

La distribución de tratados como reflejo de la política exterior

Javier Ignacio Santander*¹

Resumen: Este artículo explora la relación entre tratados, política exterior y geopolítica, sobre la base del estudio de información extraída de una colección de tratados bilaterales -en este caso, la Biblioteca Digital de Tratados de la Argentina- utilizando herramientas de análisis de datos.

Palabras claves: Relaciones internacionales, Política exterior, Geopolítica, Tratados, Análisis de datos, Argentina

Abstract: This paper explores the relation between treaties, foreign policy and geopolitics, on the basis of the study of information extracted from a collection of bilateral treaties -in this case, Argentina's Digital Library of Treaties- using data analysis tools.

Keywords: International Relations, Foreign Policy, Geopolitics, Treaties, Data Analysis, Argentina

Recibido: 10 de octubre de 2022; **Aceptado:** 19 de diciembre de 2023; **Publicado:** 28 de diciembre de 2023

* El Consejero Javier Ignacio Santander es diplomático de carrera argentino desde 2008. Actualmente presta funciones en la Embajada de Argentina en Rumania, previo a lo cual integró el gabinete de la Subsecretaría de Negociaciones Económicas Bilaterales y Multilaterales (2022). En el exterior, estuvo también destinado en las Embajadas de la Argentina en Moscú (2012-2015) y París (2015-2019). En Buenos Aires, trabajó en la Consejería Legal (2010-2012; 2019), la Dirección Nacional de Malvinas e Islas del Atlántico Sur (2020) y la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones Asociadas (2021). Graduado de Abogado en la Universidad Católica Argentina (2005). Cursó estudios en Geopolítica en la Universidad de la Sorbona (2018) y obtuvo su Maestría en Geopolítica y Prospectiva en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales y Estratégicas (2019).

¹ Las opiniones aquí vertidas corren por exclusiva cuenta del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del gobierno argentino.

Introducción y objetivo del trabajo

Este artículo examina una colección de instrumentos bilaterales suscriptos por la Argentina utilizando herramientas de análisis de datos en busca de patrones que puedan ser utilizados en el estudio de la política exterior.

Inicialmente concebido como un ejercicio experimental, el presente trabajo ofrece un ejemplo de aplicación de análisis de datos a un campo distinto de aquellos que suelen ser asociados con este tipo de herramientas en razón de la presencia predominante de variables numéricas (finanzas, economía, comercio, entre otros). A su vez, demuestra que a través de este proceso puede obtenerse información relevante sobre los vínculos externos de un país.

Tratándose de una primera aproximación a este conjunto de instrumentos bajo la óptica del análisis de datos, en esta instancia no se pretende extraer toda la información contenida en dicha colección ni agotar su análisis. Lo contrario implicaría intentar abarcar la totalidad de la política exterior argentina, labor que superaría ampliamente el alcance de este trabajo y las capacidades individuales del autor. En razón de lo cual el recorte metodológico se restringe en esta instancia a solo dos variables: la fecha de la firma y la contraparte. Aún con esta limitación, se espera poder demostrar la utilidad del ejercicio e incentivar futuras investigaciones.

Algunas aclaraciones conceptuales

El trabajo se inserta en el campo de estudio de la política exterior, sirviéndonos para este caso de la definición propuesta por el Profesor Roberto Russell cuando la define del siguiente modo:

el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990, p. 255).

Dentro de este ámbito, el objeto del trabajo -los instrumentos internacionales suscriptos por la Argentina- aconseja utilizar un nivel de análisis Estado-nación, conforme el modelo analítico propuesto por Singer (1961, pp. 82-89).

El nivel sub-sistémico presupone el papel del Estado como actor principal -aunque no exclusivo- en las relaciones internacionales. A su vez, la adopción de este nivel conlleva necesariamente ciertas ventajas y desventajas para la investigación, que lo distinguen del enfoque sistémico, en especial en las funciones descriptiva y explicativa que debe presentar todo modelo analítico (pp. 82-83 y 89-90).

Además de estos condicionantes implícitos en el foco actor-nación, Singer (1961) identifica dos cuestiones que requieren ser definidas, ya que no son determinadas por el nivel de análisis seleccionado. En ambos casos, las definiciones propuestas por este autor se consideran aplicables a esta investigación, ofreciéndose una cruda síntesis a continuación:

1. La intencionalidad (*voluntarismo o determinismo*): Singer sostiene que, si bien las naciones se mueven hacia resultados sobre los que no tienen demasiado conocimiento y aún menos control, ellas sí prefieren ciertos resultados y procuran alcanzarlos mediante la formulación consciente de estrategias (p. 86).
2. La fenomenología (*objetividad o subjetividad*): Singer se inclina por examinar el comportamiento del actor en términos de factores objetivos, rechazando la óptica subjetiva o fenomenológica, bajo la cual se priorizaría la apreciación del actor respecto de los fenómenos (p. 89).

En este sentido, Singer considera que el nivel de análisis Estado-nación no solo es el único en el que la observación de procesos de decisión resulta aplicable (op. cit., p. 84), sino que dicha labor debe ser realizada si se pretende *explicar* -y no solo *describir*- la política exterior de un país (p. 86). En vistas a este fin, Singer reconoce la dificultad para obtener datos en este ámbito, pero advierte sobre la futilidad de acumular informaciones fuera de un marco sistémico (op. cit., pp. 89 y 92).

Asimismo, el estudio de procesos decisorios en materia de política exterior requiere, para Russell (1990, p. 256), tener presente tres elementos:

1. los estímulos y condicionamientos externos y domésticos;
2. el contexto macropolítico interno, que incluye características generales del sistema político y rasgos particulares de su política exterior; y
3. el contexto específico de la decisión.

Aunque Russell reconoce que el peso de estas variables puede depender de cada situación específica, destaca que el conocimiento de al menos los primeros dos elementos es ineludible para entender el comportamiento de los Estados en materia externa (Russell, 1990, p. 257).

En este marco, a los fines de este trabajo se considera que el acto de suscribir un instrumento bilateral pertenece a la dimensión consciente del accionar de los Estados, en los términos de Singer (1961, p. 86). En efecto, la conclusión de instrumentos bilaterales entre dos Estados implica encadenar procesos de diferente grado de complejidad y en forma coordinada con la contraparte. La firma de un instrumento es así precedida por múltiples instancias de análisis interno y de negociaciones bilaterales, formando un entramado que es influido por los tres elementos que Russell recomienda tener presente al estudiar procesos decisorios de política exterior referidos arriba (Russell, 1990, p. 256). De todo ello puede deducirse que la distribución de instrumentos bilaterales refleja la política exterior y, a su vez, el marco decisorio en el que esta última se formula y ejecuta.

En este sentido, el foco primordial de este trabajo consiste en producir y presentar datos sobre la actividad de la Argentina en materia de instrumentos bilaterales. Sin perjuicio de lo cual, con la prudencia que merecen las advertencias de Singer (1961, pp. 91-92) y Russell (1990, p. 274), se procura explorar el potencial explicativo de este proceso. Con este fin se proponen factores que podrían servir de base de correlaciones entre la distribución de instrumentos bilaterales y la política exterior del país.

Indicadores

Dentro del alcance de la información producida en este trabajo, se pueden explorar al menos dos posibles vías de transmisión entre la distribución de instrumentos y la política exterior:

- La distribución de instrumentos en el tiempo como indicador de la priorización de la política exterior en el ámbito de la política nacional en un momento determinado $\frac{\text{Política exterior}}{\text{Política Nacional}}$. Esto implica que la cantidad de nuevos instrumentos bilaterales debería aumentar cuando el país se encuentre dispuesto o capacitado para priorizar objetivos de política exterior por sobre otros intereses nacionales, y viceversa.
- La distribución de instrumentos en el tiempo con un país específico como indicador de las prioridades de política exterior en un momento determinado $(\frac{\text{país x}}{\text{política exterior}})$. De esta forma, la proporción de nuevos instrumentos bilaterales con un determinado país debería aumentar cuando las relaciones con ese país hubieran sido definidas como una prioridad de política exterior, y viceversa.

La política exterior, por su parte, es influida por la geografía. En eso consiste la premisa esencial de la geopolítica, entendida en sentido clásico como el estudio del impacto de factores geográficos en la política exterior (Kelly, 1997, p. 1). En este sentido, a través de la política exterior, los instrumentos y la geografía mantienen una relación *mediata*, en virtud de la cual los primeros son influidos por y reflejan a esta última.

A su vez, debe tenerse presente que todo instrumento bilateral contiene necesariamente un componente geográfico, puesto que vincula a dos entidades basadas en un territorio determinado. De este modo, los instrumentos también presentan una relación *inmediata* con la dimensión geográfica, materializada en la existencia territorial de los Estados parte en el instrumento.

Existe un puente adicional entre los instrumentos y la geografía digno de mención. Los instrumentos, en general, aspiran a permanecer en el tiempo, de modo de cumplir con su objetivo principal de dar estabilidad y previsibilidad a las relaciones bilaterales. Así, es común que contengan sus propias reglas en cuestiones que hacen a su perdurabilidad². Es aquí fácil de advertir el paralelismo entre, por un lado, la aspiración perenne de los instrumentos como requisito para cumplir su objetivo y, por el otro, la inmutabilidad de la geografía como medida de la posibilidad y utilidad de la geopolítica.

Habida cuenta de la relación señalada entre instrumentos y geografía, la distribución de instrumentos puede ser utilizada para aproximarse a un criterio posible de medición para la geopolítica:

- La distribución de instrumentos en el tiempo con países con factores geográficos en común como indicador del peso de estos factores en la política exterior $\frac{\text{factor geográfico x}}{\text{Política exterior}}$. Desde esta óptica, la proporción de instrumentos bilaterales con

² Por ejemplo, disposiciones relativas a la resolución de controversias, a la modificación del instrumento y, en especial, aquellas que establecen procedimientos requeridos para darlo por terminado. Tal es la importancia que se le reconoce a esta función de los instrumentos bilaterales que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 contiene reglas subsidiarias en estas materias, para el caso de que un tratado no las regule.

grupos de países que comparten ciertos factores geográficos debería ser relativamente homogénea o, al menos, presentar similitudes.

Lo expuesto hasta aquí anticipa el potencial contenido en la observación de la actividad de concluir instrumentos que puede ayudar a producir un análisis de política exterior informado por la geopolítica.

La Biblioteca Digital de Tratados

El presente trabajo toma como base la colección de instrumentos bilaterales entre Estados publicada en la Biblioteca Digital de Tratados de la Argentina³. Administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, el propósito principal de la Biblioteca Digital de Tratados, compartido con otras colecciones similares⁴, es facilitar el acceso a instrumentos específicos y sus contenidos.

Además del propio texto de los instrumentos, la Biblioteca Digital de Tratados también ofrece una ficha de cada uno de ellos con 21 variables o campos de información: (1) Número de identificación de Instrumento, (2) Título, (3) Tipo de Instrumento, (4) Contraparte, (5) Fecha de Firma, (6) Lugar de Firma, (7) Fecha entrada en vigor, (8) Estado, (9) Norma Aprobatoria, (10) Fecha de la norma aprobatoria Argentina, (11) Fecha notificación argentina cumplimiento requisitos internos, (12) Fecha Ratificación, (13) Fecha Inicio Aplicación Provisional, (14) Fecha Denuncia, (15) Fecha Terminación, (16) Motivo Terminación, (17) Firmante, (18) Firmante Contraparte, (19) Numero de Registro ante Naciones Unidas, (20) Observaciones, (21) Materias⁵.

La consolidación de estas series de variables constituye el conjunto de datos en el que se basa este trabajo.

Los instrumentos

La exploración inicial de esta colección permite advertir el alto grado de variación entre los instrumentos, según diferentes criterios.

A pesar de su nombre, la Biblioteca Digital de Tratados no contiene únicamente tratados en sentido estricto, entendiéndose por tratado “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (Artículo 2, inciso a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969). En efecto, dicha base comprende diferentes tipos de instrumentos. A efectos de contar con un conjunto de datos más homogéneo, sería preferible poder utilizar una colección de instrumentos de la misma naturaleza jurídica. Sin embargo, la colección no ofrece un método homogéneo para discriminar entre tratados y otros instrumentos⁶. Si bien no sería imposible identificar y separar al menos a algunos de los tratados, esa labor

³ La dirección web es <https://tratados.cancilleria.gob.ar>

⁴ Varios países y organizaciones internacionales, principalmente las Naciones Unidas, ofrecen plataformas similares a la que se analiza en este trabajo

⁵ Un ejemplo de ficha de instrumento puede consultarse en: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=k6Gpmg==

⁶ Algunos instrumentos incluyen entre sus “Materias” la etiqueta “Interinstitucionales” y un número relativamente pequeño la de “Tratados”, pero no es evidente que dicha categorización cubra la totalidad de la colección.

requeriría extenso trabajo sobre el conjunto de datos. Es en razón de ello que este trabajo utiliza el vocablo más general de “instrumento”.

Los instrumentos también varían según otros criterios, tales como su objetivo (declaración de carácter político, reglamentación de un dominio específico de la relación, acta de una reunión, etc.), su jerarquía (instrumentos autónomos e instrumentos firmados dentro del marco de los anteriores), la materia (comercio, defensa, migración, fronteras, etc.), entre otros.

A los efectos de poder explotar la colección como un conjunto de datos resulta necesario que los registros sean semejantes en función de alguna categoría. Esto implica determinar el nivel de detalle de la categoría seleccionada para distinguir, en este caso, a los instrumentos. Un nivel demasiado elevado correría el riesgo de producir información general y poco relevante por sí misma. Pero el exceso en la desagregación daría como resultado una colección de registros únicos, imposibilitando toda comparación.

Es por ello que a los fines de este trabajo y en una primera aproximación todos los instrumentos contenidos en la colección son tratados como equivalentes. En este sentido, en el cálculo de distribución cada instrumento tendrá el valor numérico de "1". Entre los dos extremos de diferenciación y homogeneización, esta abstracción constituye, siguiendo el parecer de Singer (1961, pp. 83 y 90-91), la solución preferible en tanto que al menos permite realizar esta primera aproximación a la Biblioteca Digital de Tratados. Asimismo, en apoyo de esta solución puede destacarse que todos los instrumentos considerados han sido suscriptos por una autoridad argentina de alto nivel, siguiendo un proceso de análisis interno y de negociación bilateral.

Las variables

Luego de examinar las 21 variables de la ficha de instrumentos, se determinó que dos de ellas podrían servir de base de un simple cálculo de distribución en su estado original: la *fecha de la firma* y la *contraparte*. Si bien no se desconoce el potencial de las demás variables para producir información interesante, fueron descartadas en esta instancia porque requieren ser homogeneizadas o simplemente no aportan informaciones aplicables al enfoque adoptado en el presente trabajo.

Las dos variables seleccionadas alcanzan para obtener la distribución de instrumentos en la dimensión temporal (fecha de firma) y espacial o geográfica (contraparte). En el caso de información sobre la contraparte, debe precisarse que la Biblioteca Digital de Tratados trata de condensar a Estados sucesorios en una misma entidad, criterio que se mantiene en este trabajo. Al respecto, se identificaron los siguientes casos:

- Rusia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).
- Prusia, Alemania y las dos Alemanias antes de la reunificación en 1990.
- Yugoslavia y Serbia.
- El Imperio Otomano y Turquía.
- La Monarquía Austro-húngara y Austria.
- Checoslovaquia y la República Checa. Eslovaquia aparece como contraparte en instrumentos suscriptos con anterioridad a su separación de Checoslovaquia en 1993 cuando fueron expresamente mantenidos en vigor en virtud de un nuevo acuerdo.

En virtud de ello, las 200 contrapartes que aparecen a lo largo de toda la colección son condensadas en 192 entidades únicas.

En cuanto a la fecha de suscripción, la colección incluye instrumentos firmados en 2020 o antes.

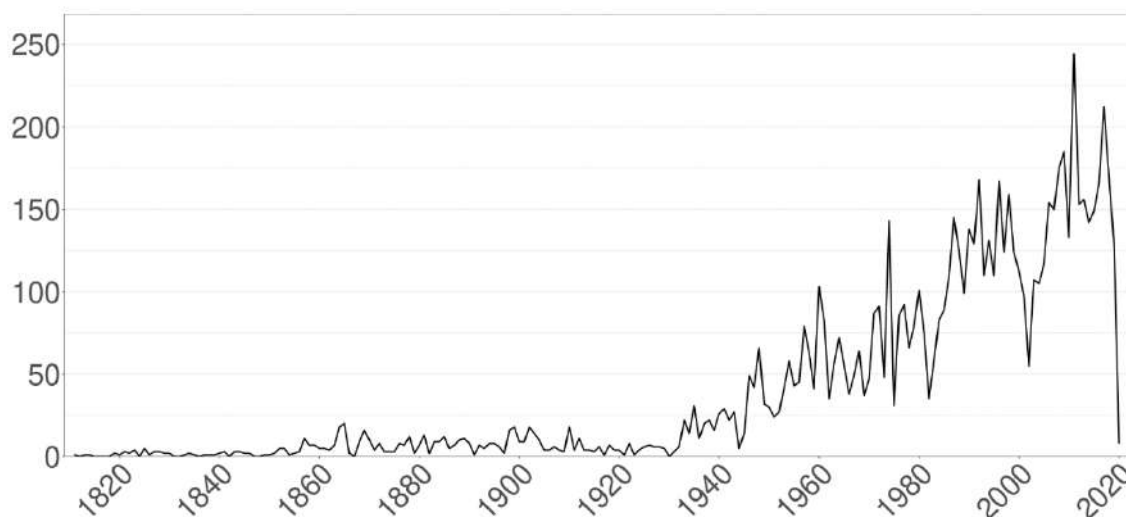
Dentro de estos límites, la colección de instrumentos sobre la cual se realizan las distribuciones que se presentan a continuación suma en total 8.072 instrumentos firmados entre 1811 y 2020.

Análisis

Distribución por tiempo

El siguiente gráfico presenta la distribución en el tiempo por año de firma:

Gráfico I: Cantidad de tratados firmados al año



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Bilioteca Digital de Tratados

La distribución por tiempo permite advertir la tendencia de los registros a concentrarse, formando picos y depresiones entre años de mucha y poca actividad. Esto parece razonable, ya que el acto de firmar instrumentos generalmente implica reuniones de autoridades de alto nivel -Presidentes o Primeros Ministros y sus Ministros a cargo de relaciones exteriores-, cuya realización es necesariamente limitada por restricciones de agenda.

En forma general, podrían distinguirse tres fases en la distribución de instrumentos que surgen del gráfico. Hasta alrededor de 1860, se observan relativamente pocas cantidades de instrumentos firmados y períodos de ningún registro. Entre 1860 y la primera posguerra los picos de actividades alcanzan niveles más altos y con menor frecuencia de años sin firmas. En 1930 se registra el último año de la colección sin ningún instrumento firmado. A partir de aquel año, podría observarse que la cantidad de instrumentos firmados asciende en forma escalonada, con oscilaciones menores en algunos períodos y notables en otros.

Es interesante notar que los dos momentos de transición entre estas tres fases ofrecen sucesos de relevancia en la historia del país, cuya relación con la distribución de tratados podría merecer mayor investigación. La primera de estas transiciones presenta la reunificación de Buenos Aires con la Confederación Argentina en 1862. Desde el punto de vista de Rapoport (2006, p. 33), este suceso da inicio al proceso de formación del Estado nacional. Este proceso se consolidará a partir de la asunción de la presidencia por Julio A. Roca en 1880, destacando el autor la suscripción de tratados limítrofes con países vecinos, así como la formación de un aparato administrativo central en rápida expansión. La segunda transición, abarca la crisis de 1929, la más profunda que padeció el capitalismo en su historia (op. cit., p. 191), y el primero de una serie de golpes de Estado que marcarán a la Argentina durante el siglo XX. En este contexto, Rapoport (op. cit., p. 205) observa que las restricciones del comercio internacional surgidas a raíz de la crisis obligaron al gobierno argentino a impulsar acuerdos bilaterales en materia comercial, tales como el Pacto Roca-Runciman de 1933.

En su tercera fase, el gráfico presenta variaciones considerables. Mientras que las altas concentraciones de firmas de instrumentos en determinados períodos podrían explicarse, en parte, por la conveniencia de encadenar actividades de este tipo cuando son realizadas en el exterior, las caídas abruptas en actividad podrían estar indicando otras dinámicas. En concreto, los años 1944, 1975, 1982, 2002 y 2020 presentan importantes caídas en las cantidades de instrumentos firmados. Utilizando cada uno de estos años como punto de observación, se pueden advertir acontecimientos cuya cercanía en el tiempo e impacto político, institucional, económico, social o de otro tipo, los hace dignos de especial consideración:

- 1944: Renuncia el Presidente de facto Ramírez y ocupa su lugar el Vicepresidente, el general Farrell.
- 1975: El año siguiente al fallecimiento del entonces Presidente Juan Domingo Perón en julio de 1974.
- 1982: Conflicto armado entre la Argentina y el Reino Unido en el Atlántico Sur.
- 2002: El año siguiente a la crisis política y económica argentina de diciembre de 2001.
- 2020: La pandemia de COVID-19.

La conjunción de (a) magnitud de variación en cantidades de instrumentos suscriptos, (b) acontecimientos de impacto para el país y (c) cercanía en el tiempo que se observa en estos casos parecería dar a entender que los eventos señalados pueden haber afectado la habilidad o capacidad de la Argentina para desarrollar vínculos con otros países en la forma de suscripción de instrumentos.

Distribución por contrapartes

A continuación, el estudio aborda la distribución de instrumentos firmados por contraparte, tomando como base la lista de países con los que la Argentina ha firmado la mayor cantidad de instrumentos bilaterales.

Ranking

Los 10 países más frecuentes:

1. Chile: 9,6%
2. Brasil: 9,1%
3. Bolivia: 6,7%
4. Paraguay: 5,3%
5. Uruguay: 5,0%
6. Alemania: 3,6%
7. Italia: 3,6%
8. Estados Unidos: 3,6%
9. Venezuela: 3,3%
10. España: 3,2%

Sobre la base de esta información ya es posible formular algunas observaciones iniciales. En primer lugar, los 10 primeros países concentran más de la mitad (53%) de todos los instrumentos firmados. Entre éstos, los primeros 5 son todos países fronterizos con la Argentina. Desde una óptica regional, más de dos tercios de los países de la lista son países americanos, siendo los tres restantes europeos.

Concentración

Esta breve lista evidencia que los instrumentos firmados no se distribuyen uniformemente. En efecto, de los 8.072 instrumentos firmados, los 10 primeros países (5% del total de 192) concentran por sí solos el 53%. Los demás 182 países (95%) se reparten el 47% restante.

Dicho esto, resulta de interés tratar de señalar, en términos amplios, posibles explicaciones de por qué cada uno de estos países se encuentra entre los 10 más frecuentes. Este ejercicio no pretende ser exhaustivo, sino suficiente para argumentar que ninguno de estos países está fuera de lugar en el ranking. Además, al tratarse de una clasificación global, agregando más de 200 años de instrumentos bilaterales, debe tenerse presente que las observaciones no reflejan necesariamente las tendencias actuales en esta actividad.

Países vecinos

En primer lugar, la distribución de países comunica claramente que *la geografía es importante*. En particular la cercanía, ya que los 5 países fronterizos con la Argentina encabezan el ranking de contrapartes más frecuentes de instrumentos bilaterales. Esto no parece requerir explicaciones adicionales, ya que el solo hecho de compartir fronteras otorga un carácter especial a la relación bilateral.

Venezuela

La presencia de Venezuela, aunque más abajo en la lista, también podría abordarse con una mirada geopolítica. Si bien no es un país fronterizo, la posición de este Estado en el polo opuesto de América del Sur y en la frontera norte de Brasil lo convierte históricamente en un socio atractivo para la Argentina. Para Kelly, la importancia de Venezuela para Argentina se inserta plenamente en el concepto geopolítico de tablero de

damas o *checkerboards*, entendido como estructuras multipolares de balance de poder que fragmentan un sistema en función de la lógica “*Mi vecino es mi enemigo, pero el vecino de mi vecino es mi amigo*” (traducción propia) (Kelly, 1997, pp. vii, 37). Este concepto es utilizado por el citado autor para explicar la histórica fragmentación del entorno sudamericano en dos coaliciones: Brasil, Chile y Colombia, por un lado, y Argentina, Perú y Venezuela, por el otro (op. cit., p. 37). Barrios, refiriéndose al ámbito del Mercosur, considera que el ingreso de Venezuela en 2006 contribuye a equilibrar el núcleo inicial argentino-brasileño, desequilibrado por la creciente asimetría de poder entre la Argentina y Brasil (Barrios, 2011, pp. 44, 51-52).

A pesar de los lazos históricos entre ambos países, es interesante notar que más de la mitad de los instrumentos con Venezuela se firmaron entre 2000 y 2009⁷. Este ofrece una muestra de la utilidad del presente ejercicio: aun sin conocer la política exterior argentina durante la primera década del milenio, esta concentración excepcionalmente alta -no vista en ningún otro caso- sugiere un cambio en las relaciones entre ambos países durante este período, que excede los límites de un análisis superficial.

Estados Unidos

El papel de Estados Unidos como potencia militar y económica predominante, tanto a nivel regional como mundial, y su ubicación entre los principales socios comerciales y de inversión de la Argentina, hace que sea difícil señalar un único factor que explique la cantidad de instrumentos firmados. Por el contrario, a pesar de una historia de desencuentros y sospechas en sus relaciones bilaterales (Lanús, 2000, pp. 17-19) sería extraño, en la actualidad, no encontrar a Estados Unidos entre las contrapartes bilaterales más frecuentes de la Argentina.

No obstante, Estados Unidos también presenta una concentración de instrumentos en el tiempo que complementa el punto anterior. En efecto, casi un tercio de todos los instrumentos bilaterales se firmaron durante la década posterior al colapso de la Unión Soviética⁸, período comúnmente denominado en la región como el del Consenso de Washington. Como en el caso de Venezuela, el repentino incremento de instrumentos con Estados Unidos en la década de los 90 insinúa un cambio en las relaciones bilaterales en este período específico de tiempo. En efecto, el cambio en las relaciones con Estados Unidos que se produce a partir de la asunción de Carlos Menem a la presidencia en 1989 ha sido considerado un “shock cultural”, por su oposición a la tradición diplomática argentina más bien reacia a un acercamiento con Washington (Corigliano, 2003, p. 140).

Países europeos

Con respecto a los tres países europeos presentes en el ranking, los factores geográficos utilizados previamente no parecen aplicables. Para tratar de explicar por qué esos países específicos llegan al top 10 se requiere acudir a otras posibles fuentes de información. Si

⁷ Más de la mitad (56,6% ó 151) de los casi 270 instrumentos celebrados entre Argentina y Venezuela en toda la historia de relaciones bilaterales fueron firmados entre los años 2000 y 2009.

⁸ Casi un tercio (30,7% ó 88) de los casi 290 instrumentos celebrados entre Argentina y Estados Unidos en toda la historia de relaciones bilaterales fueron firmados entre los años 1990 y 1999.

bien la relación con estos tres países no puede reducirse a una única dimensión, se propondrán a continuación factores de distinta naturaleza que, dentro de las limitaciones de este ejercicio, alcanzarían para demostrar su particular relevancia.

Alemania es un importante socio comercial y de inversiones para la Argentina, actualmente el principal socio comercial dentro de la Unión Europea. Entre los años 1980 y 1995 Alemania se mantuvo entre los primeros 4 socios comerciales, concentrando en promedio 6,45% del comercio total anual durante este período⁹. En el caso de Italia, una parte considerable de la población argentina está compuesta por migraciones provenientes de aquel país. Ya en 1869 los extranjeros de origen italiano constituían un tercio de todos los extranjeros en el país y duplicaban a los españoles. En efecto, entre 1857 y 1914 los italianos constituyeron prácticamente la mitad del total de inmigrantes y casi duplicaron a los españoles ingresados durante el mismo período, siendo el grupo de nacionales de Italia el más numeroso entre los habitantes extranjeros en 1914¹⁰. Al considerar la presencia de España, en la actualidad uno de los mayores inversores en la Argentina, así como socio comercial de relevancia, no puede sino resaltarse la particularidad de los lazos históricos que unen a ambos países, habiendo sido Argentina una colonia de España, y Buenos Aires la capital del Virreinato del Río de la Plata antes del proceso independentista iniciado en 1810.

Distribución por regiones

Habiendo presentado las distribuciones en función de la fecha de firma y de la contraparte, se expande el ejercicio a la distribución de contrapartes por regiones con el único fin de observar si la tendencia a la concentración de instrumentos también se reproduce a nivel regional e intrarregional. A estos fines, las regiones han sido delimitadas del siguiente modo:

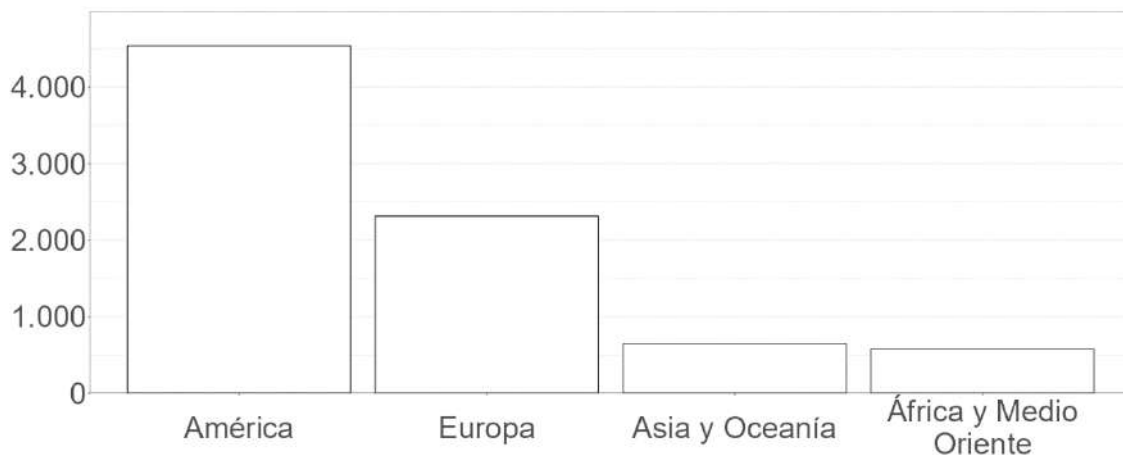
- América: el continente americano.
- Europa: el continente europeo, incluyendo Rusia y Turquía al este.
- África y Medio Oriente: el continente africano, la Península Arábiga e Irán.
- Asia y Oceanía: el continente asiático y Oceanía, sin Rusia ni la Península Arábiga ni Irán.

El siguiente gráfico presenta la distribución global en cada región:

Gráfico II: Cantidad de instrumentos firmados por región:

⁹ Según cálculos realizados sobre la base de los informes "Exportaciones por destino - anual 1980-2022" e "Importaciones por origen - anual 1980-2022" elaborados por el Centro de Economía Internacional (2023).

¹⁰ Según cifras del Tercer Censo de la Nación Argentina de 1914 (p. 204), disponible en el sitio de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados

En adición a observaciones anteriores sobre la concentración de instrumentos, esta misma tendencia también se observa a nivel regional. En efecto, la región de América concentra más de la mitad de los instrumentos firmados. A su vez, América y Europa juntas representan más del 80% de todos los registros.

Distribución intrarregional

Dentro del ámbito regional, la lista siguiente detalla los países más frecuentes dentro de cada región:

América: 56,3% de todos los instrumentos firmados, de los cuales los siguientes países representan más de la mitad del total de la región:

1. Chile: 17%
2. Brasil: 16,1%
3. Bolivia: 11,9%
4. Paraguay: 9,5%

Europa: 28,6% de todos los instrumentos firmados (2.312 de 8.072), de los cuales los siguientes países representan más de la mitad del total de la región:

1. Alemania: 12,7%
2. Italia: 12,5%
3. España: 11,2%
4. Francia: 9,8%
5. Rusia: 6,9%
- 6.

Asia y Oceanía: 8,0% de todos los instrumentos firmados (646 de 8.072), de los cuales los siguientes países representan más de la mitad del total de la región:

1. China: 28,2%
2. Japón: 17%
3. India: 7,4%

África y Oriente Medio: 7,1% de todos los instrumentos firmados (573 de 8.072), de los cuales los siguientes países representan más de la mitad del total de la región:

1. Israel: 9,1%
2. Sudáfrica: 7%

3. Marruecos: 6,6%
4. Túnez: 6,3%
5. Libia: 5,4%
6. Argelia: 5,2%
7. Egipto: 4,4%
8. Emiratos Árabes Unidos: 4,2%
9. Qatar: 3,7%

Como puede observarse, en términos de concentración estas series de rankings presentan las mismas tendencias que otros niveles de observación. Dentro de cada región un pequeño grupo concentra más de la mitad de todos los instrumentos firmados con países esa misma región. Esto es sobre todo notable en Asia (3 países) y, en menor medida, en la región de África y Medio Oriente (9 países).

Conclusiones

La información extraída de la Biblioteca Digital de instrumentos ha permitido identificar patrones en la distribución de instrumentos bilaterales, explorar posibles correlaciones y sugerir potenciales factores de influencia. Al inicio de este trabajo se presentaron distintas vías de comunicación entre instrumentos, política exterior y geografía, sobre la base de las cuales debería ser posible formular algunas observaciones generales respecto de la política exterior argentina. En particular, en los tres ámbitos en los que los que la distribución de instrumentos puede servir como indicador: la priorización de la política exterior, la prioridad de relaciones bilaterales y el peso de los factores geográficos.

Con respecto a la priorización de la política exterior, la observación de variaciones pronunciadas en la cantidad de instrumentos parece indicar que la voluntad o capacidad de la Argentina para priorizar su política exterior, reflejada en la cantidad de nuevos instrumentos firmados, se ha visto limitada cuando se presentaron situaciones de inestabilidad interna, conflicto armado o la reciente pandemia. Por el contrario, el impulso a la suscripción de instrumentos bilaterales se ha dado en diferentes y variados contextos, entre los cuales se han mencionado los acuerdos en materia de límites con países vecinos durante el proceso de formación del Estado nacional o las negociaciones comerciales ante las restricciones al comercio internacional surgidas tras la crisis de 1929.

En cuanto a las prioridades bilaterales, la política exterior argentina ha tendido a concentrarse en unos pocos países selectos. Esta tendencia se reproduce a escala global, así como al interior de cada una de las cuatro regiones en las que fueron agrupados los países. En todos los casos se observó que un pequeño número de países concentra más de la mitad de los instrumentos firmados en su mismo grupo. Específicamente a nivel global, los cinco países más frecuentes, que concentran por sí solos un tercio de los instrumentos bilaterales, son aquellos con quienes la Argentina comparte una frontera.

Un examen más detenido de este fenómeno permite reconocer la dimensión geopolítica dentro de la política exterior argentina. Debe así destacarse que, entre los diversos factores identificados al abordar las prioridades bilaterales como resultado de la distribución de instrumentos, prevalece significativamente uno de naturaleza geográfica: la contigüidad. Es interesante notar como este factor geográfico predomina por sobre otros cuya relevancia no puede negarse en el campo de las relaciones internacionales y que también

fueron considerados, tales como el comercio y la inversión, la migración o los lazos coloniales.

De lo expuesto puede concluirse que el análisis realizado sobre este conjunto de instrumentos bilaterales ha servido como un punto de partida viable para vislumbrar los contornos generales de la política exterior argentina. Si bien este resultado puede reflejar nociones ya establecidas sobre el modo en que los países administran su política exterior, a los efectos del presente trabajo la relevancia de dichas observaciones reside en su capacidad para aportar elementos complementarios de análisis obtenidos con un enfoque de abajo hacia arriba, partiendo de una colección de acciones individuales concretas.

Finalmente, la existencia de múltiples y diversos factores de influencia sobre la política exterior invita a interrogarse sobre la naturaleza de las interacciones entre estos factores. En este sentido, la cuantificación de la política exterior mediante la firma de instrumentos bilaterales que se presenta en este artículo también ofrece un posible método para medir comparativamente el impacto de factores de influencia en la política exterior, incluyendo aquellos utilizados por la geopolítica.

Bibliografía

Barrios, M. A. (2011). *El significado geopolítico de Venezuela en el Mercosur*. Saarbrücken: Lap Lambert.

Centro de Economía Internacional (2023). *Exportaciones por destino - anual 1980-2022 e Importaciones por origen - anual 1980-2022*. Disponibles en: <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/estadisticas>

Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de "relaciones especiales". En Escudé, C. (dir.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte IV, Tomo XV. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (2022). *Tercer Censo de la Nación Argentina de 1914*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/censos>

Kelly, P. (1997). *Checkerboards & Shatterbelts - The geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.

Lanús, J. A. (2000). *De Chapultepec al Beagle: Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Rapoport, M. (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.

Russell, R. (1990). Aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En Russell, R. (comp.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Singer, D. J. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, volúmen 14, número 1, *The International System: Theoretical Essays*, octubre 1961, pp. 77-92. Cambridge University Press.