RIPEA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

VOLUMEN 5 | NÚMERO 10

www.politicaexteriorargentina.org

DICIEMBRE 2025

Director:

Juan Pablo Laporte (UBA-CIPEA)

Secretaria de Redacción:

Roxana Contino (UBA)

Correctora:

María Fernanda Rey

Comité Editorial (A-Z):

Ricardo Etcheverry Romero (UBA)

Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras)

María Paula Mareco (UBA-UdeSA)

Lucía Ríos (UBA)

Lautaro Rubi (UTDT-CIPEA)

Adriana Santa Cruz (Instituto Mallea)

Sebastián Schulz (UNLP)

Agustín Ulanovsky (UBA)

Consejo Académico (A-Z):

Esteban Actis (UNR)

Natalia Albarez Gómez (UNLaR-UNC)

Mariana Altieri (UBA-UNDEF)

Luciano Anzelini (UNDEF-UNSAM-UNQ)

Ricardo Arredondo (UBA)

Mariano Bartolomé (UA-CID)

Juan Battaleme (CARI-UBA-UCEMA)

Fabián Bosoer (UNTREF)

Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC)

Roberto Bouzas (UdeSA)

Noemí Brenta (UBA-CONICET)

Anabella Busso (UNR-CONICET-CoFEI)

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Fabián Alejandro Calderón (UNLaR-CIN)
Fabián Calle (UCA)
Marita Carballo (UCA-ANCMP)
María Eugenia Cardinale (UNR-UNER-IEALC-UBA)
Patricio Carmody (UBA)
Nicolás Cherny (UBA-CONICET-UNIBO)
Miryam Colacrai (UNR-CERIR-CONICET)
Mariana Colotta (USAL)
Norberto Consani (IRI-UNLP-CoFEI)
Mariela Cuadro (CONICET-UNSAM)
Melisa Deciancio (FLACSO-UDESA)
Paola Di Chiaro (FAG-UBA-UB)
Eduardo Diez (UBA-CARI)
Sergio Eissa (UBA-UNDEF)
Andrés Fontana (UBA-UNLaM-UA)
Alejandro Frenkel (UNSAM-CONICET)
Dolores Gandulfo (AERIA- USAL-UNSAM)
María Belén Herrero (FLACSO-CONICET)
Carlos Juárez Centeno (UNC-CoFEI-UBP)
Gladys Lechini (CERIR-UNR-CONICET)
Ignacio Liendo (UNLaR-UNC)
Elsa Llenderrozas (UBA-CoFEI)
Cristian Lorenzo (CONICET-UNTDF)
Jorgelina Loza (FLACSO)
Gabriel Merino (CONICET-CLACSO-UNLP)
Federico Merke (UdeSA-CONICET)
Luciana Micha (UBA-CEPI-INDAE)
María Cecilia Míguez (UBA-CONICET)
Leandro Morgenfeld (UBA)
Andrea Oelsner (UdeSA)
Lourdes Puente Olivera (UCA)
Mario Rapoport (UBA-ISEN)
Roberto Russell (UTDT)
Alejandro Safarov (UCSE-CECPRID-CoFEI)

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Marcelo Saguier (UNSAM-CONICET)
Francisco de Santibañes (CARI-Wilson Center)
Alejandro Simonoff (IRI-IdICHS-UNLP)
Elizabeth Theiler (UNVM)
Juan Gabriel Tokatlian (UTDT)
Mariano Turzi (UCEMA-UA-UNICEN)
Diana Tussie (FLACSO-CONICET)
Ignacio Villagrán (CEACh-UBA-IUNGS)
Marina Vitelli (UNIFESP)
Sonia Winer (UBA-IEALC-CONICET)
Victoria Zapata (UCAL-IRI-UNLP)
Julieta Zelicovich (UNR-CONICET)

Consejo Académico Internacional (A-Z):

Beatriz Bandeira de Mello (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Amber Brittain-Hale (Pepperdine University, Estados Unidos)
Magdalena Bas Vilizzio (Universidad de Monterrey, México)
Andrés Bórquez (Universidad de Chile, Chile)
Upendra Choudhury (Aligarh Muslim University, India)
Ioana Constantin-Bercean (University of Bucharest, Rumania)
Gian Luca Gardini (University of Udine, Italia)
Micaela Gorriti (Universidad de la República, Uruguay)
Lorena Granja Hernández (Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brasil)
Aylin Gürzel Aka (Eastern Mediterranean University, Turquía)
Shantesh Kumar Singh (Central University of Haryana, India)
Bhavana Kumari (Investigadora independiente, Estados Unidos)
Daniel Lemus (Tecnológico de Monterrey, México)
Rafa Martínez (Universidad de Barcelona, España)
Priscila Magaña (Universidad Nacional de México, México)
Vanessa Marx (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Paz Verónica Milet García (Universidad de Chile, Chile)
Daniela Belén Núñez Jara (Universidad de Chile, Chile)
Graciela C. Pagliari (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Ioana Pantilimon (National University of Political Studies and Public Administration, Rumania)
Jaime Pinto Kaliski (Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales sede Chile, Chile)
Esteban Poole Fuller (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)
Nicolás Pose (Universidad de la República, Uruguay)
Vladimir Rouvinski (Universidad Icesi, Colombia)
Christine Sixta-Rinehart (University of South Carolina, Estados Unidos)
Ana María Valido Alou (Universidad de La Habana, Cuba)
Luísa Vaz (Instituto Meira Mattos, Brasil)
Sureyya Yigit (New Vision University, Reino Unido)

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

La *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* (ISSN 2796-8987) es un espacio de publicación académica que pertenece a la Editorial GIPEA, Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina —Prefijo ISBN 987-47820—.

GIPEA se constituyó en el año 2019 en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires como espacio de investigación de aquellos temas internacionales que se vinculan con las relaciones exteriores de la Argentina.

El objetivo de la revista es la publicación de artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas sobre asuntos internacionales y de política exterior argentina desde las diferentes escuelas teóricas y disciplinas científicas, especialmente, la ciencia política, las relaciones internacionales y la historia.

Responsabilidades de los autores

La **responsabilidad por los contenidos** de los artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas es exclusiva de los autores.

Normas y política de acceso abierto

La aceptación de *RIPEA* de un trabajo para su publicación implica, por parte del autor, la no presentación simultánea en otras revistas u órganos/instituciones editoriales.

A su vez, el autor se compromete a la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (*post-print*), bajo licencia *Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)*: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

En este sentido, **se puede** compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se use para fines comerciales; 3) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el **Repositorio de Editorial GIPEA** y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores en la comunidad académica nacional, regional e internacional.

Asimismo, *RIPEA* promueve y apoya el movimiento de **acceso abierto a la literatura científico-académica**, por lo tanto, sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus trabajos y contribuciones en todas sus categorías en otros repositorios institucionales, académicos y temáticos.

Declaración de privacidad de los datos personales

Los nombres, filiaciones institucionales y direcciones de correo electrónicos indicados en las publicaciones se usarán exclusivamente para los fines declarados por *RIPEA* y no estarán disponibles para ningún otro propósito personal o institucional.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.
Santiago del Estero 1029, C1075, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Editorial

Juan Pablo Laporte 8

Artículos académicos por convocatoria ordinaria (A-Z)

Los límites constitucionales de la incorporación de tratados en Argentina: un análisis crítico de caso Acevedo contra Manufactura Textil San Justo

Ricardo Arredondo 12

La ruptura del patrón de equidistancia: Redefinición de la política exterior argentina hacia Medio Oriente

Said Chaya 26

Relación bilateral Argentina-Italia (2023-2025): ¿Hacia una asociación internacional estratégica

Mariana Polizzi 63

Artículo de opinión por convocatoria ordinaria (A-Z)

¿Por qué proliferan las potencias medias? Zonas de proliferación y el desarrollo de submarinos nucleares en Brasil y Australia

Agostina Dasso Martorell y Pablo Agustín Mastragostino 84

La tríada de Milei: personalismo, ideología y tecnología en la nueva política exterior argentina

Santiago Yarcho Coscarelli 99

Reseñas

Consejos no solicitados sobre política internacional: Conversaciones con Hinde Pomeraniec

Bruno Fanelli 119

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Editorial

Juan Pablo Laporte

Estimados colegas profesores e investigadores, alumnos y lectores en general. Quiero agradecer a todo el equipo editorial de la revista y los Consejos Académicos por el trabajo de edición y corrección. Especialmente, a la profesora Roxana Contino por el trabajo de coordinación editorial y a la correctora María Fernanda Rey por el impecable y profesional trabajo de corrección y edición. Asimismo, a todos los autores, que son el corazón de este número. Finalmente, a los lectores, que completan este apasionante mundo de la lectura en su faceta académica de validación del conocimiento entre pares.

Es una gran satisfacción terminar este ciclo de cinco años ininterrumpidos de RIPEA-UBA cuando, en sus inicios, no todos creían que esta iniciativa académico-editorial pudiera sostenerse en el tiempo, especialmente en una era cambiante y crítica de un mundo en transición y una Argentina pendular.

Pero, gracias a la comunidad académica del país en sus diversas escuelas paradigmáticas y sus vinculaciones con autores del exterior, pudimos mantener un importante número de artículos por cada edición con un estricto sistema de evaluación.

Es intención y decisión del Comité Editorial, en consulta con su Consejo Académico y su Consejo Académico Internacional, continuar con el sistema de indexación y el mejoramiento del proceso editorial en el marco de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Este número de diciembre de 2025 comienza con un artículo académico de **Ricardo Arredondo**: "Los límites constitucionales de la incorporación de tratados en Argentina: un análisis crítico de caso Acevedo contra Manufactura Textil San Justo". El texto analiza críticamente el fallo emblemático de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en el caso Acevedo, Eva María c/ Manufactura Textil San Justo S.A. (CSJ 1559/2018), dictado el 3 de abril de 2025. El caso se centró en la aplicabilidad interna del Convenio N.º 173 de la OIT en el marco de un proceso concursal. Al dejar sin efecto su jurisprudencia previa, la Corte reafirmó que la ratificación de los tratados internacionales por parte del Poder Ejecutivo es constitucionalmente indispensable para que estos adquieran efectos jurídicos en el ordenamiento argentino. El trabajo examina el

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

razonamiento jurídico del Tribunal, su interpretación de los artículos 75 inciso 22 y 99 inciso 11 de la Constitución Nacional, su referencia a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y las implicancias de la decisión para el principio de separación de poderes y la incorporación de tratados internacionales en el derecho constitucional argentino.

Seguidamente, **Said Chaya**, con su trabajo "La ruptura del patrón de equidistancia: Redefinición de la política exterior argentina hacia Medio Oriente", estudia el posicionamiento del Gobierno argentino frente al conflicto árabe-israelí. El texto comienza analizando el patrón de equidistancia e identificando un quiebre en torno a la llegada de Javier Milei al poder. Desde una perspectiva constructivista del análisis de política exterior, se sostiene que dicha ruptura no puede entenderse como un mero realineamiento. Contrariamente o de manera complementaria, el autor plantea un reposicionamiento derivado de la toma de posición del nuevo presidente, en tanto líder político, que infunde a la política exterior de sus creencias personales, forzando una reinterpretación de la disputa desde lo moral y lo simbólico.

Mariana Polizzi, en su artículo "Relación bilateral Argentina-Italia (2023-2025): ¿Hacia una asociación internacional estratégica?", se centra en analizar la histórica relación entre Argentina e Italia durante el período 2023-2025, esto es, la etapa coincidente con los Gobiernos de Giorgia Meloni y Javier Milei, respectivamente. En este sentido, la autora nos propone responder al siguiente interrogante: ¿puede este vínculo de amistad internacional resultar un catalizador de una mayor y mejor integración eurolatinoamericana, en el marco de una potencial ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-Mercosur? Las respuestas las encontrará el lector en su lectura.

Inician la sección de artículos de opinión **Agostina Dasso Martorell y Pablo Agustín Mastragostino**, con el artículo "¿Por qué proliferan las potencias medias? Zonas de proliferación y el desarrollo de submarinos nucleares en Brasil y Australia". En él examinan el deterioro del régimen internacional de no proliferación nuclear y sus implicancias para las estrategias de las potencias medias en un contexto de creciente competencia geopolítica. Frente a la pérdida de legitimidad y eficacia de estos acuerdos, se introduce el concepto de "zonas de proliferación" como una herramienta analítica que permite intentar superar los enfoques binarios centrados exclusivamente en la posesión

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

de armas nucleares. En este sentido, se incorpora un marco conceptual que distingue entre zonas blanca, roja y negra a partir de la interacción entre la permisibilidad del entorno internacional y la intensidad de la amenaza percibida. De este modo, el análisis se focaliza en la zona roja, entendida como un espacio intermedio en el que los Estados desarrollan capacidades nucleares de uso dual sin cruzar formalmente el umbral armamentístico. Finalmente, a través de los casos de Brasil y Australia, ambos involucrados en programas de submarinos de propulsión nuclear, el trabajo muestra cómo estas potencias medias aprovechan ambigüedades normativas y apoyos externos para ampliar sus márgenes de maniobra, al tiempo que permanecen dentro del régimen de no proliferación.

Por su parte, en "La tríada de Milei: personalismo, ideología y tecnología en la nueva política exterior argentina", **Santiago Yarcho Coscarelli** se focaliza en la gestión internacional proyectada por el Gobierno de Javier Milei en su primer año de gestión. En este sentido, el trabajo identifica un núcleo de coincidencias básicas con administraciones previas —el caso de los Gobiernos de Carlos S. Menem y de Mauricio Macri—, a la vez que desarrolla tres notas que considera fundamentales para analizar este periodo de gobierno: el personalismo, la ideología y el tecnocapitalismo. El autor toma estos elementos como criterios para analizar el Plan Nuclear Argentino, a fin de identificar y describir continuidades e innovaciones en la política exterior argentina del país.

El autor de la reseña bibliográfica de este número es **Bruno Fanelli** y trata sobre el libro de uno de los maestros de la disciplina, Juan Gabriel Tokatlian, titulado *Consejos no solicitados sobre política internacional* (Buenos Aires: Siglo XXI, Editores, 2024; 256 páginas). En este texto, el profesor Tokatlian analiza el complejo escenario global actual —marcado por la paramilitarización, la crisis económica, la polarización y el declive de Occidente frente al ascenso de nuevos poderes—, donde el derecho internacional se manipula según intereses. En este contexto, Tokatlian examina la posición de América Latina, con su pérdida de influencia y oportunidades desperdiciadas, y propone dos lógicas para su política exterior: la *aquiescencia* (aceptar la subordinación) o la *autonomía* (buscar mayor margen de acción con recursos y voluntad política). Para Argentina, critica la ideologización y el dogmatismo, y promueve un *pragmatismo autonómico* que priorice intereses nacionales —como prosperidad, bienestar y autonomía—, diversifique alianzas y evite rupturas con cada cambio de Gobierno. Sobre las islas Malvinas, sugiere una estrategia basada en cuatro "D": *divisas* (poder económico), *diplomacia* (aprovechar el contexto internacional), *derecho* (reforzar el

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

reclamo legal) y *defensa* (política creíble), destacando la importancia de nuestros aliados regionales y la neutralidad de potencias como EE. UU. El libro subraya la necesidad de un debate serio sobre los intereses nacionales y una política exterior con continuidad y visión estratégica.

Finalizamos este número 10 de la revista y un lustro de trabajo activo y focalizado en cómo contribuir al pensamiento científicamente fundado de la inserción de la Argentina en el mundo. Por cierto, continuamos a disposición para recibir nuevos artículos que dialoguen con este estado del debate que hemos construido desde la ***Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*** **de la Universidad de Buenos Aires.**

.

Buenos Aires, diciembre de 2025

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

The constitutional boundaries of treaty incorporation in Argentina: a critical analysis of *Acevedo v. Manufactura Textil San Justo*

Los límites constitucionales de la incorporación de tratados en Argentina: un análisis crítico del caso Acevedo contra Manufactura Textil San Justo

Ricardo Arredondo[1]

Abstract: This article offers a critical analysis of the landmark judgment of the Supreme Court of Justice of Argentina in *Acevedo, Eva María v. Manufactura Textil San Justo S.A.* (CSJ 1559/2018), delivered on 3 April 2025. The case concerned the domestic applicability of International Labour Organization (ILO) Convention No. 173 in the context of bankruptcy proceedings. In overruling prior case law, the Court reaffirmed that the ratification of international treaties by the Executive Branch is constitutionally indispensable for such treaties to acquire legal effect within the Argentine legal system. The article examines the Court's legal reasoning, its interpretation of Articles 75(22) and 99(11) of the Argentine Constitution, its reliance on the Vienna Convention on the Law of Treaties, and the broader implications of the decision for the separation of powers and the incorporation of international treaties under Argentine constitutional law.

Keywords

Argentine Constitutional Law; Treaty Incorporation; Ratification; Supreme Court of Justice of Argentina; ILO Convention No. 173

Resumen: El artículo analiza críticamente el fallo emblemático de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en el caso Acevedo, Eva María c/ Manufactura Textil San Justo S. A. (CSJ 1559/2018), dictado el 3 de abril de 2025. El caso se centró en la aplicabilidad interna del Convenio N.º 173 de la OIT en el marco de un proceso concursal. Al dejar sin efecto su jurisprudencia previa, la Corte reafirmó que la ratificación de los tratados internacionales por parte del Poder Ejecutivo es constitucionalmente

[1] Professor of International Studies, Simon Fraser University (Vancouver, Canada). Contacto: rarredon@sfu.ca

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

indispensable para que estos adquieran efectos jurídicos en el ordenamiento argentino. El trabajo examina el razonamiento jurídico del Tribunal, su interpretación de los artículos 75 inciso 22 y 99 inciso 11 de la Constitución Nacional, su referencia a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y las implicancias de la decisión para el principio de separación de poderes y la incorporación de tratados internacionales en el derecho constitucional argentino.

Palabras clave

Derecho constitucional argentino, incorporación de tratados, ratificación, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Convenio OIT N.º 173

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. Introduction

The judgment in *Acevedo, Eva María v. Manufactura Textil San Justo S.A.* (hereinafter Acevedo)[2] constitutes a defining moment in Argentine jurisprudence concerning the relationship between international treaty law and domestic constitutional requirements. At its core, the ruling clarifies a long-contested question: whether a treaty approved by Congress may become enforceable within the domestic legal order in the absence of formal ratification by the Executive Branch.

The case arose when the Administración Federal de Ingresos Públicos (Federal Administration of Public Revenues, AFIP) challenged a bankruptcy distribution plan that granted priority to labor claims on the basis of the Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention No. 173 (hereinafter, the 'ILO Convention 173')[3] and the precedent *Pinturas y Revestimientos Aplicados S. A*.[4] The Corte Suprema de Justicia de la Nación (Supreme Court of Justice of the Nation, CSJN) ruled in favor of AFIP and, in doing so, delivered a far-reaching doctrinal clarification. The Court expressly overruled *Pinturas y Revestimientos*, holding that reliance on an unratified treaty as binding domestic law constituted a grave and manifest constitutional error.

This article analyzes the Acevedo judgment considering Argentine constitutional law—particularly Articles 75(22) and 99(11)—and the Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT).[5] It argues that the decision reaffirms the indispensable role of the Executive in the treaty-making process and confirms that legislative approval alone does not suffice to generate enforceable domestic legal effects.

2. Case Background

Eva María Acevedo, a former employee of Manufactura Textil San Justo S.A., sought recognition of her labor claims as privileged in the company's bankruptcy proceedings. The trustee prepared a distribution plan favoring verified labor creditors, citing Law 24.285—which approved ILO Convention No. 173—and the precedent *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.* as its legal basis. This meant that the

[2] Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). *Acevedo, Eva María v. Manufactura Textil San Justo S.A.* CSJ 1559/2018/RH1 (2025), https://shorturl.at/sWaiE
[3] ILO. C173 - Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173), adopted on 23 June 1992, entered into force on 8 June 1995. https://shorturl.at/jkJpA
[4] CSJN. *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.* Fallos 337:315 (2014). https://shorturl.at/ajR0d
[5] Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, (UNTS) vol. 1155, p. 331. The VCLT was approved through Law 19.865, on 3 October 1972, ratified by Argentina on 5 December 1972 and it entered into force for Argentina on 27 January 1980.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

distribution draft was made exclusively in favor of the verified labor claims, displacing the claims of state agencies, whether national, provincial, or municipal.

AFIP contested the plan, arguing that the order of payment should be governed by Law 24.522 Ley de Concursos y Quiebras (the Bankruptcy and Insolvency Act)[6] and that ILO Convention No. 173 had not been properly incorporated into domestic law due to the absence of executive ratification. The trial court upheld AFIP's position and ordered the trustee to reformulate the distribution plan in accordance with domestic bankruptcy law. It held that *Pinturas y Revestimientos* was inapplicable, characterizing its reliance on Convention No. 173 as erroneous, given that the Convention had never entered into force for Argentina.

The court reasoned that although Convention No. 173 had been approved by Congress through Law 24.285, such approval merely authorized the Executive to ratify the treaty at the international level pursuant to Article 75(22) of the Constitution. Absent a distinct act of ratification by the Executive -as required by Article 99(11) of the Constitution and Article 7(2)(a) of the VCLT- the Convention was not binding on Argentina and could not be applied by domestic courts. This follows from three considerations: first, the validity of a treaty or convention in the domestic legal order coincides with its validity at the international level; second, the domestic law approving a treaty does not, in itself, "transform" the international convention into domestic law; and third, although Law 24.285 employs the term "ratified," ratification as an internationally binding act of the State does not consist in the legislative approval provided for in Article 75(22) of the National Constitution. Rather, such approval merely authorizes the National Executive to proceed with ratification at the international level[7] (*Acevedo*, paragraph 2º).

The appellate court reversed this decision, reinstating the labor preference in favor of Ms. Acevedo. In reaching its decision, the tribunal concluded that the ruling of the trial court departed from the precedent established by the CSJN in *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.* and invoked the principle embodied in Article 27 of the VCLT, according to which a State may not invoke its internal law as justification for failing to perform a

[6] Ley 24.522, *Ley de Concursos y Quiebras*. Approved on 20 July 1995, Partially Enacted on 7 August 1995. https://shorturl.at/ZKrn7

[7] "Article 75.- Congress is empowered: […] 22.- To approve or reject treaties concluded with other nations and international organizations, and concordats with the Holy See. Treaties and concordats have a higher hierarchy than laws […]".

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

treaty. It also emphasized the institutional authority of Supreme Court precedent and the obligation of lower courts to follow it (*Acevedo*, paragraph 3º).

The Supreme Court ultimately reversed the appellate judgment, concluding that ILO Convention No. 173 was not legally binding in Argentina due to the absence of executive ratification.

3. Relevant Supreme Court Precedents

As Gil Domínguez has observed, Supreme Court jurisprudence on this issue may be grouped into two lines of cases. The first includes *Sullivan*[8], *Clínica Marini*[9], and *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.*, in which the Court applied ILO Convention No. 173 to grant labor claims priority over other creditors. The second group includes *Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia*[10] and *Institutos Médicos Antártida*[11], where the Court addressed the application of human rights treaties - particularly the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities[12]- to prioritize claims involving children with disabilities (Gil Domínguez, 2025).

In the first group of cases, Convention No. 173 was treated as a binding treaty with *supra-legal* status[13] and applied directly. In the second group, it was cited more indirectly as supporting interpretive reference.

Among the current members of the Court, Justice Lorenzetti applied this interpretive approach in *Sullivan* and *Clínica Marini* but did not participate in *Pinturas y Revestimientos*. Justice Rosatti relied on similar reasoning in *Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia* and *Institutos Médicos Antártida*.

---

[8] CSJN. *Sullivan, Silvia Mónica y otros c/ Ultracomb Puntana S.R.L.* - medida cautelar - emb. preventivo - recurso extraordinario de inconstitucionalidad. Fallos 335:2019 (2012). https://shorturl.at/xkxmK

[9] CSJN. *Clínica Marini S.A. s/ quiebra*. Fallos 336:908 (2013). https://shorturl.at/hbmBo

[10] CSJN. *Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/ quiebra s/ incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros*. Fallos 341:1511 (2018). https://shorturl.at/zxYQj

[11] CSJN. *Institutos Médicos Antártida s/ quiebra s/ inc. de verificación* (R.A.F. y L.R.H. de F.). Fallos 342:459 (2019). https://tinyurl.com/mtufk5na

[12] *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Done at New York, 13 December 2006. Entry into force 3 May 2008, in accordance with article 45(1). UNTS, vol. 2515, p. 3.

[13] Supra-legal status refers to a hierarchical position in which a norm has authority above ordinary legislation but below the Constitution. Laws with supra-legal status prevail over conflicting statutes enacted by the legislature, which must be interpreted and applied consistently with those higher-ranking norms.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

4. Legal Issues Raised

The Court was required to determine whether the precedent established in *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.* should be maintained or whether compelling constitutional reasons justified its abandonment.

Specifically, the Court addressed three interrelated questions:

a) Does Congressional approval (Law 24.285) alone make the treaty enforceable?
b) Does the lack of Executive ratification render ILO Convention 173 inapplicable domestically?
c) Should the Pinturas precedent be overturned under constitutional and international law?

5. Treaty Incorporation under the Argentine Constitution

The coexistence of international and domestic legal systems requires States to determine how international obligations are given effect internally. This inquiry traditionally revolves around two questions: whether incorporation is required, and, if so, the hierarchical status of international norms within domestic law (Arredondo, 2012, p. 91). This article focuses primarily on the first issue.

Comparative constitutional practice reveals two principal approaches. Under *monist* theories, international law is automatically incorporated into domestic law as part of a unified legal order (Kelsen, 1946, pp. 369-370). *Dualist* theories, by contrast, require a distinct act of transformation or reception before international norms may be applied domestically. Both approaches recognize that peremptory norms[14] of international law (*jus cogens*) bind States irrespective of domestic incorporation procedures. "These peremptory norms may exist alongside other international norms that only become binding after they are adopted by the State according to its domestic constitutional processes, either through direct incorporation or through transformative legislation." (Shelton, 2012, p. 2).

Argentina adopts a mixed system. Treaties can be concluded either in 'proper form' or in a 'simplified form.' Treaties concluded in *proper form* require three distinct steps: negotiation and signature by the Executive; approval or rejection by Congress; and a

[14] Peremptory norms of international law (jus cogens) are fundamental rules accepted and recognized by the international community of states as norms from which no derogation is permitted. They prevail over all other rules of international law, and any treaty or act that conflicts with them is void.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

subsequent act by the Executive expressing the State's consent to be bound at the international level, typically through ratification. Only upon completion of these stages, and entry into force under the treaty's own terms, does a treaty become binding both internationally and domestically.

In contrast, agreements concluded in *simplified form* may become binding through acts other than ratification—such as an exchange of notes—without requiring parliamentary involvement. These instruments typically concern matters falling within the exclusive competence of the Executive Power or situations in which prior legislative authorization has already been granted. The number of such simplified agreements is considerable. This practice is legally permissible because international law does not prescribe any particular form as a condition for the validity of treaties (Raustiala, 2005, p. 581).

The Argentine Constitution makes no explicit reference to treaties concluded in simplified form. As the Supreme Court emphasized in *Acevedo*, Articles 99(11)[15] and 75(22) of the Constitution assign distinct and complementary roles to the Executive and Legislative branches. Congressional approval does not replace ratification; it merely authorizes the Executive to perform that act.

The conclusion of treaties constitutes a complex federal act, as repeatedly affirmed by the CSJN, including in the landmark case *Ekmekdjián v. Sofovich*[16]. In the constitutionally prescribed process for concluding international treaties, the Executive Power negotiates and signs the instruments, while the National Congress exercises its authority to approve or reject them through federal legislation. Subsequently, the Executive Power proceeds to ratify those treaties that have been "approved by law." Both branches therefore intervene in the production of a single federal act endowed with both domestic and international legal effects. This "complex federal act" entails a structured

[15] The Executive Power "... concludes and signs treaties, concordats, and other agreements required to maintain good relations with international organizations and foreign powers...".

[16] The Court explicitly cites the *Ekmekdjian v. Sofovich case* (Fallos: 315:1492), where it had already established that the incorporation process of treaties requires Executive ratification as a *sine qua non* final stage. This doctrine was reiterated in *Méndez Valles* (Fallos: 318:2639) and has been maintained by the Court in rulings related to foreign affairs, such as *Cafés La Virginia SA* (Fallos: 325:380), *Massa* (Fallos: 330:1135), which recognized the role of the Executive in the international representation of the Argentine State. See also, among others, *Fibraca Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande* (1993), *Servini de Cubría, M. c. Arte Radiotelevisivo Arg. S.A. y Borensztein, Mauricio* (1992); *Serra, Fernando Horacio y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/recurso de hecho* (1993); *Hagelin, Ragnar c. P.E.N. s/juicio de conocimiento* (1993); *Artigue, Sergio Pablo s/incidente de restitución de detenido* (1994), *Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/homicidio calificado y asociación ilícita y otros* (2004).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

process in which legislative approval and executive ratification are jointly required for a treaty to acquire legal force within the domestic legal order. The Court reaffirmed this doctrine in *Méndez Valles* (Fallos: 318:2639, para. 9).

Beyond the powers enumerated in Article 99(11), the Argentine Constitution assigns the Executive a series of functions that clearly underscore the centrality of foreign relations within its constitutional remit. Among other powers, the President is authorized to "appoint and remove ambassadors, plenipotentiary ministers, and chargés d'affaires, with the advice and consent of the Senate" (Art. 99 [7]), and to "declare war and order reprisals with the authorization and approval of Congress" (Art. 99 [15]). Additional provisions further confirm the Executive's leading role in the conduct of the State's external relations (Art. 99 [13] and [16]).

The Court has consistently recognized the central role of the President in the conduct of international relations, emphasizing that "it is the National Executive Branch that holds the authority to represent the Argentine Republic in matters that may involve the country's responsibility in the international sphere, since it has been constitutionally entrusted with the conduct of the Nation's foreign relations" (*Carranza Latrubesse*, Fallos: 325:380 [2002]; *Lavado*, Fallos: 330:1135, para. 13).

6. The Effect of the Executive's Failure to Ratify ILO Convention No. 173

Although, following the 1994 constitutional reform, there is no longer any doubt as to the primacy of international law over domestic law, its practical application continues to encounter a significant difficulty arising from the distinction between "operational" and "programmatic" treaties—a differentiation developed by the Supreme Court in *Ekmekdjian v. Sofovich*. In that decision, the Court held that "treaties are operational when they contain provisions that are sufficiently specific with respect to the factual situations they regulate so as to allow for their immediate application."

This judicial construction, which predates the constitutional reform, has given rise to an a *contrario sensu* interpretation: namely, the implicit recognition of "programmatic" treaties. Yet no such distinction is found in the constitutional text itself. As a result, it has become procedurally possible to challenge the direct applicability of international law unless it can be shown that the relevant treaty provisions are operational in nature.

This line of reasoning—aimed at distinguishing between operational and programmatic treaty provisions—was relied upon by the Attorney General of the Nation

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

in the *Sancor* case and is more broadly recurrent in Argentine judicial practice. It reflects an understanding according to which international treaties are deemed to contain both immediately enforceable and merely programmatic clauses.

In the case under analysis, the appellate court overturned the trial court's decision and set aside the order to revise the proposed distribution plan. It held that the legislative approval of ILO Convention No. 173 through Law 24.285 sufficed to incorporate the Convention into the Argentine legal system, rendering it directly applicable within the domestic legal order. On that basis, the appellate court concluded that the privilege accorded to labor claims was *operative*.

This reasoning raises a central question: does congressional approval of an international treaty -such as that granted by Law 24.285- suffice to make it domestically enforceable? Ratification remains the oldest and most formal means by which a State expresses its consent to be bound by a treaty.

The appellate court held that legislative approval of Convention No. 173 sufficed to incorporate it into domestic law. The Supreme Court rejected this view, reaffirming that approval and ratification are constitutionally distinct acts.

The Court relied on long-standing constitutional practice and jurisprudence, noting that since the origins of the Argentine Republic, Presidents have consistently ratified treaties approved by Congress, acting on the conviction that such ratification was constitutionally required. The enactment of Law 24.080, which conditions the domestic effects of treaties on the publication of their ratification, further confirms this understanding.

Accordingly, the Court held that the absence of executive ratification prevented Convention No. 173 from entering into force for Argentina and, consequently, from producing legal effects in domestic bankruptcy proceedings.

7. The Vienna Convention on the Law of Treaties

The Court's reasoning is firmly grounded in the VCLT, which Argentina approved by Law 19.865 and ratified in 1972. Articles 7, 11, and 14 establish that consent to be bound is ordinarily expressed through ratification unless the treaty provides otherwise. This rule is firmly established in international legal doctrine and has been consistently observed in the State's practice since the founding of Argentina's constitutional order.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Article 11 of the VCLT establishes that consent to be bound may be expressed through other means if the treaty so provides or if the parties so agree. However, ILO Convention 173 expressly requires ratification and notification to the Director-General of the ILO. Since no such act occurred, Argentina never became a party to the Convention (Acevedo, para. 19, *in fine*). The Court emphasized that using the word *ratifícase* (ratifies) in a congressional statute does not equate to actual ratification, as defined under international law and constitutional doctrine. The tribunal therefore concluded that neither Article 27 of the VCLT nor considerations of international responsibility were applicable, as no binding treaty obligation existed.

8. Overruling Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.

In *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.*, the Supreme Court held that the mere enactment of an approval law was sufficient to incorporate a treaty into domestic law, even conferring upon it supra-legal status. In *Acevedo*, however, the Court sharply criticized this doctrine, describing it as a "grave and clear constitutional error" (paras. 20–22). It is important to note that the *Pinturas* ruling had immediate practical consequences: it displaced fiscal privileges in bankruptcy proceedings in favor of labor claims based on an unratified treaty. This practical impact ultimately prompted the Court's re-evaluation of the doctrine.

The Supreme Court expressly overruled *Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.*, holding that it conflated parliamentary approval with ratification and improperly treated an unratified treaty as binding domestic law. The Court stressed that laws approving treaties are not *materially* legislative in nature; they do not, by themselves, create general rights or obligations for individuals (Arredondo, 2012, p. 41). The Court also underscored that the ILO does not recognize Argentina as a party to Convention No. 173, a fact that further reinforces its position (para. 19).

The Court reaffirmed that domestic courts must respect the constitutionally prescribed process, noting that precedents that disregard this requirement threaten legal certainty, compromise institutional integrity, and jeopardize Argentina's compliance with its international obligations.

By correcting this doctrinal error, the Court restored coherence to the constitutional distribution of powers and reinforced legal certainty.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

9. Implications for the Separation of Powers

The *Acevedo* decision reinforces a strict separation of powers in treaty-making and foreign relations. It prevents the Legislative from effectively binding the State internationally without Executive consent and preserves the President's constitutional authority over foreign affairs.

The ruling also provides guidance to domestic courts, ensuring that international norms are applied only once they have been validly incorporated. This protects both the principle of legality and Argentina's international responsibility.

Conclusion

The Supreme Court's decision in *Acevedo* constitutes a reaffirmation of the constitutional limits governing treaty incorporation in Argentina. By clarifying the non-binding status of unratified treaties and overruling contrary precedent, the Court restored doctrinal coherence and strengthened the separation of powers.

The ruling represents a significant reinforcement of institutionalism. It restores a doctrine rooted in the origins of Argentine constitutionalism and upholds the logic of checks and balances inherent in the republican system. By controlling the process through which international norms are incorporated, it prevents the automatic application of non-binding norms, clarifies institutional roles, and ensures that judicial decisions are not based on provisions not yet in force. Politically, it safeguards the coherence of foreign policy, a core function of the Executive.

By grounding its reasoning in both the Argentine Constitution and the Vienna Convention on the Law of Treaties, the Court has established a durable precedent likely to influence future cases involving labor rights, international obligations, and constitutional interpretation. The decision underscores that international engagement must occur within the framework of domestic constitutional processes, thereby ensuring both legal validity and democratic accountability.

Taken together, the judgment enhances legal predictability, safeguards institutional roles, and ensures that international engagement occurs within constitutionally prescribed procedures. It is a significant milestone in contemporary Argentine constitutional jurisprudence.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

References

Arredondo, R. (2012). *Manual de derecho Internacional Público*. La Ley.

Aust, A. (2007). *Modern Treaty Law and Practice* (2º ed). Cambridge University Press.

Constitution of the Argentine Nation. Article 75(22), August 22, 1994. http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf

Convention on the Rights of Persons with Disabilities. UNTS, vol. 2515.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acevedo, Eva María v. Manufactura Textil San Justo s/ quiebra, CSJ 1559/2018/RH1; April 3, 2025. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/FALLO%20CSJ%20001559_2018_RH001.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/ quiebra s/ incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros. Judgments 341:1511; November 6, 2018. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-francesa-filantropica-beneficencia-quiebra-incidente-verificacion-credito-lar-otros-fa18000139-2018-11-06/123456789-931-0008-1ots-eupmocsollaf?

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Clínica Marini S.A. s/ quiebra. Judgments 336:908. August 1, 2013. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-clinica-marini-sa-quiebra-fa13000110-2013-08-01/123456789-011-0003-1ots-eupmocsollaf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de hecho. Judgements 315:1492; July 7, 1992. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Institutos Médicos Antártida s/ quiebra s/ inc. de verificación (R.A.F. y L.R.H. de F.). Judgements 342:459; March 26, 2019. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-institutos-medicos-antartida-quiebras-inc-verificacion-raf-lrh-fa19000045-2019-03-26/123456789-540-0009-1ots-eupmocsollaf

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Méndez Valles, Fernando c/ A.M. Pescio SCA. s/ ejecución de alquileres. Judgements 318:2639; December 26, 1995. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendez-valles-fernando-am-pescio-sca-ejecucion-alquileres-fa95000433-1995-12-26/123456789-334-0005-9ots-eupmocsollaf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pinturas y Revestimientos aplicados SA s/ quiebra. Judgements 337:315; March 26, 2014. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-pinturas-revestimientos-aplicados-sa-quiebra-fa14000043-2014-03-26/123456789-340-0004-1ots-eupmocsollaf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sullivan, Silvia Mónica y otros c/ Ultracomb Puntana S.R.L. s/ medida cautelar - emb. preventivo - recurso extraordinario de inconst. Judgements 335:2019; October 9, 2012. https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-sullivan-silvia-monica-otros-ultracomb-puntana-srl-medida-cautelar-emb-preventivo-recurso-extraordinario-inconst-fa12000192-2012-10-09/123456789-291-0002-1ots-eupmocsollaf

Gil Domínguez, A. (2025). *El caso Acevedo: acreencias laborales, procesos de quiebra y Convenio OIT Nº 173*. Palabras de Derecho. https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5865/El-caso-Acevedo-acreencias-laborales

ILO. C173 - Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173), adopted on 23 June 1992, entered into force on 8 June 1995.

Jennings, R.Y. & Watts, A. D. (1992). *Oppenheim's International Law* (ed.) (9º ed). Longman.

Kelsen, H. (1946). *General Theory of Law and the State*. Cambridge University Press.

Law 24.522, *Ley de Concursos y Quiebras*. Approved on 20 July 1995. Partially Enacted on 7 August 1995.

Raustiala, K. (2005). Form and Substance in International Agreements. *American Journal of International Law*, *99*(3), 581-614.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Shelton, D. (2012). *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion*. Oxford University Press.

Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT). United Nations, Treaty Series (UNTS), vol. 1155.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

La ruptura del patrón de equidistancia
Redefinición de la política exterior argentina hacia Medio Oriente
Breaking the pattern of equidistance
Redefining Argentina's foreign policy towards the Middle East

Said Chaya[17]

Resumen: Este artículo analiza el posicionamiento argentino frente al conflicto árabe-israelí, comenzando con el patrón de equidistancia e identificando un quiebre en torno a la llegada de Javier Milei al poder. Desde una perspectiva constructivista del análisis de política exterior, se sostiene que dicha ruptura no puede entenderse como un mero realineamiento, sino como un reposicionamiento derivado de la toma de posición del jefe de Estado en tanto líder, que infunde a la política exterior de sus creencias personales, forzando una reinterpretación de la disputa desde lo moral y lo simbólico. Los resultados constituyen un aporte al debate sobre los cambios en política exterior en contextos de alta personalización e ideologización del poder político.

Palabras clave

Javier Milei, política exterior, equidistancia, ruptura, Medio Oriente

Abstract: This article analyzes Argentina's stance on the Arab-Israeli conflict, beginning with the pattern of equidistance and identifying a turning point following Javier Milei's rise to power. From a constructivist perspective of Foreign Policy Analysis, it argues that this rupture cannot be understood as a mere realignment but rather as a repositioning stemming from the head of state's role as a leader, which infuses foreign policy with his personal beliefs, forcing a reinterpretation of the dispute from moral and symbolic

[17] Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Director de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y del Núcleo de Estudios de Medio Oriente de la Universidad Austral (Argentina). Contacto: schaya@austral.edu.ar

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

perspectives. The findings contribute to the debate on foreign policy shifts in contexts of high personalization and ideologization of political power.

Keywords

Javier Milei, foreign policy, equidistance, rupture, Middle East

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. Enfoque teórico y diseño de la investigación

Este trabajo tiene como objetivo profundizar de manera descriptiva y explicativa en lo que fue el patrón de equidistancia adoptado por la Argentina frente al conflicto árabe-israelí, para luego analizar de qué manera la elección de Javier Milei como presidente en 2023 y las políticas adoptadas desde entonces marcaron un quiebre de ese modelo. Para ello, se reconstruyó el concepto de equidistancia para la política exterior argentina hacia Medio Oriente desde una perspectiva histórica, identificando continuidades y cambios a partir de los distintos presidentes que se han sucedido en el sillón de Rivadavia. El recurso a la historia como disciplina auxiliar en este texto de análisis político resultó útil para identificar los patrones de continuidad que han permitido conceptualizar a la equidistancia como herramienta de política exterior caracterizada por su estabilidad.

En cuanto a su enfoque teórico, este trabajo se inscribe dentro del constructivismo, especialmente en la corriente del análisis de la política exterior (APE), fundamentalmente orientado a la toma de decisiones. Para ello, se analizaron gestos y discursos del presidente Milei relacionados con el conflicto en Medio Oriente. El estilo de comunicación de Milei, que busca el contacto directo con sus seguidores y es favorable a intervenir en los medios dando definiciones claras, ha favorecido la elección del caso.

Los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales, especialmente aquellos que tienen que ver con el APE, han puesto su mirada en el impacto que los *decision makers* tienen en las relaciones entre los actores del sistema internacional. En ese contexto, sin desdeñar la importancia que toma el interés nacional y el comportamiento racional que guía a un funcionario de gobierno con profesionalidad, sus gustos e inclinaciones se ponen en juego al momento de decidir sobre cuestiones de política exterior. La pregunta es hasta qué punto el gusto y la personalidad del funcionario se filtran entre los muros de la decisión política. Como indican Sánchez y Acosta (2020), el APE:

> Busca identificar a través de diferentes niveles de análisis, teorías y estudios de caso los factores y procesos que inciden en la toma de decisiones en materia de política exterior de los Estados [...]. Las principales investigaciones del APE se han centrado en procesos cognitivos, la personalidad de los líderes, dinámicas de grupos pequeños, procesos organizacionales y burocráticos, la cultura, la agenda doméstica, los atributos de los Estados y los efectos del sistema internacional. [...] Valora el papel de los seres humanos como tomadores de decisiones y su capacidad de agencia. (pp. 153-154)

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

En cuanto al período de estudio, este abarcó desde 1947, cuando se adoptó el Plan de Partición, hasta el final de la primera mitad del mandato de Milei, que tuvo como marco las elecciones legislativas nacionales de 2025. En ese contexto, la guerra de Gaza (2023-2025), que coincide con la presidencia de Milei, habilitó opiniones fuertes en torno a la posición argentina con respecto al conflicto árabe-israelí. Para ello, se recurrió a la recolección de información primaria, como votaciones ante los órganos de las Naciones Unidas y discursos del Poder Ejecutivo, y también secundaria, haciendo uso de fuentes de opinión especializada.

Al comenzar con ciertas precisiones conceptuales, parece importante destacar que no hay un acuerdo unánime en torno a los países que se incluyen cuando hablamos de Medio Oriente. Los lazos históricos, lingüísticos y culturales entre las naciones de la región suelen alentar a que la bibliografía vigente use de manera preferente el concepto de "Medio Oriente y Norte de África" (MENA) o bien, desde perspectivas críticas, "Asia del Sudoeste y África del Norte" (SWANA). Al mismo tiempo, la Comisión Económica y Social para Asia Oriental (ESCWA), el organismo de coordinación regional del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, coordina ciertas políticas regionales de la organización internacional. Funciona en Beirut y son miembros de este grupo los siguientes países:

- Ubicados en el norte de África: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Yibuti y Somalia.
- Ubicados en la península Arábiga: Líbano, Siria, Palestina, Jordania, Irak, Arabia Saudita, Kuwait, Catar, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Omán y Yemen.

Este trabajo consideró a estas veintiún naciones, a las que sumó otras tres que poseen fuertes lazos históricos y políticos con las ya mencionadas. Es el caso de Turquía, Israel e Irán. Globalmente, estos veinticuatro países son considerados para este trabajo como partes integrantes de la región MENA.

En la relación que sostiene la Argentina con los países de Medio Oriente, el conflicto árabe-israelí juega un rol fundamental. El uso de la categoría "árabe-israelí" en lugar de "palestino-israelí" deriva de la convicción de que la disputa posee un enfoque geográfico más amplio, es decir, es mayor a la que separa a palestinos e israelíes, especialmente en una zona donde las situaciones a nivel doméstico adquieren rápidamente una retroalimentación con la situación regional. Con las sucesivas guerras árabe-israelíes (1948-1949, 1956, 1967 y 1973), la Declaración de Jartum de la Liga

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Árabe (1967), los enfrentamientos con el Líbano (1978, 1982 y 2006) y la expansión regional de la guerra en Gaza (2023-2025), queda manifiesto que el conflicto está atado no solo a los destinos de Palestina sino también a las relaciones de Israel con otros Estados de Medio Oriente, especialmente los árabes. Aunque hubo iniciativas que lograron la normalización de las relaciones con algunos de ellos (Egipto en 1979; Jordania en 1994; Bahréin, Sudán, Marruecos y los Emiratos Árabes Unidos en 2020), queda de manifiesto que la situación entre los países que componen la región dista de ser pacífica. Por ello, parece ser más adecuado hablar de un conflicto árabe-israelí en lugar de palestino-israelí.

En torno al conflicto árabe-israelí, Argentina sostuvo tradicionalmente la equidistancia como una forma de aproximación al problema. Este posicionamiento no fue una abstención sistemática que llevaba a una especie de neutralidad pasiva, sino un patrón relacional activo que adoptó ciertos elementos, como el reconocimiento al Estado de Israel y al derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, junto con el multilateralismo como marco de legitimación. La equidistancia, entonces, emergió como estrategia de equilibrio simbólico destinada a preservar e incluso profundizar con el tiempo los buenos vínculos con los actores internacionales y domésticos envueltos en el conflicto. Se trató de una táctica nacional, aplicable en el escenario externo, pero con consecuencias locales, que se proyectó con estabilidad en el largo plazo.

La adopción de la equidistancia generó un marco de estabilidad que se mantuvo operativo a lo largo de más de siete décadas. Ello no anuló la existencia de ciertos vaivenes en función de posicionamientos de mayor alcance dentro de los planeamientos exteriores de los presidentes de turno, como sucedió, por ejemplo, durante el menemismo o el kirchnerismo. Pero, tal como sostenemos en este trabajo, ninguno de esos vaivenes implicó rupturas dramáticas con la estrategia de la equidistancia, al menos hasta 2023.

La equidistancia fue perfectamente compatible con la vocación de liderazgo regional de la Argentina. Se trató de una medida altamente racional que permitía un posicionamiento previsible, en adhesión a un marco normativo internacional que permitía generar situaciones de alineamiento en América Latina. Lejos de ser el posicionamiento de un presidente, respondía a la tradición diplomática de un país. Además, su carácter lógico implicaba un bajo costo en el tratamiento del asunto con otros actores globales que alentasen posicionamientos más binarios. Desde el APE, este patrón puede interpretarse como algo más que una tradición: fue un dispositivo institucional que limitó históricamente la incidencia de las preferencias individuales del líder en la política exterior argentina. Luego, la llegada de Javier Milei supuso una ruptura de ese patrón.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

2. Las relaciones de Argentina con Medio Oriente: vínculos, actores y condicionantes estructurales

La región conocida como Medio Oriente y Norte de África,[18] habitualmente referida por sus siglas en inglés MENA, ha jugado un lugar periférico en la agenda de la República Argentina, fundamentalmente debido a la distancia y a la capacidad muy limitada que ha tenido el país de hacer valer de manera efectiva sus intereses nacionales en aquel territorio. Sin embargo, en las últimas dos décadas, gracias al empuje de Brasil, que de la mano del presidente Lula promovió un acercamiento político a la región, y al ejemplo chileno, que busca concretar acuerdos comerciales especialmente con los países del Golfo Pérsico, la zona de Medio Oriente comenzó a generar mayor interés entre los argentinos, en tanto se convirtió en una tierra de cooperación interregional y oportunidades para los productos y servicios nacionales.

Esta situación de sucesivo distanciamiento y redescubrimiento encierra una paradoja, porque a finales del siglo XIX y comienzos del XX, con el auge migratorio en Argentina, el país recibió un importante números de árabes y judíos. Los primeros les disputaron a los franceses su condición de "tercera colectividad" en número de inmigrantes, detrás de los italianos y los españoles, mientras los segundos se han contado entre el grupo más numeroso asentado en un país latinoamericano.

Independientemente de ello, la cuestión árabe-israelí, generada a partir de la división del antiguo territorio de Palestina, como una de las problemáticas globales más antiguas y persistentes, se ha filtrado en la agenda local, especialmente en los momentos de mayor intensidad de la crisis. Argentina, en tanto es un país con vocación de liderazgo regional, encontró en una postura de cautela y equilibrio diplomático una posición en la cual descansar con cierta comodidad.

[18] La lista de países que integran la región no es estándar. Para este trabajo se adoptó una que consiste en incluir a los países miembro de la Liga Árabe, es decir, todos aquellos países que tienen al árabe como idioma oficial, junto a países no árabes incluidos habitualmente en la lista por los organismos de la ONU y de gran relevancia para la dinámica regional, como Irán, Israel y Turquía.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Cuadro 1. Representaciones diplomáticas de Medio Oriente en Argentina y representaciones argentinas en Medio Oriente

N.	Estado / Delegación	Representación en Argentina	Representación de Argentina
1	Autoridad Nacional Palestina	Embajada en Buenos Aires	Oficina de Representación en Ramallah
2	Emiratos Árabes Unidos	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Abu Dabi
3	Estado de Israel	Embajada en Buenos Aires; consulados honorarios en Córdoba, Mendoza, Posadas y Cipoletti	Embajada en Tel Aviv
4	Estado de Kuwait	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Kuwait
5	Estado de Libia	Embajada en Buenos Aires	Sin representación; la embajada cerró en 2018
6	Estado de Catar	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Doha
7	Reino de Arabia Saudita	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Riad
8	Reino de Bahréin	Sin representación	Embajada concurrente en Riad (Arabia Saudita)
9	Reino de Marruecos	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Rabat
10	Reino Hachemita de Jordania	Consulado honorario en Buenos Aires	Embajada concurrente en Damasco (Siria)
11	República Árabe de Egipto	Embajada en Buenos Aires	Embajada en El Cairo
12	República Árabe Siria	Embajada en Buenos Aires; consulados honorarios en Santiago del Estero, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán	Embajada en Damasco
13	República Argelina Democrática y Popular	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Argel
14	República de Irak	Sin representación	Sin representación; la embajada cerró en 1991

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

15	República de Sudán	Sin representación	Embajada concurrente en El Cairo (Egipto)
16	República de Turquía	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Ankara y consulado en Estambul
17	República de Yemen	Sin representación	Embajada concurrente en Riad (Arabia Saudita)
18	República de Yibuti	Sin representación	Embajada concurrente en Adis Abeba (Etiopía)
19	República Federal de Somalia	Sin representación	Embajada concurrente en Nairobi (Kenia)
20	República Islámica de Irán	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Teherán
21	República Islámica de Mauritania	Sin representación	Embajada concurrente Túnez (Túnez)
22	República Libanesa	Embajada en Buenos Aires; consulados honorarios en Córdoba, Tucumán, Corrientes y Mendoza	Embajada en Beirut
23	República Tunecina	Embajada en Buenos Aires	Embajada en Túnez
24	Sultanato de Omán	Sin representación	Embajada concurrente en Riad (Arabia Saudita)

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación.

Como se observa en el cuadro 1, la representación regional de Medio Oriente en nuestro país es muy nutrida. Los principales grupos migratorios presentan, además de la sede diplomática, una red de consulados honorarios en ciudades de referencia del interior del país. En la actualidad, únicamente dos embajadas permanecen cerradas: la de Bagdad (Irak), que cerró durante la guerra del Golfo en 1991, y la de Trípoli (Libia), que se trasladó en 2018, con motivo del recrudecimiento de los enfrentamientos en ese país. Además, funciona en Buenos Aires una sede de la Liga de Estados Árabes desde 2008.[19]

[19] La Liga Árabe obtuvo estatus diplomático en Argentina en 1958 y ese mismo año abrió una oficina en Buenos Aires. La sede cerró en 1993. En 2006, las autoridades de la Liga manifestaron su interés por reabrirla, situación que se produjo finalmente en 2008.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

En el Poder Legislativo también funcionan los llamados "grupos parlamentarios de amistad". Estos comités se conforman para promover la cooperación parlamentaria entre en diferentes tópicos. Por una parte, en la Cámara de Diputados de la Nación, hay grupos de Palestina, Israel, Catar, Arabia Saudita, Marruecos, Egipto, Siria, Líbano, Turquía y Túnez. Por otra, en el Senado de la Nación, hay comités de Israel, Turquía y Medio Oriente y África del Norte, que agrupa a los miembros de la Liga Árabe.

Junto con las instituciones que representan políticamente a los Gobiernos extranjeros y otros que promueven lazos de cooperación oficiales como los grupos parlamentarios, existen otras entidades que alimentan la red de vinculaciones entre Argentina y Medio Oriente. En cuanto a las comunidades islámicas en Buenos Aires promovidas por la migración más temprana, se destacan la Asociación Árabe Argentino-Islámica (AAAI, fundada en 1959) y el Centro Islámico de la República Argentina (CIRA, fundado en 1931); junto a ellas, convive el Centro Cultural Islámico "Rey Fahd" (CCIAR, fundado en 2000), sostenido por el Reino de Arabia Saudita desde los noventa. Por otra parte, la comunidad judía cuenta con la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA, fundada en 1894), enfocada en el bienestar y el desarrollo de sus miembros, y en la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA, fundada en 1935), que promueve posiciones políticas y agrupa a numerosas entidades judías en el país. Un rol similar a esta última aspira a cumplir la Confederación de Entidades Argentino-Árabes (FEARAB, fundada en 1973), que durante algún tiempo estuvo patrocinada por el Gobierno sirio. La Unión Cultural Argentino-Libanesa (UCAL, fundada en 1972), reúne a una treintena de entidades libanesas y sirio-libanesas de la capital y el interior, en muchos casos centenarias, con el objetivo de preservar la cultura, articular acciones comunes y promover la cooperación entre ambos países. Aunque sienta posición en algunos temas, no posee respaldo oficial del Gobierno libanés. Por su parte, la Iglesia Católica cuenta con dos circunscripciones árabe-parlantes en el país: la Diócesis de San Charbel de los Maronitas en Buenos Aires (fundada en 1990), con sede en la mencionada capital, y el Exarcado Apostólico Greco-Melquita en Argentina (fundada en 2002), con asiento en Córdoba. Finalmente, el Patriarcado Ortodoxo de Antioquía, que agrupa principalmente a los descendientes de la migración de Medio Oriente, cuenta con una circunscripción, la Arquidiócesis de Buenos Aires y toda la Argentina (fundada en 1956), también con sede en la mencionada capital. Todas estas instituciones sostienen actividades benéficas, sociales, culturales y educativas de diferente envergadura en distintas localidades de la Argentina, lo que muestra que las relaciones entre este país y

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

la región bajo estudio supera ampliamente la vocación política de un determinado Gobierno y sus vaivenes.

3. La equidistancia como patrón histórico de la política exterior argentina: continuidades y tensiones

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, el sector partidario del Eje, particularmente numeroso entre las Fuerzas Armadas, admiraba la organización militar y el genio alemán y consideraba que esta guerra, al igual que la que se había desarrollado entre 1914 y 1919, no resultaba de interés para los asuntos estratégicos de la Argentina. Solo un sector marginal se referenciaba en Adolf Hitler y sus políticas antisemitas (Klich, 1992). A partir de 1944, desde su posición como vicepresidente, el general argentino Juan Perón promovió el alejamiento de los nacionalistas pro-Eje a la búsqueda de una posición más razonable, cercana a los Aliados. Ello derivó en tres acciones: 1) la dimisión de Orlando Peluffo, promotor a rajatabla de la neutralidad, como ministro de Relaciones Exteriores en enero de 1945; 2) la inmediata ruptura de relaciones diplomáticas con los miembros del Eje, y 3) la declaración de guerra a Alemania el 27 de marzo de ese año, a través del decreto 6945 del presidente Edelmiro Farrell. Hitler se suicidó el 20 de abril, apenas tres semanas más tarde (Klich, 1992).

Esta introducción resulta necesaria para comprender el alcance de posicionamientos futuros. Los primeros antecedentes de la intervención argentina frente al conflicto árabe-israelí lo constituye su postura en torno al Plan de Partición de Palestina, aprobado por la resolución 181 de la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1947. El documento promovió la creación de un Estado árabe y otro judío, mientras que la ciudad de Jerusalén sería considerada como *corpus separatum*. La mirada argentina era continuadora de aquel posicionamiento de posguerra: ante la falta de reconocimiento de Washington de su preeminencia en Sudamérica, Argentina acompañó al Reino Unido en la abstención, como una forma de balancear la ecuación entre los poderes y mostrar su independencia frente a otras naciones de América Latina que siguieron el voto afirmativo de Estados Unidos.

Además, la abstención era una forma de hacerse eco de las protestas que los árabes habían realizado a la propuesta de división territorial, con la expectativa de que el favor sería devuelto en el futuro, cuando fuera necesario contrarrestar numéricamente algún proyecto de Washington a través de los votos en alguno de los órganos de la institución

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

internacional. Ballofett (2018) agrega que las abstenciones obtenidas en América Latina, entre ellas, la de Argentina, estaban vinculadas al activismo de las comunidades de inmigrantes árabes asentadas en la región, que llevaron adelante una auténtica estrategia de diplomacia ciudadana por fuera de los canales diplomáticos. Sin embargo, la simpatía de los árabes estaba en un lugar secundario para el presidente Perón; el eje central de la abstención lo constituyó su intervención activa el juego de las grandes potencias, a la búsqueda de un mayor protagonismo para nuestro país (Klich, 1992).

A pesar de la implementación fallida del Plan de Partición, Argentina acató la votación y adoptó los parámetros promovidos por las Naciones Unidas, que postulaban la existencia de dos Estados contiguos que convivieran de manera pacífica: un Estado judío (Israel), existente dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, y un Estado árabe (Palestina), con un territorio definido, viabilidad y plena autodeterminación. Al término de la Primera Guerra Árabe-Israelí (1948-1949), Argentina e Israel entablaron relaciones diplomáticas.

En 1956 se desató la crisis de Suez. El presidente egipcio, Gamal Abdel Nasser, había decretado en julio de ese año la nacionalización forzosa del canal internacional, que permanecía bajo dominio de un consorcio administrado por el Reino Unido con participación francesa. Ello desató un problema internacional, que empujó a un pronunciamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de su resolución 118, emitida el 13 de octubre de ese año. La medida garantizaba la propiedad egipcia del canal, el pago las indemnizaciones necesarias a sus antiguos dueños y la garantía de que las nuevas autoridades permitirían el libre tránsito en tiempos de paz.

Sin embargo, el 23 de octubre, el Gobierno de Londres, liderado por el primer ministro Anthony Eden, concretó un acuerdo militar ofensivo secreto con Francia e Israel: el Pacto de Sèvres. Su objetivo era recuperar el control del paso acuático; para Israel, además, el acuerdo constituía una oportunidad para debilitar a Nasser ante una posible hipótesis de conflicto, ya que este estaba renovando el equipamiento militar egipcio y llevaba varios años bloqueando el estrecho de Tirán a los barcos israelíes. Pocos días después de la firma de aquel tratado, Israel invadió territorio egipcio aludiendo un “ataque preventivo” y dio comienzo a la Segunda Guerra Árabe-Israelí; fue auxiliado rápidamente por sus aliados. Llamativamente, y contrario a las expectativas franco-británicas, la posición del presidente estadounidense Dwight Eisenhower fue la de evitar una confrontación con Nasser. Washington creía que el líder panarabista podía resultar un activo valioso si se realizaba una aproximación adecuada. Por otra parte, el líder soviético

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Nikita Khruschev, con quien Nasser compartía un discurso anticolonial vinculado a la lucha popular, sostenía una posición similar. Ello llevó a que ambas superpotencias se mostrasen contrarias al accionar de los signatarios de Sèvres. El conflicto acabó rápidamente y el 30 de octubre ya habían cesado los ataques. Las Naciones Unidas desplegaron en el Sinaí su primera misión de mantenimiento de paz, llamada FENU (Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas).

En Argentina, los círculos universitarios, los grupos peronistas y los movimientos de izquierda manifestaron su rechazo a la medida encabezada por el Reino Unido y sus aliados. Aunque el presidente Perón había sido derrocado el año anterior, había entablado con asombrosa rapidez relaciones de cordialidad con el régimen de Muhammad Naguib primero y de Gamal Abdel Nasser después, con quienes compartía una agenda de corte nacional. Las instituciones árabes de Buenos Aires, entre ellas, el Club Sirio-Libanés "Honor y Patria", el Homs Club de Buenos Aires[20] y el Hogar Árabe de Berisso, organizaron colectas y llamaron a la movilización y al paro en solidaridad con el pueblo egipcio (Ballofett, 2018).

A pesar de todo, no era el sentir popular el motor que empujaba el posicionamiento argentino. La política exterior que implementaría el Palacio San Martín en relación con la problemática que tenía lugar en Medio Oriente estaba, una vez más, organizada en torno al juego de las grandes potencias. La llamada "Revolución Libertadora" había derrocado a Perón en 1955 e inaugurado una dictadura que permanecería en el poder hasta las elecciones de 1958. La presidencia estaba ahora en manos del general Pedro Aramburu. La retórica antiimperialista y confrontativa de su antecesor fue reemplazada por una búsqueda de mayor coordinación con los Estados Unidos, que había optado por defender a Nasser, aunque asegurándose tenerlo bien vigilado. Por lo tanto, en la cuestión de Suez, Argentina persistió en su posición de equidistancia, alentando una solución pacífica del conflicto.

La Tercera Guerra Árabe-Israelí (1967) consistió en un nuevo ataque preventivo por parte de Israel a Egipto, Jordania y Siria, ante la sospecha de que éstos estaban complotando una incursión inminente en su territorio. Durante este conflicto, Israel ocupó el Sinaí, la ribera occidental del río Jordán, incluyendo Jerusalén Oriental (territorio conocido como Cisjordania) y la zona montañosa del Golán. Fueron desplazados unos

[20] En 2002, el Homs Club de Buenos Aires, el Club Sirio-Libanés "Honor y Patria" y la Asociación Akarense se fusionaron para conformar el Club Sirio-Libanés de Buenos Aires, denominación con la que se conoce a la entidad en la actualidad.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

trescientos mil palestinos, que se habían sumado a los más de setecientos mil de la *Nakba,*[21] durante la guerra de 1948-1949, que habían sido forzados al éxodo. Esta crisis endureció la posición árabe, que rechazó cualquier forma de negociación con Israel.

Este conflicto encontró a Argentina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en representación del Grupo América Latina y Caribe (GRULAC) para el período 1966-1968, con el embajador José María Ruda a cargo de la delegación. Cuando el conflicto fue abordado en el órgano mencionado, el legado no dejó dudas acerca de la posición argentina, que constituía una continuidad con la de sus antecesores:

> Con ocasión del comienzo de las hostilidades, el mismo 6 de junio, mi Gobierno declaró que ha de guardar serena ecuanimidad para ponderar las razones del conflicto y las aspiraciones de las partes, que ha de conservar criterio imparcial e independiente, que ha de cuidar ante todo la equidad de sus pronunciamientos y que ha de hacerlo así porque entiende servir mejor a los intereses superiores de la paz y el orden mundial, como los propios y legítimos intereses permanentes de la República. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 1967, §257)

Esa posición, como afirma Ruda en el mismo discurso, había sido compartida por otras dieciocho delegaciones latinoamericanas. El 22 de noviembre de ese año, el Consejo adoptó de manera unánime la resolución 242 (1967) que exigía la devolución de los territorios ocupados, el respeto a la soberanía territorial israelí y la búsqueda de una solución justa al problema de los refugiados palestinos. Desde entonces, Argentina incorporó la posición de este documento como un requisito indispensable para encauzar el proceso de paz.

La Cuarta Guerra Árabe-Israelí se desató en octubre de 1973 esencialmente como una continuación del conflicto anterior y estuvo enmarcada en el llamado "*shock* petrolero", un embargo que realizó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) contra los aliados de Israel. La crisis disparó el precio del crudo en todo el mundo, generando una grave crisis energética y de transporte. La situación concluyó con una suerte de empate técnico que empujó hacia las negociaciones que acabarían con un acuerdo de paz israelí-egipcio en 1978.

En 1973, Juan Perón regresó de su exilio español la misma semana del comienzo de la contienda y fue elegido presidente con casi el 62 % de los votos. Los nuevos tiempos

[21] En árabe, *nakba* significa "catástrofe" o "tragedia". Hace referencia al primer desplazamiento forzado de palestinos de su territorio, particularmente durante la Primera Guerra Árabe-Israelí (1948-1949).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

exigían al general una visión renovada de la política exterior argentina, fundamentalmente ahora que los países en vías de desarrollo en Asia y África habían ganado mayor poder de negociación. En este contexto, América Latina jugaba un papel más destacado. La llamada "tercera posición" entre el marxismo y el capitalismo podía ahora articular intereses con el "tercer mundo". Buscaba trasladar las características de reforma doméstica al escenario internacional de manera prudente, basándose en tres claves: a) impulsar una reforma del sistema internacional en línea con la no-violencia, la expansión de la democracia liberal y la adaptación al capitalismo contemporáneo; b) promover la integración latinoamericana, y c) coordinar acciones entre todos los pueblos que luchan por su autonomía. El tercer punto incluía, al entender de algunos grupos que formaban parte del Frente Justicialista, la cuestión de la "liberación" de Palestina (Moneta, 1979). Esta situación fue percibida por la opinión pública israelí como un alejamiento de la equidistancia.

Según Kahan (2014), algo similar sucedió con motivo de la segunda invasión israelí al Líbano que tuvo lugar en 1982 en el marco de la operación Paz para Galilea. Como afirma el autor, "se resquebrajaron ciertos sentidos, solidaridades y representaciones que diversos actores sostuvieron en torno a la existencia y legitimidad del Estado de Israel" (2014, p. 3). Sin embargo, más allá de las idealizaciones del imaginario que planteaba distanciamientos y rivalidades, en los hechos Argentina no abandonó su posicionamiento histórico, aunque el suceso tuvo lugar en simultáneo con la guerra de Malvinas, que se desató entre abril y junio de ese año, por lo que su atención internacional, o más bien interméstica, estaba puesta en otro lado. La invasión israelí fue, justamente, en el mes de junio. En agosto Beirut ya estaba en manos de las tropas extranjeras.

Antes, en 1980, la Ley de Jerusalén promulgada por las autoridades israelíes establecía a la totalidad de la Ciudad Santa, incluyendo el territorio ocupado de Jerusalén Este, como capital unificada de ese país. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 478, invitando a los países a no establecer sus misiones diplomáticas allí hasta nuevo aviso. Argentina y los países de la región dejaron sus misiones diplomáticas en Tel Aviv a pesar de la invitación israelí.

A propósito del Líbano, resulta de particular importancia el uso anecdótico del término *libanización* que utilizó Raúl Alfonsín, el presidente argentino del retorno a la democracia. En abril de 1984, durante un acto en la localidad bonaerense de Tres Arroyos, se refirió al peligro de una libanización de Argentina en particular y América Latina en

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

general como sinónimo de extranjerización de las políticas domésticas y la subsecuente fragmentación del país (Prieto, 1984).

El momento unipolar que emergió tras la caída de la Unión Soviética exigió a la Argentina ajustar sus intereses a los de Estados Unidos, alejándose del enfrentamiento tradicional que había primado en tiempos de los presidentes constitucionales anteriores. La llegada al Gobierno del justicialista Carlos Menem (1989-1999), de origen sirio,[22] marcó un matiz en el patrón de equidistancia, no porque haya significado un abandono de esta, sino porque el país profundizó su interés en Medio Oriente siguiendo el involucramiento de Washington en la región. Con motivo de ello, el presidente realizó visitas de Estado a Israel, Túnez y Egipto (1991), Arabia Saudita, Kuwait, Turquía y Egipto (1992), Siria (1994), Emiratos Árabes Unidos (1995), Marruecos (1996) y Siria y Líbano (1998) y recibió, a lo largo de esos años, a numerosos dignatarios provenientes de la región. En el caso de Israel, no solo fue el primer jefe de Estado argentino en visitar Tel Aviv, sino también fue el primero en recibir en Buenos Aires a su par israelí, Chaim Herzog, en 1989. Los atentados a la Embajada de Israel en 1992 y el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994 deterioraron la relación de la comunidad judía local, que ya lo miraba con suspicacia por su origen sirio, pero no con las autoridades de Tel Aviv. La buena relación entre ambos países estaba enmarcada en el alineamiento con Washington (Fabani, 2013).

Sin embargo, ello no implicó un desdén hacia las naciones árabes e islámicas. Aunque comprometió la ayuda militar argentina a la guerra del Golfo (1990-1991) a la alianza que encabezó el presidente George Bush, ese hecho no es muy distinto al que realizaron otros Estados árabes líderes en la zona como Arabia Saudita, Egipto y Siria. Además, ofreció al país como espacio de negociaciones en el contexto de la Conferencia de Madrid (1991), entabló relaciones formales con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en 1994 y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en 1996. En 1995, en un *joint venture* con el Reino de Arabia Saudita, donó un predio de tres hectáreas en el corazón del barrio porteño de Palermo para la construcción del complejo Rey Fahd, inaugurado cinco años más tarde, que incluía la mezquita más grande de Latinoamérica (Fabani, 2013).

[22] Carlos Menem era hijo de dos inmigrantes sirios, Saúl Menem y Mohibe Aqil, de religión islámica sunita provenientes de la localidad de Yabrud. Zulema Yoma, su primera esposa, con quien estuvo casado entre 1966 y 1995, también era hija de inmigrantes sirios: Amin Yoma y Chaha Ghazal.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

El presidente Fernando de la Rúa (1999-2001) buscó subsanar el vínculo con la comunidad judía, participando de los actos conmemorativos de los atentados, aunque con la aprobación distante de la colectividad local, y promoviendo legislación contra en antisemitismo en el país y en foros internacionales. Junto con ello, remarcó su compromiso con las resoluciones de Naciones Unidas relativas a la devolución de los territorios ocupados y se reunió con el presidente de la ANP, Yasser Arafat, en el año 2001, en la ciudad de Nueva York, durante una cumbre convocada por la ONU (Fabani, 2014).

Durante la era del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y su sucesora y esposa, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), surgidos bajo la sombra de la crisis del neoliberalismo imperante en la década anterior, se produjo una oscilación en el patrón de equidistancia hacia los intereses árabes, aunque ello no implicó un desmantelamiento del histórico posicionamiento. Ciertamente, se llevó adelante una denuncia sostenida, con la coordinación regional latinoamericana, de los abusos que Israel cometía contra la población civil palestina y exigía el cumplimiento de las resoluciones internacionales al respecto. Ello se vio fortalecido con la participación argentina en los foros América del Sur-Países Árabes (ASPA), motorizados por el presidente de Brasil, Lula da Silva. Este posicionamiento no era por sí mismo uno de tipo reivindicativo de los países árabes; en cambio, coincidió con la búsqueda de una mayor autonomía, una expansión de los márgenes de la política exterior, levantando la bandera del multilateralismo y el sur global, mostrándose ajeno al patrullaje estadounidense en la región. En 2010, la Cancillería de Argentina reconoció al Estado Palestino como libre e independiente con las fronteras de 1967 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, 2010). Esto le valió a Fernández recibir la máxima condecoración palestina, la "Estado de Palestina" en grado de estrella al mérito, de manos del negociador jefe de Palestina, Saeb Erakat, en la residencia presidencial de Olivos en el año 2015.

Asimismo, entre 2003 y 2011, Argentina marcó un fuerte compromiso con la denuncia del terrorismo en los foros internacionales, enfrentándose incluso a Irán y acusándolo de manera directa de obstaculizar las investigaciones que se llevaban adelante con motivo de los atentados en la Embajada de Israel y la sede de la AMIA. En medio de estas denuncias, el presidente israelí Shimon Peres visitó el país en 2009. En 2011 se produjo un cambio de posición a través de una serie de negociaciones entre los Gobiernos de Argentina e Irán, tendientes a lograr avance en la investigación. En 2013, los

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

cancilleres Héctor Timerman y Ali Akbar Salehi firmaron un memorándum de entendimiento para establecer una comisión de juristas internacionales que trabaje con agentes iraníes y argentinos para permitir el interrogatorio de los sospechosos que contaban con orden de captura de INTERPOL (Universidad Nacional de La Plata, s. f).

En un contexto de profunda polarización política local, el acuerdo celebrado por la presidenta Fernández de Kirchner fue interpretado como un acercamiento indirecto a Venezuela a través de su aliado, Irán. Esto generó el rechazo de los partidos de la oposición, que denunciaron hechos de corrupción en torno al mencionado memorándum. En enero de 2015 se produjo la muerte del fiscal Alberto Nisman en un marco de complejas circunstancias y acusaciones. El oficial de justicia llevaba adelante la causa contra el memorándum y había acusado a la presidenta de intento de encubrimiento. El oficialismo habló de suicidio, mientras que la oposición mencionó un asesinato. En diciembre de ese año, la Cámara Federal de Casación Penal confirmó la inconstitucionalidad del pacto que, aunque contó con la aprobación del Congreso argentino, nunca fue aprobado por la Asamblea iraní, por lo que no había entrado en vigencia. Toda la situación en torno al acuerdo con Teherán marcó el enfriamiento definitivo de las relaciones entre Cristina Fernández y las autoridades israelíes, situación que la jefa de Estado no logró revertir durante el resto de su mandato.

Sin embargo, resulta de relevancia notar que la posición argentina continuó siendo muy cuidada y con tendencia al equilibrio. En 2014, con motivo de la ofensiva israelí al territorio palestino de Gaza, las naciones latinoamericanas de Brasil, Perú, El Salvador, Ecuador y Chile optaron por la llamada a consultas de sus embajadores como una forma de protesta. Argentina, en cambio, sosteniendo su postura medida, no fue de la partida.

Tras la victoria de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de 2015, la política exterior argentina hacia Medio Oriente se aprestaba a dar un giro, aunque poco dramático. El nuevo líder adoptó como lema “volver a insertar a Argentina en el mundo”, lo que equivalía a abandonar el vínculo preferente con el sur global y a retomar las relaciones con los países desarrollados. Sin embargo, esto no implicó la marginación de Medio Oriente de la agenda nacional, aunque sí la adopción de una postura más focalizada. Los esfuerzos argentinos se tradujeron en sostener una política de especial acercamiento a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), buscando inversiones, cuyas relaciones se habían potenciado en los Gobiernos anteriores. Las subregiones del Levante y África del Norte quedaron, por lo pronto, en un segundo lugar, atravesadas por las consecuencias de las revoluciones árabes que se habían desatado en

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

diciembre de 2010 y cuyo impacto todavía sobrevolaba en el aire. Tanto la presidencia de Macri como la de su sucesor, Alberto Fernández (2019-2023), se beneficiaron cosechando éxitos de siembras anteriores (Cuadro y Frenkel, 2023).

Asimismo, el 17 de julio de 2019, en las vísperas de un nuevo aniversario del atentado al edificio de la AMIA, el presidente Macri firmó el decreto 489 (PEN, 2019) de inclusión de Hezbolá en el Registro Público de Personas Vinculadas a Actos de Terrorismo y su Financiamiento (REPET). La declaración se hizo en el marco de la visita del secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo, mientras Buenos Aires era sede de la Segunda Conferencia Ministerial Hemisférica contra el Terrorismo. Este acto constituyó un gesto de gran importancia tanto para Estados Unidos como para el Gobierno israelí.

Finalmente, el presidente Alberto Fernández (2019-2023) había ensayado un inicio entusiasta, buscando preservar el vínculo con los países del Golfo con miras a posibles inversiones mientras se renovaba la crítica al terrorismo internacional. Realizó su primer viaje internacional al Estado de Israel con motivo de los 75 años de la liberación del campo de concentración de Auschwitz y mantuvo reuniones con el presidente Reuven Litvin y el primer ministro Benjamin Netanyahu. Sin embargo, confirmó la postura argentina que promueve la existencia de dos Estados conviviendo de manera pacífica. La situación sanitaria internacional provocada por el virus COVID-19 y la crisis económica interna provocaron un estancamiento en la vinculación argentina hacia Medio Oriente. Finalmente, en relación con el ataque terrorista del 7 de octubre, apenas dos meses antes de que Fernández concluya su período presidencial, Argentina reclamó enérgicamente el retorno de los rehenes capturados por Hamas y se comprometió a enviar ayuda humanitaria a los palestinos tras los bombardeos israelíes en Gaza.

4. La ruptura del patrón de equidistancia: perspectivas desde el APE

Para el APE, los cambios sustantivos en los patrones de política exterior suelen explicarse a través de los marcos interpretativos del decisor. En ese sentido, la llegada de Javier Milei presentó una oportunidad especialmente fértil para este enfoque. El presidente resultó cultor de un alto perfil, favorable al personalismo, poco adepto a la intermediación partidaria y con una centralidad simbólica fundamental de su discurso y sus gestos como guía de la acción política del Gobierno libertario.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Desde una perspectiva de elección racional, donde priman el orden y la estabilidad, el constructivismo ha tomado en consideración las creencias de los líderes como uno de los factores domésticos que moldean el posicionamiento externo de una nación. Sin embargo, el cognitivismo va un paso más allá: no solo toma en cuenta a los *decision makers*, sino que pone en tela de juicio la racionalidad plena de los mismos al momento de tomar decisiones. La teoría considera de manera habitual a los procesos mentales y las creencias de estos individuos, en tanto representaciones subjetivas de la realidad, como variables causales independientes con la capacidad de moldear el posicionamiento internacional de un Estado. Del mismo modo, ese razonamiento está permeado por el hecho de que no es posible poseer toda la información ni procesarla con el tiempo necesario. Algunos trabajos iniciáticos en la materia fueron provistos por Nathan Leites (1951) y Alexander George (1969) sobre los "códigos operacionales", haciendo uso de los discursos de los líderes como una herramienta para el análisis de su comportamiento. Por entonces, Leites abordó la cuestión desde la perspectiva soviética (*The Operational Code of the Politburo*) y George desde el maoísmo (*The Chinese Communist Army in Action*). Por supuesto que no es casual que la incidencia ideológica de los líderes en la política exterior se haya estudiado justamente en Gobiernos como los mencionados, con un gran compromiso con la ideología partidaria.

Robert Jervis (2017) también desarrolla parte de su trabajo desde la perspectiva de las creencias de los líderes o, como lo llama, la psicología política. Sostiene que hoy es imposible separar cognición y afecto, como si el hombre se tratara de una máquina o un monstruo. Junto con ello, las opiniones no solo tienen que ver con la forma de ver el mundo, sino con una forma de contentarnos a nosotros mismos y facilitar nuestras relaciones con los demás, casi como una suerte de compromiso. En esas opiniones, el juicio ocupa un rol preponderante, ya que implica un posicionamiento.

El presidente argentino Javier Milei nació en Buenos Aires en 1970. Obtuvo su título en Economía en la Universidad de Belgrano, para dedicarse de lleno al análisis financiero. Como adalid del liberalismo económico, comenzó a incursionar en los medios de comunicación en la década pasada con gran éxito. Su estrategia de divulgación se fundaba en una presentación extravagante, con una cabellera abundante y un estilo de peinado muy particular, batido y con patillas, junto a la exhibición de una personalidad excéntrica, que combinaba un rosario verborrágico de insultos con tonos de voz elevados y la búsqueda de la confrontación con sus interlocutores o críticos. Sus denuncias hacia la clase política, a la que llamaba colectivamente "la casta", comenzó a calar hondo en la

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

sociedad argentina, que manifestaba su descontento hacia una crisis económica que por entonces ya atravesaba tres Gobiernos sucesivos[23] y causas de corrupción que permeaban diferentes capas de la estructura estatal. A ello se sumó, en marzo de 2020, un estricto control motivado por la pandemia de COVID-19. Más allá de su presencia televisiva, Milei gustaba de la comunicación directa con sus seguidores a través de las redes sociales. Profundizando en ese ámbito, logró llegar a un público más joven, que no lo consumía en espacios mediáticos tradicionales.

Alentado por las encuestas, en 2019 se afilió al Partido Libertario (PL), constituido el año anterior en torno a algunos simpatizantes suyos, con el objetivo de consolidar su perfil político. En las elecciones de 2021, el PL participó dentro de la coalición La Libertad Avanza (LLA), y logró la elección de apenas cuatro diputados, entre ellos el propio Milei, junto a Victoria Villarruel, Carolina Píparo y José Luis Espert. Sus dos años como legislador en la Cámara Baja se caracterizaron por la falta de proyectos propios y un elevado ausentismo en las votaciones (43,22 %) (Niebiskikwiat, 2023). Como candidato, constituía de forma acabada el modelo de *outsider*, en tanto se desviaba de la "normalidad", entendida en la forma en la que se conducían otros políticos profesionales. Para Linz (1994), los *outsiders* son candidatos que no están claramente identificados con ningún partido, con escasa o nula experiencia en gestión pública, habitualmente hostiles a la política y los políticos tradicionales. En otras palabras, al igual que sucedía con otros candidatos similares, como Jair Bolsonaro en Brasil o Donald Trump en Estados Unidos, a quienes mostraba su admiración, Milei hacía uso de la comunicación directa con su público para desafiar la utilidad de las instituciones políticas vigentes, y se consolidó como una opción anti-*establishment* o, como suele decir, sencillamente contraria a "la casta".

Apenas dos semanas después del lanzamiento de su candidatura presidencial, en agosto de 2023, Milei se posicionó en torno a la cuestión de Medio Oriente, por lo menos de manera indirecta, anunciando que, si resultara electo presidente, forjaría una alianza privilegiada con Israel. Una postura de tal calibre significaba el abandono del patrón de equidistancia. Así se lo manifestó al periodista Eduardo Feinmann en el canal LN+:

[23] La economía argentina comenzó a resentirse en el segundo mandato de Cristina Fernández (Frente para la Victoria, 2011-2015) y la crisis se profundizó y extendió durante los mandatos de Mauricio Macri (Cambiemos, 2015-2019) y Alberto Fernández (Frente de Todos, 2019-2023).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

> Mis aliados son Estados Unidos e Israel… con todo lo que ello implica. A punto tal que a Israel lo considero tan aliado que he dicho que voy a mudar la embajada desde Tel Aviv a Jerusalén. Está claro, ¿no? Como señal, es muy claro. (La Nación, 2023)

Durante 2023, la Cámara Nacional Electoral, en referencia a la ley 27.337, organizó dos instancias de debate para los candidatos a presidente previas al *ballotage*. En la primera, que tuvo lugar el 1 de octubre el Forum de Santiago del Estero, se abordaron economía, educación y derechos humanos y convivencia democrática. En el segundo, acontecido el 8 de octubre en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, se debatió sobre seguridad, trabajo y desarrollo humano, vivienda y protección del ambiente. En ninguna de las instancias la agenda internacional de la Argentina y su política exterior jugaron un papel relevante en el debate. Sin embargo, en el segundo encuentro, ocurrido un día después del ataque de Hamas, la cuestión árabe-israelí se metió en la discusión, casualmente a través de una intervención del candidato libertario. Este, dirigiéndose a su rival Sergio Massa, de Unidad Ciudadana, le espetó: "valoro su *tweet* respecto a lo que pasó en Israel; ¿me puede explicar usted cómo va a avanzar en su gestión internacional si dentro de su espacio tiene gente que apoya a los terroristas y es amiga de los países delincuentes?"[24] (Cámara Nacional Electoral, 2023). La afirmación radical, aunque exagerada y en tono burlón, hacía suponer su intención de poner sobre la mesa su punto de vista sobre la situación en Medio Oriente.

Luego de los sucesos del 7 de octubre, el diputado Milei destacó en reiteradas ocasiones el derecho de Israel a defenderse, haciendo uso de la expresión "legítima defensa" (Infobae, 2024), por parte de lo que consideró una agresión por parte de Hamas. Además, cuando fue consultado en torno a la cuestión de las muertes civiles de los palestinos con motivo de los bombardeos israelíes, indicó que lo correcto era actuar en consonancia con el derecho internacional humanitario, sin juzgar directamente el accionar israelí. Más tarde, ya en la presidencia, endurecería aún más su postura, afirmando sin matices que Israel estaba actuando correctamente.

Pero ¿de dónde provenía la adhesión confesional del nuevo presidente? Milei se declaró nominalmente católico, aunque indicó que se encontraba en un camino de

[24] Es probable que el cuestionamiento hiciera referencia al fallido memorándum con Irán firmado en 2013, durante la gestión de la presidenta Cristina Fernández, y a las declaraciones de algunos militantes del Partido Justicialista, como el referente sindical Luis D'Elía, replicador de algunas teorías conspirativas en torno a los atentados contra la comunidad judía en Argentina.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

discernimiento hacia el judaísmo; como él mismo lo ha afirmado en diferentes ocasiones: "no soy judío, pero soy un fanático de Israel, tengo una admiración profunda", "estoy pensando en convertirme al judaísmo y aspiro a llegar a ser el primer presidente judío de la historia argentina" (Perfil, 2024). Milei comentó a algunos medios de comunicación que conoció la religión judía a través de un joven alumno a quien daba clases privadas de Economía. El estudiante le hacía preguntas profundas, lo que motivó su curiosidad. Con el tiempo, comenzó a formarse en el estudio de la Torá y a participar de las ceremonias en la sinagoga de la Asociación Comunidad Israelita Latina de Buenos Aires (ACILBA), entidad que agrupa a los porteños de origen judeo-marroquí desde 1919.

El 19 de noviembre Javier Milei fue elegido con más del 55 % de los votos en la segunda vuelta electoral. Allí derrotó al candidato peronista Sergio Massa, de amplia trayectoria en la función pública. Cuatro días después, aprovechó una reunión con los organismos internacionales de crédito en Washington para peregrinar a la tumba del reconocido rabino Menachem Mendel Schneerson (1902-1994), llamado "el *Rebbe* de Lubavitch", en el cementerio de Old Montefiore, en Queens (Nueva York), como muestra de agradecimiento por la victoria electoral. La visita a los restos del religioso, habitualmente identificado con el sector conservador del judaísmo y fundador de la comunidad Chabad-Lubavitch, era la segunda que concretaba en el año. Había concretado una visita algunos meses antes, en agosto, poco después de su proclamación como candidato.

Desde de la toma de posesión el 10 de diciembre, el giro de Argentina con relación al conflicto de Medio Oriente se hizo patente en varios gestos. En todos ellos, la trama público-privada se tejía con intensidad: la inclinación personal de la fe del presidente se hacía manifiesta de manera explícita en la política exterior nacional. Aquí se enumeran esos hechos de la manera más exhaustiva posible:

1. El 12 de diciembre de 2023, dos días después de la jura, el presidente participó en el acto central de la festividad judía de Janucá en la plaza Uruguay, en Buenos Aires.

2. Ese mismo día, la delegación de Argentina se abstuvo en la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas solicitando un alto al fuego en el conflicto de Gaza. Otros 156 países votan afirmativamente, entre ellos, la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

3. El 28 de diciembre, el presidente participó de la apertura de los XV Juegos Macabeos Latinoamericanos, un evento deportivo reservado a atletas judíos y nacionales israelíes no judíos. Allí hace uso de la expresión *terrorismo islámico*, con lo que generó el repudio público del Centro Islámico de la República Argentina (CIRA), que solicitó una audiencia con la entonces ministra de Relaciones Exteriores, Diana Mondino.

4. El 26 de enero de 2024, el presidente participó en el acto central del Día Internacional en Memoria de las Víctimas del Holocausto en el Museo del Holocausto de Buenos Aires.

5. Entre el 6 y el 9 de febrero, el presidente realizó una visita oficial al Estado de Israel. Tras realizar una parada de treinta minutos en el Muro de los Lamentos, donde se lo vio sensiblemente emocionado, se reunió con su par Isaac Herzog y el primer ministro Benjamin Netanyahu. Allí reafirmó su voluntad de trasladar la embajada argentina a Jerusalén y declarar a Hamas como "entidad terrorista".

6. El 10 de abril, el presidente recibió, en el marco de una cena de gala en la ciudad de Miami (Estados Unidos), el premio Embajador Internacional de la Luz, otorgado por la organización judía Jabad Lubavitch de Bal Harbor.

7. También el 10 de abril, el rabino de ACILBA y consejero espiritual del presidente, Axel Wahnish, fue designado embajador argentino en Israel. El religioso fijó residencia en Jerusalén, aunque la sede de la legación argentina aún se encuentra en Tel Aviv, lo que constituyó un hecho inédito.

8. El 14 de abril, tras producirse el primer ataque con misiles iraníes, el embajador de Israel en Buenos Aires, Eyal Sela, participó en la reunión del gabinete de ministros sobre seguridad nacional. Más tarde, el presidente cruzó en las redes a los periodistas que dieron la noticia, indicando que no era propiamente una reunión "de gabinete", sino un diálogo informativo con el embajador y el plenario de los ministros.

9. El 8 de mayo, el presidente participó como orador principal de la conmemoración por el 81 aniversario de la Shoá y el gueto de Varsovia, organizada por la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) y el Patronato del Museo del Holocausto de Buenos Aires en el Centro Cultural Kirchner. Allí

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

mencionó nuevamente la expresión *terrorismo islámico*, lo que generó un nuevo roce con la comunidad islámica.

10. El 10 de mayo, la delegación de Argentina en la Asamblea General votó en contra de la admisión de Palestina como miembro pleno de las Naciones Unidas; fue la única delegación latinoamericana en expresarse de esa forma.

11. El 7 de junio, el presidente se ausentó a último momento de una reunión que se había armado en su honor en el Centro Islámico "Rey Fahd", del que participaban trece embajadores de países árabes e islámicos. Al momento de enterarse del faltazo del primer mandatario, los funcionarios ya estaban en la puerta esperando su llegada. Aparentemente, el presidente decidió bajarse del evento cuando estaba a doscientos metros del templo, al enterarse de que entre los presentes se encontraba el encargado de Negocios de la embajada palestina, Riad Al-Halabi.

12. El 12 de julio, el presidente anunció que Hamas había sido incluida en el Registro Público de Personas Vinculadas a Actos de Terrorismo y su Financiamiento (REPET) del Ministerio de Justicia de la Nación.

13. Entre el 16 y el 18 de julio, tuvo lugar en Buenos Aires la Cumbre Mundial contra el Terrorismo "Construyendo un Futuro Más Seguro", organizada por el Congreso Judío Latinoamericano y el Congreso Judío Mundial. La Comisión de Seguridad fue moderada por la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich; la Comisión de Parlamentarios Latinoamericanos; el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Martín Menem; la Comisión de Lucha contra el Antisemitismo, y la ministra de Relaciones Exteriores, Diana Mondino. El presidente participó del plenario y el acto de clausura, que coincidió con el acto de homenaje a las víctimas en el 30 aniversario de la voladura de la AMIA.

14. El 9 de agosto, el jefe de Gabinete de Ministros, Guillermo Francos, notificó a los medios de comunicación que el Gobierno israelí había anunciado un ataque muy fuerte de Irán a los "amigos de Israel" y que la embajada argentina en Beirut podría resultar entre esos objetivos. Además, afirmó por entonces que "no se podía descartar otro atentado en Argentina" como aquellos de 1992 y 1994 contra la Embajada de Israel y el edificio de AMIA, respectivamente. El personal diplomático en la embajada argentina fue evacuado.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

15. El 18 de septiembre, la delegación de Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas votó en contra de una resolución que emplazaba al Gobierno israelí a abandonar los territorios ocupados en un plazo de doce meses. Argentina y Paraguay fueron las únicas naciones latinoamericanas que votaron en contra del proyecto.

16. El 20 de septiembre, el presidente recibió al titular de la Knesset, Amir Ohana, y el embajador de Israel en Buenos Aires, Eyal Sela. En la reunión se reafirmó el derecho de Israel a defenderse.

17. El 15 de octubre, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación anunció que el embajador Ricardo Lagorio, representante permanente ante Naciones Unidas, dejaría su lugar a partir de noviembre. El lugar sería ocupado por su par Francisco Tropepi, encargado de Negocios de la Embajada de Argentina en Israel entre 2022 y 2024.

18. El 31 de octubre, la Presidencia de la Nación anunció que la ministra de Relaciones Exteriores Diana Mondino dejaría su cargo. Para este fue designado el empresario Gerardo Werthein, proveniente de una familia muy activa en la comunidad judía, promotores de la Fundación Tzedaká, el Colegio Tarbut, la Asociación ORT y el Congreso Judío Latinoamericano (Radio JAI, 2024).

19. El 21 de noviembre, el presidente declaró su profundo desacuerdo con la Corte Penal Internacional por exigir la captura del primer ministro de Israel Benjamin Netanyahu y el exministro de Defensa Yoav Gallant, aludiendo una "criminalización" de la legítima defensa.

20. Ese mismo día, el presidente participó como orador en la cena del Encuentro Empresarial Argentina-Israel 2024, organizado por la Cámara de Comercio Argentino-Israelí y la Embajada de Israel en nuestro país. Allí recibió un premio, el Israel Leadership Award. En el evento, anunció que en el futuro Argentina firmaría un acuerdo con Israel contra el terrorismo y las dictaduras y a favor de la democracia liberal.

21. El 28 de noviembre, el ministro de Defensa de la Nación, Luis Petri, realizó una visita oficial al Estado de Israel.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

22. El 12 de diciembre, el presidente participó de forma virtual en los festejos por los 75 años de relaciones diplomáticas entre Israel y Argentina, que se llevaron adelante en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores en Jerusalén.

23. El 27 de enero de 2025, el presidente participó en el acto central del Día Internacional en Memoria de las Víctimas del Holocausto en el Museo del Holocausto de Buenos Aires.

24. El 3 de febrero, el ministro de Relaciones Exteriores de la Nación, Gerardo Werthein, realizó una visita oficial al Estado de Israel.

25. El 23 de febrero, el presidente decretó dos días de duelo nacional con motivo de la muerte de tres integrantes de la familia israelí-argentina Bibas en manos de Hamas.

26. El 12 de marzo, autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto informaron a la comunidad islámica que el tradicional bufet y saludo que se ofrece a los referentes comunitarios con motivo del mes sagrado de Ramadán no se podrá realizar este año "por problemas edilicios".

27. El 17 de marzo, el presidente recibió en su despacho de la Casa Rosada a las nuevas autoridades electas de la Delegación de Asociación Israelitas Argentinas (DAIA).

28. El 14 de mayo, la secretaria general de la Presidencia Karina Milei recibió el Premio Doña Gracia de la Fundación Hispano-Judía por su apoyo al pueblo judío y a Israel.

29. Entre el 10 y el 12 de junio, el presidente realizó su segunda visita oficial al Estado de Israel, donde se entrevistó con el presidente Isaac Herzog y el primer ministro Benjamin Netanyahu. Rezó ante el Muro de los Lamentos, anunció que en 2026 trasladaría la embajada argentina a Jerusalén, firmó los Acuerdos de Isaac (un programa filantrópico enfocado en promover la integración de Israel con América Latina) y recibió de la Knesset el premio Génesis por su respaldo a Israel.

30. El 12 de junio, la delegación de Argentina en la Asamblea General de las Naciones Unidas votó en contra del pedido de un alto al fuego en Gaza. En el bloque latinoamericano, solo la delegación de Paraguay acompañó esa postura.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

31. El 16 de junio, Presidencia de la Nación informó que el presidente y el primer ministro de Israel Benjamin Netanyahu habían mantenido una conversación telefónica con motivo del conflicto que enfrenta a ese país con Irán.

32. El 18 de julio, el presidente se hizo presente en el acto por el 31 aniversario del atentado perpretado a la AMIA.

33. El 25 de septiembre, el presidente se reunió con el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, en la ciudad de Nueva York, durante la apertura de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

La agenda de un presidente de la Nación suele ser bastante recargada, especialmente en el contexto de un país en crisis. Sin embargo, en función de los hechos enumerados, es ilustrativo como Milei ha encontrado numerosos espacios para acompañar de cerca tanto a la comunidad judía en Argentina como al Estado de Israel durante estos primeros dos años de su mandato.

Ese dato contrasta con el trato que reciben otras comunidades religiosas. Las actividades con la comunidad católica, mucho más numerosa en Argentina, han sido mucho más escasas y se reducen al trato con ciertas autoridades políticas de la institución eclesiástica. Tanto en las celebraciones del 25 de mayo como del 9 de julio en 2024 y 2025, el presidente participó de las celebraciones litúrgicas del *Te Deum* en la catedral de Buenos Aires. Las cuatro ceremonias estuvieron presididas por el arzobispo de Buenos Aires, Mons. Jorge García Cuerva. En enero de 2024, algunos días después de la elección, la secretaria general de la Presidencia, Karina Milei, recibió a la Comisión Ejecutiva de la Conferencia Episcopal. Las mismas autoridades de la Iglesia fueron recibidas una única vez, en marzo de ese año, por el presidente Milei. En febrero de 2024, el presidente se entrevistó en Roma con el papa Francisco, de quien había sido muy crítico en el pasado. El 26 de abril de 2025, Milei participó de las exequias del papa, que había fallecido unos días antes. El 7 de junio se entrevistó con el nuevo papa, León XIV, poco después de su asunción. Hasta el cierre de este artículo, cumplidos los dos años de mandato, la reunión con la cúpula episcopal aún no se había materializado.

Por otra parte, la relación con la comunidad musulmana ha sido prácticamente nula. La relación fue administrada primero por la exministra de Relaciones Exteriores y Culto Diana Mondino, que recibió a las autoridades del Centro Islámico de la República

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Argentina (CIRA) en enero de 2024 y luego ofreció un almuerzo con motivo de las celebraciones del Ramadán en el Palacio San Martín. Su sucesor, Gerardo Werthein, no los recibió, a pesar de algún encuentro fortuito en actividades oficiales. Tampoco se reunió con sus autoridades Pablo Quirno, el tercer canciller de Milei, al menos hasta el momento del cierre de este artículo.

Las situaciones enumeradas dan muestra cabal no solo del giro de la política exterior argentina hacia posiciones novedosas, sino de los beneficios a los que accede la comunidad religiosa con la cual el presidente se siente identificado. Ese acercamiento marca también una contracara, que es el distanciamiento contra quienes se han presentado, en la arena internacional, como adversarios habituales de Israel. Este nuevo posicionamiento radical, que no conoce posiciones intermedias en la cúpula del Gobierno, y que fue preanunciado en la campaña por Milei y ratificado en las urnas por la población, genera proximidad hacia ciertos actores, pero también distanciamiento con otros. Constituye, sin dudas, un fenómeno que traerá consecuencias y, por su calibre, vale la pena analizar.

5. La redefinición del alineamiento argentino hacia Medio Oriente

Estas precisiones desde la teoría resultan fundamentales para brindar un marco que permita mejorar la comprensión sobre los fenómenos que ocurren en el contexto de la política exterior argentina durante este mandato presidencial.

Esto se debe, fundamentalmente, a la presencia de un presidente muy activo en ciertos medios y las redes sociales, que gusta de los gestos y las declaraciones.

Desde su llegada, el presidente ha hablado de una “nueva doctrina en política exterior”. Esta fue expuesta en abril de 2024 ante la general Laura Richardson, comandante del Comando Sur, la región geográfica de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos focalizadas en América Central y del Sur, que se hallaba de visita en el país. Allí, el presidente realizó una serie de afirmaciones trascendentes, que delinearon las bases de la nueva vinculación de Argentina con el mundo:

> Los argentinos como pueblo tenemos una afinidad natural con los Estados Unidos. Ambos pertenecemos a la tradición occidental, con una cultura, una historia política y una forma de vivir en sociedad, en buena parte compartida, una tradición que tiene en su base las ideas de la libertad, la defensa de la vida y la

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

> propiedad privada. [...] Veo con preocupación que Occidente tal como lo conocemos corre riesgo, corre peligro, en parte por darle la espalda a estas ideas. Por eso, hoy más que nunca, es importante reforzar los lazos de amistad entre quienes sostenemos estos valores y la forma de vida que permiten. [...] En un mundo de escala global, pero con conflictos como el que vivimos hoy, defender la soberanía se juega en que todos aquellos que compartimos los valores de occidente trabajemos juntos, asistiéndonos y apoyándonos frente a los avances de quienes pretenden limitar nuestras libertades. Por eso hoy el mejor recurso para defender nuestra soberanía y para abordar de forma exitosa estos problemas es precisamente reforzar nuestra alianza estratégica con los Estados Unidos y con todos los países del mundo que defienden la causa de la libertad. [...] Esperemos que estos primeros pasos sean el comienzo de una relación especial entre ambas naciones, que permita que el árbol de la libertad extienda sus raíces a todos los rincones del planeta para que ningún ciudadano del mundo sea sometido nunca más a los arbitrios de dictadores, autocracias, fanáticos religiosos o del comunismo. (Presidencia de la Nación, 2024)

En el corazón de la nueva doctrina, se hallaba la relación de nuestro país con Estados Unidos, que permeaba en el vínculo argentino con el resto del mundo en un contexto de disputa global entre aquella superpotencia y la República Popular China, bajo un marco de incertidumbre y profundos cambios en el sistema internacional. En la narrativa de Milei, China no es cualquier Estado: es comunista y autoritario y, por tanto, lejano al modelo estadounidense. En la nueva doctrina, Estados Unidos, que cuenta con una larga relación diplomática con Argentina, es el referente del mundo libre. Hay un *momentum* histórico, una coincidencia con rasgos épicos: en octubre de 2023 ganó la Presidencia de la República Argentina Javier Milei, un hombre que propagaba las ideas de la libertad. Un mes más tarde, se sucedió la victoria del candidato republicano Donald Trump a la Casa Blanca, un *role model* para el líder argentino. Se trata de una oportunidad que aparece cada cien años: desde la Generación del Ochenta la Argentina no atravesaba una coyuntura similar.

El presidente y su partido entienden que las ideas de la libertad están en crisis, que se encuentran bajo amenaza. Contra ellas se confrontan distintas fuerzas. Por un lado está el comunismo, que restringe libertades desde lo político y lo económico, fundamentalmente usando como herramienta de represión al Estado. Hay dos versiones: el tradicional, como el chino, y uno más aguado, las izquierdas europeas. Por otro lado están los regímenes de tipo autoritario, cuya crítica se centra más bien en la restricción de

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

libertades políticas. Por lo tanto, contra el "mal" que representan esas ideas, no caben posiciones intermedias, lo que lleva a desechar cualquier intento de "tercera posición" o "no alineamiento" y empuja, indefectiblemente, a tomar partido. En este sentido, al igual que la política exterior estadounidense, la retórica mileísta conserva conceptos de la Guerra Fría. Son principios morales porque se trata de una batalla "final" con rasgos de carácter civilizatorio.

En ese contexto, la visión de Argentina es convertirse en la propagadora más importante de las ideas de la libertad en su región de América Latina, lo que implica una relación de cooperación y consulta permanente con Washington. El momento de disputa internacional es una gran ocasión para atraer la atención de la Casa Blanca, que mirará con aprobación a Milei en la medida en la que Argentina acompañe su modelo global. Eso tiene una consecuencia trascendente: genera una autonomía autoimpuesta a los márgenes de la propia política exterior para agradar a Estados Unidos, no porque lo que los acuerdos con los países no alineados con Washington no sean materialmente convenientes, sino porque, a la luz ideológica de las disputas, son moralmente inválidos. En un futuro cercano, la expectativa del partido del Gobierno es que ese alineamiento genere rendimientos positivos para nuestro país, traducidos en inversiones y otras medidas de respaldo económico y político.

Algunos autores, como Tokatlian (2024), entienden este momento, al que llaman "hiperoccidentalismo", como una completa reestructuración de la política exterior a través del acoplamiento del interés nacional a los objetivos estratégicos de una superpotencia, acomodándose a sus preferencias a la espera de futuras recompensas. Junto con el alineamiento con Israel, viene la enemistad con China, las reuniones con el presidente de Ucrania, el rechazo a formar parte de la alianza BRICS y el desdén hacia políticas de cooperación regional que no estén bien vistas por el hegemón.

Sin embargo, percibir este giro en la política exterior como una forma de oportunismo resulta deficitario. Resulta más adecuado hablar de comunión: el acomodamiento entre el sistema de creencias del líder y el interés nacional según lo entiende el partido del Gobierno. No se trata únicamente de las posibilidades que esta convergencia brinda a los productos argentinos o a su proyección de poder, sino del bando en el que se halla la Argentina en esta coyuntura histórica, donde se debate el futuro de la civilización. En otras palabras, el alineamiento con Washington no conviene por pragmático o acomodaticio, sino por una cuestión de fondo, de causas últimas: defenderlo es abrazar la humanidad. El presidente (y, a través de él, el partido del Gobierno) está

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

convencido de que la primacía de Estados Unidos no se ha impuesto únicamente a través de su poder duro, en tanto económico o militar, sino también a través de su prestigio y por lo que su legado representa para el concepto de "Occidente" en el transcurso de los siglos: la extensión de las ideas de la libertad, incluida la democracia como forma de gobierno, y de la propiedad privada como fundamento de su sistema de creencias. Visto de esta forma, el capitalismo es mucho más que un sistema económico.

En resumen, la nueva doctrina constituye una estrecha comunión entre el interés nacional, tal y como lo concibe el partido del Gobierno, y el sistema de creencias del presidente de la Nación, que encarna solamente él, en una suerte de personificación del agrupamiento político. Probablemente, sea su hermana la única que participa en esa intimidad, por momentos como mediadora, por momentos como rostro alterno de ese sistema de creencias, en un tándem que recuerda a la sociedad que armaban los profetas Aarón y Moisés. En ese contexto, la alianza con Israel no es una suerte de capricho del presidente Milei, sino una parte importante del posicionamiento de Argentina en un mundo lleno de desafíos.

Conclusión

Este trabajo ha demostrado que la llegada de Javier Milei a la Presidencia de la Nación supuso un ruptura con el patrón de equidistancia históricamente vigente en la aproximación argentina hacia el conflicto árabe-israelí. Desde el APE, esa ruptura no responde a un cambio sistémico generalizado ni implica un simple reacomodamiento, sino que constituye un profundo cambio en el marco interpretativo en el cual el conflicto es comprendido y narrado por el Gobierno nacional y su principal protagonista: el presidente Milei. La incidencia de las creencias del líder ha sido fundamental. La equidistancia sirvió como amortiguador que limitaba las preferencias de los sucesivos líderes en relación a la disputa. A los efectos de la política exterior, Milei representó un rebalse de esos límites. De esta forma, el reenfoque moral del conflicto árabe-israelí que brindó el presidente argentino marcó coincidencias con sus creencias personales de una forma novedosa: el tono moralizante de las partes en pugna, caracterizada una como "libertad" y la otra como "terrorismo", resulta incompatible con la ambigüedad estratégica y el multilateralismo que promovía el tradicional posicionamiento de la

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

equidistancia. El discurso del presidente ha sido central para moldear esta nueva visión hacia la región MENA.

Asimismo, la ruptura de Milei con el posicionamiento de equidistancia se ha marcado en diferentes dimensiones. En la estratégica, el multilateralismo ha dado paso a un alineamiento incuestionado con el eje Washington-Tel Aviv. En la ideológica, se abandonó el pragmatismo para abrazar una postura moral concreta, binaria. Finalmente, en la normativa, se afectó el comportamiento de nuestro país en los foros internacionales al momento de debatir este tema.

Más allá del conflicto, la nueva relación con Israel viene a saciar el núcleo más duro de las creencias religiosas del líder. El sostenimiento de ciertas narrativas cuestionables, como la de Israel como "única democracia de la región" o el carácter "islámico" que presentan las nuevas amenazas a la seguridad internacional alimentan el argumento de la lucha civilizatoria. Desde ese punto de vista, el Estado judío se encuentra en territorio "de frontera", en los límites de la civilización occidental, una zona de tensiones, como muro de separación contra el autoritarismo terrorista y, más allá, el comunismo chino. Este auxilio intercontinental bajo la bandera de la defensa de los valores occidentales no es gratuito: pone a Argentina de nuevo en la mira de los enemigos de Israel, el terrorismo al que llaman "islámico", cuyas fuerzas ya atacaron el país en los noventa, en los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA. Siguiendo la misma lógica, ello obliga, necesariamente, a la profundización en cooperación material entre ambas naciones en todos los ámbitos, especialmente en temas de inteligencia, seguridad y defensa.

El nuevo posicionamiento ha implicado una centralidad renovada para la región MENA dentro de la agenda argentina, nunca antes vista. En la lógica del Gobierno libertario, Medio Oriente toma una dimensión novedosa, como espacio de tensiones culturales que podrían afectar el futuro de nuestro país no a nivel económico, sino de una forma mucho más profunda. Argentina se mete en la fractura con la aspiración protagónica, en lo que, según la visión del partido del Gobierno, constituye una oportunidad histórica.

Entre tanta ruptura, se marca una continuidad: el rol que Estados Unidos ha ocupado en el posicionamiento argentino hacia Medio Oriente. Junto al componente de armonía doméstica y respeto al orden liberal internacional plasmado a través de las resoluciones de la ONU, la relación entre Estados Unidos y Argentina ha sido vital para moldear las opiniones sobre el dilema árabe-israelí. La política exterior hacia Medio Oriente ha sido una herramienta en el lazo con Washington. El patrón de equidistancia surgió en un

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

momento de necesidad de oposición a la postura estadounidense. A continuación, en la primera etapa de la Guerra Fría, Argentina acompañó la equidistancia, alineada con Estados Unidos. Luego, el "tercer peronismo" lo usó como herramienta de construcción solidaria con el sur global y de alejamiento con Washington. Más tarde, Menem y Macri lo usaron como gestos de alineamiento. Los Kirchner, por su parte, lo hicieron como reafirmación de su autonomía, de una forma similar a Perón en su tercera presidencia. En todos los casos, la política hacia Medio Oriente estuvo relacionada indirectamente con el posicionamiento hacia Estados Unidos.

En el caso de Milei, el alineamiento con Israel va de la mano con la búsqueda del vínculo de privilegio con Estados Unidos. La afinidad con el Gobierno de Tel Aviv, un aliado histórico de la Casa Blanca, es una forma evidente de mostrar afinidad con las autoridades de Washington. Así como Trump promovió los Acuerdos de Abraham, que perseguían la normalización de las relaciones diplomáticas entre los países árabes e Israel, Milei ha lanzado los Acuerdos de Isaac[25] para alentar el acercamiento de América Latina al Estado judío, en un momento de deterioro de su imagen pública con motivo de la guerra de Gaza. La relación filial entre los patriarcas del Antiguo Testamento reproduce una lógica de vinculación entre Argentina y Estados Unidos que triangula, necesariamente, con Israel como la Tierra Prometida.

El APE ha sido fundamental para poder explicar estos cambios desde la perspectiva de las creencias de los líderes, brindando un aporte relevante al estudio comparado de las políticas exteriores, especialmente en estos tiempos de alta polarización ideológica en manos de líderes que encarnan una gran centralidad. En una novedad que interpela y cuestiona la tradición diplomática argentina, en un tiempo donde las fronteras entre la convicción particular del líder personalista y el Estado se vuelven cada vez más difusas. Indudablemente, el grado de consolidación de este nuevo posicionamiento, que aún no ha cristalizado del todo en una nueva doctrina, estará vinculado a coyunturas económicas, políticas y electorales futuras. En este contexto, Argentina debe decidir si seguir este camino o en cambio elegir una revinculación inteligente y pragmática con los países de mayoría musulmana y la comunidad islámica local, como una estrategia que permita sostener la buena convivencia en nuestro país, buscar inversiones y oportunidades para los productos argentinos y contar con socios confiables y dispuestos a cooperar en temas

[25] El presidente Milei donó el millón de dólares que obtuvo como recompensa por el Premio Génesis que le fuera otorgado en 2024 a la Asociación Amigos de Israel en América (AFOIA), que, en esta primera etapa, trabajará sobre posibilidades cooperación entre Israel y Panamá, Uruguay y Costa Rica.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

comunes de seguridad en la región de Medio Oriente. En una época de lógicas binarias, la decisión de huir de estos encorsetamientos está, como nunca antes, en las manos (y la boca) de sus líderes.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Referencias

Ballofett, L. (2018). Argentine and Egyptian History Entangled: From Perón to Nasser. *Journal of Latin-American Studies, 50*(3), 549-577. https://bit.ly/4gVbTDe

Cámara Nacional Electoral. (8 de octubre de 2023). *Debate 2023 - Facultad de Derecho, UBA*. https://bit.ly/45teRdM

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (1967). *Resolución 242*. https://bit.ly/4qrFB6E

Cuadro, M. y Frenkel, A. (2023). Entre el orientalismo periférico y el occidentalismo. Continuidades y discontinuidades en las políticas exteriores de Cristina Kirchner y Mauricio Macri hacia Medio Oriente. *Relaciones Internacionales, 32*(65), 233-252.

Fabani, O. (2013). Los gobiernos de Menem y el conflicto palestino-israelí: ¿un quiebre del tradicional patrón de equidistancia? *Estudios Internacionales de la Complutense, 17*, 45-64.

Fabani, O. (2014). Argentina y el conflicto palestino-israelí: ajustes y continuidades en el posicionamiento frente a la disputa de los gobiernos de De la Rúa (1999-2001) y Menem (1989-1999). *Perspectivas Internacionales, 10*(1), 97-128.

George, A. (1969). The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making. *International Studies Quarterly, 13*(2), 190-222.

Jervis, R. (2017). *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton University Press.

Kahan, E. (2014). Algunos usos del conflicto en Israel-Palestina en Argentina: debates en torno al conflicto árabe-israelí entre el tercer peronismo y la última dictadura militar (1973-1983). *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos: cuestiones del tiempo presente, s/d*. https://bit.ly/3NlKlsN

Klich, I. (1992). Perón, Braden y el antisemitismo: opinión pública e imagen internacional. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, 2*(2), 5-38. https://bit.ly/3Bt1VbU

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

La Nación. (14 de agosto de 2023). *Javier Milei: "Mis aliados internacionales serían Estados Unidos e Israel"*. [Archivo de Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=o4VxoYD7E34

Leites, N. (1951). *The Operational Code of the Politburo.* McGraw-Hill.

Linz, J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? En J. Linz y A. Valenzuela (Comps.), *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.

Infobae. (14 de enero de 2024). *Milei avala el derecho a la legítima defensa de Israel a 100 días de la guerra de Gaza*. https://www.infobae.com/america/agencias/2024/01/14/milei-avala-el-derecho-a-la-legitima-defensa-de-israel-a-100-dias-de-la-guerra-en-gaza/

Presidencia de la Nación. (5 de abril de 2024). *Palabras del presidente de la Nación Javier Milei junto a Laura Richardson en Ushuaia*. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50426-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-junto-a-laura-richardson-en-ushuaia

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación (6 de diciembre de 2010). *La República Argentina ha reconocido a Palestina como un Estado libre e independiente* (Información para la Prensa N.°: 559/10). https://bit.ly/4kGWAPU

Moneta, C. J. (1979). La política exterior del peronismo : 1973-1976. *Foro Internacional*, *20*(2), 220-276. https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/823

Niebiskikwiat, N. (20 de septiembre de 2023). Javier Milei como diputado: sin proyectos propios, faltazos y la sospecha de un pacto con Sergio Massa. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/javier-milei-diputado-proyectos-propios-faltazos-sospecha-pacto-sergio-massa_0_A4K0thk60B.html

Perfil. (9 de enero de 2024). *Por qué Milei no puede convertirse al judaísmo: el obstáculo del shabat*. https://bit.ly/4pdrbGe

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Poder Ejecutivo Nacional. (2019 julio 16). *Decreto Reglamentario 489 (“Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo”)*. https://bit.ly/3MS2ba1

Prieto, M. (25 de abril de 1984). Alfonsín teme una posible libanización de Argentina. *El País*. https://elpais.com/diario/1984/04/26/internacional/451778406_850215.html

Radio JAI. (31 de octubre de 2024). *Gerardo Werthein, un judío comprometido con la comunidad, es el nuevo canciller de Argentina*. https://bit.ly/4h9YZRs

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (9 de noviembre de 1967). *Actas oficiales: la situación en Oriente Medio*. Naciones Unidas. https://bit.ly/3YbtCyB

Sánchez, F. y Acosta, C. (2020). Análisis de Política Exterior. En F. Sánchez y N. Liendo (Comps.). *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (pp. 153-183). Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

Tokatlian, J. (2024). *Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional*. Cenital. https://cenital.com/hiperoccidentalismo-milei-y-el-interes-nacional/

Universidad Nacional de La Plata. (s. f.). Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA en Buenos Aires el 18 de Julio de 1994. *Boletín Informativo del Instituto de Relaciones Internacionales.* https://bit.ly/4h7hDcp

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Relación bilateral Argentina-Italia (2023-2025): ¿Hacia una asociación internacional estratégica?[26]

Bilateral relations between Argentina and Italy (2023-2025): Towards a strategic international partnership?

Mariana Polizzi[27]

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo principal analizar la histórica relación bilateral entre Argentina e Italia, durante el período 2023-2025, esto es, la etapa coincidente con los Gobiernos de Giorgia Meloni y Javier Milei, respectivamente. En este sentido, nos interesa, asimismo, responder al siguiente interrogante: ¿puede este vínculo de amistad internacional resultar como catalizador de una mayor y mejor integración eurolatinoamericana, en el marco de una potencial ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-Mercosur?

Palabras clave

Argentina, Italia, relación bilateral, Mercosur, Unión Europea

---

[26] El artículo pretende profundizar algunos lineamientos iniciados en la tesis titulada *El ascenso de la derecha en Italia y su impacto en el electorado transnacional en Argentina, a través de un estudio de caso: la Lega de Matteo Salvini (2008-2022),* presentada por la autora para acceder al título de Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social, y aprobada el 28 de agosto de 2024 con calificación "Distinguida" (con felicitación del jurado y recomendación de publicación). Además, la autora agradece al Prof. Dr. Juan Pablo Laporte por la invitación a sumar este trabajo a la *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*.

[27] Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social). Especialista en Estudios Contemporáneos de América y Europa (Universidad de Buenos Aires). Diplomada Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Argentina). Licenciada y profesora en Ciencia Política, especializada en Relaciones Internacionales (UBA). Ex becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y ex investigadora visitante de la *Universita' di Bologna* (Italia). Miembro investigador del Departamento Europa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI UNLP). Autora de numerosas publicaciones y presentaciones, tanto en Argentina como en el exterior. Contacto: marianafpolizzi@gmail.com. LinkedIn: @marpolizzi.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Abstract: The main objective of this article is to analyse the historical bilateral relationship between Argentina and Italy during the 2023-2025 period, that is, the period coinciding with the governments of Giorgia Meloni and Javier Milei, respectively. In this sense, we are also interested in answering the following question: can this bond of international friendship serve as a means for a greater and better Euro-Latin American integration, regarding a potential ratification of the European Union-Mercosur Strategic Partnership Agreement?

Keywords

Argentina, Italy, Bilateral relation, Mercosur, European Unión

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. Introducción: consideraciones primigenias, metodología y relevancia de la cuestión

La República Argentina y la República Italiana comparten una extensa trayectoria en cuanto a relación bilateral se refiere, debido a que esta se inicia en las últimas décadas del siglo XIX, de la mano de la compleción del proceso de unificación del entonces Reino de Italia. Este histórico lazo no solo se funda en cuestiones de continuidad temporal, sino que radica en valores fuertemente compartidos en torno a la cultura, la inmigración, la sociedad y la política, entre otras aristas.

En este sentido, es posible hablar de una "relación privilegiada" (Cabeza, 2000, p. 16) entre ambos países, pues las dimensiones mentadas en el párrafo precedente permiten el desarrollo de una relación bilateral a largo plazo (en donde priman elementos de *soft power* o poder blando), como así también la planificación de estrategias y políticas que incrementen y consoliden dicha vinculación internacional.

La literatura especializada sobre el tema ha historiado y problematizado la relación bilateral ítalo-argentina (Albónico, 1992; Cabeza, 2000; Vengoa, 2000; Robertini, 2016; Neri, 2017; Wilson, 2020; Gardini, 2023) en torno a diferentes etapas del vínculo diplomático, resulta necesario, por la envergadura de la sociedad entre ambos países, abordar años más recientes, como el período seleccionado en este trabajo, algo que escasea a nivel de producción académica sobre la temática.

Además, a partir del *crack* mundial de 2008 (e que se incrementó desde 2016 en adelante), el escenario internacional vislumbró el ascenso de movimientos y/o partidos que contestan intensamente el orden global basado en reglas, cooperación y multilateralismo, fenómeno que autores como Mudde (2021) no dudan en caracterizar como cuarta oleada de radicalización política.

Por ello insistimos en que esta vinculación especial entre Argentina e Italia puede, asimismo, servir como aliciente para ambos países, en medio de un plano global complejo, donde la competencia comercial entre los Estados y/o regiones se encuentra sumamente exaltada (en pos de la seguridad económica y la lucha hegemónica por imponer las reglas de juego en el escenario internacional).

Además, la discusión sobre esta relación histórica puede insertarse en la evolución del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea (UE), en base a tres puntos centrales: primero, el largo camino hacia la completa ratificación; segundo, la competencia entre potencias en América del Sur; y tercero, la alianza ítalo-argentina puede impulsar dicho Acuerdo.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Por otra parte, la estrategia metodológica elegida es la descriptivo-analítica-explicativa, en donde prima la técnica cualitativa (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005), pues se consultaron fuentes documentales y bibliográficas que nos permiten un abordaje integral del fenómeno estudiado. No obstante, este artículo posee la intención de sembrar estrategias en materia de toma de decisiones y diseño de política exterior, con el fin de que este estudio no quede simplemente en palabras y los diferentes actores políticos puedan consolidar la asociación estratégica que tanto Argentina como Italia merecen como socios históricos.

Para responder a los interrogantes planteados, la estructura propuesta es la siguiente: 1) marco teórico; 2) breve historización de la relación bilateral; 3) relación Argentina Italia 2023-2025; 4) perspectivas en torno al Acuerdo Mercosur-UE y la competencia de potencias en América del Sur; por último, presentamos las reflexiones finales del artículo (más recomendaciones de política exterior).

2. Aproximaciones teóricas: entre la amistad internacional y el *soft power*

Existen dos enfoques epistémicos que nos interesa abordar para estudiar la relación bilateral entre Argentina e Italia, porque están inextricablemente vinculados entre sí, a los fines de este trabajo de investigación: amistad internacional y poder blando.

Durante décadas, los estudios de nuestro campo disciplinar se centraron nuevamente en el debate realismo-neorrealismo (Oelsner, 2007), enfatizando las capacidades duras de los Estados, la seguridad y la preeminencia del interés nacional.

Este paradigma hegemónico aún encuentra eco en la actualidad de los estudios internacionales, justificado por elementos de la realidad empírica post crisis pandémica del Covid19: en la práctica, se observa un retorno a los regionalismos, a la competencia entre potencias (medianas y grandes) y a la desconfianza respecto a los mecanismos tradicionales del multilateralismo (Tokatlian, 2024).

En contraposición a lo expuesto, el primer enfoque teórico que elegimos para caracterizar esta relación bilateral es el de *amistad internacional*: un modelo epistémico para comprender las relaciones internacionales en tanto beneficio mutuo, confianza, convivencia pacífica, diplomacia, igualdad, respeto y vinculación perdurable en el tiempo (Oelsner, 2022, pp. 75-76). Esta cosmovisión internacionalista nos resulta sumamente congruente con los objetivos del presente trabajo, centrados en la evolución bilateral de dos países amigos en el escenario birregional y mundial.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

A contrapelo de la concepción teórica del sistema internacional como escenario anárquico y de fuerte rivalidad, la propuesta de la amistad política internacional fomenta bases indispensables para un mayor y mejor entendimiento entre naciones, entre ellas, principalmente, una paz perdurable entre pueblos, mutuo respeto y reconocimiento, acuerdos y cooperación bilateral, etc. (Lu, 2009).

Estos argumentos nos permiten presentar el segundo enfoque analítico, el cual otorga preeminencia a esta forma pacífica y diplomática de ejercer el poder político, esto es, el *soft power* o poder blando. Según Nye (1990), desde el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, Europa y el mundo configuraron diversas transmutaciones en relación con el ejercicio del poder: el concepto de *seguridad nacional* no solo incluye ahora la consideración de las capacidades militares de un Estado, sino también dimensiones como la económica y/o la ecológica.

Esto implica que, en tanto actores con capacidad de negociación, los países procuran incluir otros factores aglutinantes, en un mundo cada vez más interdependiente y complejo. De esta manera, el poder blando teje un entramado relacional que confluye de manera transicional: es la capacidad de influir en otras naciones mediante la persuasión y la atracción, en lugar de la fuerza. En la diplomacia, el poder blando o poder inteligente se cultiva a través de la defensa de tres pilares centrales: democracia, derechos humanos y libre mercado, por lo que se enfatiza la educación, la ciencia, la diplomacia pública y la diplomacia digital, el intercambio comercial entre naciones, provincias y ciudades, etc.

No obstante, la naturaleza cambiante y compleja del escenario mundial le confiere limitaciones estructurales al modelo *soft power* (Nye, 2023, pp. 17-19)*:* por un lado*,* el poder de atracción es mucho más difuso que la acción taxativa y depende más de la voluntad de actores y agencias en aceptar esa vía de entendimiento; por el otro, este poder es más relevante cuando el poder se encuentra disperso (en vez de concentrado) en otro país, para la consecución de distintos objetivos. Por ello, un aspecto clave en la definición de este poder inteligente lo constituye la cuestión de los valores compartidos y la moral, que son el secreto de un orden internacional exitoso (Nye, 2020, p. 217).

¿Esto implicaría volcarnos exclusivamente a la astucia del poder persuasivo, ignorando las capacidades duras? Por supuesto que no, por ende, lo que se requiere es un balance de ambos aspectos, centrado en el respecto a la democracia y a las instituciones del orden internacional.

La relación bilateral entre Argentina e Italia durante el período 2023-2025 puede ser entendida a través de todos estos argumentos teóricos. Primero, porque el vínculo

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

privilegiado e histórico entre ambos países denota una perdurable amistad internacional basada en el mutuo respeto y la cooperación. Segundo, porque el poder inteligente que circula entre ambos actores se basa en pilares fundamentales de respeto y reconocimiento mutuo. Y, en tercer lugar, la cuestión valórica y/o moral compartida puede facilitar la cooperación y la acción volitiva de las partes para desarrollar y consolidar una relación diplomática, y Argentina e Italia (por su historia en común) constituyen un caso testigo de estas implicancias a nivel internacional.

3. Ejes histórico-políticos destacados de la relación bilateral entre Argentina e Italia

La relación bilateral ítalo-argentina está signada por diferentes etapas histórico-políticas, que contribuyeron a diseñar la agenda internacional entre ambos países. Desde el inicio del vínculo bilateral en el siglo XIX hasta la actualidad, cada uno de los períodos diplomáticos nos permiten identificar los tópicos más relevantes en los que aunaron esfuerzos argentinos e italianos.[28]

La primera de estas etapas (desde fines del siglo XIX a las tres primeras décadas del XX) se encuentra relacionada intensamente con las oleadas migratorias que Argentina recibió desde la península itálica; así (predominantemente), ligures, piamonteses, napolitanos y sicilianos ayudaron a moldear la comunidad nacional, dejando una impronta decisiva en el país suramericano (Devoto, 2003 y 2006). Esto implica que la agenda bilateral de ese entonces giraba en torno a dos cuestiones: por un lado, la conformación de Argentina e Italia en tanto Estados modernos que inician e intentan consolidar relaciones diplomáticas; por el otro, la integración cívica de esos migrantes que pasan a formar parte de la sociedad argentina contemporánea.

La segunda etapa histórico-política de la relación bilateral acontece, prácticamente, durante la primera mitad del siglo XX, y resulta coincidente con los siguientes tándems diplomáticos: I) década militar conservadora en Argentina (1930-1943) – inicios del fascismo en Italia (1922-) y II) Gobiernos de Perón (1945-1955) – final del fascismo e instauración de la República Italiana (1945-1948).

[28] De acuerdo con datos oficiales del Archivo de Tratados Internacionales *online* del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Italiana, desde 1885 hasta 2020, son más de 100 los acuerdos y tratados celebrados solamente con la República Argentina (fuente: https://www.rcai.it/acuerdos-bilaterales/).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

A propósito del primer punto, la cuestión del Estado autoritario enlaza a ambos socios, algo que también se manifestó años anteriores en contra de la colectividad italiana residente en nuestro país, con sucesos como la Semana Trágica, en donde la activación política (anarquista) italiana fue duramente combatida. Además, la visión fascista de la inmigración italiana en Argentina era colonial e imperialista, en un sentido potencial de construir una nueva nación italiana en América del Sur (Finchelstein, 2010).

Con respecto al segundo punto, durante los Gobiernos peronistas, Argentina realiza una fehaciente evaluación de la inmigración italiana que el país recibió durante todas esas décadas, lo que configuró una estructura social única, en donde más de la mitad del país tenían orígenes en la península itálica, además de los residentes que conservaban su nacionalidad europea. De ahí que la relación bilateral de este período estuviera signada por dos cuestiones: la incorporación de los italianos a la vida política del país[29] más el desarrollo de relaciones económicas y humanitarias con el país del Viejo Continente. Italia, por su parte, intentó consolidar los lazos diplomáticos con Buenos Aires a través de distintas iniciativas: exportaciones de trigo argentino para paliar la situación de posguerra, donativos ítalo-argentinos hacia Italia, inversión en transportes, entre otras actividades (Albónico, 1992).

Una tercera etapa relevante en la relación ítalo-argentina la constituye la década de los setenta y principio de los ochenta, puntualmente a través de dos procesos: la Dictadura Cívico Militar (1976-1983), con la consecuente guerra de Malvinas (1982) en Argentina; y el denominado "Compromiso Histórico" frente a los años de plomo en Italia.

Más allá de los lazos de sangre e intercambios económicos, la relación bilateral durante esta fase estuvo sellada por la cuestión de los derechos humanos (Neri, 2017). Por el lado italiano, las acciones terroristas de las denominadas Brigadas Rojas (como el secuestro y posterior asesinato del ex *premier* Aldo Moro) tiñó de crimen el escenario político de la República Italiana desde mediados de los setenta, conduciendo al acuerdo entre las fuerzas partidarias sistémicas y el Partido Comunista Italiano, con el fin de evitar una escalada autoritaria y postfascista en el país.

[29] No obstante, esta situación no estuvo exenta de rispideces. Por un lado, la reforma constitucional de 1949 del primer peronismo permitió la naturalización de los ciudadanos italianos (luego de cinco años de residencia) y, por ende, la participación en la vida política del país: esta "peronización" de los italianos (Smolensky, 2013, p. 592) les abrió la puerta a numerosos hombres de Estado (ítalo) argentinos a detentar cargos en la política nacional y administración pública del país. Por el otro, la posición italiana, favorable al retorno de los connacionales residentes en Argentina, con el objetivo de incorporarlos a la sociedad democrática y republicana emergente luego de terminada la experiencia fascista.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

En el caso argentino, la Dictadura que se inauguró a mediados de la década de los setenta pronto capturó la atención no solo italiana, sino del mundo, dadas las sistemáticas violaciones a los derechos humanos más esenciales. De hecho, la guerra de Malvinas marcó un punto de inflexión en la relación entre ambos países. Además de la alianza económica referida previamente (en ese momento, Argentina tenía más peso en el intercambio comercial con Italia que Estados Unidos, por ejemplo), se sumaban razones de índole política y humana: la existencia de más de un millón de argentinos con pasaporte italiano (incluso algunos de ellos combatieron en las islas) motivó una impugnación italiana tanto a la contienda bélica anglo-argentina como a las sanciones impuestas al país sudamericano (Neri, 2017, p. 568).

Las décadas del 80, 90 y años 2000, coincidentes con la historia democrática argentina, ofrecen un panorama asimétrico en lo que respecta a la evolución de la agenda bilateral, debido a períodos de acercamiento y enfriamiento entre los dos países. De acuerdo con Cabeza (2000, p. 20), tanto la política exterior de Italia como el diseño de la inserción internacional de Argentina moldearon la relación bilateral entre estos países. La académica rosarina va más allá, considerando que la relación evitó la tendencia pendular del pasado, para intensificarse y consolidarse durante las presidencias de Alfonsín y Menem en Argentina, durante las décadas del ochenta y noventa, respectivamente.

El retorno democrático de 1983 permitió a la Argentina la posibilidad de diseñar una nueva inserción internacional del país, ante un mundo conmocionado por las violaciones a los derechos humanos cometidos por la dictadura. En este sentido, el vínculo bilateral ítalo-argentino se benefició de esta coyuntura para impulsar dos cuestiones: por un lado, la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo[30]; por el otro, el Gran Tratado entre Argentina e Italia (1987).

La primera iniciativa, en donde Italia tuvo un rol clave para con la República Argentina, facilitó la recuperación de la credibilidad argentina en el exterior, más la proyección de América Latina como región con potencial no solo de crecimiento, sino también de desarrollo. La segunda iniciativa propone una asociación estratégica integral, pues comprende términos en materia de inserción internacional, desarrollo económico

[30] Desde la década de los años sesenta, la definición reza sobre lo siguiente: "La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) es el instrumento financiero principal de la política pública de desarrollo internacional enfocada a mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en países del Sur y a la consecución de las metas internacionales de desarrollo sostenible" (fuente: https://focus2030.org/Comprender-la-Ayuda-Oficial-para-el-Desarrollo).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

por medio de la replicación del modelo industrial pyme italiano, promoción de la democracia y derechos humanos, cooperación consular, científica y cultural, entre otros tópicos de relevancia (Cabeza, 2000, pp. 27-37). No obstante, debido a la eclosión económico-política del Gobierno alfonsinista, muchos de estos objetivos de cooperación internacional debieron ser retomados durante la década neoliberal, con los Gobiernos de Carlos Menem.

Durante la década de los noventa, ambos países vivieron complejos procesos políticos (e incluso económicos),[31] que permitieron la emergencia de nuevos liderazgos carismáticos, como los casos de Menem en Argentina y Berlusconi en Italia.

Esta convergencia común entre Argentina e Italia permitió que los lazos bilaterales pudieran avanzar en cuestiones puntuales (sin estar exentas de dificultades coyunturales) durante la década neoliberal, entre ellas: el acuerdo de promoción y protección de inversiones bilaterales (1990); la conformación de una "Sociedad Italia Argentina" como marco de la V Reunión de la Secretaría Permanente Italiano-Argentina (SPAI) (1992); la VI Reunión de la SPAI en 1995 con temas de agenda como fondos de inversión y capital conjuntos; y el "Sistema Italia" (1998), que consolida la entrada de bienes de valor agregado, producto de las pymes italianas, al Mercosur (Cabeza, 2000, pp. 39-45).

El nuevo milenio, desde el 2001 en adelante, vislumbró un trayecto discontinuo en la relación entre Argentina e Italia. Esto se evidencia con el enfriamiento del vínculo bilateral a partir de la crisis de deuda argentina del 2001, la cual condujo al reclamo internacional de tenedores de bonos italianos en contra del Estado argentino (Polizzi, 2023a).

[31] En el caso de Argentina, la implosión del Gobierno de Alfonsín, en medio de una hiperinflación, y la previa sublevación de facciones golpistas del ejército dieron paso a la década de los dos Gobiernos encabezados por Carlos Menem (1989-1999), periodo en el que la política exterior argentina siguió los designios internacionales de Estados Unidos bajo las administraciones de Bush padre y Clinton. Esta decisión en materia de inserción exterior de Argentina constituyó la base de una teoría de relaciones internacionales ("el realismo de los Estados débiles" o "realismo periférico"), en la cual se advertía que el mejor interés nacional de nuestro país, en tanto país de inserción periférica, era aliarse a los objetivos de la potencia de la época, en este caso, EE. UU. (Escudé, 2005; Míguez, 2013).

Italia, por su parte, durante la década de los noventa, experimentó dos mutaciones políticas muy significativas para el país: por un lado, la extinción de partidos tradicionales como la Democracia Cristiana y el Socialismo (entre otros), a causa del megaescándalo de corrupción denominado *Mani Pulite* ("manos limpias") o *Tangentopoli* ("ciudad de los sobornos"), que cambió para siempre el sistema político italiano; por el otro, e íntimamente relacionado con el punto anterior, la aparición de un nuevo liderazgo político y de su partido personalista: Silvio Berlusconi y su *Forza Italia*, acaso el primer *outsider* de la política global moderna (Revelli, 2019).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

A partir de este antecedente, los años subsiguientes estuvieron orientados a intentar acercar posiciones diplomáticas que también resultaron influenciadas por las políticas domésticas de Argentina e Italia; además, es preciso tener en cuenta dos factores coyunturales relevantes: por un lado, la nueva (re)inserción internacional argentina post 2001 y la perenne búsqueda de alianzas clave; por el otro, el escaso foco que Italia hace en América Latina y Caribe en la actualidad. A continuación, veremos en mayor detalle cómo se desarrolla la relación bilateral ítalo-argentina en el período 2022-2025 y si es factible categorizarla en términos de alianza estratégica.

4. La relación bilateral Argentina-Italia (2023-2025): ¿Existe la posibilidad de construir una alianza internacional estratégica?

La relación bilateral entre Argentina e Italia comenzó un nuevo ciclo luego de la crisis internacional del coronavirus alrededor del mundo. Ello puede inferirse, especialmente, durante el bienio 2022-2023, en el que podemos destacar tres cuestiones: la primera de ellas, el apoyo italiano (y europeo) a la renegociación de la deuda argentina con los organismos internacionales de crédito; en segundo lugar, las visitas bilaterales que se sucedieron durante la presidencia de Alberto Fernández, que auspiciaron una buena voluntad (por parte de ambos socios) de retomar la cooperación internacional luego de la pandemia; y la tercera cuestión para tener en cuenta es la sintonía ideológica entre el gobierno Meloni y su nuevo par argentino desde diciembre de 2023 (Polizzi, 2023a y 2023b).

Esta afinidad política que mencionamos en el punto tercero, sin embargo, no nos impide, *a priori,* realizar dos distinciones que condicionan potencialmente la posibilidad de una mayor asociación bilateral. Por un lado, el papel de Argentina como líder emergente/potencia media/periférico[32] de América del Sur, que ostenta una historia de política exterior pendular que la conduce, en la actualidad, a una dirección occidentalista en la que declama su alianza a EE. UU. e Israel como socios primordiales (Corigliano, 2024). Por el otro, Italia, en tanto potencia industrial y miembro fundador de la actual UE a partir del Tratado de Roma, presenta una inusitada irrelevancia en competencia de política exterior, que se encuentra caracterizada por las siguientes aristas (Testoni, 2020):

[32] Esta ecuación alude al carácter pendular previamente mencionado, en el que se alternan períodos de potencia emergente/media con una posición periférica y asociada a los intereses de América del Norte y sus aliados (véase Corigliano, 2024).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

en primer lugar, una inestabilidad institucional que no ha permitido moldear una política externa coherente con las potencialidades de la geopolítica italiana; en segundo lugar, la tensión entre el pulso atlantista y el europeísta y, en tercer término, las potencialidades de inserción internacional (misiones de paz, Mediterráneo, Asia Central y Sudeste Asiático, América Latina, etc.) deben ser dimensionadas en relación con las capacidades reales del Estado italiano y no por polarizaciones políticas del momento.

De esta manera, presentamos los elementos determinantes de ambas políticas exteriores, con el objetivo de evaluar y explicar la consolidación (o no) de una alianza estratégica ítalo-argentina, frente a desafíos (y oportunidades) actuales, como el Acuerdo Mercosur-UE, más la competencia geopolítica de potencias (EE. UU., China y la UE) en el hemisferio sur.

4.1. El Plan de Acción Estratégico entre Argentina e Italia (2025-2030)

Los Gobiernos de Argentina e Italia encabezados por Milei y Meloni, respectivamente, suscribieron en junio de 2025 (durante un encuentro de agenda bilateral en Roma) un acuerdo de asociación estratégica[33] que apunta a relanzar una vez más la relación bilateral, en torno a cuestiones científicas y culturales, económicas, sociales y políticas. Entre los puntos más destacados del Plan, podemos enumerar:

- Diálogo político: como precisamos previamente, la afinidad entre ambos Gobiernos facilitó un relanzamiento o nueva etapa en la historia diplomática de ambos países, con el objetivo de encarar conjuntamente tanto los desafíos como las oportunidades del complejo sistema internacional.

- Cooperación económico-comercial e inversiones: la asociación bilateral presenta múltiples escenarios de cooperación e intercambio para la reversión de esas cifras: un ejemplo de ello lo constituye el entramado empresarial italiano presente en nuestro país, lo que podría alentar un intercambio equilibrado posible entre ambos socios, de adoptar Argentina un nuevo modelo que priorice sostenidamente el desarrollo industrial.

[33] El denominado "Comunicado 103" puede consultarse íntegramente en línea en: http://argentina.gob.ar/; también en su versión oficial italiana en: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Piano_Azione_2025-2030_ita_arg.pdf

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

- Cooperación en sectores económicos estratégicos y materias primas críticas: interés de empresas estatales italianas (como la ENEL) en realizar inversiones en el pujante sector energético argentino (Vaca Muerta y Jujuy).

- Cooperación en el ámbito espacial: principalmente, se alienta una mayor integración entre la agencia nacional espacial italiana y la CONAE argentina, con lo cual se inicia una nueva fase del Sistema Ítalo-Argentino de Satélites para la Gestión de la Emergencia (SIASGE).

- Cooperación en el ámbito de defensa: incrementar la cooperación en temas de inteligencia artificial, ciberseguridad, investigación y presencia territorial no solo a nivel suelo, sino también aéreo, marítimo y antártico.

- Cooperación judicial y en materia de seguridad: cooperación para la prevención y captura de criminalidad organizada y terrorismo.

- Cooperación cultural, educativa y turística: reforzamiento de la agenda bilateral universitaria, de intercambio académico y científico (como el proyecto Moving Italianness) y el turismo de raíces.

- Colaboración en la proyección y elaboración de políticas sociales: colaboración bilateral para el desarrollo de políticas tendientes a la promoción y protección del deporte, de la juventud, de la inclusión de la discapacidad, de la tercera edad, y de la igualdad de género.

Como indicamos en párrafos anteriores, la búsqueda de un relanzamiento de la relación ítalo-argentina es aquí evidente. Si bien el Plan de Acción no es exhaustivo, dada la complejidad del vínculo y de la contundente presencia de italianos en Argentina, resulta un mapa de acciones tendientes a restaurar los esfuerzos del pasado.

A propósito de estas propuestas, debemos señalar dos derivas: por un lado, estas propuestas podrían ayudar a modificar la agenda pública libertaria[34] en lo referente a la protección de las minorías; por el lado de Italia, una proyección de política exterior sostenida hacia América Latina y el Caribe, y hacia Argentina en particular en calidad de principal diáspora en el mundo.

[34] Cuestiones referentes al modelo productivo y a la potencialidad del sector científico-industrial argentino se argumentaron en el segundo punto del Plan de Acción.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

4.2. La relación bilateral Argentina - Italia (2023-2025) y la competencia geopolítica en el Mercosur: ¿qué sucede en torno a EE. UU., UE y China?

En secciones precedentes, hemos analizado los aspectos estructurales e histórico-políticos que componen a la relación bilateral ítalo-argentina, especialmente en relación con los condicionantes domésticos propios de ambos países. Lo que aquí nos interesa es desarrollar tres dimensiones cruciales en torno a la alianza ¿estratégica? birregional: primero, la etapa actual en la que se encuentra el Acuerdo UE-Mercosur; segundo, cómo la competencia de grandes potencias (EE. UU., UE y China) moldea la coyuntura regional en el bloque sudamericano; y tercero, cómo la alianza ítalo-argentina puede, por un lado, contener la puja de poderes y, por el otro, ayudar a impulsar el mega acuerdo birregional.

En primer lugar, es menester destacar que el Acuerdo UE-Mercosur[35] representa un esfuerzo diplomático público por profundizar no solo la integración de ambos proyectos regionales, sino también en favor de posicionar a ambos actores en la relevancia sistémica mundial, frente a un escenario internacional complejo y en disputa activa.

En cuanto a la Unión Europea y América Latina/Mercosur, la alianza que puedan desarrollar y consolidar puede contener los efectos de la mentada guerra comercial sino-estadounidense. De todas maneras, un instrumento clave como el Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Mercosur aún encuentra un largo camino hacia su completa ratificación por parte de todos los miembros involucrados (Sanahuja y Rodríguez, 2024), especialmente debido a cuestiones arancelarias, industriales y ambientales. Sin embargo, una mayor y mejor integración entre ambos bloques regionales podría suponer dos beneficios: por un lado, la UE tendría un mayor margen para la consecución de su doctrina de autonomía estratégica en materia de política exterior; en el caso del subcontinente latinoamericano, ganaría mayor peso global de la mano de un actor central del juego geopolítico como lo es la UE.

En el caso estricto de Argentina, la UE es el tercer socio en importancia si miramos la evolución del intercambio de nuestro país; el bloque europeo se ubica solo detrás de China y Brasil, y por delante de EE. UU., que está en el cuarto lugar (Zalazar, 2025). Esto implica que, de concretarse la ratificación de la letra comercial, es esperable que esta tenga un profundo tenor no solo a nivel doméstico, sino también en relación a los socios

[35] Para mayor detalle de las cláusulas involucradas en el Acuerdo Estratégico, se recomienda consultar tanto el resumen como las disposiciones accesorias: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

del Mercosur y extra-Mercosur (China y EE. UU., principalmente) (Ghiotto y Frenkel, 2019).

A propósito de la guerra comercial (y hegemónica) entre China y EE. UU., es preciso resaltar dos aspectos que reconfiguran la relación bilateral ítalo-argentina. Primero, que dicha tensión comercial se desarrolla a una escala global, comprometiendo el sistema internacional, por lo que el apoyo que EE. UU. reúna de sus aliados (Europa, por ejemplo) resulta crucial para contener el avance de la potencia centro-asiática en el mundo (Merino y Barrenengoa, 2022; Nye, 2023). Segundo, la sintonía valórica e ideológica entre los actuales Gobiernos de EE. UU., Argentina e Italia confluyen en una preeminencia tanto del atlantismo como del occidentalismo de la política internacional.

Esta preeminencia ha llevado tanto a Argentina como a Italia a un enfriamiento posicional geopolítico respecto de la República Popular China, en eje con los intereses de la política exterior trazada desde Washington D.C., no solo a nivel hemisférico, sino también global (*America First*).

En el caso argentino, el evidente alejamiento de una autonomía relacional respecto de la relación bilateral con otros polos de poder (Laporte, 2023, p. 191), en favor de la actual alianza primordial con EE. UU. y la Administración Trump 2.0, recorta el margen de acción y/o toma de decisiones en materia de política exterior e inserción internacional del país.

En el caso italiano, la cancelación del Memorándum de Entendimiento celebrado con Beijing en 2019 (Ranaldi, 2023), permite al Gobierno Meloni tres vías de acción (a diferencia de la administración argentina, que se encuentra mucho más sujeta a los designios norteamericanos por motivos estructurales y políticos): reforzar su relación con la Casa Blanca, proyectar su liderazgo a nivel de la UE y construir poder y concretar alianzas en otras regiones críticas, como el caso del Indo-Pacífico (más precisamente la India de Narendra Modi).

En cuanto al Mercosur, la descoordinación referente al diseño de política exterior de sus miembros, principalmente orientada por la tensión ideológica entre los Gobiernos de Argentina y Brasil, en discrepancia con el tándem Paraguay-Uruguay. Brasil, en tanto principal economía del bloque sudamericano, consolida su pertenencia al grupo de los BRICS (junto a China, India, Rusia y Sudáfrica como socios relevantes), a diferencia del caso argentino, que rechazó de plano la invitación a la membresía.

La presencia de China en el entramado mercosureño es una clara contestación al liderazgo hemisférico de EE. UU. en el continente americano, situación que debería ser

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

leída en clave geopolítica y geoeconómica, sobre todo teniendo en cuenta la realidad de Argentina. Nuestro país no solo encarna la octava extensión territorial del mundo, sino que también posee presencia atlántica y antártica (dualidad continental); además, cuenta con cuantiosos recursos naturales que le reportan relevancia geoestratégica global: reservas de litio, petróleo, gas no convencional, tierras raras, centrales nucleares, cuencas de agua dulce y presencia permanente en Antártida, entre otras condiciones de importancia mundial que hacen al desarrollo tecnológico y militar, pero también a la seguridad económica y nacional en este escenario internacional (bajo el prisma neorrealista) de competencia y supervivencia de las naciones.

A propósito de todos estos argumentos, sostenemos que una revitalización fáctica de la relación bilateral ítalo-argentina puede resultar estratégica para ambos socios. Si nos atenemos estrictamente al intercambio comercial, el balance es levemente negativo: el principal producto de exportación argentino hacia Italia es la harina de soja, con un saldo exportador total de USD 1,05 MM; y la principal importación que recibe Argentina desde Italia es el petróleo crudo, con un saldo importador total de USD 1,77 MM (Observatory of Economic Complexity, 2023). Estos resultados arrojan la necesidad de un rediseño en el intercambio entre ambos países, dado que ambas economías no resultan del todo complementarias, como veremos a continuación.

En el caso de Argentina, la mayoría de los productos que exporta hacia la República Italiana son aquellos de origen primario (soja, aceites vegetales, carne y cuero), por lo que Italia ocupa el 18.° lugar entre los socios comerciales del país sudamericano. Esto refleja dos cuestiones: por un lado, el potencial para diversificar el abanico de productos (y/o servicios) exportables hacia el país europeo que, a su vez, también posee un robusto sector agroindustrial; por el otro, la posibilidad de convertir a Italia en un socio mayor, dada la extendida relación bilateral a lo largo del tiempo.

En el caso de Italia, Argentina es el 56.° socio comercial, lo que demuestra la tendencia pendular de la relación bilateral en las últimas décadas, con períodos de activación y otros de enfriamiento comercial. De todas formas, la existencia de la más grande colectividad de italianos en el mundo (presente en suelo argentino) representa una enorme oportunidad para favorecer mayores intercambios.

Teniendo en cuenta el estado del mundo, en tanto competencia geopolítica entre potencias medias y grandes, la relación ítalo-argentina puede servir como vínculo estratégico y puente entre la UE y América Latina (y Mercosur), dada la primacía de valores e intercambios compartidos vinculados a la esfera del poder blando y persuasivo

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

teorizado por Joseph S. Nye. A pesar de la afinidad ideológica entre los Gobiernos de estos países, este nuevo despegue de la relación bilateral aún no se ha materializado en datos duros.

5. Reflexiones finales y recomendaciones

La relación bilateral entre Argentina e Italia ha recibido escasa atención, en décadas más recientes, por parte de las Relaciones Internacionales (tanto en América Latina como en Europa), con lo cual este trabajo tiene la intención de dar respuesta a esa área de vacancia académica y práctica, al menos de manera provisional. Para ello, nos hemos propuesto describir las características centrales de esta asociación bilateral, en tanto amistad internacional (como ha teorizado Andrea Oelsner), para, desde allí, analizar y explicar el entramado relacional de poder, y las futuras proyecciones que pueden establecerse entre ambos socios.

Para ello, en la primera sección de este trabajo hemos analizado el concepto de poder blando y su enorme relación con el establecimiento de amistades internacionales (o asociaciones estratégicas) entre países, en este caso Argentina e Italia. Esta construcción teórica nos ha facilitado, en parte, el entendimiento de esta relación diplomática bilateral que tiene todo el potencial de convertirse y proyectarse como estratégica de cara al plano mundial.

Más allá de los distintos períodos que atravesó la mentada relación bilateral, intentamos trazar los distintos desafíos (y oportunidades) que la diplomacia ítalo-argentina enfrenta en un escenario internacional de complejidad e incertidumbre, moldeado por la disputa hegemónica entre poderes medianos y grandes que compiten por el poder, los recursos y la supervivencia de sus Estados.

Asimismo, este artículo fue concebido para servir de instrumento para los hacedores de política exterior involucrados en estos desarrollos diplomáticos, con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas de asociación internacional que estén a la altura de estos dos países estudiados. En este sentido, proponemos una serie de cuestiones tanto para los decisores y/o hacedores de política exterior en Argentina e Italia durante el período 2023-2025, y en los años por venir:

1. Dadas las diferentes naturalezas estructurales de Argentina e Italia, la asociación bilateral debe apuntar al beneficio compartido y conjunto para ambos actores del

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

escenario internacional, es decir, perseguir la mejor relación bilateral posible, de cara a la realidad global previamente referida.

2. En relación con el punto 1, analizar la existencia de un intercambio no necesaria y automáticamente complementario, porque, de lo contrario, esto llevaría al estancamiento de la relación (comercial) bilateral: el robusto tejido industrial tiene que servir como modelo de desarrollo para la competitividad argentina, actuando nuestro país como sujeto activo de un proceso reindustrializador y no como un simple *pool* receptor de productos de valor agregado. Y, en el caso italiano, rever el intercambio actual, dado que el país europeo cuenta con una industria agroalimenticia potente que ya lucha por competir a nivel UE.
3. Consideramos que el Plan de Acción 2025-2023 puede conducir a una asociación estratégica mucho más estable (dados los diversos derroteros de la relación bilateral ítalo-argentina en sus distintas etapas), pues apuesta por el desarrollo de industrias y/o sectores clave para pensar el mundo que viene: energía, minerales críticos, industria, sustentabilidad, y cooperación científica, espacial y militar, fundamentalmente.
4. El fortalecimiento de esta asociación, en tanto amistad internacional con potencial de tornarse estratégica, merece ser objetivo perdurable de la política exterior de ambos países, dada la historicidad compartida. Esto conducirá a enfrentar conjuntamente los embates de la realidad internacional: entre ellas, la guerra sino-estadounidense, más la posible ratificación del prolongado Acuerdo UE-Mercosur.
5. Por último, si bien no ponemos en duda la relevancia de cuestiones asociadas a defensa y seguridad internacional, los actores (y agencias) involucrados deben priorizar políticas de atracción y persuasión que convoquen al respeto por el multilateralismo y por el orden internacional basado en reglas. En este sentido, Argentina e Italia constituyen un buen ejemplo de lo concitado.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Referencias

Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea (resumen del acuerdo y disposiciones adicionales). 29 de junio de 2019. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

Acuerdo de cooperación espacial y extraatmosférica entre Argentina e Italia. 27 de febrero de 2019. https://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/ES0295.htm

Albónico, A. (1992). Italia y Argentina 1943-1955 política, emigración e información periodística. *Estudios Interdisciplinarios De América Latina Y El Caribe*, *3*(1), 41-57.

Cabeza, M. (2000). *Italia y Argentina. Las claves de una relación privilegiada. La evolución de la vinculación bilateral desde la redemocratización argentina*. Edición CERIR.

Corigliano, F. (2024). Argentina 2025: ¿posible potencia intermedia o poder emergente? *Revista Anual Asuntos Globales, 1,* 429-441.

Devoto, F. (2003). *Historia de la Inmigración en Argentina*. Editorial Sudamericana.

Devoto, F. (2006). *Historia de los italianos en la Argentina*. Editorial Biblos.

Embajada de Italia en Buenos Aires. (s.f.). *Quiénes somos*. https://ambbuenosaires.esteri.it/es/chi-siamo/

Escudé, C. (2005). *El Estado parasitario. Argentina. Ciclos de vaciamiento. Clase política delictiva y colapso de la Política Exterior*. Lumiere.

Fazio Vengoa, H. (2000). América Latina en la Política Exterior de Italia. *Colombia Internacional*, 48. http://journals.openedition.org/colombiaint/32332

Finchelstein, F. (2010). *Fascismo trasatlántico. Ideología, violencia y sacralidad en Argentina y en Italia, 1919-1945*. Fondo de Cultura Económica.

Focus 2030. (s.f.). *Comprender la Ayuda Oficial para el Desarrollo*. https://v1.focus2030.org/Comprender-la-Ayuda-Oficial-para-el-Desarrollo

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Gardini, G. L. (Ed.) (2023). *Learning and Teaching EU-Latin America and the Caribbean Relations. An open educational resource*. FAU University Press. DOI: 10.25593/ 978-3-96147-672-5.

Ghiotto, L. y Frenkel, A. (julio de 2019). Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. *Nueva Sociedad*. https://nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/

Gran Tratado entre Argentina e Italia. 9 de diciembre de 1987. https://www1.prefettura.it/laquila/allegati/Download:Accordo_fra_italia_e_argentina_1987-5711083.htm

Laporte, J. P. (2023). La interdependencia hegemónica: Fundamentos para una política exterior argentina. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, *7*(14), 168-222. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.667

Lu, C. (2009). Political friendship among peoples. *Journal of International Political Theory, 5*(1), 41-58.

Merino, G. y Barrenengoa, A. (2022). La pandemia, el ascenso de China y el nuevo mapa del poder mundial. Desafíos para América Latina. En: G. E. Merino, L. Regueiro Bello y T. W. Iglecias (Coords.), *China y el nuevo mapa de poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*. Colección Grupos de Trabajo, CLACSO.

Míguez, M. C. (2013). *Los Partidos Políticos y la Política Exterior Argentina*. Ariel.

Mudde, C. (2021). *La ultraderecha hoy*. Paidós.

Neri, N. (2017). Tra Londra e Buenos Aires: L'Italia e la guerra nelle Falklands. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, *84*(4) (336), 557-571.

Nye J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171.

Nye, J. S. (2020). *Do morals matter? Presidents and Foreign Policy. From FDR to Trump*. Oxford Universty Press.

Nye, J. S. (2023). *Soft Power and Great Power Competition. Shifting Sands in the balance of Power Between the United States and China*. Springer.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Observatorio de Complejidad Económica. (s.f.). *Intercambio comercial entre Argentina e Italia*. https://oec.world/es/profile/bilateral-country/arg/partner/ita

Oelsner, A. (2007). Friendship, mutual trust and the evolution of regional peace in the international system. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *10*(2), 257-279. https://doi.org/10.1080/13698230701208061

Oelsner, A. (2022), La Amistad Internacional en el Estudio de las Relaciones Internacionales. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, *3*(2), 74-86.

Piano di Azione 2025-2030 Italia-Argentina. 20 de noviembre de 2024. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Piano_Azione_2025-2030_ita_arg.pdf

Polizzi, M. (2023a). Argentina e Italia: Pandemia y Relación Bilateral (2020-2022). XVI Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 18 al 21 de julio de 2023.

Polizzi, M. (2023b). Nuevas Derechas y Política Exterior: el caso de Giorgia Meloni y *Fratelli D'Italia* (2022-2023). XVI Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 18 al 21 de julio de 2023.

Ranaldi, A. (19 de junio de 2023). I dubbi di Roma sulla 'Nuova Via Della Seta'. *Affari Internazionali*. https://www.affarinternazionali.it/belt-and-road-meloni-bivioretromarcia-silenzio-assenso/

Red de Científicos Argentinos en Italia. (2015). *Acuerdos bilaterales*. https://www.rcai.it/acuerdos-bilaterales/

Revelli, M. (2019). *The New Populism: Democracy Stares into the Abyss*. Verso UK.

Robertini, C. (2016). Las relaciones bilaterales entre Italia y Argentina durante la última dictadura militar 1976-1983. *História Unicap*, 5(3), 42-55.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/11/cen.est_.itali-articulo-camillo-robertini-2016-.pdf

Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (mayo-junio de 2024). Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*. https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercosurcuatro-nudos-un-desenlace

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Colección Campus Virtual.

Sistema Italia. (s.f.). *Oggi siamo all'alba di una nuova era*. https://www.sistemaitalia.it/

Smolensky, E. M. (2013). *Colonizadores colonizados. Los italianos porteños*. Editorial Biblos.

Testoni, M. (2020). Nuevas quimeras y antiguos victimismos: la política exterior italiana (2008-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 189, 101-126. https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.04.

Tokatlian, J. G. (2024). *Consejos no solicitados sobre Política Internacional*. Siglo XXI Editores.

Wilson, M. S. (2020). Cooperación cultural entre Argentina e Italia, desde el año 1970 hasta la actualidad [en línea]. Tesis de grado. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad Teresa de Ávila. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10618

Zalazar, M. (21 de mayo de 2025). *Las importaciones crecen sin respiro y achicaron el superávit comercial en abril*. Infobae. https://www.infobae.com/economia/2025/05/21/las-importaciones-crecen-sin-respiro-yachicaron-el-superavit-comercial-en-abril/

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

¿Por qué proliferan las potencias medias? Zonas de proliferación y el desarrollo de submarinos nucleares en Brasil y Australia

Why are middle powers proliferating? Proliferation zones and the development of nuclear submarines in Brazil and Australia

Agostina Dasso Martorell[36] y Pablo Agustín Mastragostino[37]

Resumen: El artículo examina la erosión del régimen internacional de no proliferación nuclear y sus implicancias para las estrategias de las potencias medias en un contexto de creciente competencia geopolítica. Frente a la pérdida de legitimidad y eficacia de estos acuerdos, se introduce el concepto de "zonas de proliferación" como una herramienta analítica que permite superar enfoques binarios centrados exclusivamente en la posesión de armas nucleares. Este marco distingue entre zonas blanca, roja y negra a partir de la interacción entre la permisibilidad del entorno internacional y la intensidad de la amenaza percibida. El análisis se concentra en la zona roja, entendida como un espacio intermedio en el que los Estados desarrollan capacidades nucleares de uso dual sin cruzar formalmente el umbral armamentístico. A través de los casos de Brasil y Australia, ambos involucrados en programas de submarinos de propulsión nuclear, el trabajo muestra cómo estas potencias medias aprovechan ambigüedades normativas y apoyos externos para ampliar sus márgenes de maniobra, al tiempo que permanecen dentro del régimen de no proliferación.

Palabras clave

No proliferación nuclear, potencias medias, zonas de proliferación, tecnología nuclear de uso dual, submarinos de propulsión nuclear

Abstract: The article examines the erosion of the international nuclear nonproliferation regime and its implications for the strategies of middle powers in a context of growing

[36] Estudiante de Doctorado en Seguridad Internacional (Princeton University). Magíster en Política y Economía Internacional (Universidad de San Andrés). Licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Contacto: adasso@princeton.edu

[37] Maestrando en Política y Economía Internacional (Universidad de San Andrés). Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Lanús). Contacto: pmastragostino@udesa.edu.ar

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

geopolitical competition. In response to the declining legitimacy and effectiveness of existing agreements, it introduces the concept of "zones of proliferation" as an analytical tool that moves beyond binary approaches focused exclusively on the possession of nuclear weapons. This framework distinguishes between white, red, and black zones based on the interaction between the permissiveness of the international environment and the perceived intensity of threat. The analysis focuses on the red zone, understood as an intermediate space in which states develop dual-use nuclear capabilities without formally crossing the armament threshold. Through the cases of Brazil and Australia, both involved in nuclear-powered submarine programs, the article shows how middle powers exploit normative ambiguities and external support to expand their strategic room for maneuver while remaining within the nonproliferation regime.

Keywords

Nuclear nonproliferation, Middle Powers, Zones of proliferation, Dual-use nuclear technology, Nuclear-powered submarines

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. Introducción: un orden nuclear en decadencia

El orden internacional de la posguerra trajo consigo el nacimiento de la arquitectura de seguridad nuclear. Durante los años de la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética se embarcaron en una carrera nuclear que midió el pulso del mundo. Sin embargo, el temor a la destrucción total llevó a ambos países a colaborar en acuerdos de control mutuo para evitar una guerra nuclear. Gradualmente, otros acuerdos multilaterales para controlar la proliferación, mitigar los peligros nucleares e impedir una nueva carrera armamentista comenzaron a surgir. Para el fin de la Guerra Fría, la mayoría de la comunidad internacional formaba parte del Tratado de No Proliferación (TNP), países que no lo habían hecho terminaron por sumarse a las Zonas de Libres de Armas Nucleares regionales y adherir al régimen de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). La caída de la URSS, el orden unipolar y la casi universal adhesión al TNP parecían estar conduciendo al mundo a la cooperación. Décadas después de una aparente luna de miel nuclear, los pilares de esta arquitectura han empezado a tambalear.

Esta nueva era trae consigo la pérdida de legitimidad y validez de los acuerdos existentes. Varios factores contribuyen a este momento: la norma de no proliferación no se ha respetado y cuatro países por fuera del TNP poseen armas nucleares; Rusia y Estados Unidos se han retirado de los acuerdos de control mutuo; China ha sumado tensión a la dinámica nuclear entre las grandes potencias siendo la única en un proceso de incrementar su arsenal nuclear (Tellis y Zao, 2024); Rusia ha reiterado su voluntad de utilizar armas nucleares en Ucrania de intervenir la OTAN de forma directa en el conflicto (Pifer, 2023) y una nueva ola de modernización nuclear está actualizando los arsenales de los P5, poniendo en jaque las teorías de la disuasión mutua asegurada y estrategias de no primer uso (Futter, 2021).

En este contexto, se abren nuevos espacios de proliferación para ser aprovechados por países externos al P5 pero que todavía forman parte del régimen de no proliferación. En particular, son las potencias medias, países con capacidades y tecnología nuclear, que ven este espacio cada vez más atractivo (Sweijs y Mazarr, 2023). La competencia geopolítica crea tensiones sobre estos países, que en muchas ocasiones se ven vistos ante la presión de optar por alinearse tras una u otra potencia. Para evitar esto, comienzan a surgir estrategias que les den márgenes de maniobra y les permitan protegerse de las externalidades que esta puja geopolítica les pueda provocar. Así la tecnología nuclear cobra relevancia como un elemento estratégico para proteger su posición.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Mucho se ha escrito sobre los motivos por los cuales los países deciden proliferar (Sagan, 1996; Debs y Monteiro, 2017) y las estrategias que persiguen para hacerlo (Narang, 2022; Kroenig, 2010). Al asumir que el desarrollo de armas nucleares es el fin último de la proliferación, estas teorías sugieren un desenlace binario: un país consigue tenerlas o no las tiene. Este trabajo introduce el concepto de "zonas de proliferación", que permite definir el ambiente en el cual se generan las oportunidades de proliferación y abre un espacio analítico para mayor ambigüedad en las estrategias que estos países persiguen. Considerando los cambios en el orden nuclear internacional, este concepto ofrece un marco analítico más flexible para entender las intenciones y estrategias de aquellos países por fuera del P5 que forman parte del TNP y que consiguen desarrollar tecnología nuclear de uso dual sin necesariamente tener armas nucleares.

Las zonas de proliferación delimitan umbrales en los cuales los países utilizan sus capacidades nucleares, sea para el desarrollo con fines pacíficos o bien para usos militares. Existen tres tipos de zonas de proliferación: blanca, roja y negra. En la blanca se encuentran los países nucleares cuyo programa tiene únicamente fines pacíficos y civiles, en la roja se encuentran los países que tienen intenciones de proliferar y aún no han desarrollado armas nucleares y los que están desarrollando tecnologías que podrían ser aplicadas en el ámbito militar, en la negra están los países que poseen armas nucleares y un programa nuclear militar.

En este texto se indaga en los factores que le permiten a las potencias medias ubicarse en la zona roja de proliferación. De aquí surgen dos subpreguntas: ¿por qué una potencia media querría estar en la zona roja de proliferación?, ¿cuáles son los condicionantes para conseguirlo? A lo largo del texto, intentaremos responder estas preguntas utilizando dos variables: la permisibilidad del ambiente externo, es decir, el cambio en las normas internacionales y los intereses de los países nucleares, y la percepción de amenaza, es decir, la intensidad de la sensación de inseguridad ante una amenaza externa que aumenta los incentivos hacia la proliferación.

El trabajo continúa de la siguiente manera. Primero, presentaremos el marco conceptual de zonas de proliferación, sus diferentes tipos y las variables que incentivan a un país a posicionarse en cada espacio. Luego, analizaremos dos casos de potencias medias que se encuentran en la zona roja de proliferación: Brasil y Australia, dos países en proceso de construcción de submarinos de propulsión nuclear. Por último, ponderaremos los márgenes que tienen estos países para cruzar el umbral de proliferación

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

hacia una zona negra y exploraremos avenidas por las cuales este trabajo puede continuar desarrollándose.

2. Zonas de proliferación

Las zonas de proliferación definen los umbrales bajo los cuales los países con capacidades y/o aspiraciones nucleares deciden llevar adelante su programa. En el espectro de las zonas, cabe cualquier país con un programa de desarrollo nuclear, sea pacífico o militar. Dos variables definen la zona en la que un país se encuentra y puede moverse hacia otra: la permisibilidad del entorno y la intensidad de su amenaza. La permisibilidad del entorno se vincula al alcance de los tratados nucleares y sus requisitos de cumplimiento. Actualmente, los tratados existentes están en situación de vulnerabilidad (Futter, 2021; Tannenwald, 2018), varios han caído y otros han perdido fuerza y validez. Esta variable está definida por factores externos: la situación de los tratados a los que ese país ha adherido, así como la acción o inacción de otros Estados miembros para hacer presión a ese país con respecto a sus aspiraciones nucleares militares e, incluso, la colaboración de alguno de ellos en su desarrollo. La intensidad de la amenaza es una variable interna definida por el país poseedor del programa nuclear y en relación con otro país identificado como una amenaza a su seguridad. En este sentido, cuanto mayor sea el nivel de permisibilidad del entorno y mayor la intensidad de la amenaza, un país tendrá mayores incentivos para atravesar el umbral de su zona de proliferación.

Cada variable tiene tres niveles: bajo, medio y alto. La combinación de niveles de estas dos variables define la zona en la cual se ubica cada país. La zona blanca es aquella donde la permisibilidad es baja y la intensidad de la amenaza es baja. En esta zona están los países con programas nucleares con fines pacíficos. En términos estrictos, esto no es considerado proliferación, pero se hará la inclusión en las zonas para fines conceptuales. Aquí se ubican países como Argentina e Indonesia. En estos casos, los programas nucleares están destinados al desarrollo energético y medicinal y son exclusivamente administrados por autoridades civiles.

La zona roja es aquella donde la permisibilidad es media y la intensidad de la amenaza varía entre media y alta. En esta zona se encuentran aquellos países que tienen programas nucleares con fines pacíficos así como intenciones de poseer capacidades tecnológicas que les permitan situarse en el umbral para tener armas nucleares. En este

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

espacio se ubican países como Brasil y Australia, ambos con programas de desarrollo nuclear energético o medicinal administrados por autoridades civiles, así como también programas en marcha de desarrollo de submarinos nucleares con fines militares y administrados por autoridades cívico-militares.

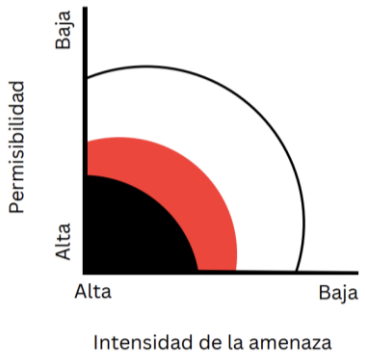
La zona negra es de alta permisibilidad y de alta intensidad de amenaza. En esta zona se sitúan los países que ya poseen armas nucleares con la ventaja de haberlas conseguido antes de que se establecieran los tratados internacionales de regulación o prohibición de la proliferación. Los países que se sitúan en esta zona son los considerados P5 (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia y China), cuyo estatus nuclear durante la conformación de estos tratados, por el propio diseño de ellos, le ha otorgado un nivel de permisibilidad alto. Por otro lado, aquellos fuera del P5 que poseen armas nucleares y penetran en la zona negra de proliferación gracias a la permisibilidad de otro P5, es el caso de India, Pakistán e Israel[38]. Por último, está el caso de Corea del Norte, que formaba parte del TNP y, ante un ambiente no permisivo, decidió retirarse y anunciar públicamente su programa nuclear.

Este marco analítico, por el momento, posee una debilidad: la incapacidad de posicionar a los países que tienen un nivel de permisibilidad del entorno bajo y la intensidad de la amenaza alta, como es el caso de Irán. El entorno no ha sido en absoluto permisivo, con una comunidad internacional que ha presionado y sancionado a Irán para que abandone su programa nuclear. Asimismo, ningún país del P5 ha colaborado para que este logre proliferar. Aun así, impulsado por una intensidad de la amenaza alta, Irán se ha embarcado en un programa de desarrollo nuclear con fines militares. Aunque todavía no posee ni armas nucleares ni se ha retirado del TNP, el caso iraní se encuentra por los márgenes de las zonas de proliferación, en particular, porque no hay ambiente internacional que le sea favorable para habitar el espacio rojo.

[38] Israel aún no ha reconocido públicamente que posee un arsenal nuclear.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Figura 1. Las zonas de proliferación



Fuente: Elaboración propia.

Si bien este trabajo espera hacer un aporte al estudio de la proliferación nuclear proveyendo un nuevo concepto, en lo que sigue se enfocará en profundizar los casos de aquellos países que se sitúan en la zona roja de proliferación. Esto es por dos motivos: en primer lugar, porque se considera que la zona roja todavía tiene un vacío conceptual en la literatura y que, dados los cambios en el orden internacional en general y en el régimen de no proliferación en particular, es una zona que puede ir ampliándose en el corto y mediano plazo. En segundo lugar porque una característica común que reúnen los países que se sitúan en la zona roja de proliferación es que son considerados potencias medias, países que han cobrado una relevancia inédita en la competencia geopolítica actual.

3. Brasil y el Programa de Desarrollo de Submarino (PROSUB)

En 1976, durante las primeras negociaciones del acuerdo nuclear con Alemania Occidental, a través del cual Brasil hubiera obtenido su primer reactor "llave en mano", surgió la idea del submarino de propulsión nuclear, una tecnología que ya poseían las armadas más avanzadas del mundo. Tras el fracaso del acuerdo, la marina brasileña reconoció que la posesión de submarinos nucleares debía convertirse en una prioridad para lograr el dominio del ciclo de combustible nuclear (Andrade et al., 2020). Desde 1979, el programa de enriquecimiento de uranio de Brasil ha estado bajo control de la Marina, pero no fue hasta el lanzamiento del Programa de Desarrollo Submarino (PROSUB) en 2008 que se sentaron las bases para el desarrollo de los primeros submarinos de propulsión nuclear. Para la comunidad académica militar brasileña, su desarrollo otorga iniciativa de acción en el Atlántico Sur, debido a sus capacidades superiores en comparación con los submarinos convencionales (Andrade, Silva,

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Hillebrand y Franco, 2020). El proyecto comenzó oficialmente en 2012 y se estima que el primer submarino estará listo para fines de 2029, momento en el cual Álvaro Alberto[39] hará sus primeras pruebas en mar abierto. Aunque Brasil justifica el desarrollo de este submarino bajo el argumento de la energía nuclear con fines pacíficos, la naturaleza militar de su tecnología y aplicaciones lo sitúa en la zona roja en términos de proliferación nuclear.

Existen dos factores que le otorgan a Brasil un nivel medio de permisibilidad en su búsqueda del submarino nuclear. El primero es la actual inestabilidad de la arquitectura de seguridad nuclear. Brasil es parte de varios tratados internacionales que conforman el grueso de esta arquitectura, como el TNP, el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT) y el Tratado de Tlatelolco, que prohíbe el uso de armas nucleares en América Latina. Asimismo, está sujeto a las normas del OIEA y a la Agencia Argentino-Brasileña de Control y Contabilidad (ABACC), la agencia mediante la cual estos países se supervisan mutuamente. No obstante, la incapacidad de llegar a acuerdos en el marco de estos tratados existentes y la poca predisposición de los estados nucleares a mantenerse bajo el régimen actual, ha llevado a que diferentes niveles de compromiso vuelvan al marco normativo poco confiable y, en ese sentido, más permisivo. En este contexto, Brasil no ha firmado el Protocolo Adicional (INFCIRC/540) del OIEA, el compromiso de salvaguardias máximo y, por lo tanto, hasta ahora no existen salvaguardias que puedan aplicar a la construcción del submarino (algo establecido en el artículo 13b de la ABACC, pero que todavía no ha sucedido). De finalizar su construcción, Brasil tendría que negociar un nuevo acuerdo de salvaguardias con el organismo. Además, el propio TNP permite a Brasil seguir adelante con su ambicioso proyecto de propulsión nuclear, ya que el tratado no prohíbe el uso de tecnología nuclear con fines militares no explosivos, lo que crea un espacio legal para el desarrollo de tecnología nuclear que no esté destinada a armamento. Asimismo, el TNP permite retirar material nuclear de salvaguardias siempre que no sea utilizado para explosivos militares, permitido también por el acuerdo que tiene Brasil con el OIEA, si consigue la aprobación de la Junta de Gobernadores.

El segundo factor de permisibilidad es el rol de Francia. El PROSUB se originó a partir de un acuerdo estratégico firmado entre Brasil y Francia en 2008, donde este último

[39] Nombre otorgado en honor al promotor del programa nuclear brasilero, el Admiral Alvaro Alberto Mota da Silva.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

se comprometió a transferir tecnología, personal, entrenamiento e infraestructura para la construcción de los submarinos de tipo Scorpenne. De este modo, es uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU quien proporciona a Brasil las bases y condiciones necesarias para llevar adelante su proyecto nuclear, un elemento clave para entrar en la zona roja de proliferación. Esto parece repetir un patrón de la Guerra Fría, en el que los estados nucleares fuera del TNP consiguieron desarrollar sus programas a través de transferencias de tecnologías de miembros del P5 (como es el caso de India y Pakistán).

Por otro lado, la intensidad de la amenaza para Brasil se mide en función de los cambios en el orden internacional que afectan su soberanía en el Atlántico Sur y sus recursos naturales. El espacio marítimo brasileño abarca 3,5 millones de km² y 7000 km de costa. En esta región se concentra gran parte de la población del país, una vasta cantidad de recursos naturales, y casi todo su comercio internacional. Además de ser la salida al Océano Atlántico para rutas comerciales y conexiones geopolíticas estratégicas, la mayor parte de la producción industrial, el petróleo y el PIB están concentrados en la costa y su extensión hacia el Atlántico Sur, lo que la convierte en un área vulnerable a cualquier disrupción, y en una zona estratégica de protección frente a posibles amenazas externas. El programa Amazonia Azul reconoce explícitamente esta región como una prioridad para la seguridad y la supervivencia de Brasil, y la Política de Defensa Nacional también incluye al Atlántico Sur como una zona prioritaria para la defensa. Estos factores determinan la percepción de la amenaza por parte de Brasil y motivan su búsqueda de submarinos nucleares.

Para algunos autores, el hecho de que Brasil pretenda usar tecnología nuclear en sus submarinos es indicador de su intención de ejercer influencia y liderazgo regional (Almeida y Zavanella, 2020) por las ventajas que estos sistemas ofrecen en cuanto a una mayor capacidad de movilidad y tiempo de inmersión y ser más silenciosos y rápidos respecto de sus pares convencionales (Almeida y Zavanella, 2020). Estas capacidades estratégicas le darían a Brasil la posibilidad de "negarle el mar" (*sea denial*) a cualquier país que busque entrar en su territorio marítimo. Por lo tanto, no resulta difícil apreciar por qué para la Política de Defensa Nacional de Brasil, en general, y la Marina en particular, el submarino nuclear sea su máxima prioridad estratégica.

Brasil es uno de los países más desarrollados del sur global, es el quinto país más grande del mundo, posee la economía más fuerte de América Latina, es miembro de los BRICS y el G20, así como también alberga entre el 15 y el 20 % de toda la biodiversidad del mundo en su territorio. Su condición de potencia media es evidente, y sus políticas

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

estratégicas son una respuesta para evitar que la puja geopolítica condicione su autonomía. Un entorno cada vez más permisivo, y la necesidad de preservar su soberanía en el Atlántico Sur, proveen las condiciones para que, en la búsqueda de su submarino nuclear, Brasil se encuentre en la zona roja de proliferación.

4. Australia y el acuerdo tripartito AUKUS

El caso de Australia tiene algunas particularidades que lo diferencian de Brasil. Mientras este último posee una larga tradición en el desarrollo de la energía nuclear, la experiencia de Australia es limitada en lo técnico, lo humano y lo legal (Gibson, 2024), lo que genera costos altos para desarrollar un programa como el de Brasil. Aun así, Australia firmó en 2021 un acuerdo tripartito con los Estados Unidos y Reino Unido —el AUKUS— donde declaró su ambición de primero adquirir y luego desarrollar un submarino de propulsión nuclear propio. Para un país con nulo desarrollo autónomo en materia nuclear, esto solo es posible mediante un alto nivel de permisibilidad y una amenaza externa lo suficientemente intensa como para avanzar en el desarrollo de este tipo de capacidades.

Al igual que el caso de Brasil, el primer factor de permisibilidad del entorno es el propio régimen de no proliferación. Australia se ha adherido a los principales tratados del régimen, de los cuales ninguno le impide desarrollar una capacidad como el submarino de propulsión nuclear, al no ser este un dispositivo explosivo. El paralelismo con Brasil coincide además con que Australia se encuentra dentro de una Zona Libre de Armas Nucleares, en este caso, a través del Tratado de Rarotonga. La única diferencia real es que Australia tiene firmado el Protocolo Adicional (INFCIRC/540) de la OIEA que le permite a este organismo supervisar por completo las actividades nucleares australianas.

A diferencia de Brasil, Australia carece de un programa nuclear autónomo. Esto vuelve aún más importante el segundo factor de permisibilidad: el apoyo de Estados Unidos y Reino Unido. En este caso, dos miembros del P5 juegan un rol fundamental en habilitar a un país no nuclearmente armado a desarrollar un programa de submarinos nucleares. Si bien los comunicados del AUKUS hacen referencia al compromiso con el TNP y el Protocolo Adicional y niegan la intención de adquirir o desarrollar armas nucleares, el apoyo de ambas potencias desde el desarrollo inicial es algo inédito en la política nuclear global.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

La intensidad de la amenaza, por su parte, explica no solo las intenciones de Australia de tener un submarino nuclear, sino las razones de permisibilidad estadounidenses. Para ambos países China se configura como la principal amenaza a su seguridad nacional. El cambio de orientación de la política exterior china con el ascenso de Xi Jinping —que empezó a priorizar las ganancias políticas por encima de las económicas (Xuetong, 2014)— generó en el Indo Pacífico la percepción de que China buscaba afianzar su hegemonía regional. Para Estados Unidos, China representa un desafío tanto global como regional y su respuesta se concentra en revitalizar su red de alianzas y coaliciones a nivel bilateral y multilateral (Tarapore, *et al.*, 2022). Australia es parte de ambos esfuerzos, con la particularidad de ser la beneficiaria del programa de submarinos. Para Australia, entonces, China representa una amenaza tanto por su cercanía geográfica como por el ritmo de modernización de sus capacidades militares ofensivas

Además, la relación bilateral sufrió un deterioro (Lee, 2024) a raíz de la postura prodemocrática de Australia frente a las protestas en Hong Kong y las sanciones económicas impuestas, lo que culminó en incidentes militares en el Mar del Sur de China (Government of Australia, 2022). Para Australia, disponer de una capacidad militar que le permita operar de manera prolongada, con mayor alcance geográfico y de forma sigilosa, es vital para mantener un nivel de disuasión adecuado frente a China. Esto se refleja en la evolución de su programa de modernización de submarinos y en las menciones a China dentro de la Estrategia de Defensa australiana. En este sentido, el Libro Blanco de la Defensa de 2009 establecía la necesidad de reemplazar los submarinos de la Clase Collins por otros más avanzados y duraderos, con el argumento de que Australia debía conservar su superioridad submarina en la región (Parliament of Australia, 2017). Inicialmente, Australia planeaba adquirir 12 submarinos convencionales de Francia, pero este acuerdo fue sustituido por la alianza AUKUS. A diferencia del programa francés, el AUKUS responde explícitamente a una amenaza, argumentando que el Indo-Pacífico enfrenta crecientes desafíos de seguridad. El cambio de submarinos convencionales a nucleares se justifica por las nuevas condiciones materiales del sistema internacional.

Los documentos estratégicos de Australia también reflejan claramente la influencia de la amenaza externa. La Estrategia de Defensa Nacional (EDN) muestra la evolución de la percepción de China desde 2009, cuando Australia decidió modernizar su flota de submarinos, hasta 2020, el año previo a la firma del AUKUS. En 2009, la EDN señalaba que el ascenso de China presentaba ciertos riesgos y desafíos futuros, pero aún se

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

consideraba un actor responsable dentro del sistema internacional, comprometido, junto a otros países, en mantener un orden basado en normas y reglas. Sin embargo, en 2020, con una relación bilateral ya deteriorada, las referencias a China cambian significativamente. Se abandona la visión de un actor responsable por una que lo describe como un actor asertivo en el Indo-Pacífico, que prioriza las ganancias políticas sobre las económicas, con ambiciones territoriales en el Mar del Sur de China y se enfrenta en una competencia con Estados Unidos, al que Australia considera un aliado clave.

En este sentido, Australia, un país desarrollado, miembro de la OCDE, que ha sido históricamente un aliado de Occidente pero que geográficamente se encuentra muy cerca de la potencia hegemónica oriental, ha comenzado a ocupar un lugar muy importante en el sistema internacional y en la competencia geopolítica. Un ambiente permisivo, el apoyo de dos de los cinco países con armas nucleares y la intensidad de una amenaza cada vez más creciente, posicionan a este país de una zona roja de proliferación mientras desarrolla submarinos nucleares.

Conclusiones

Las potencias medias, que juegan un rol cada vez más importante en la puja geopolítica entre Estados Unidos y China, han encontrado en la zona roja de proliferación una estrategia para ponderar su posición en el mapa internacional tanto para protegerse como para garantizarse mayores márgenes de maniobra. En este trabajo, se han introducido dos variables que son clave para determinar esta capacidad: la permisibilidad del ambiente y la intensidad de la amenaza.

Brasil y Australia presentan dos casos parecidos, donde ambas variables tienen la suficiente fuerza como para abrir un espacio propicio para desarrollar submarinos nucleares. Sin embargo, las diferencias en la permisibilidad podrían definir el traspaso de una zona roja a una zona negra de proliferación. En el caso de Australia, su permisibilidad es al mismo tiempo su limitante: es parte del Protocolo Adicional del OIEA y el apoyo de Estados Unidos le impone altos costos, lo que Alberque y Schreer (2021) han llamado "proliferación condicional", donde se le permite acceder a sus aliados a determinadas capacidades para incrementar sus niveles de disuasión frente a una amenaza pero que no implican que puedan en el futuro desarrollar su propio arsenal nuclear. Brasil, por su parte, al no ser parte del Protocolo Adicional, pero tampoco sufrir de la proliferación condicional que Estados Unidos le impone a Australia, podría tener más incentivos para

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

cruzar el umbral hacia la zona negra. Esto sienta un peligroso precedente para otros países de la Zona Blanca de Proliferación que quieran perseguir sus propios programas de submarinos nucleares sin las salvaguardias previstas en el TNP y la OIEA (Acton, 2021).

Para concluir, el concepto de zonas de proliferación ofrece suficiente capacidad explicativa para analizar las posibilidades de desarrollo nuclear entre potencias medias y países en vías de desarrollo con tecnología y capacidades nucleares en un ambiente internacional cambiante. En este marco, el caso iraní se presenta como un *outlier* de baja permisibilidad y alta intensidad de la amenaza. Una posible extensión de este trabajo quedará en explorar en profundidad el caso para entender si el marco analítico es propicio para explicar el lugar que ocupa en el ambiente de proliferación.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Referencias

Acton, J. (20 de septiembre de 2021). *Why the AUKUS submarine deal is bad for nonproliferation—and what to do about it*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/posts/2021/09/why-the-aukus-submarine-deal-is-bad-for-nonproliferationand-what-to-do-about-it?lang=en

Alberque, W. y Schreer, B. (7 de octubre de 2021). *AUKUS, US allies, and the age of conditional proliferation*. International Institute for Strategic Studies. https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2021/10/aukus-us-allies-and-the-age-of-conditional-proliferation/

Almeida, L. B. C. C. de y Zavanella, E. M. (2020). The Brazilian 'Blue Amazon' Program: A New Chapter for Submarines Nuclear-Powered International Domain? *Revista Tribuna Internacional*, *9*(17). https://doi.org/10.5354/0719-482X.2020.54562

Andrade, I. D. O., Franco E Silva, M. M. D. F., Hillebrand, G. R. L. y Franco, L. G. A. (2020). Brazilian nuclear-powered submarine: National defense and technological externalities. *Institute of Applied Economic Research*, 1–48. https://doi.org/10.38116/dp252

Buzan, B. (2008). *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. ECPR press.

Debs, A. y Monteiro, N. P. (2017). *Nuclear politics: The strategic causes of proliferation*. Cambridge University Press.

Futter, A. (27 de enero de 2021). *Towards a third nuclear age: Disruptive technologies, the withering of restraint, and the return of great power politics*. Valdai Club. https://valdaiclub.com/a/highlights/towards-a-third-nuclear-age/

Gibson, E. (30 de mayo de 2024). *Current prohibitions on nuclear activities in Australia: A quick guide*. Parliament of Australia. https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/9768544/upload_binary/9768544.pdf;fileType=application/pdf

Government of Australia. (22 de febrero de 2022). *Chinese ship lasing of P-8A Poseidon on 17 February 2022*. Department of Defence. https://www.defence.gov.au/news-events/releases/2022-02-22/chinese-ship-lasing-p-8a-poseidon-17-february-2022

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Kroenig, M. (2010). *Exporting the bomb: Technology transfer and the spread of nuclear weapons*. Cornell University Press.

Lee, K. y Bruhl, E. (2024). The deterioration of Australia-China relations: what went wrong? *Australian Journal of International Affairs*, *78*(3), 326–347.

Parliament of Australia. (2017). *Report 169: Future submarine program: Review of the treaty between Australia and France on the future submarine program*. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/FutureSubmarine-France/Report_169/section?id=committees%2Freportjnt%2F024052%2F24456

Pifer, S. (13 de octubre de 2023). *Russia, nuclear threats, and nuclear signaling.* Brookings. https://www.brookings.edu/articles/russia-nuclear-threats-and-nuclear-signaling/

Sagan, S. D. (1996). Why do states build nuclear weapons? Three models in search of a bomb. *International Security, 21*(3), 54–86. https://doi.org/10.2307/2539273

Sweijs, T. y Mazarr, M. J. (25 de abril de 2023). *Mind the middle powers*. War on the Rocks. https://warontherocks.com/2023/04/mind-the-middle-powers/

Tannenwald, N. (2018). The vanishing nuclear taboo? *Foreign Affairs, 97*(6), 16-24.

Tarapore, A., Taylor, B., Mastro, O. S., Sayers, E., Koga, K., Laksmana, E. A., Zhang, K. y Madan, T. (2022). Minilateral Deterrence in the Indo-Pacific. *Asia Policy*, *17*(4).

Tellis, A. J. y Zhao, T. (17 de junio de 2024). What are China's nuclear weapons for? *Foreign Affairs.*

Yan, X. (2014). From keeping a low profile to striving for achievement. *Chinese Journal of International Politics*, *7*(2), 153-184.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

La tríada de Milei: personalismo, ideología y tecnología en la nueva política exterior argentina

Milei's Triad: Personalism, Ideology, and Technology in Argentina's New Foreign Policy

Santiago Yarcho Coscarelli[40]

Resumen: En base al decurso de la gestión internacional proyectada por el Gobierno de Javier Milei en su primer año de gestión, el presente artículo identifica un núcleo de coincidencias básicas con administraciones previas (Carlos S. Menem y Mauricio Macri), a la vez que desarrolla tres notas fundamentales (personalismo, ideología y tecnocapitalismo como contexto de preferencia para su inserción internacional, con énfasis en el Plan Nuclear Argentino) a fines de identificar continuidades e innovaciones en la política exterior argentina.

Palabras Clave

Milei, política exterior argentina, personalismo, tecnocapitalismo, nuevas derechas

Abstract: This article examines the international policy trajectory of Javier Milei's government during its first year in office, identifying core similarities with previous administrations (Carlos S. Menem and Mauricio Macri) while highlighting three defining characteristics: Personalism, Ideology, and Technocapitalism as the preferred framework for global engagement. The study aims to identify both continuities and innovations in Argentina's foreign policy approach.

Keywords

Milei, Argentine Foreign Policy, Personalism, Technocapitalism, Alt-Right

[40] Abogado. Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI). Secretario del Instituto de Agenda Global para el Desarrollo del Colegio de Abogados de La Plata. Delegado MERCOSUR del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: santiagoyarcho@gmail.com

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. Introducción

A dos años del gobierno de Javier Milei, ciertas tendencias empiezan a converger en particular, pero no exclusivamente, en el campo de la política exterior, a partir de las cuales se configura una estrategia coherente e incluso de mayor sofisticación en algunos aspectos de la que se podría considerar *a priori*, la cual excede los modos histriónicos de la propia figura de Milei, si bien su personalidad tiene un rol importante en el contenido de tal estrategia.

La doctrina Milei incorpora elementos novedosos a las fórmulas teóricas que han actuado como marco de análisis de la política exterior argentina en las gestiones recientes; más aún, es preciso advertir que los grandes clivajes ordenadores de tales gestiones corresponden a desarrollos políticos prolongados que no se circunscriben a la política exterior. Situando un punto de quiebre con el nuevo milenio y la crisis de año 2001 que reestructuró el panorama de los partidos políticos (y más aún, de las ideologías con penetración a nivel social y las propuestas a nivel electoral), la estabilización relativa en torno a dos polos, nacional-progresista el uno, y liberal-conservador el otro, ya no resulta suficiente para conceptualizar a la nueva administración.

Algunos de estos elementos poseen una bibliografía extensa. Las "nuevas derechas", "neopatriotas" y "alt-right" han sido caracterizadas largamente (Sanahuja y López Burian, 2020; Stefanoni, 2021) a partir del crecimiento de varios de estos movimientos en Europa, el *boost* que significó para ellos la primera asunción de Donald J. Trump al comando de Estados Unidos como la aún potencia hegemónica y su consagración latinoamericana en Brasil durante la presidencia de Jair Bolsonaro; en igual sentido puede incluirse la cobertura sobre el proceso salvadoreño conducido por Nayib Bukele. Otros, si bien de elaboración reciente (Bremmer, 2023; Simonoff, 2024; Varoufakis, 2024), funcionan como base para enlazar en forma explícita dichos fenómenos con el auge de la élite empresarial-tecnológica norteamericana, su rol político, o el papel que se encuentran destinadas a cumplir frente al enfrentamiento hegemónico en contra de China, por no mencionar su propia disputa frente al Estado-Nación como ordenador social, comunitario y económico. He aquí formuladas una de las ambiciones del presente trabajo; no obstante, se procurará añadir a estas interpretaciones una dimensión de análisis local al momento de cotejar cuál es la estrategia argentina de insertarse en semejante contexto a través del Plan Nuclear Argentino. A tales fines, se utilizará una metodología cualitativa, utilizando fuentes primarias y secundarias así como publicaciones periodísticas y especializadas y el régimen legal de aplicación.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

2. ¿Lo nuevo de lo viejo? Una caracterización simplificada

Mucho se ha dicho sobre la administración Milei como un mero continuador de tendencias liberal-conservadoras propias de la derecha política argentina. A riesgo de caer en el sesgo, a continuación se evaluarán someramente estos "parecidos de familia" del mileísimo con sus antecesores inmediatos, en ocasiones, también sus socios coalicionales.

Tras un somero vistazo sobre el primer año de Milei, sus definiciones y acciones, es posible trazar líneas de continuidad y afinidad con dos administraciones posteriores a la recuperación democrática de similar extracción ideológica; por un lado, Milei ha manifestado reiteradamente su admiración por Carlos S. Menem, reivindicando en numerosas ocasiones al exmandatario y estableciendo alianzas con su familia a nivel provincial y legislativo, incorporando varios Menem en puestos clave de La Libertad Avanza; por el otro, Milei mantiene una convivencia fluctuante con el PRO de Mauricio Macri, cuyo apoyo resultó crucial para el triunfo electoral del actual presidente. Ello derivó en la expectativa por parte de Macri de un cogobierno —frustrado—, la negociación constante entre espacios y el abandono de varios dirigentes del PRO hacia La Libertad Avanza.

En el plano internacional, las semejanzas con los períodos de Menem y Macri pueden resumirse en la implementación de la "lógica de la aquiescencia" y el acoplamiento a Estados Unidos como la potencia hegemónica (Russel y Tokatlian, 2013). Tanto Menem, inmerso en el entusiasmo de la post Guerra Fría, como Macri, bajo la premisa de la "vuelta al mundo", procuraron cotejar en primer lugar a Estados Unidos, con plena confianza en el rol de la potencia hegemónica en la región. Junto con Milei, los tres Gobiernos revisten características de un marcado occidentalismo, incluso subordinación para con los dictados de Washington. Ello implica la búsqueda de una relación privilegiada con Estados Unidos en desmedro de terceros socios regionales o globales, su reconocimiento como única potencia global y la adopción de un paradigma librecambista en materia económica, así como un alineamiento acrítico para con su política exterior, traducido en América Latina en la actualidad como el rechazo hacia los estados "desestabilizadores" (Venezuela, Nicaragua y Cuba), socios privilegiados de potencias desafiantes (China, Rusia, Irán).

Este sería el esquema simplificado que podría emplearse como una caracterización preliminar de la política exterior mileísta. En adelante, pasarán a evaluarse determinados elementos a partir de los cuales es posible identificar una evolución con características

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

propias y actualizadas a un contexto internacional que presenta marcadas diferencias con el asumido por Menem y Macri.

3. Elementos para una política exterior mileísta

A continuación se identificarán tres variables fundamentales de la política exterior comenzada en el año 2024:

- Personalismo.
- Ideología como vector exclusivo de la acción internacional.
- Tecnocapitalismo como contexto político-económico.

3.1. Personalismo

En Argentina, los viajes al exterior suelen tener un gran atractivo para los presidentes entrantes; toda vez que conllevan actos de presencia en foros donde la curiosidad por la novel gestión y la atención protocolar a menudo se interpretan —con excesivo entusiasmo— como respaldo. En el caso de Milei, los destinos resultan significativos: Estados Unidos fue el destino privilegiado, seguido por Europa. La agenda de estos viajes, matizados por las numerosas distinciones, medallas, trofeos, premios y galardones, se encontró al servicio de dos objetivos privilegiados en las relaciones exteriores de Milei, los cuales hemos identificado como variables a desarrollar en lo sucesivo: la "batalla cultural" ideológica y el cotejo del capital tecnológico.

En el caso de Milei, la importancia de los viajes al exterior reside en que su política exterior se identifica fundamentalmente con su persona. Parte de ello se vincula al histrionismo del presidente, quien no rehúye al discurso mesiánico; no obstante, este personalismo pasa a ser constitutivo en la estrategia de vinculación en virtud de la caracterización que Milei efectúa sobre el propio Estado nacional y su forma de relacionarse con los terceros al interior de su coalición de gobierno.

Para Milei, el Estado no es más que un mecanismo pernicioso destinado a la opresión del ciudadano y el regodeo de una "casta" de privilegiados (políticos corruptos, empresarios prebendarios, sindicalistas, movimientos sociales, etc.), lo que derivó en una sistemática desconfianza hacia las agencias burocráticas comprometida en el manejo y gestión de las relaciones exteriores, en particular, hacia el cuerpo diplomático, a quien se

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

conminó a encuadrarse en la defensa de los postulados del presidente, por extremos que estos resultaren. Por otra parte, Milei, en combinación con sus asesores cercanos, organizó su gestión sobre la base de una disciplina férrea, so pena de expulsión para todos aquellos que se arriesgaran a divergir de la línea trazada por él mismo.

La conjugación de estos factores quedó a la luz en incidentes como la comentada "intervención" sobre la Cancillería, las instrucciones de Milei hacia los diplomáticos y la salida de la excanciller Diana Mondino. A pedido directo del entorno del presidente, desembarcaron en el área funcionarios de extracción conservadora, como el secretario de Culto y Civilización Nahuel Sotelo Larcher (el título de cuya cartera fue, significativamente, modificado para su asunción para que incluyera el aspecto "civilizacional", el cual se abordará en el apartado siguiente) y la asesora Úrsula Basset. El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores quedó bajo la lupa del propio Milei, quien intimó en forma explícita por vía administrativa desde la Casa Rosada al alineamiento estricto en nota fechada el 18 de octubre de 2023. Aun en el caso de Mondino, quien contaba con una destacada participación dentro del esquema de La Libertad Avanza y con la confianza de Milei, quedó demostrado que el grado de alineamiento y pertenencia con el espacio no es obstáculo para el *micromanagement* y las pruebas de fe a las cuales se encuentra sometido el funcionariado libertario. El voto en el seno de la ONU contra el embargo a Cuba fue el detonante que derivó en su expulsión del cargo.

El eje central de la política exterior mileísta es el propio Milei, cuya agenda exterior y sus "amistades" pasan a confundirse con el interés nacional y ejerce, junto con su círculo íntimo, un estricto contralor sobre la tarea y, en específico, sobre el posicionamiento ideológico del personal encargado de llevar adelante la política internacional de la República Argentina. En consecuencia, se convirtió a la gestión de las relaciones exteriores en una virtual plataforma para el "mensaje civilizador" de Milei. A continuación se intentará profundizar en qué consiste dicho mensaje.

3.2. Ideología como vector exclusivo de la acción internacional

Ya hemos mencionado en apartados anteriores el núcleo de coincidencias básicas entre Milei y otras gestiones que priorizaron el vínculo con Estados Unidos como principio rector de su política exterior; no obstante, existen diferencias sustanciales que

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

tornan imperiosa la necesidad de divergir de una interpretación lineal en cuanto a los posicionamientos de Milei como mera continuidad de tales gestiones.

En general, estas diferencias se encuentran dentro de las transformaciones del contexto internacional que tocó atravesar a cada uno de los presidentes, así como las variaciones en los propios Estados Unidos para atravesar dichas transformaciones y los matices en las estrategias de relacionamiento internacional de Menem, Macri y Milei.

En cuanto al contexto global, basta por el momento indicar que tanto Menem como Macri procuraron congraciarse con los Estados Unidos post Guerra Fría como un hegemón estable, con plena confianza de sus herramientas para el mantenimiento de esta posición, en específico, el sostén del institucionalismo liberal, el paradigma de la libertad comercial y la financiarización de la economía: una visión que, predominantemente, enfatizó las oportunidades antes que las amenazas y el optimismo por encima del pesimismo. Asimismo, tanto Menem como Macri, pese a una clara predilección por Estados Unidos, no descuidaron la vinculación con terceros actores (Brasil, China, Europa). Sin embargo, ya durante el período de Mauricio Macri, este paradigma se encontraba dando sus últimos estertores, jaqueado por la primera asunción de Donald J. Trump en el año 2017, la vertiginosa expansión de China, junto con el ascenso de potencias y movimientos conservadores-contestatarios de la globalización y el orden internacional, así como las consecuencias de la crisis financiera del año 2008.

Milei es un nativo de esta reconfiguración estructural de las relaciones internacionales. Como tal, encuadra y sintoniza directamente con los fenómenos de la extrema derecha neopatriota (Sanahuja y López Burian, 2020), surgidos a partir de una profunda crisis hegemónica. No resultan ajenos a ninguna de las partes involucradas los paralelismos entre Milei y la experiencia de Jair M. Bolsonaro al frente de la República Federativa del Brasil; así, resultan de aplicación varias de las conceptualizaciones en torno a la política exterior de este último, tales como el antiglobalismo, el rechazo al cosmopolitismo y una narrativa de corte schmittiano formulada en torno a las nociones de amigo-enemigo.

Asimismo, también aparece actualizada en La Libertad Avanza la alianza entre conservadurismo extremo en materia sociocultural y neoliberalismo económico de inspiración paleolibertaria. Vale indicar a dicho conservadurismo como una elaboración de énfasis reciente: no cabe duda sobre la repulsa de Milei por las ideas del socialismo y el colectivismo (equivalentes a lo que Bolsonaro y el excanciller Ernesto Araújo identificaron como “marxismo cultural”), en general, dirigida hacia todo aquel postulado

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

de índole liberal-progresista, en específico, cuestiones vinculadas a la identidad de género, el feminismo y los derechos reproductivos; sin embargo, la propia formación de Milei inclinó su caracterización, autoproclamada como "máximo exponente de la libertad", primariamente en torno a posiciones economicistas de índole económico-libertaria, con hincapié en el rechazo a toda manifestación estatal y la defensa a ultranza del capitalismo de libre empresa. Los elementos conservadores (tomados principalmente de la formulación hecha por autores como Agustín Laje y Nicolás Márquez) supieron teñir el discurso de Milei en mayor medida a partir de la asunción de Donald J. Trump. Como muestra, basta la comparación entre sus alocuciones ante el Foro de Davos en el año 2025, donde el presidente se encargó de elevar significativamente la cota de la "batalla cultural" planteada en 2024.

Como se ha indicado en el punto anterior, la particularidad saliente de la política exterior argentina actual es un marcado personalismo en torno a la figura del presidente y su visión del mundo, frente a lo cual pierden concurso el resto de las agencias del Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Diplomacia Parlamentaria, etc.). Al mismo tiempo, el análisis gramsciano que Milei hereda de sus ideólogos connacionales y regionales implica una conceptualización de las relaciones internacionales donde priman sus propios componentes ideológico-ideacionales por sobre el interés nacional del Estado, la continuidad de las relaciones y la tradición diplomática, convirtiendo a la ideología presidencial en el principal vector de la acción internacional.

Ante este estado de situación, la política exterior pasa a ser una plataforma individual para la proyección de Milei como líder global de las "ideas de la libertad", las cuales, más allá de la amalgama liberal-conservadora, encuentran fundamento en las ansiedades civilizatorias del presidente. Bajo un franco pesimismo, la concepción de las relaciones internacionales de Milei se basa en la existencia de un Occidente político como un bastión idealizado, caracterizado por los valores judeocristianos (en cuya cúspide Milei sitúa la vida, la libertad, la propiedad), la inventiva, la genialidad y primacía de un libre mercado infalible, así como el capitalismo de libre empresa como medio de creación de riqueza, el cual se encuentra bajo amenaza no de potencias revisionistas, sino de un enemigo interno mucho más sutil: el "colectivismo" ideológico que se manifiesta en tendencias regulacionistas y la cooptación del sentido común por parte de la "ideología de género", el feminismo y el igualitarismo.

Bajo esta lectura, Milei se sitúa a sí mismo como un cruzado moderno en pos de la defensa de este Occidente, el cual identifica en primer lugar con Estados Unidos e Israel

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

(a diferencia de Bolsonaro y otros proyectos de inspiración similar, el evangelismo pentecostal no juega aún un rol trascendental dentro del mileísmo, lo cual muestra la versatilidad en las diversas iteraciones de los movimientos de derecha continental; asimismo, Israel es caro a los sentimientos religiosos de Milei, quien evalúa su conversión al judaísmo). Estos dos Estados responden a una rígida concepción civilizacional de Milei, quien identifica sus propios valores sobre la persona pública de dichos Estados, al margen de la sutileza que pudiera caber en torno a sus liderazgos y sus agendas: si bien Milei apostó por Donald J. Trump en abierta diferencia con el presidente Biden, ello no obstó a que definiera desde un principio su alineamiento a ultranza con Estados Unidos durante el término de Biden ni a que recibiera a Laura Richardson, comandante del Comando Sur, para agradecer el apoyo a su gestión y anunciar la construcción de una base naval conjunta. Igualmente, no existe contradicción alguna para Milei con las políticas de diversidad sexual del Estado israelí, el cual cuenta con una amplia gama de políticas de no discriminación y reconocimiento de derechos civiles hacia la comunidad LGTBQ.

Por fuera de estos dos referentes quiméricos, los relacionamientos se definen entre una constelación de fuerzas políticas de diversos países, toda vez que se aborrece por completo las instituciones internacionales en consonancia con el posicionamiento contrahegemónico de Milei al interior de la Argentina, constituyendo el institucionalismo liberal una "casta" internacional de burócratas profesionales, para peor, infectos de los consabidos ideales colectivistas.[41] Por el contrario, la inserción predilecta implica una férrea alineación entre "amigos", fuerzas de extrema derecha en la medida que sus líderes correspondan las lecturas globales de Milei, con independencia de que tales líderes sean jefes de Estado, o que dichas amistades respondan a intereses estratégicos, lo cual, como en el caso de España o Brasil, incluso ha conducido a Milei a confrontaciones diplomáticas con los titulares de ambos Ejecutivos.

Como se ha mencionado, la supremacía del capitalismo, el mercado y el empresariado constituyen nociones fundamentales para el presidente, así como la preferencia por sus "amigos". A continuación, se pasará a evaluar cómo ambos factores

[41] El 26 de noviembre del 2025, con posterioridad a la presentación de este trabajo, Cancillería Argentina presentó la candidatura del embajador Rafael M. Grossi, director general del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), al cargo de secretario general de las Naciones Unidas para el período 2027-2031. Queda pendiente de análisis si dicha candidatura representa un interés renovado en el sistema institucional por parte de la administración Milei.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

se conjugan con una de las principales tendencias a nivel mundial: el auge de las *Big Tech* y el tecnocapitalismo.

3.3. Tecnocapitalismo como contexto político-económico de preferencia al cual insertarse

Aún inmerso en una perspectiva negativa de las relaciones y el sistema internacional, Milei supo localizar, dentro de este panorama, un fenómeno en torno al cual ordenar sus alineamientos y su particular visión del mundo: el auge de las *Big Tech*, grandes empresas tecnológicas basadas tanto en la provisión de servicios digitales como en el procesamiento de datos de usuarios en función de su optimización permanente por vía algorítmica.

Dichas empresas, reunidas bajo el acrónimo GAFA en Estados Unidos —Google, Apple, Facebook, Amazon—, o BAT, para hacer referencia a su contrapartida china —Baidu, Ali Baba, Tencent— no solo han sido identificadas en los años recientes con el sector más dinámico del capitalismo global a raíz de las enormes acreencias de capital reunidas por ellas, sino que, por la misma naturaleza de su funcionamiento, han provocado que numerosos analistas conceptualicen su irrupción como un *game changer*, una sustancial transformación del sistema político y económico global (por no mencionar sus consecuencias psicológicas y sociales), en la medida en que la intermediación de tales empresas y su dominio sobre el mundo digital se han vuelto ubicuos en la vida cotidiana, y en verdaderos actores transnacionales que obligan a complejizar el esquema de poder en el cual se desarrollan.

Desde el año 2008 en adelante, esto implica un cambio de tendencias en la economía mundial, de la financiarización hacia un capitalismo cada vez más dependiente del ímpetu de las *big tech*, las cuales, según algunos analistas, ya habrían reemplazado el paradigma capitalista por un tecnofeudalismo (Varoufakis, 2024) que subsume al capital al territorio de los *tech-lords*, convertidos en señores feudales de la nube en la cual el *stock* de capital se conforma mediante los datos aportados por los usuarios.

El enfoque sobre los aspectos en que las empresas intervienen en la vida social y política hace tiempo que ha dejado de circunscribirse a las etéreas nociones del mundo virtual propio de los últimos resabios de acuerdos en torno a las nociones tecnológicas más optimistas y el consenso sobre la conveniencia del libre comercio a escala mundial; por el contrario, han pasado a pesar con mayor relevancia espacios “duros”, incluso

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

comprometidos con la gestión del poder a nivel interno y global, tales como los planteos desglobalizatorios y neosoberanistas sobre el ensamblaje y la producción de insumos tecnológicos (con especial candor en torno a la producción de microchips centralizada en Taiwán), así como la creciente tendencia entre las empresas tech de pasar de desarrollos *code-based* (enfoque norteamericano) al *go hard* (tendido de infraestructura conectada a la nube, un enfoque de mayor pregnancia entre empresas chinas).

Este estado de situación se proyecta hacia el futuro inmediato en la medida que tales conglomerados empresariales comandan los desarrollos de la "cuarta revolución industrial", *big data*, *internet of things*, inteligencia artificial y robótica; al mismo tiempo, cada vez resulta más evidente que la primacía en dichos campos se torna en uno de los elementos principales de la competencia interhegemónica entre Estados Unidos y China. Dicha competencia da por tierra con el paradigma de gestión empresarial transnacional que habilitó en primer lugar el desarrollo de los gigantes de Silicon Valley en la medida en que las convierte en activos estratégicos de las respectivas "grandes estrategias" de los dos Estados contendientes. Más aún, los productos y servicios de los gigantes tecnológicos se convierten en activos de poder duro (como el servicio de internet satelital provisto por Starlink a Ucrania, del cual depende directamente la eficiencia de sus drones en la guerra contra Rusia, cuya continuidad se encuentra amenazada por el *swing* en la postura de la Casa Blanca acerca del conflicto), con lo cual su capitalización bursátil también pasa a encontrarse vinculada cada vez más estrechamente con la intensificación de esta competencia.

La discusión en torno al rol de estas empresas, muchas veces directamente vinculadas con la personalidad de sus CEO, ya sea como actores independientes o "campeones nacionales", se encuentra en plena actualidad, y sea cual sea la resolución de las tensiones provocadas, con certeza constituirá una nota fundamental en el futuro ordenamiento internacional .

Milei fue un *early adopter* de esta configuración. Como se viera en el apartado anterior, desde el primer momento se dedicó en realzar la figura del empresario prometeico, y su gestión puso el foco en el vínculo directo con las grandes tecnológicas norteamericanas y sus directivos: como se ha mencionado, la gestión personal de los asuntos internacionales se trata de una característica que rige las relaciones de Milei con Estados, pero también con empresas. Estos actores le otorgaron la oportunidad al presidente de vincularse con Estados Unidos como horizonte aspiracional aún durante la corta coincidencia con la presidencia de Biden en adelante. Cerrando el círculo de lo ya

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

expuesto, aún antes del segundo mandato de Donald J. Trump —quien integró a tales sectores a su coalición de gobierno—, Milei tendió vínculos personales con Elon Musk (Tesla, X, Space X, Starlink), a la postre funcionario de primera línea de la administración Trump, "amigo" y colega de trinchera en la guerra cultural del presidente argentino; mientras que en simultáneo tuvo reuniones personales en Buenos Aires con Peter Thiel (PayPal, Meta, Palantir, Stripe), cercano a J. D. Vance, aportante de campaña de Trump y vínculo con ideólogos neo reaccionarios como Curtis Yarvin; y se encontró en reuniones durante sus numerosos viajes con Tim Cook (Apple), Mark Zuckerberg (Meta), Sundar Pichai (Google) y Sam Altman (Open AI): es decir, prácticamente la totalidad de la plana mayor de Silicon Valley. En paralelo, "Alec" Oxenford, el embajador argentino en Estados Unidos consignado por Milei, también proviene del mundo tech.

Hay un funcionario que termina por conjugar el alineamiento incondicional para con los Estados Unidos, el deslumbramiento "tecnooptimista" y el énfasis en las relaciones personales del presidente argentino: el jefe de asesores y, a partir del 24 de abril del 2025, presidente de Nucleoeléctrica S. A., Demian Reidel. Reidel no solo fue ensalzado como un genio digno del Premio Nobel por Milei, sino que también fue fundamental para gestionar los encuentros del presidente argentino con las figuras de Silicon Valley.

El Plan Nuclear Argentino presentado el 20 de diciembre del 2024 por Milei en conjunto con Reidel y Rafael Grossi, director general del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), tiene como objetivo insertar de pleno a la República Argentina en la configuración geopolítica fruto del auge tecnológico, especialmente a partir de la carrera por la primacía en los desarrollos de inteligencia artificial. Dicho plan, concebido y coordinado por Reidel, se orienta directamente a las necesidades de infraestructura de tales desarrollos, los cuales requieren una serie de condiciones específicas para su funcionamiento: *hardware* (GPU, CPU y discos duros), *software* especializado, conectividad rápida, seguridad física y digital, personal capacitado y sistemas de enfriamiento y energía.[42]

[42] Los *data centers* necesitan de potencia firme, es decir, energía asequible y disponible sin interrupciones para mantener su operatividad, a su vez las *big tech* han mostrado una tendencia al consumo de energía descarbonizada impulsando iniciativas climáticas como *We are Still In*. En este sentido, si bien Argentina cuenta con una amplia capacidad y disponibilidad de recursos eólicos y solares aprovechables, la intermitencia de este tipo de energía significa un problema que impulsa a la energía nuclear como una solución más adecuada para las *big tech*, por lo menos hasta que los sistemas de almacenamiento con baterías (BESS) incorporados a plantas eólicas y solares se tornen aún más rentables (Volta Foundation, 2024).

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Estas características de los centros de datos de IA, según Reidel, implican ventajas comparativas para Argentina:

> Tenemos grandes extensiones de tierra con acceso a energía y agua, climas fríos, que es la cereza del postre para el enfriamiento de los sistemas AI; y además, estamos en un área sin conflictos armados, sin tsunamis, sin terremotos. No hay muchos lugares en la Tierra con esas cualidades. (Página 12, 2025)

En concreto, el plan de Reidel se formula a partir de la percepción de una inminente necesidad de generación de energía para abastecer los centros de datos de inteligencia artificial, originada a partir de la carrera tecnológica entre las grandes potencias. Esto imbrica directamente con el cotejo de Milei hacia las grandes empresas norteamericanas, quienes lideran el mercado global de data centers.

El Plan Nuclear Argentino, según los lineamientos planteados por Reidel, posee tres etapas: en primer lugar, el diseño y construcción de un reactor modular pequeño o small modular reactor (SMR) de 300 MW y una planta con cuatro unidades. Señala Reidel:

> Son reactores mucho más chiquitos, pero no solamente eso, sino que son modulares, quiere decir que se pueden poner varios como si fueran pilas y completar de acuerdo a las necesidades. Si el diseño es bueno, se pueden ubicar casi en cualquier terreno, de manera que se puede llevar energía a lugares a los que era muy difícil llevar la red eléctrica o, por ejemplo, para alimentar estos grandes centros de datos de los que hablaba antes. Hay como 80 compañías en el mundo que están tratando de hacer esto. Es una verdadera carrera por quien llega a ofrecer el primer SMR comercializable en escala. (Cánepa, 2025)

A partir de la concreción del modelo de SMR, la segunda fase del plan implica su comercialización, así como del combustible nuclear requerido para su funcionamiento (uranio). Por último, los SMR operativos vinculados a las ventajas estratégicas operativas de Argentina ya mencionadas por Reidel (climáticas, geográficas y políticas) sumados a las reformas centrales de Milei implementadas mediante la Ley Bases, el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) así como la apertura política hacia el mundo de las grandes tecnológicas norteamericanas, completarían la tercera fase del plan: la conversión de Argentina en un *hub* atractivo para la radicación de los data centers operados por tales empresas, principalmente en la región patagónica:

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

> No vamos a ser líderes globales en IA, pero sí podemos ser un hub de IA, tener centros de datos**.** Si encima ponemos regulaciones, lo que hacen es que vengan menos inversiones cuando necesitamos que vengan, en algo que tiene alto valor agregado. No queremos tiros en los pies con regulaciones que no le importan a nadie. (Ámbito, 2025)

En suma, el Plan Nuclear Argentino apunta directamente a proveer las necesidades energéticas del sector tecnológico norteamericano en un contexto de zozobra internacional, ya sea mediante la comercialización del proyectado SMR, la explotación de uranio incentivada por el RIGI, o la radicación de sus Data Centers en el hipotético *hub* nacional. Al respecto, indicó Milei:

> Con el quilombo de energía que hay afuera vamos a exportar reactores a lo pavote. Está hecho por físicos y matemáticos del Balseiro e INVAP, que es privada [...]. La inteligencia artificial demanda muchísima energía. Necesitamos hacer los lugares donde se procesan los datos y los algoritmos aprenden. Necesitás una fuente de energía estable, idealmente en un lugar frío, para refrigerar la máquina, que es una torta de guita. Nosotros lo tenemos todo. Y también capital humano. (Filo.news, 2024)

Conclusiones

La política exterior de la administración Milei ha conjugado los elementos reseñados: personalismo, ideología y tecnocapitalismo como base para el Plan Nuclear Argentino en forma de una configuración que reviste un carácter propio. A partir esta, se han cosechado tanto éxitos como pasos en falso: entre los primeros es de destacar que la apuesta por Donald Trump en las elecciones norteamericanas y la relación cultivada se ha visto recompensada por la gestualidad del funcionariado estadounidense entre los cuales destacan la visita de Alvin Hosley, jefe del Comando Sur, el cual profundizó la línea trazada por la administración demócrata en torno a la proyección geoestratégica hacia la Antártida; así como la visita de Scott Bessent, secretario del Tesoro, en el contexto de las réplicas ocasionadas por el *Liberation Day* y la negociación del Gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional, lo que significó un apoyo fundamental para la estrategia de acumulación financiera de la administración Milei. Si bien dicho trato no implicó una exención del arancel general aplicado sobre los países de la región (mucho menos conversaciones en torno a un potencial tratado de libre comercio

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

ambicionado por la Casa Rosada), Bessent fue concreto en cuanto al respaldo otorgado, afirmando incluso la posibilidad de una línea de crédito por cuenta por Estados Unidos para una hipotética necesidad de estabilización argentina.

Sin embargo, el seguidismo con Estados Unidos no ha sido gratuito. La pérdida de autonomía estratégica redunda en una política exterior que diverge cada vez más de sus tradiciones diplomáticas en la medida que la República Argentina se aparta de dichas posiciones para ajustarse a la perspectiva del primer mandatario, tal como demostró el voto en contra del embargo sobre Cuba que detonó la salida de la ex canciller Mondino; de esta manera, se expone como un socio poco confiable (excepto para Estados Unidos e Israel), incurriendo en tropiezos como el viraje rotundo en el posicionamiento nacional acerca de la guerra ruso-ucraniana donde Milei abandonó el apoyo abierto a Ucrania para congraciarse con la administración Trump. Igualmente se expone al aislamiento regional, seleccionando a sus asociados en materia ideológica en detrimento de sus intereses estratégicos, al menos en la medida que el idealismo del presidente lo lleva al desinterés cuando no a la confrontación frente a Gobiernos de extracto ideológico contrario.

Ello proyecta una dependencia exacerbada que amenaza doblemente con alienar la postura de socios alternativos de la República Argentina en detrimento de sus propios intereses, así como en situar a Argentina en un contexto de alineamientos cada vez más rígidos a partir de la posición beligerante de la administración Trump frente a China, lo cual atentaría directamente contra los intereses del Gobierno de Milei de sostener su programa económico: una voz de alarma temprana resultó la exigencia de los mismos funcionarios norteamericanos que elogiaron el programa de estabilización de Milei para inmediatamente reclamar el fin del *swap* de monedas con China, el cual, no obstante, fue renovado, no sin previo reclamo de la diplomacia china, la que alertó sobre el "carácter hegemónico e intimidatorio de un proceder inmoral".

Además de complejizar las relaciones vis a vis entre Argentina con las dos potencias en pugna y su capacidad de diversificar sus compromisos de una forma balanceada, este estado de situación impacta directamente en la conformación del conglomerado tecnológico con capacidad hegemónica y su propia instrumentalización por parte de China y Estados Unidos para alcanzar la primacía. Este es un componente trascendental en la disputa por el poder global (Actis y Creus, 2020), en el que China se desplaza progresivamente hacia la delantera en varios ámbitos (Lee, 2018). No son datos menores para la ambiciosa estrategia de Milei y Reidel: el Plan Nuclear Argentino hasta el momento ha tenido como presupuesto el enfriamiento de las relaciones sino-argentinas

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

en materia de cooperación nuclear, especialmente en el desarrollo de Atucha III, donde el contrato firmado con la Corporación Nuclear Nacional de China fue dejado de lado para habilitar el proyecto de los SMR exportables.

Aun concretando exitosamente el diseño y producción del modelo de "pequeño reactor", la batería de políticas que planifican a partir del mismo no se encuentra exenta de riesgos: experiencias similares en la producción de SMR en Estados Unidos (NuScale) y Francia (Flamanville) han colapsado a raíz de la expansión de los costos implicados, así como la baja generación de energía de los mismos con los consecuentes escasos retornos, proveyendo menos energía a costos mucho mayores que los reactores convencionales; en paralelo las energías renovables se vuelven cada vez más baratas. Por último, la competitividad de China en cuanto a modelos de IA alternativos como Deepseek, más eficientes en cuanto a la energía que requieren para su funcionamiento, han trastocado las proyecciones en cuanto a los requerimientos para potenciar tales modelos. Inmediatamente seguido al acontecimiento global que implicó la irrupción de Deepseek el precio del uranio en los mercados bursátiles cayó en un 11 % ante el temor que la expansión de *data centers* se volviera innecesaria; el desarrollo de modelos de IA de mayor eficiencia es crucial para la primacía en el campo, con los consecuentes riesgos que podría generar a las proyecciones del Gobierno argentino.

A manera de cierre, cabe preguntarse sobre el impacto que tendría, de concretarse, este modelo de inserción internacional: la exportación de los SMR situaría a la Argentina como exportadora de tecnología de punta en el ámbito nuclear donde posee una larga y fecunda tradición, a la vez que este encontraría vinculado directamente a un modelo explotación primaria a fines de extraer el uranio requerido para su funcionamiento; similares conclusiones pueden extraerse en torno al proyectado *hub* de inteligencia artificial, el cual equivaldría a la radicación de *data centers* de compañías norteamericanas a costa de ceder el rol de "liderazgo" y la posibilidad de imbricar con desarrollos endógenos en el área, a riesgo que tal radicación no implique transferencia tecnológica ni inversión productiva, sino apenas convertirse en el último eslabón de una cadena donde la complejidad y las etapas de mayor sofisticación ya han sido desarrollada, lo cual ubica a la Argentina como un mero destino con mayores ventajas comparativas que el resto (energía accesible, refrigeración, seguridad y alianzas políticas). Es decir, un modelo donde la dependencia pasa a ser una precondición, y su profundización, la consecuencia lógica.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Referencias

Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global*. Capital Intelectual.

Ámbito. (24 de abril de 2025). *Damián Reidel asumió en Nucleoeléctrica y prometió más nuclear y un hub de inteligencia artificial*. https://www.ambito.com/energia/demian-reidel-asumio-nucleoelectrica-prometio-mas-nuclear-y-un-hub-inteligencia-artificial-n6138263

Bremmer, I. (30 de agosto de 2023). *What is a technopolar world?* GZERO Media. https://www.gzeromedia.com/ai/what-is-a-technopolar-world

Cánepa, J. (8 de marzo de 2025). *Demian Reidel: "El Plan Nuclear Argentino puede cambiar el país para siempre".* Infobae. https://www.infobae.com/def/2025/03/08/demian-reidel-el-plan-nuclear-argentino-puede-cambiar-el-pais-para-siempre/

Catalano, S. (14 de noviembre de 2024). *Milei estrecha vínculos con los millonarios tech: apoyo de los unicornios y la conexión con la cofradía que reina en Silicon Valley*. Infobae. https://www.infobae.com/economia/2024/11/14/milei-estrecha-vinculos-con-los-millonarios-tech-apoyo-de-los-unicornios-y-la-conexion-con-la-cofradia-que-reina-en-silicon-valley/

De Vedia, M. (30 de abril de 2025). La agenda del jefe del Comando Sur: una visita a la base naval de Ushuaia para ahuyentar el fantasma de China. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/la-agenda-del-jefe-del-comando-sur-una-visita-a-la-base-naval-de-ushuaia-para-ahuyentar-el-fantasma-nid30042025/

DECTO-2024-749-APN-PTE. Apruébase Reglamentación del Título VII - Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) - Ley Nº 27.742. 22 de agosto de 2024. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/403230/norma.htm

Deza, N. (23 de abril de 2025). *Exportaciones nucleares y EE. UU. como gran cliente: las definiciones de Damián Reidel, el nuevo presidente de Nucleoeléctrica*. EconoJournal. https://econojournal.com.ar/2025/04/exportaciones-nucleares-y-ee-uu-como-gran-cliente-las-definiciones-de-demian-reidel-el-nuevo-presidente-de-nucleoelectrica/

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

EconoJournal [@econojournal]. (25 de abril de 2024). *Demian Reidel asumió como nuevo presidente de @Nucleoelectrica, la compañía estatal operadora de las centrales nucleares, y habló de un…* [Post]. X. https://x.com/econojournal/status/1915491985747554562

Embajada de la República Popular China en Argentina. (15 de abril de 2025). *La Embajada de China responde a las calumnias del Secretario del Tesoro de los EE. UU.* [Comunicado de prensa]. http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/sgxw/202504/t20250415_11594978.htm

Embajada de los Estados Unidos en Argentina. (14 de abril de 2025). *Declaraciones del Secretario Bessent y el Presidente Milei* [Comunicado oficial]. https://ar.usembassy.gov/es/declaraciones-del-secretario-bessent-y-el-presidente-milei/

Energías Patagónicas. (29 de abril de 2025). *Qué proyectos de uranio tiene Chubut en agenda.* https://www.energiaspatagonicas.com/?p=9074

Filo.news. (12 de diciembre de 2024). *Javier Milei consideró que Cristina Fernández de Kirchner tiene que estar presa, pero cuestionó el "exceso de gorilismo"*. https://www.filo.news/noticia/2024/12/12/javier-milei-considero-que-cristina-fernandez-de-kirchner-tiene-que-estar-presa-pero-cuestiono-el-exceso-de-gorilismo

Jonker, A. y Gomstyn, A. (21 de febrero de 2025). *What is an AI data center?* IBM Think. https://www.ibm.com/think/topics/ai-data-center

La Nación. (11 de diciembre de 2024). *Javier Milei, con el "Gordo Dan": dijo que "ya hay deflación", atacó a Fopea y habló de la construcción de Atucha 3*. https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-con-el-gordo-dan-comenzo-la-entrevista-con-regalos-mutuos-y-el-presidente-cuestiono-a-nid11122024/

La Política Online. (22 de marzo de 2025). *El jefe de asesores de Milei dijo que "el único problema de Argentina es que está lleno de argentinos"*. https://www.lapoliticaonline.com/politica/el-jefe-de-asesores-de-milei-dijo-que-el-unico-problema-de-argentina-es-que-esta-lleno-de-argentinos/

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur. (14 de abril de 2025). *Un mundo peligroso: Juan Tokatlian conversa sobre aranceles, Trump y la nueva era geopolítica* [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=NHbNKn4HfOU

Leclercq, G. (27 de agosto de 2024). *Nahuel Sotelo, el ultracatólico designado al frente de la Secretaría de Culto y Civilización*. https://www.perfil.com/noticias/politica/nahuel-sotelo-el-ultracatolico-designado-al-frente-de-la-secretaria-de-culto-y-civilizacion.phtml

Lee, K. F. (2018). *AI superpowers: China, Silicon Valley and the new world order*. Houghton Mifflin Harcourt.

Malinovsky, N. (31 de mayo de 2024). *Argentina: de potencia atómica a importar gas de Brasil / Entrevistado por Yair Cibel*. El Grito del Sur. https://elgritodelsur.com.ar/2024/05/argentina-atomica-de-atucha-a-importar-gas-brasil/

Milei, J. [@JMilei]. (30 de enero de 2025). *LA TECNOLOGÍA ES ALIADA DE LA LIBERTAD Hoy mantuvimos una muy interesante charla con el empresario Hayden Mark Davis, quien...* [Post con imagen]. X. https://x.com/JMilei/status/1885068460268363889

Página 12. (23 de marzo de 2025). *Demian Reidel: "El único problema de Argentina es que está lleno de argentinos"*. https://www.pagina12.com.ar/812720-demian-reidel-el-unico-problema-de-argentina-es-que-esta-lle/

Presidencia de la Nación Argentina. (20 de diciembre de 2024). *El presidente Javier Milei, al anunciar el Plan Nuclear Argentino: "La energía nuclear tendrá un rol central en nuestra estrategia de crecimiento"* [Comunicado de prensa]. https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-javier-milei-al-anunciar-el-plan-nuclear-argentino-la-energia-nuclear-tendra

Radojnic, N. (9 de marzo de 2025). *Asesor top de Javier Milei lidera plan que puede cambiar a la Argentina para siempre*. El Economista. https://eleconomista.com.ar/energia/asesor-top-javier-milei-lidera-plan-puede-cambiar-argentina-siempre-n82788

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Ramana, M. V. (31 de enero de 2024). *The collapse of NuScale's project should spell the end for small modular nuclear reactors*. Utility Dive. https://www.utilitydive.com/news/nuscale-uamps-project-small-modular-reactor-ramanasmr-/705717/

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180. https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-su-gran-estrategia-entre-aquiescencia-autonomia#:~:text=Este%20ensayo%20introduce%20el%20tema,una%20conclusi%C3%B3n%20de%20naturaleza%20conceptual.

Salerno, I. (17 de diciembre de 2024). *Con fondo privado y en la Patagonia: así es el plan nuclear de Milei para potenciar la inteligencia artificial*. TN. https://tn.com.ar/politica/2024/12/17/con-fondo-privado-y-en-la-patagonia-asi-es-el-plan-nuclear-de-milei-para-potenciar-la-inteligencia-artificial/

Sanahuja, J. A. y López Burian, C. (2020). Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. *Conjuntura Austral, 11*(55), 22-34. https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956

Sánchez Picat, A. (7 de enero de 2025). *Atucha III y el futuro nuclear argentino*. Escenario Mundial. https://www.escenariomundial.com/2025/01/07/atucha-iii-y-el-futuro-nuclear-argentino/

Simonoff, A. (1 de agosto de 2024). *Análisis de coyuntura n.° 47: Una política exterior tecnopolar. La estrategia del gobierno de Milei hacia las Big Tech*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/08/01/analisis-de-coyuntura-n-47-una-politica-exterior-tecnopolar-la-estrategia-del-gobierno-de-milei-hacia-las-big-tech-por-alejandro-simonoff/

Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Siglo Veintiuno.

Tokatlian, J. G. (2024). *Consejos no solicitados sobre política internacional*. Capital Intelectual.

Varoufakis, Y. (2024). *Tecno-feudalismo el sigiloso sucesor del capitalismo*. Ariel.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Varoufakis, Y. [@yanisvaroufakis]. (28 de enero de 2025). *The fact that, following the DeepSeek ascendancy, uranium stocks fell 11% (on the 'fears' that the vast expansion of data…* [Post]. X. https://x.com/yanisvaroufakis/status/1884266752059867474

Volta Foundation. (2024). *Battery Report 2024*. https://volta.foundation/battery-report-2024

Yarcho Coscarelli, S. (22 de noviembre de 2023). Milei presidente: Las ideas que flotan en el ambiente. *Revista Tlatelolco*, PUEDJS-UNAM. https://puedjs.unam.mx/revista_tlatelolco/milei-presidente-las-ideas-que-flotan-en-el-ambiente/

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Reseña
Consejos no solicitados sobre política internacional: Conversaciones con Hinde Pomeraniec

Juan Gabriel Tokatlian

Buenos Aires: Siglo veintiuno editores. 2024. 256 páginas.

Bruno Fanelli[43]

El libro *Consejos no solicitados sobre política internacional: Conversaciones con Hinde Pomeraniec* es fruto de conversaciones entre el profesor Juan Gabriel Tokatlian y la periodista especializada en relaciones internacionales Hinde Pomeraniec. En él, se entretejen dinámicas domésticas e internacionales, dando lugar a una descripción del sistema internacional y nuestra región. Finalmente, se elaboran distintos consejos de política exterior para la Argentina.

El libro comienza con una descripción del sistema internacional. Es un mundo hipermilitarizado, donde existe una mayor disposición para cruzar el umbral nuclear, con numerosos focos de inestabilidad, una situación económica global frágil, alta polarización política y carencia de grandes líderes reconocidos, la declinación de Occidente y la irrupción de nuevos centros de poder en el Oriente configuran un mundo "postoccidental". Más allá de sus diferencias, los nuevos y viejos polos de poder se igualan en su accionar: desconocen y manipulan el derecho internacional a su conveniencia. Otro factor que coadyuva a la actual sensación de desorden ha sido el accionar de los organismos internacionales. El Consejo de Seguridad no aceptó ninguna iniciativa para llevar adelante reformas para responder a las demandas de participación, equidad, justicia y transparencia que surgieron desde el sur global.

Sobre nuestra región, el autor señala una pérdida de poder relativo. Los mecanismos de integración se encuentran muy dañados, así como la voluntad integracionista. El autor también resalta las posibilidades que la riqueza en materias primas ofrece a los países de la región que "dan una capacidad de negociación formidable" pero que "no debe desperdiciarse recurriendo a acuerdos espurios y mecanismos corruptos". Latinoamérica resalta por un hecho muy positivo: el de ser la región menos bélica del mundo: con muy

[43] Licenciado en Ciencia Política (UBA), magíster en Estudios Internacionales (UTDT) y máster en Global Governance, University of Delaware. Ha sido profesor en la UBA, UB, UDel y Charleston College. Es becario de la Fundación Ford e investigador asociado en el Washington Office on Latin America y Fundação Fernando Henrique Cardoso. Contacto: fanellibruno@gmail.com

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

bajos presupuestos militares y poca conflictividad interestatal, que contrasta con su violencia interna.

Tokatlian describe dos lógicas básicas del accionar internacional de los países de la región: la lógica de la autonomía y la de la aquiescencia. La última supone que un país acepte su condición de subordinado, adaptándose a dicha situación y abandonando la búsqueda de alternativas de inserción distintas. En la primera, un Estado busca aumentar su margen de acción y capacidad de negociación. Esto requiere de tres elementos: una coyuntura propicia, recursos efectivos y voluntad política para aprovechar oportunidades.

Finalmente, el autor se concentra en el análisis de la política exterior argentina. Comienza señalando que en la Argentina se ha criticado fuertemente a aquellas políticas exteriores que se tildaban de "ideologizadas", expresa que cuando la ideología "se convierte en el principal inspirador de la inserción internacional de un país, terminan asumiéndose riesgos innecesarios y costos significativos".

Tokatlian distingue entre dos tipos de pragmatismo: uno bueno y uno malo. Este último sería un pragmatismo dependiente, el cual busca ajustarse a las restricciones externas, subordinándose a los objetivos de los actores dominantes del sistema internacional. Por otra parte, el buen pragmatismo es aquel que evita una ideologización excesiva, sabe equilibrar intereses con valores y en el que además se reconocen los atributos de poder propios. A este tipo de pragmatismo, él denomina pragmatismo autonómico. La posición que el autor ataca es la del dogmatismo en la cual las posturas son ingenuas, rígidas y acríticas. Denuncia también un error recurrente en nuestras políticas exteriores: el de la búsqueda de logros simbólicos. En su opinión, no se trata de triunfos reales: son transitorios y reversibles. Contrario a esto, los avances parciales a largo plazo, son más sólidos y beneficiosos. Advierte también que reformular toda la política exterior, ejercicio habitual con cada cambio de ciclo político en la Argentina, no es algo que se haga en el mundo ya que las discontinuidades pueden terminar en pérdida de activos, influencia y reputación. Según Tokatlian, las elites tienen un "desafío monumental": entender cuáles son los intereses nacionales que se deben defender. Asimismo, destaca que la Argentina necesita un debate en el que se reconozcan las fuentes que han llevado a su larga declinación.

La urgencia que tiene la Argentina es diversificar sus socios y compañeros en sus objetivos internacionales: esto resulta clave para superar la persistente crisis en la que el país se ha sumido. Señala que la diversificación lleva a una menor dependencia mientras que un mayor alineamiento reduce nuestra autonomía. Otra dificultad persistente de la

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Argentina en el plano internacional ha sido su incapacidad para llevar a cabo relaciones positivas con Oriente, Occidente y la región simultáneamente. Es importante aumentar la participación del Congreso en la toma de decisión en política exterior.

Considera que en política exterior "los consensos plenos son ilusorios" ya que existen intereses "diversos, opuestos y antagónicos". Si bien el autor menciona que hay elementos invariables en la formulación de la política exterior, como la historia y la geografía, ello no quiere decir que exista un consenso natural acerca de su contenido. Sí recomienda que haya líneas de continuidad prioritarias en defensa de los intereses nacionales vitales. En opinión de Tokatlian, los objetivos básicos de una política exterior dentro de una democracia son la supervivencia del país, la prosperidad material, el bienestar social, la convivencia política y la autonomía internacional

Tokatlian describe como la pérdida de poder relativo ha complicado la reclamación argentina en Malvinas. Sin embargo, destaca que países inclusive pequeños han podido recuperar territorios por medio de una combinación de voluntad, recursos, talento, paciencia y oportunidad. El autor plantea la importancia de cuatro "D". Para empezar, la posesión de divisas es crucial; no es de sorprender que las sucesivas crisis económicas han debilitado la posición argentina. Es necesario, según el autor, recuperar poderío material. La segunda "D" remite a la diplomacia; el actual estado del sistema internacional ofrece mayores oportunidades y exigencias para la política argentina sobre Malvinas. Dentro de este estado de situación se incluye la pérdida de peso internacional británico debido al Brexit, el debilitamiento de Londres como centro financiero, los fracasos en Irak y Afganistán, así como el antecedente del fallo de la Isla Mauricio. Otra "D" es la del Derecho. Tokatlian marca que los principios de integridad territorial y soberanía parecen haber regresado y eso fortalece la posición argentina. La última "D" esta referida a la defensa. Una política de defensa creíble y unida a la política exterior es vital. Unido a todo esto, el autor demarca la situación geopolítica necesaria para que Argentina pueda tener éxito con su reclamo de soberanía. Para empezar, es necesario que China no tenga ambiciones en el Atlántico Sur. Porque de ser así, Gran Bretaña y la OTAN seguirán presentes en las Malvinas. Lo óptimo sería tener a Brasil aliado, a EE. UU. neutral, a Chile en el Pacífico y al Reino Unido agobiado en otras partes del mundo. Hace ya décadas que la cuestión Malvinas se analiza de manera vinculada al Atlántico Sur y la Antártida. Con respecto a esto, es muy importante tomar en cuenta que a partir del año 2048 se podrá revisar el Tratado Antártico y la Antártida podría convertirse en un escenario de disputa internacional.

Esta obra está bajo Licencia Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)