

20 AÑOS NO ES NADA: AUTONOMÍA Y GLOBALISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2002-2022) UNA CONTRIBUCIÓN DESDE LOS INFORMES DEL CeRPI

Compiladores:

Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo

Autores:

Abril Bidondo, Florencia Shqueitzer, Lucrecia Pasos, María Delicia Zurita, Matías Mendoza, Pablo Bezus, Sebastián Russo, Victoria Zapata.

20 AÑOS NO ES NADA:

AUTONOMÍA Y GLOBALISMO EN
LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
(2002-2022)

UNA CONTRIBUCIÓN DESDE LOS INFORMES
DEL CERPI

Compiladores:

Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo

Autores:

Abril Bidondo, Florencia Shqueitzer, Lucrecia Pasos, María
Delicia Zurita, Matías Mendoza, Pablo Bezus, Sebastián
Russo, Victoria Zapata.

20 años no es nada : autonomía y globalismo en la política exterior Argentina, 2002-2022 / Alejandro Simonoff ... [et al.] ; compilación de Alejandro Simonoff ; Abril Bidondo ; Sebastián Russo. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-2177-2

1. Globalización. I. Simonoff, Alejandro, comp. II. Bidondo, Abril, comp. III. Russo, Sebastián, comp.

CDD 327.10982

PRESENTACIÓN	7
Alejandro Simonoff	
1 UNA TRANSICIÓN INCIERTA. LA POLÍTICA EXTERIOR DE DUHALDE (2002-2003)	11
Matías Mendoza	
I. Introducción	11
II. La política exterior de Duhalde	13
III. La agenda latinoamericana	13
IV. El vínculo con Washington en un nuevo escenario internacional	15
V. Miscelánea	17
VI. Reflexiones finales:	18
2 VAIVENES PRAGMÁTICOS EN POS DE ALCANZAR LA AUTONOMÍA. LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)	21
Abril Bidondo - Florencia Shqueitzer	
I. Introducción	22
II. Brasil: Una relación con cortocircuitos	24
III. MERCOSUR: avance a pasos firmes	26
IV. Estados Unidos: Un vínculo pragmático y oscilante	28
V. Unión Europea: de espaldas al Viejo Continente	32
VI. Malvinas: Reconstruyendo la soberanía	33
VII. Asia y África: Inserción comercial activa	35
VIII. Oceanía: promoviendo el comercio y la producción	36
IX. Organismos Multilaterales: Negociación en acción	37
X. Derechos Humanos: La defensa de los Derechos Humanos como prioridad de la agenda	40
3 ¿AISLAMIENTO O DISEÑO DE POLÍTICAS EN FUNCIÓN DE LAS DEMANDAS DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD? LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2015)	45
Lucrecia Pasos - María Delicia Zurita	
I. Introducción	45
II. América Latina:	47
III. El rol del Mercosur, la UNASUR y la CELAC en la integración regional: sus potencialidades y sus limitaciones	48
V. Argentina, entre Brasil y Venezuela	51
VI. Estados Unidos	54
VII. Emergentes	58
VIII. Unión Europea	61
IX. Crisis de 2008	64
X. Memorándum Irán	65
XI. Organismos multilaterales políticos	67
XII. Organismos multilaterales económicos	68
XIII. Malvinas	71
XIV. Reflexiones Finales	73

4 VOLVER AL MUNDO	
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MAURICIO MACRI (2015-2019)	79
Pablo Bezus	
I. Introducción	80
II. Lectura inicial y objetivos de la PEA en la era macrista	81
III. El vecindario: el Mercosur, las preferencias bilaterales y la cuestión de Venezuela	84
IV. Estados Unidos: Fortaleciendo el vínculo	86
V. Rusia, China, África y el mundo árabe: A la búsqueda de mercados e inversiones	89
VI. Malvinas: La apuesta a la construcción de confianza con Gran Bretaña	91
5 EN BUSCA DEL DINAMISMO PRAGMÁTICO	
LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2022)	99
Sebastián Russo	
I. Introducción	99
II. América Latina: Una prioridad compleja	102
III. Estados Unidos y FMI: Una relación atravesada por las deudas	106
IV. China, Rusia e India: Profundizando las Asociaciones Estratégicas	108
V. Malvinas: Soberanía y refuerzo de la presencia en el Atlántico Sur	109
VI. Unión Europea, Japón e Israel: relaciones con la “otra” pata de Occidente	111
VII. África, Medio Oriente y Oceanía: una relación llena de potencialidades	112
VIII. Pandemia: La importancia de la cooperación en un mundo en cuarentena	113
IX. Conclusiones provisionarias	114
CONCLUSIÓN	119
Victoria Zapata	
I. Diferentes, pero no tanto: la Alianza y el interinato de Duhalde	122
II. Políticas autonómicas y el rol del kirchnerismo: un cambio de época	125
III. El retorno de las políticas de alineamiento	129
LISTADO DE PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DESDE 2003.	141

PRESENTACIÓN

Alejandro Simonoff¹

El impulso inicial para escribir este libro colectivo del Centro de Reflexión en Política Internacional fue celebrar y ratificar uno de los objetivos que nos habíamos planteado con Edgardo Paltrinieri cuando lo creamos en el ámbito del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, “promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras” y “constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina”.

Lo hemos titulado “20 años no es nada. autonomismo y globalismo en la política exterior argentina. Una contribución desde los informes del CERPI”, con una referencia indubitable al tango “Volver” de Alfredo Le Pera y Carlos Gardel donde el regreso se encuentra cargado de melancolía y lo fugaz de tiempo, y es precisamente este último aspecto que rescatamos, ya que hacía casi diez años que no emprendíamos un desafío de este tipo, cuando en 2013 publicamos “Reflexiones sobre Política Exterior” coordinado por Leandro Sánchez.

¿Qué celebramos? Hace dos décadas, cuando transitábamos los primeros momentos del gobierno provisorio de Eduardo Duhalde, con toda la incertidumbre que acarrearaban esos momentos, nos reunimos con Magister Barbara Bravi, Licenciado Jorge Gisondo, y Licenciada Lucrecia Nava para iniciar la elaboración de informes trimestrales donde se diera cuenta de los principales aspectos de nuestro relacionamiento externo. La primera producción de esta decisión apareció en el Boletín de Informaciones del IRI número 19 del mes de abril de 2002 que continuó en ese formato hasta que, en diciembre de 2004, la número 26, pasó a formar parte de una sección permanente de la revista *Relaciones Internacionales* y con un formato semestral.²

¹ *Alejandro Simonoff*: Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular Ordinario de Historia General VI en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales. Investigador del IdIHCS-UNLP/CONICET.

² Cabe hacer notar que también produjimos textos sobre la evaluación anual que apareció en el Anuario del

Uno de los pilares que explican su durabilidad fue precisamente su aparición en la señera publicación del IRI, gracias a la sugerencia del Doctor Javier Surasky y el apoyo del director Dr. Norberto Consani, como así también el hecho que haya servido como base a diversos proyectos del Programa de Incentivos en los que nos tocó codirigir y dirigir y que tuvieron como sede en el Instituto desde 2005 en adelante.

Nuestra intención al producirlos fue crear un soporte documental con la información básica para el periodo objeto de análisis teniendo en cuenta las notas de prensa de la Cancillería y notas periodísticas, fundamentalmente, pero vistos ahora en perspectivas también han logrado un efecto adicional, poder percibir las diversas incertidumbres de esos presentes pretéritos que resultan cruciales para la evaluación de los mismos.

En estos veinte años hemos dado cuenta de una transformación crucial de nuestro relacionamiento externo la transformación del triángulo Argentina-Brasil-Estados Unidos que se remontaba al fin de la Segunda Guerra Mundial en un rombo, producto del ascenso de China y cómo ello influyó, e influye, en su ejecución como otra variable inexcusable.

Pero también en ellos hemos podido dar cuenta de las oscilaciones entre las estrategias autonomistas y globalistas, producto de las disputas más generales en torno a cuál debe ser el modelo de país y como éste establece determinadas vinculaciones con el mundo.

Pero al comienzo de estas palabras decíamos que la publicación de este libro era para celebrar y también para ratificar los objetivos planteados desde la creación de nuestro centro, esta segunda cuestión viene la decisión de presentar este trabajo que fue realizaron los actuales miembros y dan forma a este texto.

El primer capítulo trata la política exterior desarrollada durante el gobierno de Eduardo Duhalde escrito por el Profesor Matías Mendoza. La administración provisoria, tradicionalmente caracterizada como una transición marcada por la coyuntura, es aquí definida por los pilares que delineó para un lapso de más de una década: reducir el compromiso argentino en temas de seguridad internacional reclamados por Estados Unidos sin confortar directamente, o la estrategia de desendeudamiento, o la prioridad del eje con Brasil.

La administración de Néstor Kirchner fue tratada en el capítulo siguiente por la Profesora Abril Bidondo y la Licenciada Florencia Shqueitzer, donde la necesidad de afirmar el ejercicio de la autoridad presidencial resultaba central, tras

la crisis de 2001. La profundización de los lineamientos aparecidos en la administración anterior y los sesgos propios como se observó en materia de seguridad estableciendo linkaje temático con la Guerra contra el Terrorismo, o en el área de Malvinas, donde al abandono de la estrategia de seducción - cuestión que se remontaba al gobierno de la Alianza-, se le sumó un cambio en el vínculo bilateral con Gran Bretaña en materia pesquera y petrolera.

Las vinculaciones externas durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fueron tratadas por las profesoras Lucrecia Pasos y María Delicia Zurita quien forma parte del CERPI desde aquellos momentos, cuando comenzamos con la tarea que conmemoramos aquí. Durante ese gobierno claramente se profundizaron las líneas expresadas en la gestión anterior, pero la llegada de la crisis de 2008 tuvo un impacto central, en donde muchas líneas que se habían mostraron virtuosas, ya no lo eran, y obligó a un replanteo que a nuestro entender resultó central, darle al ascenso de China un carácter estructural e ineludible con la firma de la Asociación Estratégica Integral en 2014.

Finalmente, las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández fueron tratadas por el Licenciado Pablo Bezus y el Profesor Sebastián Russo. Mientras en el tratamiento de la primera gestión predominó un discurso que giró en torno a la percepción de aquel oficialismo de una política exterior que nos devolvía al “mundo” y las vicisitudes de la segunda, donde se plantea un alejamiento de esa forma de relacionamiento, sin que ello signifique un retorno total al diseño de 2015, privilegiando una forma de leer los acontecimientos internacionales de un modo heterodoxo y un componente pragmático a la hora de ver sobre todo las vinculaciones económicas. El carácter globalista de la gestión iniciada en 2015 resulta poderoso en este breve paneo estructural, ya que quiebra la continuidad del sesgo autonomistas de las anteriores que gozaban de muchos matices entre ellas, y que dicho sea de paso estaban a su vez preocupadas por alejarse del paradigma de los noventa, ésta última fuente ineludible de inspiración de la administración conservadora de Cambiemos. La idea de quiebre también se hizo muy fuerte en la administración de Alberto Fernández, donde se busca retornar el sendero autonomista, pero también influido por algunas conceptualizaciones aparecidas recientemente como el No Alineamiento Activo de Ominami, Forte y Heinze, entre otras opciones.

Para concluir el libro tenemos las reflexiones de la Magister Victoria Zapata, otra de las personas que ha participado en nuestro Centro desde 2004, quien nos ha honrado con sus reflexiones sobre los trabajos expuestos a lo largo del libro.

Al final presentamos un anexo con todos los colegas que han participado en la confección de nuestros informes desde 2002 a quienes no tenemos

otras palabras más que de agradecimiento por el empeño y el esfuerzo en esta tarea tan importante para los estudios de la política exterior argentina.

1

UNA TRANSICIÓN INCIERTA. LA POLÍTICA EXTERIOR DE DUHALDE (2002-2003)

Matías Mendoza³

Resumen: En este capítulo abordamos la política exterior del gobierno de Eduardo Duhalde. Aunque usualmente se lo considera simplemente un gobierno de transición tras la breve sucesión de presidentes que siguió a la renuncia de Fernando de la Rúa en diciembre del 2001, podemos ver en este los atisbos de lo que será luego desarrollado y consolidado bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos sucesivos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); es decir, la búsqueda de mayores márgenes de maniobra para la política exterior nacional, balanceando entre las exigencias de Washington y la reactivación de la integración regional en los albores del siglo XXI, aunque también enfrentando las consecuencias de la difícil coyuntura económica interna y los límites que ésta imponía.

PALABRAS CLAVE: DUHALDE; POLÍTICA EXTERIOR; INTEGRACIÓN REGIONAL; WASHINGTON.

I. Introducción

El período de Eduardo Duhalde como presidente, y más específicamente lo referente a su política exterior, es visto usualmente como una transición en medio de la sucesión de presidentes tras la salida de Fernando de La Rúa en diciembre de 2001. Pero en cierto sentido, podemos afirmar que su presidencia fue una antesala de lo que sería la política exterior desarrollada

³ *Matías Mendoza:* Profesor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE- UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del CeRPI (IRI-UNLP).

bajo los sucesivos mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015).

En primer lugar, es necesario entender qué senderos transitaba la política exterior del gobierno de la Alianza a fin de entender desde dónde comienza el nuevo mandatario al asumir sus funciones.

La política exterior aliancista buscaba diferenciarse de las “relaciones carnales” mantenidas con Estados Unidos bajo el menemismo y reforzar la integración regional con el Cono Sur. Esto se debió a la tensión que generaba la anterior política en la triangulación Brasilia-Buenos Aires-Washington (Simonoff, 2018, p. 134).

Lo cierto es que, más allá de lo discursivo, la misma se encontró en la práctica tensionada nuevamente entre Brasilia y Washington, al perseguir objetivos incompatibles. Por un lado, mantenerse expectante ante las promesas de reactivación del Mercosur y la consolidación regional frente al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y por el otro, alinearse con las políticas determinadas desde la Casa Blanca.

La relación con Brasilia enfrentó algunos momentos tensos con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 2001. Este impuso medidas que dificultaron el ingreso de productos brasileños al país, y volvería a enfrentar tensiones por cómo realizar el ingreso del Mercosur en el ALCA, principalmente por el desdén del entonces ministro acerca del bloque. (Rebossio, 7 de abril de 2001)

Desde el norte se presionaba con temas tales como la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Con la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca, y en especial después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el gobierno nacional respaldó a Estados Unidos mediante sus votaciones ante la ONU; aunque ya desde antes se podía evidenciar este alineamiento, como fue la decisión argentina de secundar la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos.

Pese a esto, hubo márgenes para el desacuerdo, como la oposición argentina ante el Plan Colombia, mediante el cual las autoridades estadounidenses pedían ayuda para intervenir y combatir el narcotráfico en Colombia. Otro punto fue la negociación respecto al ALCA, iniciativa mediante la cual Estados Unidos buscaba establecer un área de libre comercio en el continente, pero que sería criticada por las fuertes asimetrías que acarrea para las economías internas al sur.

La precaria situación económica y la falta de ayuda financiera estadounidense-motivada principalmente por los cambios impuestos tras la llegada de Bush hijo a la presidencia y acentuados por la prioridad del combate al terrorismo post 11 de septiembre-terminarían por marcar los últimos meses del

gobierno de la Alianza, inmerso en una preocupante crisis económica. (Burgos, 11 de septiembre de 2001)

Fuera del triángulo antedicho hubo un abandono de la política de “seducción” hacia los kelpers, y se reanudó la negociación por su soberanía. Las negociaciones con los países europeos fueron hechas principalmente de bloque a bloque, evidenciando una visión del Mercosur como primer escalón de acceso a la Globalización. (Rapoport, 2020, pp. 903-905)

II. La política exterior de Duhalde

Ya en su primer discurso de apertura, el presidente Duhalde se pronunció en contra del pago de la deuda y declaró agotado el modelo de Convertibilidad que caracterizó a sus predecesores inmediatos. Además, dejaba en claro que el refuerzo del Mercosur era prioridad en la política exterior venidera. (Duhalde, 1 de marzo de 2002)

Por otra parte, su entonces canciller Carlos Ruckauf se declaró “polígamo” en materia de política exterior, buscando fijar diferencias con la política seguida desde el menemismo. En palabras del canciller “No veo por qué no podemos ser polígamos, al menos en política exterior y política económica” (La Nación, 3 de enero de 2002)

Esto buscaba resaltar que era menester no quedar encerrados en torno a Estados Unidos y sus decisiones en materia comercial o lo referido al Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA.

¿Pero qué definiría los rumbos que tomaría la política exterior durante este año y medio? Identificamos que la política exterior oscilaría cual péndulo entre dos cuestiones nucleares: primero, la relación bilateral con Estados Unidos-en un contexto doblemente complejo, tanto por la problemática de la deuda y la nueva agenda de seguridad de Washington. Segundo, se ubican los vaivenes de la integración regional latinoamericana, entre lo que se destaca la relación bilateral con Brasil tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001 y el futuro del Mercosur por aquel entonces.

III. La agenda latinoamericana

En primera instancia, debemos referirnos a un tema importante en la agenda por sus repercusiones regionales y su impacto sobre el Mercosur, que

fue el llamado “Efecto Tango”. Dicha denominación se refería al efecto contagio que ejercía la crisis de la deuda argentina. A causa de la misma, varios de los vecinos se vieron fuertemente afectados.

En primer lugar, Brasil padeció una caída en sus exportaciones a la Argentina, comenzando una recesión interna. En segundo, Chile experimentó una leve cotización del dólar, y tercero, Uruguay depreció su moneda nacional en poco tiempo.

Dicho panorama inflacionario afectaba las negociaciones con el FMI, ya que dicho organismo seguía exigiendo una estabilización de la situación interna antes de avanzar en las negociaciones. Aun así, varios organismos de crédito internacionales trataron de salir al rescate de los vecinos afectados, buscando contener la crisis. (Bravi et al, 2002).

En segunda instancia, volvamos a las declaraciones del canciller y sus implicaciones para el Cono Sur. Según las antedichas, para la visión “poligámica” de la nueva política exterior nacional el Mercosur y el ALCA figuraban como prioridad por su cercanía. Mientras tanto, los otros escenarios los componían Europa, Asia y África. Esta visión no fue bien recibida por Estados Unidos, que quería evitar el acercamiento entre Argentina y Brasil.

El rol que podía jugar Brasil ahora iba a ser uno destacado al menos, ya que el canciller realizó su primer viaje al exterior con rumbo al vecino país, reuniéndose con su par brasileño de entonces, Celso Lafer. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 4 de enero de 2002).

Entre los desafíos inmediatos que requerían del dialogo entre ambos, se hallaban el definir el futuro del Mercosur, la realización de negociaciones conjuntas con otros bloques para poder insertar los productos regionales en otros mercados y la posibilidad de establecer una moneda común.

Ya hacia mediados del 2002, se lograron avances en la revitalización del bloque. Una misión conjunta entre Argentina y Brasil se encargó de introducir al mercado chino productos como carnes, cueros, lácteos, soja y acero. Desde el gobierno argentino se planteó el firmar un protocolo lechero en Beijing. Dicho protocolo implicaría la apertura de un mercado de exportación. En líneas similares, el gobierno nacional buscó la apertura china ante las carnes argentinas, ofreciendo a cambio la compra de agroquímicos chinos. Además de ello, se pudo concretar el envío de unos 50000 automóviles a México, con el rotulo MERCOSUR.

Ya hacia fines del 2002, se llevó a cabo en Río de Janeiro la Reunión Ministerial Mercosur-Unión Europea dado el interés estratégico que representa el Mercosur para Europa. En este encuentro se reafirmó la idea de negociar una agenda amplia que incluya el acceso a los mercados y se estableció un cronograma completo de negociaciones.

Continuando con la agenda exterior de la Argentina en relación a Latinoamérica, encontramos diversas ocasiones en las cuales se buscó lograr apoyo internacional. Primero, el presidente Duhalde hizo su aparición en la Cumbre del Grupo Río precisamente por las razones ya explicadas. En la misma se debatió acerca de la protección a los Derechos Humanos en el continente y la limitación a los gastos militares.

Cabe agregar que la participación de la Argentina en el Grupo Río tuvo como momento destacado la condena argentina al intento de golpe de Estado en Venezuela, que buscó derrocar a Hugo Chávez. Además de ésta, el mandatario participó en la Cumbre de Monterrey, que detallamos más abajo.

IV. El vínculo con Washington en un nuevo escenario internacional

En cuanto a la situación internacional, el mandato de Duhalde fue contemporáneo al desarrollo de la Guerra contra el Terrorismo encabezada por Estados Unidos en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este serviría como uno de los primeros pasos en el intento de consolidar el establecimiento de un proyecto imperial emanado de las proyecciones del denominado Proyecto para el Nuevo Siglo Americano.

Primero debemos considerar que, con el final de la Guerra Fría y del mundo bipolar, emergieron pretensiones estadounidenses de construir un orden unipolar con epicentro en Washington. Hubo oportunidades para demostrar los intentos de ello, como lo fue la primera Guerra del Golfo o las intervenciones estadounidenses en Somalia y Yugoslavia, menos lucidas.

El perseguir esta aspiración imperial-en especial posteriormente a los atentados del 11 de septiembre de 2001-tendría como consecuencia el hecho de que Estados Unidos debió desviar su atención y recursos en los nuevos compromisos asumidos, enfocados en este período principalmente en Medio Oriente y su guerra contra el terrorismo.

Entonces, podemos decir que a causa de los nuevos compromisos en la agenda de seguridad estadounidense-específicamente la recién emprendida Guerra contra el Terrorismo-el gobierno argentino-junto con otros gobiernos como sureños-pudieron gozar de un mayor margen de maniobra durante esos años.

Volviendo a la postura de Duhalde en relación al lazo bilateral con Estados Unidos, el presidente trató de matizar su postura destacando el carácter de la Argentina como aliado extra OTAN en una misiva dirigida al presidente

Bush, así como buscando calmar al resto del entramado político-económico estadounidense que requerían una muestra del compromiso argentino con el libre comercio. (Bravi et al, 2002). Pese a ello, la “poligamia” declarada por el canciller Ruckauf pareció incomodar a las autoridades estadounidenses, preocupadas por un posible giro proteccionista del nuevo gobierno (Rapoport, 2020, p. 906)

La otra razón de estos gestos es el hecho de que Estados Unidos se hallaba al centro-y aún lo está-del FMI, y las gestiones para llegar a un acuerdo con el organismo requerían de mantener un contacto constante con las autoridades estadounidenses.

La potencia norteamericana no se mostraría especialmente comprensiva con la situación argentina luego del estallido de diciembre de 2001, condicionando la ayuda económica a la aplicación de reformas y ajustes del gasto público, y al que pudiese llegar pronto a un acuerdo con el FMI y otros organismos de crédito internacional (Rapoport, 2020, p. 906). En opinión de Joseph Stiglitz, el FMI tampoco parecía reconocer su parte de culpabilidad en la crisis económica por la que atravesaba la Argentina, cargando las culpas exclusivamente en la corrupción y el despilfarro interno, y no en el hecho de que de que la misma había seguido sus recetas al pie (Stiglitz, 9 de enero de 2002).

En la Cumbre de Monterrey de Financiación para el Desarrollo de la ONU el presidente Duhalde manifestó la política económica argentina y el pedido de ayuda para superar la crisis por la que se atravesaba. El mandatario buscó respaldo europeo y estadounidense, pero éste no se encontraba, extendiéndose la percepción del país como poco confiable ante sus ojos por los manejos económicos recientes.

Por otra parte, y en relación a la nueva agenda de seguridad emprendida por Washington, es interesante notar que hubo allí lugar para cierta autonomía en el accionar argentino. Primero, la administración de Duhalde redujo la cantidad de efectivos destinados a las Operaciones de Mantenimiento para la Paz de la ONU en un intento de mantener el gasto público bajo. Segundo, cuando Estados Unidos inició su invasión a Irak, hubo posiciones ambiguas desde el gobierno ante este acto unilateral, aunque prevaleció el no involucramiento en el nuevo conflicto.

Durante su discurso de apertura ante el Congreso en 2003, el presidente declaró “[...] sostenemos una firme posición de condena al terrorismo internacional y defendemos la paz [...]”. Esto puede verse como una forma de mostrar un apoyo simbólico a la lucha antiterrorista. El mandatario también agregaría lo siguiente en la jornada

Estaremos comprometidos con las acciones humanitarias que sean necesarias para defender la salud y la integridad de las inocentes víctimas de

conflictos bélicos. Pero quiero ser muy claro en esto: no saldrán nuestras tropas a pelear en ninguna guerra en Irak. (Duhalde, 1 de marzo de 2003)

Es decir, el compromiso principal de la Argentina sería aún con el multilateralismo y en respeto ante las decisiones tomadas desde la ONU antes que el respaldo al aventurerismo unilateral. A eso se le agregaba la falta de consenso interno para abordar esta cuestión internacional o incluso hablar de enviar tropas allí. Es destacable el hecho de que el Secretario de Asuntos Hemisféricos de la administración Bush, Otto Reich, trataría de presionar sutilmente sobre el asunto, invocando la labor argentina durante la Guerra del Golfo y el lazo mantenido desde la época de Menem (Simonoff, 2005, p. 142).

En el orden de lo comercial, la política entre ambos países enfrentó roces por las políticas de subsidios estadounidenses y la dificultad para el ingreso de exportaciones argentinas allí.

V. Miscelánea

Por fuera de lo que concierne a las relaciones con Washington y el resto de los países latinoamericanos o la reactivación del Mercosur, encontramos dos puntos dignos de mención. El primero de estos concierne a los vaivenes producto de las negociaciones con los organismos de crédito internacional—especialmente el FMI—y sus exigencias para poder negociar y la delicada situación económica argentina.

Como hemos mencionado brevemente antes, las negociaciones de estos organismos con la Argentina estaban influenciadas fuertemente por las opiniones y exigencias desde Estados Unidos y Europa. Las muestras de reticencia requirieron de visitas o viajes tanto del canciller Ruckauf como del ministro de Economía, Remes Lenicov ante el G7 o hacia Washington. Las mismas no lograron el apoyo necesario, ni en materia de credibilidad política o de apoyo crediticio. A esto también se agrega la infructuosa participación del presidente Duhalde en la Cumbre de Monterrey.

Rapoport (2020) considera que ello se debía a que el país había perdido la confianza de las naciones más avanzadas, y que sus gobiernos echaban la culpa de la crisis a simples manejos internos, descontando que la Argentina había aplicado el recetario del FMI prolijamente.

El FMI temía que la situación argentina “contagiase” al resto de la región, por lo que estaban condicionando su ayuda a la adopción de severas medidas económicas de ajuste, y modificaciones a las leyes de quiebra y de subversión económica. Ambas serían aprobadas a fines del 2002, rodeadas de

fuertes polémicas, puesto que la primera significaba que debía establecerse un mecanismo para que un acreedor se haga con una empresa a bajo costo, y la segunda otorgaba impunidad para directivos de bancos que facilitaron la fuga de capitales.

En segundo lugar, y pese a no ser una prioridad debido a la difícil situación económica que se atravesaba, no podemos olvidar la cuestión de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. El 2 de abril del 2002, durante la conmemoración de los 20 años del conflicto armado, el presidente declaró que las islas “[...] son nuestras más que nunca, lágrimas y sangre de nuestros héroes regaron sus costas y sus montes [...]” El mandatario dijo también que las mismas serían recuperadas mediante la perseverancia y en un marco institucional. (La Nación, 3 de abril de 2002).

Por su parte, el canciller Ruckauf reafirmo la postura argentina respecto a la soberanía sobre éstas, tanto frente al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas como durante la 57° Asamblea General de las Naciones Unidas. En ambos casos, él expresó la búsqueda de una salida diplomática para resolver esta situación colonial. (Ruckauf, 17 de septiembre de 2002)

VI. Reflexiones finales:

Pese a la breve estancia del gobierno de Duhalde, podemos afirmar que durante la misma se empieza a atisbar la búsqueda de márgenes de acción y de cierto pragmatismo que serán más visibles o mejor utilizados durante las presidencias subsiguientes, que apostaron a un nuevo modelo económico y la integración regional.

Su presidencia y los intentos por transformar la política exterior sostenida desde hacía más de una década enfrentaron dos condicionantes claves: la zozobante situación económica argentina, que demandaba acciones prontas para contener el malestar social, así como para negociar con los organismos de crédito internacional, y el no subsumirse ante la nueva agenda de seguridad estadounidense mientras se buscaba avanzar en la integración económica con los países vecinos.

Aunque la misma pretendió practicar una “poligamia” en relaciones exteriores para poder maniobrar con cierta comodidad, el contexto encontrado no parecía estar listo para ello, si se admite la expresión. La integración regional estaba en un estadio embrionario, mientras que las presiones desde la Casa Blanca y de los diversos organismos de crédito, daban más de un quebradero de cabeza.

En conclusión, podemos afirmar que esta gestión estuvo marcada por la búsqueda de réditos en el ámbito internacional que pudieran servir para consumo interno, ya fuese estimulando la integración regional o mediante el lazo bilateral con Washington.

Referencias bibliográficas

- Bravi et al (12 de agosto de 2002). Seguimiento de la Política Exterior Argentina. *Boletín Informativo del IRI*, No. 23.
- Burgos, E. (11 de septiembre de 2001). "La Argentina es la última prioridad", la frase del gobierno de George W. Bush que se oyó tras el 11-S. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/economia/economia-de-no-ficcion/-argentina-ultima-prioridad-frase-gobierno-george-w-bush-oyo-11-s_0_v7GJENnZx.html
- Duhalde, E. (1 de marzo de 2002). Mensaje presidencial de apertura ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2002-03-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde.pdf
- Duhalde, E. (1 de marzo de 2003). Mensaje presidencial de apertura ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2003-03-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y de Culto. (4 de enero de 2002). Para reforzar la alianza estratégica con Brasil, Ruckauf se reunirá con su par, Celso Lafer. *Información para la Prensa N° 02/2022*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/para-reforzar-la-alianza-estrategica-con-brasil-ruckauf-se-reunira-con-su-par>
- La Nación* (3 de enero de 2002). *Ruckauf propone una "poligamia" en política exterior*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ruckauf-propone-una-poligamia-en-politica-exterior-nid363842/>
- La Nación* (3 de abril de 2002). *Duhalde abogó por recuperar las Malvinas*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/duhalde-abogo-por-recuperar-las-malvinas-nid385738/>
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. CABA: Crítica.
- Rebossio, A. (7 de abril de 2001). La negociación del ALCA enfrenta a Brasil y

Argentina. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2001/04/08/negocio/986733058_850215.html

Ruckauf, C. (17 de septiembre de 2002). Discurso del Sr. Canciller Carlos Federico Ruckauf. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Recuperado de: <https://mrec.gob.ar/es/actualidad/discursos/carlos-federico-ruckauf-0>

Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y Política Exterior (1989-2005). *Relaciones Internacionales* 14 (28). Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1438>

Simonoff, et al (septiembre de 2002). Seguimiento de la Política Exterior Argentina. *Boletín Informativo del IRI*, No. 24.

Stiglitz, J. (9 de enero de 2002). Las lecciones de Argentina. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2002/01/10/opinion/1010617207_850215.html

2

VAIVENES PRAGMÁTICOS EN POS DE ALCANZAR LA AUTONOMÍA. LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

Abril Bidondo⁴
Florencia Shqueitzer⁵

Resumen: Desde su asunción el presidente Néstor Kirchner buscó crear discursivamente una ‘nueva argentina’, que se diferencie del pasado reciente de crisis. Su agenda de Política Exterior no estuvo exenta de tensiones, en un contexto donde la deuda externa fue su principal condicionante. El capítulo pretende ahondar en los diferentes actores de relacionamiento de la Política Exterior por ello se hará hincapié en su relación con Brasil, MERCOSUR, Estados Unidos, Unión Europea, Malvinas, Asia y África, Oceanía, Organismos multilaterales y Derechos Humanos.

Asimismo, se pretende realizar un análisis desde la óptica de la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig, para comprender de qué forma las acciones emprendidas significaron un aumento de los márgenes de acción.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA; NÉSTOR KIRCHNER; AUTONOMÍA; ESTRATEGIAS DE RELACIONAMIENTO; ARGENTINA Y EL MUNDO.

⁴ *Abril Bidondo:* Profesora en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE- UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Co secretaria del CeRPI-IRI (Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales) de la UNLP.

⁵ *Florencia Shqueitzer:* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI). Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP. Docente Universitaria.

I. Introducción

El gobierno de Néstor Kirchner surge tras ganar la lucha electoral que se convocó en el marco de la peor crisis que vivió la Argentina. Asume como presidente de la Nación el día 25 de mayo de 2003 con un bajo nivel de legitimidad de origen dado que ganó las elecciones con sólo el 22.24% de votos. A ello se sumó una crisis económica, política y social sin precedentes, como condicionante para su gestión nacional e internacional.

El presidente buscó impulsar desde sus inicios una visión de Argentina que denote y exprese capacidades de decisión, negociación y proyección (Miranda, 2004) con el objetivo de desvincularse del pasado reciente, buscando solidificar el discurso de una nueva Argentina que renacía. Por ello, el mandatario apuntó a “reinstalar a la Argentina en el mundo” y “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía” (Kirchner, 25 de mayo de 2003).

En su discurso de asunción, el presidente fijó las pautas generales de su Política Exterior, la cual se sustentó en dos referencias centrales: la idealista, centrada en la valoración y el fortalecimiento de los Derechos Humanos y el multilateralismo; y la realista sustentada en el sostenimiento de las prioridades nacionales. Definió la política de seguridad desde tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos, respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos, y al multilateralismo como única alternativa aceptable, siendo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países lo que garantiza acciones genuinas.

Podemos observar que su agenda estuvo marcada por diversos puntos y tensiones, siendo algunos elementos principales. En este sentido, entendió la acción en el plano regional como prioritaria en su discurso, fijando la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social. En consonancia con ello, el gobierno desarrolló una estrategia de afianzamiento de las relaciones con Brasil, identificando al MERCOSUR como eje central de proyección.

En segundo lugar, llevó a cabo una política particular de relacionamiento con Estados Unidos, intentando desplazarse del alineamiento directo practicado desde los años noventa. Esta toma de distancia se traduce en un intento por ganar márgenes de maniobra y evitar -siguiendo a Puig- seguir a los repartidores supremos⁶. Por su parte, este contexto estuvo marcado por

⁶ Tomando la teoría de Puig, los repartidores supremos son los gobiernos de las superpotencias mundiales sobre los que recae la toma de decisiones y la supervisión del cumplimiento de las normas. Luego encontramos a los repartidores intermedios, que son los gobiernos de los demás Estados que ejecutan las decisiones. Por último, los beneficiarios, son el resto del mundo y quienes obedecen las normas (Puig, en

el impulso de la política norteamericana en la lucha contra el terrorismo internacional y la invasión en Irak, la cual argentina acompañó con cautela.

Por otro lado, el gran condicionante de Argentina fue la negociación de la deuda externa, tanto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), como con los bonistas privados. Por ello, la administración tuvo que actuar con precaución, buscando el acompañamiento norteamericano en los diferentes organismos multilaterales. En este sentido, observamos que, si bien hay un intento de distanciarse de la potencia del Norte, ello no implicó una ruptura total, lo que se pone en evidencia en la agenda de seguridad.

En el plano económico, la gestión buscó avanzar sobre acciones y estrategias multilaterales, bajo una maniobra de apertura comercial que buscó incrementar sustancialmente el intercambio argentino con el resto del mundo, desconcentrando el comercio exterior. La utilización de la estrategia multilateral permitió ocupar simultáneamente un amplio espectro de la agenda.

En cuanto a la apertura y diversificación del comercio exterior, se observó un crecimiento del volumen de las exportaciones (un 16 % de septiembre de 2006 al mismo mes de 2007), llegando a unos 50 mil millones. Asimismo, puede visualizarse la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, con el MERCOSUR, el Sudeste Asiático, el Nafta y la Unión Europea como principales destinos, mientras que las importaciones se caracterizaron por tener mayor preeminencia del MERCOSUR.

Podemos establecer que el gobierno de Kirchner implementó un modelo autonomista en política exterior, contrapuesto con el modelo neoliberal del ex presidente Carlos Menem. El autonomismo puede ser pensado como la búsqueda de la ampliación de los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos para insertarse en el sistema internacional y así satisfacer sus propios intereses.

Ello se ve plasmado en el acercamiento hacia la región como forma de contrapesar a la gran potencia estadounidense. Ejemplo de ello es la relación cercana tanto con Brasil como con Venezuela, así como la importancia dada al MERCOSUR como plataforma para relacionarse con el mundo. A esto se sumó la ‘multilateralización’ de la agenda, objetivo al que apuntó desde su asunción el presidente. Este retorno al pensamiento de Puig vinculó al mandatario con el ideario político revolucionario de los años setenta, el “setentismo” (Simonoff, 2010)

Es relevante indicar que hacía diciembre del año 2005 se produjo un cambio en la conducción de la política externa, con el reemplazo de Rafael

Bielsa por Jorge Taiana como canciller. Ello se produjo tras la Cumbre de Mar del Plata, en la que Taiana fue organizador y encargado de defender la postura argentina en las negociaciones. Podemos observar que Taiana había mantenido relaciones directas con Kirchner como vicecanciller y ello le permitió consolidar su figura.

De este modo, para profundizar el análisis, el capítulo pretende ahondar en los diferentes actores de relacionamiento de la Política Exterior de la presidencia de Néstor Kirchner. Para ello se hará hincapié en su relación con Brasil, MERCOSUR, Estados Unidos, Unión Europea, Malvinas, Asia y África, Oceanía, Organismos multilaterales y Derechos Humanos.

Asimismo, se pretende realizar un análisis desde la óptica de la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig, para comprender de qué forma las acciones emprendidas significaron un aumento de los márgenes de acción. Para ello se debe concebir la autonomía como la búsqueda de márgenes de manobra en el marco de una relación dialéctica con la inserción en el régimen internacional, así como un instrumento válido para romper con la subordinación a la influencia y al poder del oligopolio de las potencias (Simonoff y Lorenzini, 2019, p.99)

II. Brasil: Una relación con cortocircuitos

Para comenzar el análisis, debemos destacar que Argentina eligió a Brasil para recomponer su posición internacional, elección que ya había desarrollado el gobierno interino de Duhalde, y que luego Kirchner reforzó, “encontrando en Lula Da Silva un interlocutor accesible” (Miranda, 2004, p.3).

El vínculo se desarrolló en base a una alianza estratégica, en la búsqueda de generar una asociación formal centrada en el espíritu sudamericano que caracterizó a su Política Exterior. Argentina buscó apoyarse en la trascendencia mundial y hemisférica de Brasil para poder salir de su posición crítica, en detrimento de la alineación tradicional con Washington desarrollada por la argentina en la década del noventa.

A pesar de ello, vivenciados los primeros años de gestión, comenzaron a aflorar ciertas asimetrías existentes. Por ejemplo, a mediados de 2004, se desarrolló un conflicto entre ambos países a raíz del cupo de importación de electrodomésticos brasileños que impuso Argentina. Lo grave del conflicto fueron las repercusiones que hicieron que ambos Cancilleres intercedieran en el asunto.

El hecho desencadenante fue una licencia que impuso la Argentina para

frenar la importación de lavarropas brasileños. Brasil por su parte envió un mensaje conciliador a través del Canciller Celso Amorín quién señaló que el conflicto debía resolverse por la vía de la negociación. En los meses siguientes, se avanzó hacia un trabajo conjunto de negociaciones en lo que se refiere a salvaguardas para proteger a la industria y prevenir los desequilibrios comerciales entre ambos países.

Brasil y Argentina compartieron la fiel convicción de priorizar el MERCOSUR, se interpretó como un espacio común, un escenario estratégico que les aportaría mayor autonomía a sus políticas exteriores y que era fundamental darle la funcionalidad como un eje que articule las diferentes negociaciones con áreas comerciales, como el ALCA, la Unión Europea y la OMC.

Se buscó, entonces, potenciar al bloque logrando su integración e interacción con objetivos claros de avanzar en los instrumentos de política comercial y coordinación macroeconómica.

Las relaciones bilaterales estuvieron enmarcadas en gran parte dentro de los desacuerdos comerciales y en los intentos de Brasil por tener un rol protagónico a nivel internacional. Luego de arduas negociaciones durante todo el 2005, ambos gobiernos acordaron un sistema de salvaguardias que derivó en una reducción de las ventas de un país a otro. Los sectores de la industria argentina más afectados por la competencia brasileña fueron principalmente los electrodomésticos.

Por su parte, Brasil buscó protegerse de la entrada de arroz, harinas y vinos de Argentina a precios más competitivos que esos productos locales. Pero, además, en estos debates los gobiernos pujaban también por las inversiones extranjeras directas que se dirigían principalmente a Brasil. En la medida en que el comercio se tornó más equilibrado, también se esperó que los flujos de capital se repartiesen de modo más equitativo.

Finalmente, el 1 de febrero de 2006, tras un año y medio de negociaciones, se acordó el Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada de Comercio (MAC). Esta cláusula, que se extendió entre uno y cuatro años, permitió fijar medidas transitorias de contención de importaciones de un determinado producto originario de alguno de los dos países cuando afectaban la producción del otro Estado parte.

Desde el aspecto social, un avance en la relación se produjo en agosto de 2006, cuando nuestro país implementó el programa "Patria Grande" que otorgó beneficios migratorios a todos los residentes extranjeros oriundos de países de la región, ante lo cual Brasil oficializó una medida similar para los ciudadanos argentinos que facilita su residencia en el vecino país y que benefició a más de 60 mil argentinos que viven en el vecino país y que no tenían regularizada su situación.

Sin embargo, podemos señalar que las asimetrías que tensaron la relación con Brasil derivaron en un giro de la Política Exterior argentina hacia Venezuela, en parte con vistas a contrarrestar el interés brasilero de ser una potencia regional. Ello puede observarse cuando, gracias en gran parte al lobby argentino, la Comisión de Relaciones Exteriores aprobó el 22 de octubre de 2007 el tratado firmado por el presidente Lula da Silva por el que aceptó a Venezuela como quinto miembro pleno del MERCOSUR.

De este modo, podemos observar que las relaciones bilaterales, si bien fueron buenas, no fueron tan fluidas, generándose cortocircuitos basados en cuestiones económicas, así como en el rol regional que aspiró a llevar adelante Brasil y que nuestro país intentó contrapesar como forma de mantener un equilibrio regional.

III. MERCOSUR: avance a pasos firmes

En lo que respecta al MERCOSUR, la Argentina trabajó en forma activa a fin de avanzar en su consolidación política, mediante el fortalecimiento del mecanismo de Consulta y Concertación Política; el impulso a la dimensión política, social, cultural, de seguridad, migratoria, educacional y judicial de la integración; y apostando a la profundización del relacionamiento externo del bloque.

Durante el año 2003, el MERCOSUR logró firmar el Acuerdo Preferencial arancelario con la India; se avanzó en las negociaciones comerciales con la Comunidad Andina de Naciones (CAN); se logró discutir el relacionamiento con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), logrando defender los elementos centrales como flexibilidad, pragmatismo y acceso a mercados. Por otro lado, también se llevó a cabo la Ronda Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la cual el bloque logró avances importantes. En línea con ello, junto con otras veinte naciones, se juntaron a negociar con los principales responsables de las distorsiones al comercio agrícola desde un frente común, por primera vez.

En materia económica, en el mes de diciembre de 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un informe en el cual indicaba un “impresionante” aumento del 19% de las exportaciones del MERCOSUR que resultó clave para el retorno del crecimiento en las ventas del hemisferio occidental, con un pico del 8% para América Latina. Por su parte, podemos señalar algunos avances de índole comercial. Uno de ellos fue la extensión por tres años de la vigencia del “arancel cero” para la importación de bienes de capital.

Otro hecho importante fue el lanzamiento de un Tribunal Arbitral para resolver controversias, se trató de la primera institución del bloque que actúa en segunda instancia y se compone por cinco miembros. El Tribunal fue inaugurado por el presidente de Brasil Luiz Ignacio Lula da Silva, y por su par paraguayo Nicanor Duarte Frutos en Asunción.

Asimismo, el MERCOSUR inició contactos formales con el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) integrado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, con miras a alcanzar un acuerdo comercial entre las dos regiones. En el encuentro se analizó la marcha del proceso de integración regional, con relación a la modificación del Protocolo de Ouro Preto, como así también la marcha de las relaciones externas del bloque y aspectos vinculados al Programa de Trabajo 2004-2006.

A lo largo de este período, el MERCOSUR también avanzó en el diálogo en términos comerciales con el CARICOM, con Corea, centrado en la negociación por un acuerdo de libre comercio, y con China, que se avanzó hacia la conformación de un Grupo de Enlace, reunión que se celebró con la visita del presidente Néstor Kirchner al país asiático.

Por su parte, las divergencias entre el MERCOSUR respecto a Estados Unidos quedaron evidenciadas en las negociaciones del ALCA. En relación a ello, la Argentina y el MERCOSUR procuraron buscar en las negociaciones con el organismo, una baja de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias. Mientras que Estados Unidos procuró tener más normativas, mayor protección de inversiones, acceso a empresas norteamericanas en servicios, telecomunicaciones y bancos y propiedad intelectual. No se lograron grandes avances a lo largo de los dos primeros años de gestión presidencial kirchnerista.

Por el contrario, desde abril del 2004, representantes del MERCOSUR y de la Unión Europea avanzaron sobre la apertura comercial en materia de productos agroindustriales americanos en Europa, y sobre la liberalización de las inversiones de empresas europeas al interior del bloque mercosureño. La metodología implicó, tras la mejora de la oferta europea, que el bloque sudamericano aumente sus envíos de carne bovina en 116.000 toneladas. Sin embargo, respecto al acuerdo MERCOSUR- Unión Europea, a pesar de los intentos por avanzar y darle impulso a las negociaciones, estos fueron infructuosos.

En materia de relacionamiento externo, se concretó la incorporación de nuevos Estados Asociados al MERCOSUR: Venezuela, Ecuador y Colombia. Por otra parte, también se firmó un acuerdo de preferencias comerciales fijas con la Unión Aduanera del África Austral. Ello da cuenta del mayor dinamismo adoptado por el bloque, en consonancia con la prioridad regional que le dieron sus administradores.

Sin embargo, se observan ciertas crisis entre los Estados parte, principalmente ante posibles acuerdos individuales de libre comercio firmados entre Estados Unidos y Paraguay y Uruguay, lo que implica un accionar unilateral por parte de estos países en contra del accionar en bloque.

De la misma forma, las relaciones con el MERCOSUR se vieron impactadas ante el conflicto por las pasteras con Uruguay, ante la autorización del gobierno uruguayo para construir dos plantas de pasta de celulosa sobre las aguas binacionales del río Uruguay. Ante ello, la Argentina presentó en la Sede de la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, una demanda, dado que ese país realizó una autorización en violación del Estatuto que reglamenta este recurso compartido, así como del derecho internacional aplicable.

En este sentido, podría señalarse que, como respuesta, hacia fines de diciembre de 2006, Uruguay aplicó aranceles ad valorem a productos provenientes de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, ante lo cual Taiana criticó la violación de las obligaciones del MERCOSUR.

Igualmente, es importante señalar que hubo un fuerte desarrollo institucional, siendo que se creó el Parlamento del MERCOSUR (instancia de representación de la ciudadanía) y se produjo el establecimiento de las Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión. Asimismo, se reglamentó la adhesión de nuevos socios; se reguló el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, -para generar la transferencia neta de recursos desde los países más grandes a los más pequeños-; y se estableció el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa.

Asimismo, el relanzamiento del grupo Cairns, -que ofreció una nueva plataforma para negociar la apertura de los mercados agropecuarios- implicó una buena noticia, dado que en el Grupo de los 20 (G-20), que encabezan Brasil, China y la India, la bandera de la liberalización del comercio agrícola se alzaba con menos vigor.

En este sentido, es dable destacar que el MERCOSUR fue prioritario en la agenda de Política Exterior, tanto como plataforma de relacionamiento externo, como también como instrumento para permitirle a nuestro país generar mayores márgenes de maniobra en pos de aumentar su autonomía, siendo la integración un instrumento esencial para el logro de aquello.

IV. Estados Unidos: Un vínculo pragmático y oscilante

La administración de Néstor Kirchner decidió como estrategia de Polí-

tica Exterior salir del alineamiento político tradicional con Washington, desarrollado desde los noventa. Como sostiene Miranda (2004, p.7), no fue una confrontación exclusivamente con Estados Unidos, sino más bien un quiebre cultural hacia adentro del país, intentando modificar la creencia colectiva que suponía el vínculo americano como solución a los males.

Esta estrategia por supuesto iba de la mano de elegir a la región como apoyo para la reinserción internacional y la apuesta al multilateralismo, por ello decidió no acompañar al hegemón en varias instancias de la política internacional. Sin embargo, si bien hay un intento de tomar distancia, se observa que la ruptura no fue tal, sino que hubo un juego pragmático basado en un acercamiento en relación a cuestiones de seguridad o económicas, y un alejamiento ideológico- político.

En su discurso de asunción, Kirchner remarcó la necesidad de establecer “una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea (Kirchner, 25 de mayo de 2003). En línea con ello, a comienzos de marzo de 2007, el Jefe de Gabinete de Ministros argentino Alberto Fernández definió las relaciones con los Estados Unidos como “muy buenas y maduras”. Sin embargo, como se señaló, si bien las relaciones fueron cercanas, se produjo un intento por mantener distancia en pos de conservar la autonomía.

En cuanto la cercanía hacia Washington, esta estuvo atravesada por dos elementos; en primer lugar, por la prioridad argentina en la negociación de la deuda, y en segundo lugar por el realineamiento de la Política Exterior de Estados Unidos en el combate al terrorismo internacional y su guerra contra Irak.

De acuerdo con ello, Estados Unidos expresó que Argentina no correspondió su apoyo en las negociaciones de la deuda con un gesto concreto en política internacional. En relación a ello, no participó en las fuerzas de paz en la guerra de Irak, demoró en el envío de tropas a Haití, y participó críticamente en la discusión sobre el ALCA. Asimismo, podemos añadir el rechazo a la realización del ejercicio combinado entre las fuerzas aéreas del MERCOSUR y los Estados Unidos (Águila III), que debía realizarse en Mendoza a fines de octubre de 2003. Todos ellos son claros ejemplos de las respuestas distantes hacia Washington.

El envío tardío de tropas a Haití se efectivizó en el período en el que vencía el plazo, correspondiendo a una misiva de Brasil que comandaba tropas de la ONU en la región. Esto se explica porque en un primer momento el gobierno argentino consideró que efectivizar el envío significaba responder a la intervención norteamericana en asuntos internos.

Otro de los temas relacionados a la seguridad, que tiene íntima con-

xión con lo anterior, es el denominado Plan Colombia. Aquí la Argentina continuó la línea trazada por la administración anterior donde se pretendía no solo seguir los lineamientos de Brasil, sino también no intervenir a menos que existiera un pedido expreso del propio Estado Colombiano.

En relación a las sanciones aplicadas por Estados Unidos a Cuba, Argentina mantuvo la decisión tomada por el gobierno de Duhalde, de abstenerse en la votación en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la violación de Derechos Humanos. Esto denota un alejamiento de los dictados de Washington y una apuesta por consolidar el vínculo con la región.

Debemos señalar un conflicto que permaneció de manera estructural en la agenda bilateral: el caso de los subsidios norteamericanos. Este tema se mantuvo en materia de discusión en el seno de la OMC, donde Argentina luchó junto con otros países para su eliminación y el cumplimiento de los objetivos propuestos en Doha. Como contrapartida, Estados Unidos incluyó un reclamo por la eliminación de los derechos de exportación (retenciones), apoyando a la Federación Agraria Argentina.

En materia económica, tanto las inversiones como los datos brindados por INDEC fueron materia de conflicto con Estados Unidos, dado que este cuestionó la veracidad de los datos del organismo. A pesar de ello y tras varios intentos de presión, los Estados Unidos redujeron 352 posiciones arancelarias que permitieron a la Argentina incrementar las exportaciones a ese país. A ello se sumó que, hacia julio de 2006, se dejó sin efecto un derecho antidumping contra Argentina, de 56.26% a ciertos productos siderúrgicos.

En el seno de la VI Conferencia Hemisférica de Defensa, el gobierno argentino expuso nuevamente su concepción legal referida a la separación entre la defensa nacional y la seguridad interior, ratificando así una posición contraria a la sostenida por los Estados Unidos. Al mismo tiempo, en un juego de alejamiento- acercamiento pragmático, se propuso una serie de intercambios tecnológicos y de cooperación como así también la voluntad de retomar los ejercicios combinados.

Por otra parte, cabe resaltar que el gobierno de Washington destacó el apoyo de Argentina en la lucha contra el terrorismo global, ya que se mencionó a Argentina en el informe elaborado por el Departamento de Estado, como un país que apoyó fuertemente a la guerra global contra el terrorismo y trabajó estrechamente con las Naciones Unidas, la OEA, el MERCOSUR, y Estados Unidos para asegurar la puesta en práctica de los acuerdos existentes.

En materia de seguridad, hacia el año 2006 podemos señalar un acercamiento, cuando la Drug Enforcement Administration (DEA) colaboró directamente con las autoridades argentinas en la captura de más de dos toneladas

de cocaína. Este documento reflejó que la Argentina era un aliado especial de Washington en el combate contra las drogas, todo lo contrario de lo que representaba la administración de Caracas, que expulsó escandalosamente a la DEA de Venezuela.

Otro hito relevante en relación a este tema se produjo a finales del mes de julio. En esa oportunidad el Congreso de los Estados Unidos aprobó una resolución pidiendo a Interpol que ejecute su decisión de emitir las notificaciones de captura de los iraníes acusados por el ataque a la AMIA. Este tema es importante para la Argentina, siendo que busca que los responsables del hecho no queden impunes.

Durante el año 2005, el plano de relacionamiento político con Washington se concentró en el desarrollo de la IV Cumbre de las Américas. Los borradores muestran que los protagonistas centrales de las negociaciones fueron los Estados Unidos y Venezuela, mientras que la Argentina, Brasil, Canadá y Chile promovieron ideas propias en ciertos puntos y apoyaron, en otros, a la Casa Blanca o al gobierno de Hugo Chávez.

La estrategia de la Argentina fue la de presentar una iniciativa conjunta desde el MERCOSUR. A partir de la misma, el bloque mercosureño se mostró más distante de las propuestas en favor de reanudar las negociaciones con el ALCA. Por el contrario, y con algunas diferencias de matices, las iniciativas pro ALCA fueron presentadas por Estados Unidos y México.

Fue la primera vez que una Cumbre de las Américas llegó a su jornada de clausura sin un documento final cerrado. Ello se debió a la existencia, dadas las negociaciones, de dos posturas antagónicas sobre el ALCA, ambas incluidas en el texto final. Por un lado, el documento incluyó la posición de Panamá -que propuso retomar las conversaciones del ALCA en 2006- y por el otro, del MERCOSUR -que propuso dejar las discusiones del ALCA para más adelante, cuando se solucionen asimetrías entre los países de la región.

Por su parte, la relación con el país del norte también estuvo influida por las relaciones que se mantuvieron con Venezuela -en un intento por contrarrestar la influencia norteamericana-, el cual representó un posible foco de inestabilidad para Estados Unidos. Esto se ve, en parte, representado por la oposición generada hacia Estados Unidos en la Cumbre de Mar del Plata, y el impulso venezolano a la contra cumbre, denominada “Cumbre de los Pueblos”.

Igualmente, a principios del mes de marzo de 2007, el presidente venezolano Hugo Chávez encabezó un acto en nuestro país en Ferrocarril Oeste, que fue criticado por parte de Estados Unidos. A pesar de ello, Taiana defendió el acto del mandatario venezolano, rechazando las quejas norteamericanas, tachándolas de “inaceptables”.

Podemos observar que las relaciones con Estados Unidos no fueron de ruptura, pero tampoco se dio un alineamiento completo, como en periodos anteriores. El vínculo fue pragmático, con relaciones más fluidas cuando ello fue conveniente (por ejemplo, ante la reducción de aranceles) y con alejamiento cuando fue necesario. Para ello nuestro país se volcó hacia la región y principalmente hacia Venezuela como forma de contrapesar a Washington.

V. Unión Europea: de espaldas al Viejo Continente

La Unión Europea no fue un objetivo prioritario para la administración de Néstor Kirchner, por lo que las relaciones no fueron dinámicas ni estrechas. Los puntos de tensión con este actor residieron en dos elementos: en primer lugar, las negociaciones con los acreedores de títulos de deuda pública argentina en default, y, en segundo lugar, las tensiones suscitadas por la falta de ajuste tarifario de servicios públicos que denunciaron la alteración de los contratos y la suspensión de las cláusulas de ajuste en empresas como EDENOR, Telefónica, Camuzzi, entre otras.

Respecto de la primera, los países más afectados, como España, Italia, Francia y Alemania reclamaban de la Argentina una nueva propuesta que contentase a los acreedores privados antes que una reestructuración de la deuda. Así es que buscaron influir en ámbitos como el FMI o el Banco Mundial. Aún más evidente se hizo el conflicto con Europa en este ámbito, cuando la visita del presidente Kirchner al continente mostró su ausencia tanto en Alemania como en Italia, países que se mostraron renuentes al apoyo de Argentina ante el FMI.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires comenzó la negociación con sus acreedores europeos a fin de pagar la deuda que contrajo con diversos tenedores de bonos del Viejo Continente.

Por otro lado, el gobierno también buscó continuar los reclamos a favor de la caída de barreras proteccionistas que obstaculizaron en Europa la llegada de los productos mercosureños. En relación al segundo punto, Argentina logró negociar con 13 de las 62 concesiones, pudiendo avanzar con Aguas Argentinas, Telefónica y Telecom, en nuevas inversiones y la exclusión de aumentos tarifarios. En el sector energético no se logró ningún acuerdo.

En particular, podemos señalar que las relaciones con Gran Bretaña fueron afectadas por la protesta de nuestro gobierno ante la adopción de una nueva política pesquera británica, la cual tuvo un impacto negativo sobre el vínculo bilateral.

Podemos concluir que las relaciones con la Unión Europea ocuparon un lugar secundario en la política exterior argentina -donde la prioridad fue la región-, y se basaron principalmente en cuestiones comerciales y económicas, ocupando la negociación de la deuda un lugar preponderante en la relación.

VI. Malvinas: Reconstruyendo la soberanía

En primer lugar, debemos señalar el abandono de la estrategia de seducción hacia los isleños seguida por el ex presidente Carlos Menem y el posicionamiento de la Cuestión Malvinas como relevante. Esto se conjugó con un vínculo tenso con el Reino Unido que apuntó a obstaculizar el desarrollo económico de las Islas. De este modo, podemos identificar el énfasis puesto en el reclamo soberano tanto en el ámbito bilateral argentino-británico, como en el multilateral, así como la realización de acciones de difusión de la posición argentina con relación a dicha cuestión.

De esta forma, Malvinas vuelve a ser una cuestión prioritaria en la agenda de Política Exterior ya desde el discurso de asunción del presidente, donde se mencionó el ineludible reclamo de soberanía. Asimismo, en palabras del mandatario, podemos observar el lugar destacado que esta temática ocupó, como refirió en el XII Aniversario de la gesta de Malvinas, “sé que para algunos la Patria se termina en la General Paz, para mí se termina en las Islas Malvinas, en Tierra del Fuego, en Santa Cruz, nuestra tierra, este sur y este norte de nuestra querida Patria” (Kirchner, 2 de abril de 2004).

De esta forma, durante el primer año de gobierno del presidente Kirchner, el mantenimiento del reclamo puede observarse en la realización de presentaciones en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas (16 de junio de 2003), como también en la XXIII Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur que tuvo lugar en Londres el 4 de julio de 2003, donde se intentó mantener una posición amistosa y constructiva, respetando el derecho internacional.

Durante esta etapa, el gobierno del presidente Kirchner, llevó adelante su política de multilateralizar el reclamo de soberanía en el ámbito internacional y de bilateralizar las cuestiones que involucren otros intereses del gobierno argentino, como son la posibilidad de viajes, los recursos pesqueros, hidrocarburos, entre otros.

Ya durante el año 2004, la situación se tensó ante los rumores de la presencia de armamento nuclear durante el conflicto del Atlántico Sur. Frente a ello, el Gobierno Argentino pidió explicaciones al Reino Unido, argumentando

éste que la "Fuerza de Tareas" incluyó navíos con armamento nuclear y que, además, ocurrieron incidentes con motivo de su manipulación.

Como un gran logro, relativo a la política argentina dirigida hacia los ex combatientes se concluyó en suelo malvinense, el cenotafio construido en memoria a los 649 argentinos muertos durante la guerra de 1982 en las Islas Malvinas. Ello es relevante dado que implicó un reconocimiento a quienes lucharon por la Patria, en lugar de mantenerlos en un segundo plano. Ello denota la importancia dada a la Patria, a lo propio; lo cual es otro de los elementos de la autonomía, percibida ésta como el desarrollo del interés nacional.

Un tema de agenda que compartieron ambos países fue el de las comunicaciones aéreas, en relación a la posibilidad de que una empresa de bandera nacional pudiera efectuar viajes desde el territorio nacional hacia las islas. Sin embargo, no se alcanzó un acuerdo respecto a los vuelos, dado que no se incluyeron ni vuelos comerciales argentinos ni el territorio continental como parte del acuerdo, lo que endureció el vínculo con Reino Unido.

Las tensiones anglo-argentinas aumentaron cuando el 20 de febrero de 2006, mediante un Comunicado, la Cancillería informó sobre la captura del buque de pesca John Cheek, por encontrarse en infracción. Este se convirtió en el primer pesquero con bandera de territorios de ultramar británico capturado en el mar epicontinental argentino, con su sanción correspondiente.

Asimismo, en el mes de marzo de 2007, se produjo la decisión del gobierno argentino de dar por terminada la Declaración Conjunta argentino-británica del 27 de septiembre de 1995, referida a la cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental, sobre la exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía y jurisdicción.

Esta decisión se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que enfrentaron a las Partes desde el momento mismo de su celebración. Ante ello, el Reino Unido solicitó a la Comisión de Límites de la plataforma continental su soberanía marítima al este de las islas en disputa y también sobre el continente antártico.

En relación al plano multilateral, puede marcarse como un logro los múltiples apoyos que se obtuvieron, entre ellos, por parte de la OEA, Brasil, Chile, Paraguay, Nicaragua, Bolivia, Perú y Ecuador. Asimismo, se trabajó de forma activa para solicitarle al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la renovación de su gestión de Buenos Oficios ante el Reino Unido.

De esta manera, podemos señalar que el vínculo con Londres fue conflictivo debido tanto a las divergencias en materia de vuelos hacia las Islas, como también en cuestiones de pesca. Frente a acciones unilaterales del Reino Unido, nuestro país respondió desde una perspectiva nacional con una fuerte reivindicación de soberanía. Esto contrasta fuertemente con la política

seguida por el ex mandatario Carlos Menem de acercamiento y permisividad. Asimismo, es importante destacar como un éxito de la administración los apoyos conseguidos de los países y foros multilaterales, lo cual responde a la estrategia de multilateralizar la agenda.

VII. Asia y África: Inserción comercial activa

Las relaciones de Argentina con las regiones asiática y africana se han intensificado durante la gestión de Kirchner, a través de acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales, por medio de los cuales Argentina ha logrado ingresar a mercados muy importantes como los de China, Japón, Corea, India y los países del Norte de África. Esta política comercial desarrollada se basó en una estrategia multilateral de negociaciones simultáneas, así también como en la aceleración de los procesos de integración, el mantenimiento y la profundización de la apertura externa y una activa promoción de las exportaciones.

El canciller Bielsa identificaba a China como un socio estratégico y privilegiado para el año 2003. China fue el destino que más incrementó sus compras en el país, siendo el cuarto mayor comprador, representando 2.443 millones de dólares. Otro punto importante por mencionar es la apertura de la Consejería Agrícola en la Embajada de nuestro país en Beijing, para gestionar los asuntos sanitarios y fitosanitarios del sector agroindustrial argentino. También se firmaron el Convenio de Cooperación Cultural, el Convenio Marco de Cooperación en Materia de Salud, Ciencias Médicas, y el Convenio en Turismo. Todos ellos incluyeron la participación de empresarios privados chinos y argentinos.

Asimismo, vemos en este periodo importantes avances en el campo de las inversiones. Una muestra de esto es la firma de un Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Economía argentino y el Ministerio de Comercio chino, que brindó el marco para estimular proyectos de acuerdo bilateral en materia de minería, biotecnología, aviación civil, software y tecnologías de la información.

Es relevante destacar que hacia finales de 2006 se dio un fuerte impulso a la relación con el gigante asiático cuando Taiana viajó a Beijing para estrechar el vínculo. Podemos señalar que se ha registrado un incremento de las relaciones comerciales, dado que mientras que en 1990 apenas superaba los USD 250 millones el caudal de exportaciones, en 2006 llegó a USD 6.630 mi-

llones. Con dicho comportamiento, la participación de China en nuestras exportaciones pasó del 1,95 % en 1990, a 7,5 en 2006.

Pero no únicamente con China se ampliaron las relaciones comerciales. Otros tres países que se destacan en este rubro fueron: Egipto (país con el cual las relaciones se han incrementado notablemente y en cuyo territorio la empresa Argentina INVAP construyó un reactor nuclear y una planta productora de radioisótopos anexa al reactor); Vietnam (país con el cual se realizó un acuerdo bilateral que facilitó el ingreso del país asiático en la OMC producido en diciembre de 2005 y al mismo tiempo concedió a nuestro país importantes reducciones arancelarias a productos de exportación); y Marruecos (que se ha convertido en un importante socio argentino y cuyo monarca estuvo de visita en nuestro país por primera vez en la historia).

Por otra parte, se avanzaron en las negociaciones sobre Acuerdos de Libre Comercio con Israel y Sudáfrica, que tenían como objetivos la liberalización del comercio de los bienes agrícolas, aduanas y subsidios reglamentados. En línea con ello, también en 2006 se permitió el ingreso de productos orgánicos argentinos al mercado de Japón.

Por su parte, las relaciones con Irán giraron en torno a la causa AMIA. En este sentido, la Cancillería argentina rechazó el exhorto presentado por el gobierno de Irán, en el cual se solicitaba el comparecimiento de los señores Juan José Galeano, Emmanuel Moellen, Carlos Corach, Rubén Beraja y José Barbaccia, bajo el cargo de "acciones contra la seguridad externa de la República Islámica de Irán", por considerar que no reunía los requisitos y que se podía interpretar como una represalia política.

En relación a la región, entonces, observamos un mayor dinamismo principalmente en el campo económico y comercial, en consonancia con el objetivo de diversificar destinos de exportación y multilateralizar la agenda. Por su parte, las relaciones con Irán estuvieron condicionadas por el rechazo a exhortar a los acusados por la causa AMIA.

VIII. Oceanía: promoviendo el comercio y la producción

La región de Oceanía fue otra de las regiones en donde se aplicó el multilateralismo, la inserción comercial, y la integración productiva. Ello permitió el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas, en el marco de la necesidad de reinsertar a la República Argentina de un modo realista y racional en el escenario internacional a partir de la compleja situación por la que transitaba.

El gobierno participó durante el año 2003 activamente en reuniones en foros multilaterales, con Australia y Nueva Zelanda con el objetivo de eliminar barreras arancelarias, políticas de subsidios y proteccionismos de las grandes potencias, y la búsqueda de potenciar la apertura de mercados.

Es de destacar el impulso de acuerdos concernientes a la implementación de nuevas tecnologías en campos como el nuclear o el espacial, dentro del marco de los tratados internacionales de no proliferación nuclear. Un ejemplo de ello es el desarrollo de un modelo conceptual de radar monopulso secundario, lo que comprende su patentamiento, un prototipo y la posterior construcción en serie de 20 radares por contrato con el INVAP.

Asimismo, un importante acercamiento se generó por medio del grupo Cairns y el G20. En cuanto al primero, el vínculo se basó en la necesidad de defender los productos agrícolas. El principal objetivo del grupo fue el de eliminar los subsidios y presionar contra el proteccionismo de los países centrales. Asimismo, fue un móvil desde el cual nuestro país también participó en la OMC, presentando junto al grupo propuestas para eliminar las mencionadas barreras al comercio.

En línea con lo expuesto, es importante tener en cuenta que los lineamientos de la relación con el área no sólo se dieron en el eje comercial y de servicios, sino que también se puso gran énfasis en el eje de producción con alto valor agregado. De la misma forma, fueron relevantes los roles tanto del G20 como del Grupo Cairns en el acercamiento a la región.

IX. Organismos Multilaterales: Negociación en acción

Al inaugurar el 122° período de Sesiones Ordinarias del Congreso, el presidente Kirchner reafirmó varios puntos de su plan de gobierno: la decisión de que el país no pagara su deuda "a costa del hambre y la exclusión de millones de argentinos". Asimismo, afirmó, en relación al FMI y los acreedores privados, de que "no se ha prometido ni se comprometerá nada que no se pueda cumplir"; realizando un llamado a los organismos de crédito porque "deben respetar lo firmado", e insistiendo en que la propuesta de Dubai a los acreedores externos "parte de la más absoluta racionalidad" (Kirchner, 1 de marzo de 2006).

En relación al Fondo Monetario Internacional (FMI), durante el período se desarrollan varios temas centrales: la aprobación de la segunda revisión del acuerdo stand by, la elección del nuevo Director Gerente, la Asamblea de Pri-

mavera y la publicación del Informe sobre las Perspectivas Económicas Mundiales. En prácticamente todos los temas, la necesidad de arreglar el pago de la deuda fue una prioridad.

En cuanto a la aprobación de la segunda revisión, para alcanzarla Argentina cumplió con holgura las metas monetarias y fiscales estipuladas; en el mes de marzo realizó un pago de 3100 millones de dólares al FMI; y tal como lo señala el embajador argentino en Estados Unidos, José O. Bordón, contó con un fuerte respaldo del gobierno. Por su parte, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, también realizó importantes gestiones para tratar de flexibilizar las posturas de los países más rígidos (varios de ellos miembros del G-7).

Desde principios de 2004 se generaron tensiones derivadas de la Primera Reestructuración de la deuda que preveía una quita del 75% sin contar los intereses del default de 2001. Los principales actores involucrados en dicha negociación fueron, además de nuestro país: los acreedores que se agruparon en torno a una organización denominada Comité Global de Bonistas Argentinos (GCAB), la cual reunía asociaciones de inversores extranjeros individuales e institucionales y que decía representar el 45% de la deuda; el Fondo Monetario Internacional; el G7 y Estados Unidos. A lo largo del periodo que nos ocupa las posturas de estos actores fueron variando entre momentos de mayor y menor tensión.

En el acuerdo original de septiembre de 2003, se preveía un superávit del 3% para la reestructuración. Sin embargo, Argentina alcanzó a fines de 2003 y principios de 2004 un crecimiento del PBI de 8,7% generándose por esto un punto de tensión con los acreedores, - el G7, Estados Unidos y el FMI- quienes pusieron en duda la “buena fe” de nuestro país para negociar una segunda reestructuración.

El ministro Lavagna enumeró una serie de razones por las cuales se dificultaba un acuerdo con los bonistas. En primer lugar, el volumen de la deuda en default, que alcanzaba los 100.000 millones de dólares, y la complejidad de su composición: 152 tipos de bonos, emitidos en varias monedas y bajo leyes diferentes. Por otra parte, el fin del paradigma de los rescates masivos. La Argentina estaba obligada a reestructurar con sus propios recursos; los acreedores tendrían que aprender a aceptar pérdidas mayores. Y, por último, la exigencia del G7 para que la Argentina devuelva la totalidad de sus obligaciones con las instituciones financieras internacionales.

El 1 de junio, el país anunciaba su segunda propuesta: si bien conservaba la quita del 75% sobre el valor nominal del capital, reconocía los intereses que habían dejado de pagarse desde diciembre de 2001, e incorporaba el pre-

mio anual -adelantado en la primera oferta- ligado al crecimiento de la economía.

El período estuvo marcado por tensiones generadas a partir de la presentación de la propuesta oficial para el canje de la deuda de U\$S 81.100 millones con los acreedores privados. En general, los puntos de conflicto versaban sobre el grado de aceptación que debía lograr esta propuesta al momento del cierre, con el objetivo de que la Argentina no continuara siendo considerada por los mercados e inversores internacionales como una economía en default.

Cabe señalar que dada la estrategia que adoptó la Argentina con el Fondo durante la presidencia de Kirchner (que es la de evitar el endeudamiento con este organismo, por lo que los pagos han sido siempre realizados puntualmente antes de su vencimiento), se logró evitar un choque directo constante, que tuvo momentos de mayor apoyo y momentos de mayores presiones.

En relación a los holdouts, a mediados de febrero de 2006, se produjeron dos fallos favorables a los bonistas que reclamaban el pago total de su dinero, los cuales acercarían la posibilidad de embargar bienes nacionales. Estos fallos tuvieron lugar en Alemania, y en los Estados Unidos. En relación al primero, la justicia alemana decidió habilitar dos juicios iniciados en ese país por tenedores de bonos del Estado argentino, que habían sido interrumpidos en julio de 2003. En el caso de los Estados Unidos, el juez Thomas Griesa, en Nueva York, habilitó al fondo Greylock Capital de los Estados Unidos, a ser partícipe de la lista de acreedores, en caso de que se presente la posibilidad de apoderarse de algún activo del Gobierno.

Hacia el mes de marzo de 2006 es notable el giro producido en la referencia realizada por el presidente al FMI, cuando, en lugar de darle una connotación negativa al mismo, alegó que “el margen de maniobra y los grados de libertad recuperados como consecuencia de este histórico paso son los que permitirán precisamente desplegar una política de desarrollo responsable y dejar atrás las políticas de sacrificio permanentes” (Kirchner, 1 de marzo de 2006).

Por otra parte, podemos identificar la importancia que la OMC tuvo para nuestro país, tanto para los casos de solución de controversias, como en la revisión de las políticas comerciales. En este sentido, el organismo dio la razón a nuestro país frente a la Comunidad Europea por el conflicto sobre el comercio de productos transgénicos. Igualmente, resolvió favorablemente a la Argentina la controversia sobre los derechos antidumping que Estados Unidos aplicó a las exportaciones argentinas de tubos para la industria petrolera; como así también sobre la controversia del Sistema de Bandas de Precios que

Chile aplicó a las exportaciones de trigo y harina de trigo

Como otro hecho a destacar, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó a principios de septiembre de 2006 un préstamo de 50 millones de dólares a la Argentina para un programa de desarrollo satelital que permitiría tomar mediciones de humedad del suelo en zonas agrícolas, la detección de plagas y posibles inundaciones.

Otro de los temas de agenda durante este período fue la creación del Banco del Sur, un proyecto con la iniciativa de Venezuela y Argentina, a la que finalmente se sumó Brasil, que implicó la idea de generar un sistema de integración financiera para la región. El Banco del Sur se constituiría como banca de desarrollo que financiaría proyectos de infraestructura regional y a las empresas sudamericanas.

De este modo, podemos señalar que los organismos multilaterales han ocupado un lugar relevante en la agenda de Política Exterior. Por un lado, el FMI jugó un rol importante ante el pago de la deuda, frente al que Estados Unidos tuvo un papel central como interlocutor. Asimismo, la OMC fue útil para nuestro país en pos de obtener ventajas y en relación a las contiendas comerciales que se suscitaron con diversos países, ante las cuales el organismo dio la razón a la Argentina.

X. Derechos Humanos: La defensa de los Derechos Humanos como prioridad de la agenda

Nuestro país tuvo un rol activo en materia de Derechos Humanos, temática prioritaria en la agenda de la administración gubernamental, siendo que se planteó en todas las oportunidades la defensa irrestricta de los derechos y la dignidad del hombre. En este sentido, Argentina participó activamente en la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los órganos de la Organización de Estados Americanos, en consonancia con los valores en materia de derechos humanos estimulados desde la recuperación de la democracia.

Además, realizó estudios sobre la conveniencia de la firma o ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos; continuó aplicando la política humanitaria de otorgamiento de refugio, de conformidad con los compromisos y tradición del país; promovió los derechos de los pueblos indígenas y continuó con el desarrollo del Plan Nacional contra la Discriminación, elaborado durante el año 2002.

En referencia a la participación en pro de la paz en ámbitos de la ONU,

es importante resaltar que, a fines de febrero de 2004, el gobierno argentino decidió reforzar la seguridad de la representación en Haití, participando activamente de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que se estableció el 1 de junio de 2004.

En este sentido, si bien el gobierno no tenía previsto enviar tropas a Haití y solo haría llegar ayuda humanitaria a través del accionar de los Cascos Blancos, dos días después cambió de posición, decidiendo el envío de 500 efectivos militares a la región, con previa autorización del Congreso. Este cambio puede ser leído en clave de accionar en consonancia con Washington, quien tenía por objetivo la necesidad de estabilizar la región. En este sentido, observamos cómo la autonomía generada en otros ámbitos se flexibiliza ante ciertas cuestiones, dejando ver nuevamente que no hubo quiebre en el vínculo con Washington.

Por otro lado, en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU celebrada en Ginebra en abril de 2004, Kirchner decidió continuar con la posición abstencionista en relación a Cuba, adoptada por el ex presidente Duhalde en 2003. El canciller Bielsa argumentó aquello siendo que una condena a Cuba no contribuiría a mejorar materialmente los derechos humanos en la Habana y aseguró que Cuba no es el único país de América que no respeta los Derechos Humanos.

Por su parte también se ha observado un persistente reclamo en el área del medio ambiente, tendiente a enfatizar la lucha contra el cambio climático y el cuidado de los recursos no renovables. Prueba de ello ha sido la Reunión del Décimo Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrado en Buenos Aires; como también la presidencia de la Argentina en la Cumbre realizada en Kioto, Japón durante el 2004.

La importancia que la gestión le asignó al derecho humanitario quedó demostrada en la práctica en ocasión de la asistencia otorgada a los damnificados por la catástrofe del Tsunami en el sudeste asiático (envío de expertos en situaciones de emergencia a la región, provisión de alimentos, pastillas potabilizadoras de agua, etc.).

En señal de mayor dinamismo en su actividad, en abril de 2006 se produjo la visita a nuestro país de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en mayo la Argentina fue electa como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Igualmente, en enero de 2007 el destacado jurista argentino Dr. Leonardo Franco asumió formalmente funciones como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, como un logro para nuestro país, hacia el mes de junio de

2006, la ONU aprobó la iniciativa de Argentina y Francia que declara a la desaparición de personas como “Crimen de lesa humanidad”. Asimismo, La ONU adoptó por unanimidad una resolución copatrocinada por la argentina que condenó la negación del Holocausto.

Igualmente podemos hacer referencia a la firma de la “Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y la ratificación del “Protocolo Facultativo de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” durante el periodo.

De esta forma, en señal de la prioridad a la cuestión de los Derechos Humanos, podemos observar que el accionar argentino fue activo en el plano multilateral, brindando ayuda ante desastres naturales y participando de las instancias correspondientes a la temática, respetando las declaraciones realizadas en base a la importancia otorgada al tema.

Referencias bibliográficas

- Benedetti et al. (2006). Informe Anual sobre Política Exterior del Gobierno Argentino (marzo 2005-marzo 2006). Anuario 2006 *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Cerpi/2-%20CERPI%20-%20Informe.pdf
- Bjer et al. (2007). Informe Anual sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2006-marzo 2007). Anuario 2007 *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/CERPI/Informes_anuales/2007.pdf
- Bjerg et al. (2007). Octavo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino. (marzo-septiembre 2007). *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: <http://se-dici.unlp.edu.ar/handle/10915/44155>
- Bravi et al. (2004). Segundo Informe Anual sobre la Política Exterior del Gobierno Argentino (25 de mayo de 2003 al 31 de mayo de 2004). Anuario 2004 *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202004/Cerpi/02-Segundo%20Informe%20Anuario%202004.pdf
- Bravi et al. (2005) Tercer Informe Anual sobre la Política Exterior del Gobierno Argentino (marzo de 2004 – marzo de 2005). Anuario 2005 *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de:

https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Cerpi/01-pre-senta%20cerpi%2005%20parte%202.pdf

- Kirchner, N. (25 de mayo de 2003) Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner. *Instituto Patria*. Recuperado de: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Discursos-de-Nestor-Kirchner-vf.pdf>
- Kirchner, N. (2 de abril de 2004). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la conmemoración del XII Aniversario de la Gesta de Malvinas en Río Grande. *Casa Rosada Presidencia*. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24202>
- Kirchner, N. (1 de marzo de 2006). Discurso de inicio de Sesiones Ordinarias. *Instituto Patria*. Recuperado de: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Discursos-de-Nestor-Kirchner-vf.pdf>
- Miranda, R. (2004) Imágenes de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. Anuario 2004 *Instituto de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202004/Cerpi/03-Anuario%20Roberto%20Miranda.pdf
- Simonoff, A (2010). La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. *Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP)*.
- Simonoff, A. y Lorenzini, M. E. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 96–106. DOI: Recuperado de: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.417>

3

¿AISLAMIENTO O DISEÑO DE POLÍTICAS EN FUNCIÓN DE LAS DEMANDAS DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD? LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2015)

Lucrecia Pasos⁷
María Delicia Zurita⁸

Resumen: Como propuesta de análisis, el presente capítulo realiza un recorrido sobre los diferentes procesos que atravesó el desarrollo de la política exterior, durante los gobiernos de Cristina Fernández. Planteando como nudo problemático, si la misma estuvo relacionada con condicionamientos ideológicos, o con la importancia de la política interna.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EXTERIOR; FERNÁNDEZ; ARGENTINA Y EL MUNDO.

I. Introducción

Los comienzos del siglo XXI trajeron cambios profundos en el escenario mundial que se visualizaron más concretamente en el accionar que tomó Es-

⁷ *Lucrecia Pasos*: Profesora en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La plata (FAHCE- UNLP). Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP. Docente en nivel universitario, terciario y superior.

⁸ *María Delicia Zurita*: Profesora en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La plata (FAHCE- UNLP). Maestranda en Historia y Memoria (FAHCE-UNLP). Docente en nivel universitario. Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP

tados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre a las Torres Gemelas. Se produjo un viraje en la agenda de seguridad norteamericana que se abocó a la guerra contra el terrorismo.

Acompañando este proceso nuevo/viejo jugadores fueron ganando protagonismo en el tablero mundial. El ascenso de China y la reconfiguración de Rusia, luego de la caída de la Unión Soviética, hicieron que estos países se posicionaran como grandes potencias. De esta manera se produjo el paso de un escenario unipolar, liderado por Estados Unidos, a uno multipolar.

En este contexto de transformaciones, Argentina estaba atravesando sus propios avatares en su política doméstica. Luego de la crisis económica y política del 2001 y de la corta presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) asumió Néstor Kirchner en mayo de 2003. Su gobierno tenía varios desafíos por delante, con relación a la política interna, lograr la estabilización de la economía, aumentar su legitimidad (ya que llegó a la presidencia con el 22 % de los votos). En lo referido a la política exterior, tenía en agenda la negociación de la abultada deuda externa y revisar el rol que Argentina iba tomar en el mundo.

Néstor Kirchner mantuvo una relación distante con Estados Unidos que tuvo momentos de mayor y menor tensión en torno a la negociación de la deuda, pero sobre todo con relación a su posicionamiento como líder regional en el marco del fortalecimiento de los vínculos con los países de América Latina. El punto más álgido en esa relación fue el “no” al ALCA y la realización de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, mientras en paralelo se celebraba la cumbre de los Pueblos. Con este hecho puntual se instala no solo en el plano de las ideas sino también en la práctica la concepción de “la autonomía como afirmación del interés nacional” (Míguez, 2013, p. 253) en lo atinente a la política exterior.

En el acercamiento con los países de la región argentina encontró en el Brasil de Lula da Silva al principal aliado, una relación que tuvo sus altibajos pero que se fortaleció con el devenir del tiempo bajo el paraguas del Mercosur. También se apoyó en el estrecho vínculo bilateral con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.

Mientras tanto y con un escenario mundial favorable ante el aumento de los precios de los commodities, Argentina tuvo una balanza comercial positiva que lo posicionó en el mercado mundial. En ese marco de bonanza comercial poco a poco se estrecharon lazos con viejos (Rusia) y nuevos socios comerciales (China).

En octubre de 2007, Cristina Fernández fue electa como presidenta, hecho que hizo que el Frente para la Victoria siguiera en el gobierno. Su gestión marcó continuidades con relación al gobierno de su esposo y también cambios

producto de la coyuntura en la que le tocó gestionar, como lo fue sortear los vaivenes de la economía internacional a partir de los coletazos que trajo la crisis de 2008.

Para algunos autores (Escudé, 2010; Cisneros, 14 de noviembre de 2014) la estrategia que en materia de política exterior tomaron las administraciones de los Kirchner llevaron al país al “aislamiento”. Mientras que para otros investigadores (Calle, 2008, p. 9), la elección de Fernández de Kirchner significó una oportunidad para repensar la inserción internacional de nuestro país en un contexto diferente, en parte, al que encontró Kirchner en 2003. Nos referimos concretamente al repliegue de Estados Unidos en Irak y a una política que abandonó el unilateralismo y se acercó más al multilateralismo de tipo realista.

La propuesta de este trabajo consiste en analizar la política exterior de Cristina Fernández poniendo el acento particularmente en averiguar hasta qué punto puede o no considerarse que las medidas tomadas entre 2003-2015 tendieron al aislamiento o si, por el contrario, condujeron a un nuevo modelo de inserción.

II. América Latina:

Con el advenimiento del nuevo siglo, particularmente desde el año 2003, soplaron vientos de cambio en la región sudamericana. La llegada de gobiernos de un signo político totalmente opuesto al de los años 90 dio paso a lo que una parte de la literatura académica denominó el “giro a la izquierda, nueva izquierda, posneoliberalismo” (Natanson, 2012; Paramio, 2003; Ramirez, 2006; Sader, 2008). Identificados con las reivindicaciones populares, muchos de ellos impugnaron los principios del paradigma neoliberal que implicaron un achicamiento del Estado en todas sus dimensiones. Por el contrario, con los nuevos aires que se respiraban en la región el rol del Estado se resignificó siendo el principal proveedor de políticas sociales y económicas que atendían a las demandas de los sectores más castigados por el neoliberalismo.

Este alejamiento del paradigma económico neoliberal por otro más heterodoxo⁹, también llamado por algunos “neo-desarrollista” se pudo instrumentar “gracias a un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad

⁹ Siguiendo esta política argentina estaba adscribiendo al modelo de autonomía heterodoxa propuesto por Juan Carlos Puig (no enfrentar los lineamientos estratégicos de las grandes potencias, diferenciar cuando

ociosa y los precios de los commodities” (Simonoff, 2014, p. 64) que hicieron ingresar a la región en una fase de crecimiento económico. Así

la coincidencia entre líderes políticos -Hugo Chávez en Venezuela (1999), Lula Da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Cristina Fernández en Argentina (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Daniel Funes en El Salvador (2009)- fue también un factor de peso que marcaría la primera década del siglo (Míguez, 2019, p. 126) con un discurso fuertemente antiimperialista.

III. El rol del Mercosur, la UNASUR y la CELAC en la integración regional: sus potencialidades y sus limitaciones

Marcando una clara continuidad con relación a la gestión de Néstor Kirchner, para el gobierno de Fernández de Kirchner, el fortalecimiento de la política regional constituyó una prioridad. De ahí el protagonismo que tuvo el MERCOSUR. Así lo manifestó la presidenta en su discurso de asunción:

no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro, que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano. (Fernández, Cristina; 2007 en Simonoff, et. al, 2008, p. 5).

Con estas palabras, la presidenta estaba haciendo un balance de lo que había ocurrido en el gobierno de su esposo, donde hubo un primer acercamiento a Brasil que, con el transcurrir de los años, fue reemplazado por Venezuela como principal socio regional.

Con el comienzo del siglo XXI, el MERCOSUR pasó de ser la institución que daba un marco a la actividad de las empresas transnacionales favorecidas por la liberalización comercial propia de los años 90 a ejercer un nuevo formato. Este cambio fue producto, por un lado, de la adopción del modelo neodesarrollista por parte de los sectores dominantes en Argentina y Brasil y, por el otro, de la autonomía relativa que fue adquiriendo el Estado como tal “por

donde surgieron demandas sociales subyacentes de carácter nacional” (Míguez, 2016, p. 128). En el diseño del nuevo MERCOSUR, se combinaron fuerzas ‘desde arriba’, remitidas a los intereses de las distintas fracciones dentro del bloque dominante, como ‘desde abajo’ (Kan, 2016) en términos de demandas sociales y políticas metabolizadas por el Estado.

Al respecto, el lugar otorgado por el nuevo gobierno al MERCOSUR como el espacio en donde se debatían y acordaban políticas de Estado para la región se hizo visible en la celebración de las reuniones cumbres de este organismo. Así como se construían acuerdos, también se manifestaban disensos, como por ejemplo el reclamo que Brasil y Uruguay hicieron de manera más o menos directa a Argentina por su política con relación a la resolución 125¹⁰. En este caso, las diferentes lecturas de los países en torno a las retenciones impidieron que se concretara el proyecto del Código aduanero común.

La emergencia de la crisis económica internacional en 2008 llevó, por un lado, a que los países de la región tomaran cada uno decisiones en diferentes planos para minimizar el impacto de esta. La crisis puso de manifiesto algunas diferencias entre los socios mayores del MERCOSUR, Argentina y Brasil. En ese sentido, mientras que Brasil devaluó el real en más de un 30 %, Argentina tomó medidas proteccionistas y se produjeron cambios en las discusiones en torno a la OMC. “Estos problemas afectaron sensiblemente la relación entre ambos países” (Simonoff, et.al, 2009, p. 4).

A estas rispideces se sumaron las diferentes lecturas en torno al posicionamiento que en materia industrial debía tener el MERCOSUR. Algunos países como Uruguay tenían una postura de corte más liberal mientras que Brasil (que solía compartir con Argentina una mirada más opositora a una fuerte apertura), a mitad del 2008, cambió su postura (Simonoff, et. al, 2009, pp. 26-27).

Esta vuelta de timón por parte de Brasil generó dos preocupaciones concretas en Argentina: una de carácter coyuntural, con relación a que, si Itamaraty estaba dispuesta a ceder más en relación con la liberalización del intercambio industrial, esto podría llevar a una crisis del MERCOSUR, y la otra histórica, referida al siempre existente temor argentino de que Brasil mostrase su liderazgo en este tipo de negociaciones (Simonoff, et. al, 2009, pp. 26-27).

Como parte del proceso de integración regional, a fines de 2012, se incorporó Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, mientras que Bolivia solicitó el permiso de adhesión en 2015 y Ecuador manifestó su intención de

10 A propósito de esta el ministro de economía de Uruguay, Danilo Astori pidió que las retenciones a las exportaciones fueran reguladas comunitariamente y no de manera unilateral.

ingreso.

Dentro del diseño de políticas de integración regional que avancen en la configuración de un orden internacional alternativo, se sumaron al MERCOSUR nuevas instituciones creadas a tal fin, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en 2004, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010.

Estas instituciones fueron claves en situaciones como la defensa del gobierno de Evo Morales y la condena al golpe de Estado contra el gobierno de Manuel Zelaya en Honduras (2008), la resolución del conflicto diplomático entre Venezuela y Colombia (2010), el apoyo al gobierno de Rafael Correa ante los intentos destituyentes por parte de la policía ecuatoriana (2010) y el rechazo del golpe parlamentario contra el presidente Lugo en Paraguay (2012). Hacia 2012 el contexto que había propiciado el diseño de políticas de integración en América Latina que aumentaban el margen de maniobra regional en el plano internacional se modificó y presentó sus limitaciones. México, Colombia, Chile y Perú, países que ya tenían tratados de libre comercio con algunas de las grandes potencias, firmaron la Alianza del Pacífico (AP). Mientras tanto, Estados Unidos actuaba como observador, pretendiendo reflotar, a partir de la AP el fallido ALCA.

Hacia 2015, el proceso de integración que había logrado América Latina estaba en franco retroceso. A la formación de la AP, cuyos países miembros tenían fuertes lazos comerciales con Estados Unidos, se le sumaba el avance de este último en territorio latinoamericano a través de la instalación de bases militares y la realización de ejercicios conjuntos con los ejércitos nacionales. En los países del Cono Sur, se presentaron cada vez más contradicciones. El estancamiento de la economía brasileña y los problemas económicos internos de Argentina sirvieron como muestra de las contradicciones que se estaban presentando en el Cono Sur. En este escenario “los empresarios vinculados a los proyectos neo-desarrollista optaron por una alianza de clases que pugnara por reducir el margen de autonomía del Estado” (Míguez, 2016, p. 128).

La alianza de clases que había posibilitado el proceso de integración en la región se quebró, en parte, porque hubo un distanciamiento entre lo que los dirigentes regionales planteaban en el plano discursivo (el diseño de políticas de integración para enfrentar los embates de la crisis del 2008) y lo que ocurría en el plano fáctico, en donde cada país buscó soluciones individuales frente al estancamiento mayor o menor que estaban atravesando sus economías.

Mientras esto sucedía, las clases dominantes regionales hicieron su propio juego abandonando el consenso por el empleo y el consumo que había

impulsado la integración como un espacio de autonomía lo que derivó en nuevas fracturas y presiones por parte de las clases dominantes del empresariado, tanto al beneficiado por el modelo neo-desarrollista como al vinculado con los sectores que se dedicaban a la exportación de bienes primarios (agroexportación, minería y petróleo). Teniendo como telón de fondo la crisis económica mundial, las potencias tejieron alianzas con los sectores dominantes transnacionalizados de los países latinoamericanos y dieron fin al consenso que había caracterizado los primeros años del siglo. Así fue como se produjo la embestida de las grandes corporaciones brasileñas frente a las acciones del MERCOSUR, impidiendo el acercamiento con los países que integraban la AP aplicando la lógica “divide y reinarás” (Míguez y Crivelli, 2015 en Míguez, 2016, p. 130).

IV. Argentina, entre Brasil y Venezuela

En un primer momento se tuvo como preferencia el fortalecimiento de la relación Brasilia-Buenos Aires por varias razones: debido a la tradición histórica que une a ambos países en el relacionamiento bilateral, por ser el otro “grande” dentro de los socios del MERCOSUR y a su vez por ser el mayor socio comercial de Argentina en la región.

En la práctica, se concretó con la visita que realizó el presidente brasileño Lula Da Silva a Buenos Aires en febrero de 2008. En el marco de esta, se firmaron acuerdos de cooperación energética, en los que también participaron Bolivia y Venezuela. El acercamiento hacia este último país fue definido desde el punto de vista pragmático con la finalidad de cerrar la ecuación energética en la región.

Si bien la relación con Brasil fue estrecha, la misma estuvo signada por algunos puntos de desacuerdo en relación con el establecimiento de políticas arancelarias, tanto en el comercio bilateral como en lo referido a los productos que los países del MERCOSUR exportaban al resto del mundo.

La crisis de 2008 impactó en la relación bilateral de Argentina con el país vecino. Al respecto, “al déficit comercial de nuestro país en relación con Brasil se sumó la devaluación del real, situación que mejoraba la competitividad de los productos brasileños en la Argentina” (Simonoff, et. al, 2009, p. 29).

En agosto de 2010, un punto de acercamiento fue la reunión que Fernández y Da Silva mantuvieron en la ciudad argentina de San Juan. Durante la misma, firmaron una declaración conjunta sobre cooperación nuclear y la “Declaración de San Juan” por la cual, además del área anteriormente nombrada,

destacaron el compromiso mutuo en torno al desarme y la no proliferación nuclear, el trabajo en conjunto en los foros internacionales, así como la firma de una declaración conjunta sobre Malvinas. En este sentido, Argentina recibió el apoyo de Brasil en relación con el reclamo de soberanía. A su vez, acordaron la coordinación macroeconómica y comercial, la cooperación satelital, nuclear de defensa y en materia de salud, en la industria aeronáutica y naval, la interconexión eléctrica y el desarrollo de infraestructura física conjunta (Simonoff, et. al. 2011).

Las relaciones bilaterales se fortalecieron con la llegada al gobierno brasileño de Dilma Rousseff, hecho que se consolidó cuando la presidenta eligió Argentina como primer destino de su gira presidencial en febrero de 2011. En el marco de esa visita, se firmaron varios acuerdos, siendo los más trascendentes los rubricados en materia nuclear y de energía. Sin embargo, las rispideces siguieron en torno al reclamo argentino por el déficit en el comercio bilateral que continuó al año entrante. Sus causas fueron, entre otras, el estancamiento de la economía y la política de limitación de las importaciones ejecutada por la Secretaría de Comercio de Argentina. Para paliar esta situación, a fines de 2012 en una nueva visita de Rousseff a Argentina, se firmó un acuerdo automotor que contemplaba tanto el déficit de autopartes como de la compra de otros países extra región. Al respecto, Actis consideró que la internacionalización del capital brasileño y la continuación de la desnacionalización productiva en Argentina coincidieron temporalmente en la primera década del siglo XXI, permitiendo una relativa complementariedad. No obstante, para fines de tal década las condiciones comenzaron a mutar. El objetivo de la administración de Cristina Fernández de afianzar y robustecer la reindustrialización en la Argentina no sólo generó rispideces en materia comercial con Brasil, sino que dificultó muchas veces el “clima de negocios, las reglas de juego y la estabilidad” deseada por los inversionistas externos, incluidos los brasileños (Actis, 2012, p. 27 en Simonoff, 2014, p. 41).

En los últimos años del gobierno de Fernández y Rousseff, continuaron los vaivenes que llevaron a momentos de mayor y menor rispidez en la relación bilateral. La crisis económica que atravesó Brasil desde mediados de 2015 llevó a la devaluación del real, al aumento de la inflación y al proceso de impeachment por el que se destituiría a Dilma Rousseff en 2016. Mientras que en Argentina el gobierno de Fernández de Kirchner finalizó a fines de 2015 y las relaciones con el país vecino tomaron nuevos rumbos al ganar las elecciones el candidato opositor; Mauricio Macri.

En tanto que, en la relación con Venezuela, se produjeron cambios en términos comparativos al vínculo estrecho que, en los últimos años, había mantenido la gestión de Néstor Kirchner. Durante su gobierno, Argentina

realizó un cambio en la relación con Brasil. El acercamiento entre Buenos Aires y Caracas pudo deberse a una estrategia de la Cancillería argentina de utilizar a Venezuela para presionar a que Brasil se acercara más a la Argentina. Ya desde el 2003, el intercambio económico entre Argentina y Venezuela había crecido más del 500%. Al fortalecimiento del vínculo comercial se agregó el creciente rol de Chávez como comprador de bonos argentinos. “Esto no sólo financió los gastos del gobierno, sino que también permitió la liquidación de la deuda con el FMI y la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otras” (Simonoff, 2009, p. 10).

Una posible pregunta de ese momento era si ese deslizamiento tenía la intención de reemplazar a Brasil como socio principal “o [era] una adecuación en la política exterior brasileña que [permitiera] retomar los acuerdos iniciales” (Simonoff, 2009, p. 10).

En 2008, la Cancillería argentina estimaba que las exportaciones a Caracas serían las mayores en la historia de la relación comercial entre ambos países. Prometía una cifra récord: exportaciones a Caracas por más de 1600 millones de dólares.

La relación con Venezuela también se volvió particular por otros motivos: las formalidades políticas. En la Argentina, desde 2003 la relación bilateral con Venezuela no la llevaba la Cancillería sino la cartera de Planificación, a cargo de Julio De Vido.

Uno de los temas que ocupó la relación bilateral en los comienzos del gobierno de Cristina Fernández fue el caso de la “valija de Antonini Wilson”. Este último involucró cuestiones político-electorales, ya que el empresario venezolano ingresó al país con dinero no declarado en tiempos de la campaña electoral de Cristina Fernández. Este caso cobró alta notoriedad mediática ya que se sospechaba de la existencia de un pacto entre Venezuela y Argentina por el cual ambos países habrían intentado trabar las declaraciones de Antonini Wilson en los tribunales de Miami.

Por este caso quedaron expuestos funcionarios argentinos como Claudio Uberti, quien oficiaba como embajador paralelo y Rafael Ernesto Reiter por la empresa estatal venezolana Petróleos de Venezuela (PDVSA). Estos hechos generaron cierto distanciamiento entre Fernández de Kirchner y Chávez el cual quedó en evidencia en la celebración de la cumbre extraordinaria de UNASUR en septiembre de 2008 (en Chile) por el conflicto boliviano.

Otra cuestión que tensionó la relación bilateral fue la oleada estatizadora de Chávez por la que “las corporaciones industriales argentinas exigieron al gobierno argentino frenar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR” (Simonoff, et. al, 2010, p.4). Sin embargo, esto no ocurrió, ya que en junio de 2012 se formalizó el ingreso de Venezuela al bloque regional.

El vínculo bilateral se estrechó nuevamente de la mano de los acuerdos en materia energética. Esto se puso de manifiesto en la celebración del Primer Encuentro de Integración Petro-Industrial en Argentina y Venezuela (Caracas, septiembre 2012) y en la reunión que el por entonces vicepresidente venezolano a cargo de la Presidencia, Nicolás Maduro, mantuvo con el ministro de Planificación argentino Julio De Vido (Simonoff, 2014, pp. 68-69).

Tras la muerte de Chávez en 2013, continuaron los contactos con su sucesor, Nicolás Maduro y los puntos más fuertes en la relación bilateral tuvieron como telón de fondo el apoyo que la presidenta Cristina Fernández brindó a Maduro manifestándose en contra del intento de golpe de estado en el año 2014.

Cabe destacar que el hecho de “concentrar la agenda en los lazos con Brasil y Venezuela significó descuidar la mayor parte del resto de los países sudamericanos y, en consecuencia, implicó recortar la diversificación de las relaciones exteriores, así como resignar soportes materiales” (Miranda, 2018).

Una vez más, se repetía la historia; las élites locales actuaron en connivencia con las grandes potencias incorporando nuevas herramientas, como lo fueron el accionar de las corporaciones mediáticas, para poner un freno al proceso de ampliación de derechos y de reindustrialización de la región. Ya sea a través de las urnas en Argentina (2016), Uruguay (2020), Ecuador (2017), Chile (2010 y 2018), mediante un juicio político (impeachment) en Brasil (2016) o un por un golpe de Estado en Bolivia (2019) fueron imponiéndose los intereses de la derecha liberal y conservadora inaugurando un nuevo tiempo en América Latina.

V. Estados Unidos

El vínculo con el hegemon tuvo dos etapas. Una de necesario entendimiento mutuo, sellada en la primera mitad del gobierno de Néstor Kirchner, y otra de “desencuentro consentido, entendida así porque Buenos Aires y Washington no quisieron modificar la situación de desavenencia entre ambos” (Miranda, 2018, p. 132). La crítica implícita hacia la política de Washington, y al mismo tiempo, un acercamiento con su agenda de seguridad es igual a la utilizada durante el gobierno de Néstor Kirchner. Si bien hubo cambios en áreas clave para la relación entre ambos países, como en la relación entre el Tesoro norteamericano y la cartera de Economía de nuestro país¹¹, y temas

11 A comienzos de noviembre de 2007, Brian O'Neill reemplazó a Nancy Lee en la subsecretaría adjunta para

de agenda puntuales como la renegociación de la deuda; la Argentina continuó con una fórmula dual de tensiones y distensiones.

Los vínculos transitaron un camino de secuencia recurrente: 'acercamiento-crisis-intento de recomposición'. El avance o retroceso del vínculo bilateral desde la perspectiva argentina se concentrará en la resolución o no, de temas centrales para el modelo de desarrollo y el perfil autonómico que propone el gobierno y, desde la perspectiva estadounidense, en función del rol que desempeñe la Argentina en la política general hacia América Latina (Busso, 2015, p. 291).

En cuanto a estas últimas, se produjeron algunas: el escándalo de la valija de Antonini Wilson y las sospechas de dinero destinado a la campaña electoral de la presidenta¹². La presidenta criticó a Washington por la denuncia judicial en Miami y acordó con el primer mandatario venezolano, Hugo Chávez, en Montevideo, la manera de enfrentar a Estados Unidos. Con la crisis financiera desatada, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la presidenta, criticó el cambio de discurso del gobierno sobre el "efecto jazz".

Como signo de continuidad de sus políticas, tanto el entonces embajador estadounidense en nuestro país, Earl Wayne como Fernández de Kirchner puntualizaron la lucha contra "el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas, el terrorismo y su financiamiento, y los delitos internacionales". Argentina sigue lejos de restablecer vínculos de confianza con Estados Unidos, responde a la "incertidumbre" y a los "conflictos institucionales". También, producto de las desilusiones oficiales en las decisiones de Washington.

El primer año de la administración también conoció los vaivenes cíclicos de la relación. Luego, se inauguró un ciclo positivo donde se destaca la visita a Buenos Aires de la secretaria de Estado Hillary Clinton y sus comentarios positivos sobre la economía argentina; el apoyo del entonces presidente del Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Eliot Engel, quien le reclamó al entonces subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, que "el presidente Obama tratará de recibir a la jefa de estado argentina cuando llegase a Washington para la Cumbre de Seguridad Nuclear" (Busso, 2015, 293). Esta tendencia pareció

América Latina. En el Ministerio de Economía argentino, asumió Martin Lousteau.

12 El sistema judicial estadounidense condenó a la pena de cuatro años de cárcel, tres años de libertad condicional y una multa de 175.000 dólares, al venezolano Franklin Durán, con el fin de encubrir el envío de fondos del gobierno de Hugo Chávez para la candidata presidencial. La jueza federal de Miami Joan Lenard consideró que "respondía al gobierno de Venezuela en su objetivo de presionar" a un ciudadano estadounidense, Guido Antonini Wilson, "para que ocultara el origen y destino de una maleta con 800.000 dólares" (Simonoff, et.al 2009).

consolidarse cuando Fernández de Kirchner decidió nombrar a Héctor Tímerman como canciller, en reemplazo de Taiana. Sin embargo, “los avatares en torno al avión de la Fuerza Área estadounidense en febrero de 2011 y el rol sobreactuado del canciller debilitaron los vínculos de manera notoria” (Busso, 2015, p. 293).

La llegada de Obama desarticuló el discurso antiimperialista de las diplomacias revisionistas que impulsan la agitación permanente, el golpe de Honduras y las bases sitas en Colombia se han convertido en un nuevo argumento para el alegato de fractura que inspira la lógica interna del chavismo andino. (Pérez Llana, 2010, p. 161)

El presidente estadounidense dio muestra de su nuevo estilo, con su participación en la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, donde manifestó que el rol de su país en el hemisferio era el de “solo un vecino más”. Las medidas de flexibilización del bloqueo a Cuba, permitiendo los viajes y el envío de remesas, y el levantamiento de la restricción del ingreso de La Habana en la OEA, fueron los indicios del final de los últimos vestigios de la Guerra Fría.

En 2010, sólo fue motivo de rispeidez la cuestión hondureña. El primer semestre estuvo caracterizado por mayores instancias de encuentros, dos momentos: el cambio de agenda de Hillary Clinton que pasó por Buenos Aires y se reunió con la presidenta; y la Cumbre de Seguridad Nuclear convocada por Barack Obama y a la que fue invitada la mandataria argentina, mostró dos facetas: coincidencia con las potencias mundiales en la necesidad de impulsar el desarme y la no proliferación. y su negativa a que esto sirviera de excusa para que las potencias detengan el desarrollo nuclear de los Estados menos poderosos. Firmaron un acuerdo sobre cooperación para prevenir el tráfico ilícito de materiales nucleares y otros materiales radiactivos.

Otro momento fue el encuentro de ambos presidentes en ocasión de la Sexta Cumbre del G-20 llevada a cabo en Cannes, en 2011, a través de la cual la presidenta argentina reconoció que no se podía

“soslayar el liderazgo político y económico de Estados Unidos en el mundo”. Al respecto es importante señalar dos cuestiones. Por un lado, el gobierno argentino, tal vez debido a cuestiones ideológicas, imaginó que el bilateralismo con el hegemón iba a ser distinto cuando Obama asumió la presidencia estadounidense, en 2009; le dio continuidad a la política aplicada por Bush. Por otro lado, el gobierno argentino dio muestras de no correspondencia entre el reconocimiento del liderazgo estadounidense explicitado en Cannes y sus acciones de política exterior (Miranda, 2018, p. 133).

La Argentina comenzó el primer semestre 2012 con una disminución de buena parte del boom de la inversión extranjera que había tenido en la región durante el 2011. Recibió sólo 3% más que en 2010, pero 25% menos que en 2008. Su peso dentro de las exportaciones había caído al 4,9%, mientras que en importaciones su incidencia se redujo al 10,4 por ciento. Fue acompañada por un descenso del país en el ranking por destinos de las exportaciones locales y, en una década, Estados Unidos pasó del segundo al cuarto puesto en exportaciones, siendo superado por Brasil, China y Chile. Algo parecido sucedió con las importaciones: de ser el segundo país de origen de las compras en el exterior pasó al tercer puesto. La tendencia se profundizó en 2012 y, en la primera mitad del año las exportaciones argentinas a Estados Unidos equivalieron a las que se realizaron al norte de África. El conflicto entre la empresa Kraft (ex Terrabusi), "demostró la inclinación de Kirchner en favor del Estado y contra las empresas privadas, y en los últimos diez y ocho meses se han fugado de 43.000 millones de dólares" (Simonoff, et. al, 2009).

Las denuncias cruzadas entre ambos países constituyeron el factor clave de la dimensión económica. Argentina fue denunciada en la OMC por sus principales socios comerciales. Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Japón y Australia denunciaron su política informal de "equilibrio comercial", que impone a las empresas que importan productos al país la obligación de exportar por un monto similar, las licencias no automáticas, la obligación de sus exportadores de compensar, con importaciones, el valor de las mercaderías que ingresan en la Argentina, las enormes dificultades enfrentadas para poder repatriar las ganancias al exterior. Argentina acumula seis procesos ante la OMC, dos como demandante y cuatro como demandado, en tres meses: "guerra comercial" que nace de las políticas de importación.

Ante eso, se lanzó el "operativo limón"; productores cítricos encararon gestiones para intentar abrir el mercado norteamericano en ese rubro, cerrado desde hace diez años. Uruguay se suma a Chile y a Perú, que son los otros dos proveedores que aumentaron sus embarques a Estados Unidos en un 7 y un 28 por ciento, tras acordar el aprovisionamiento de limones a ese país. Uruguay aprovecha los espacios que deja libre la Argentina, y logró exportar limones a los Estados Unidos, plaza cerrada para la producción del país criollo, acceden al mercado sin aranceles ni cupos.

Por otra parte, la suspensión del sistema general de preferencias de Estados Unidos para Argentina reflejó la frustración por la falta de resolución de los conflictos pendientes y la preocupación por el deterioro económico local. La sanción se tomó por la presión de las empresas Bluebridge y Azurix sobre el Congreso, ya que no cobraron la deuda por sendos casos que le ganaron al Gobierno en el tribunal arbitral del Banco Mundial. Debido a las restricciones

cambiarías, el Gobierno nacional debió firmar un decreto que permite a Chevron exportar parte de la producción sin retenciones y garantiza la libre disponibilidad de los fondos en dólares que esas operaciones generen. Fue responsable de privar a Argentina del acceso a las inversiones transnacionales, las cuales podrían haber financiado —en parte— el declamado desarrollo sustentable (Miranda, 2018, p. 135).

Hay que tener en cuenta que Estados Unidos es el forjador de normas más poderoso del mundo y, a la vez, el más conspicuo transgresor de las normas que ellos mismos intentan imponer, es algo que (entre otros asuntos) se ilustra claramente en sus guerras contra el terrorismo y las drogas (Escude, 2014, p. 14). Por lo que difundió un informe de derechos humanos, donde realizó una dura crítica a la Argentina en relación con la debilidad de las instituciones, el sistema judicial ineficaz y politizado, como casos de corrupción, y de terrorismo, dónde menciona como limitó su cooperación tras el incidente del avión militar. Por último, uno de antidrogas, que señala críticas a las trabas encontradas para el trabajo de la DEA, como consecuencia del rechazo de la asistencia entregaba.

VI. Emergentes

“Popularizados con la sigla BRIC en 2003, contribuían enormemente a las tendencias de fondo de la economía globalizada, señalando su potencial y aconsejando invertir en ellas” (Pérez Llana, 2010, p. 142). Las potencias emergentes, a partir de la crisis de 2008 “se pusieron de moda. Se los asoció con la redistribución del poder mundial y se les asignó un rol protagónico en el supuesto advenimiento de un sistema internacional multipolar” (Pérez Llana, 2010, p. 142).

Con la India, se produjo un gran avance, al finalizar la investigación sobre la inocuidad para la salud y el medio ambiente del aceite elaborado con soja GM procedente de la Argentina, se permitió autorizar su ingreso al mercado de la soja. Por otro lado, en 2013, el Ministro de Asuntos Exteriores de la India, Salman Khurshid, visitó nuestro país para hacer un balance de la relación bilateral, tanto en lo comercial como en la agenda diplomática.

De acuerdo con el informe de Cancillería, el comercio bilateral en 2007 superó los 1.200 millones de dólares, duplicando los valores de 2003. Las exportaciones argentinas se ubicaron en los 874 millones de dólares y las importaciones, en 383 millones, con un marcado superávit. El primer trimestre de 2008, el intercambio bilateral reflejó un incremento del 115 % en relación con

igual período de 2007. El comercio bilateral creció un 81 % desde la visita de la presidenta argentina a la India en el año 2009. Durante todo 2012 el comercio bilateral alcanzó los US\$ 1.841 millones.

En cuanto a Rusia, se trata de una potencia petrogasífera, gobernada sobre la base de un discurso nacionalista y que utiliza sus recursos económicos para lograr reemerger. Reconstituyendo el poder sobre la base de sus reservas, la diplomacia rusa pretende asimilarse al estatus internacional de la ex URSS apelando a “vectores de reemplazo” (Pérez Llana, 2010, p. 143).

A mediados de 2008 tuvo lugar en Moscú la VII Comisión Intergubernamental Argentino–Rusa para la Cooperación Económica–Comercial y Científico–Tecnológica con el objeto de analizar y encaminar acciones tendientes a consolidar y diversificar los vínculos en el ámbito económico y comercial, como la cooperación técnico–científica y tecnológica. En noviembre, se inauguró la Cumbre Empresarial Internacional “Rusia y América Latina, Asociación Estratégica y Oportunidades de Inversión”.

Al año siguiente, firmaron un “Plan de Acción para el Establecimiento de Relaciones de Asociación Estratégica”, mecanismo de consultas periódicas, cooperación en foros y temáticas internacionales en ámbitos económico–comerciales, altas tecnologías, técnico–militar, legal y cultural. Y firmaron un Plan de Consultas Políticas que contempla la celebración de consultas regulares a nivel de Vicecancilleres y directores de área en temas multilaterales, regionales y bilaterales, para los años 2010-2012.

Se desarrolló el “Seminario sobre Inversiones y Comercio”, más de 40 encuentros de negocios entre empresarios de los sectores de energía, petróleo, tecnología nuclear, industria naval, industria aeronáutica, maquinaria agrícola, equipamiento industrial y alimentos. Y firmaron importantes acuerdos de cooperación en materia financiera (entre el Banco de Inversión y Comercio Exterior y el Roseximbank) y de agricultura y pesca (entre la Agencia Federal de Pesca de Rusia y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina).

La llegada de Vladímir Putin al poder devino en un mayor acercamiento aún a la Argentina, que es uno de los socios privilegiados de la Federación Rusa en el continente. En 2012 ambos mandatarios se reunieron en oportunidad de la cumbre del G20 en los Cabos, pero el primer acuerdo para activar la relación bilateral se firmará en la Cumbre de San Petersburgo en 2013. Allí se “incluyeron el área de hidroelectricidad y energía atómica” (Míguez, 2016, p. 132). En marzo de 2013, Pablo Tettamanti fue designado como nuevo representante argentino en ese país.

La presidenta Cristina Fernández visitó la Federación de Rusia a princi-

pios de 2014, en una misión comercial para continuar profundizando las relaciones bilaterales en el marco de una asociación estratégica más abarcativa. A la vez, impulsar las inversiones, como la firma de nuevos acuerdos.

La cuestión energética es el principal tema de agenda e incluye la construcción de una central nuclear de uranio enriquecido y una planta de aguas blandas. Por su parte, Rusia manifestó su intención de aumentar las importaciones de productos alimenticios –lácteos y carnes- y proveer equipamiento militar (Míguez, 2015 en Busso, 2016, p. 165).

Coincidieron en la necesidad de construir una nueva arquitectura financiera internacional, y acordaron una mayor coordinación de posiciones e iniciativas en el G-20 y otros foros.

En el caso de Sudáfrica, en el 2008, se exportó por casi 1200 millones de dólares y se realizaron importaciones por 200 millones, siendo una parte significativa manufacturas de origen industrial. Se desarrolló el Seminario Académico argentino-sudafricano, con el propósito de profundizar lazos políticos, culturales y económicos; la Segunda Reunión de la Comisión Binacional Argentino-Sudafricana, donde firmaron “el acta final del mecanismo bilateral y un acuerdo específico de cooperación en cuestiones de energía nuclear en el marco de la cooperación sur–sur”. Y realizaron la tercera reunión de la Comisión Binacional con el objeto de evaluar los progresos alcanzados en la implementación de acuerdos bilaterales claves.

Finalizando 2012, el Canciller Tímerman realizó una visita a Sudáfrica y participó de una exposición en la Universidad de Pretoria, donde expuso una ponencia sobre derechos humanos "La política de estado de la Argentina en derechos humanos: construyendo un puente entre el futuro y el pasado". Donde destacó las políticas de cooperación que se mantuvieron desde el fin de la última dictadura argentina y del Apartheid, entre ambos países.

Por último, China, a diferencia del capitalismo de mercado norteamericano donde cada empresa tiene su propia estrategia independiente, es guiada por los objetivos estratégicos de su Estado. Una de sus ventajas es la capacidad para articular grandes paquetes en los que están involucrados simultáneamente el gobierno, los bancos y las empresas. Este fue un poderoso instrumento a la hora de dar grandes saltos, como el orquestado en años recientes con el desembarco económico chino en el Cono Sur de América latina, desplazando a Estados Unidos. (Escudé, 2012, p. 24)

El contexto externo permitió que Argentina se apoyase en China como alternativa para buscar autonomía y promover el desarrollo del país.

El impacto de la nación asiática en el comercio mundial, demandando commodities, fue decididamente clave para Argentina como exportadora de soja. Contribuyó a su recuperación económica a partir del segundo y tercer

trimestre de 2002, hasta el punto de que fue uno de los países que más creció entre 2003 y 2007. Se vislumbra claramente la posibilidad de que este crecimiento se transformara en el deseado desarrollo sustentable, sobre todo para modificar el modelo productivo del país a través de su reindustrialización. En este proceso, China fue vista como mercado y como inversora. (Miranda, 2018, p.125)

Además, se firmó el Programa Ejecutivo de Cooperación Cultural para el período 2008 a 2012, teniendo como marco, el Convenio de Cooperación Cultural suscrito en 1984. Finalizando 2009, se dio la XVII Reunión de la Comisión Mixta Económico Comercial, para convocar un Grupo de Trabajo para estudiar la Complementación Económica y Comercial, y discutir los mecanismos para aumentar las exportaciones de valor agregado y estimular las inversiones y proyectos. Al año siguiente, se inauguró el Foro de Cooperación Económica e Inversiones.

En 2011, China se ubicó como segundo destino de las exportaciones de Argentina y como segundo país abastecedor de este, luego de haber ocupado en 2000 el sexto y cuarto lugar. “Desempeñó, más bien, el economía-mercado sostén para Argentina en función de la creciente demanda de materias primas” (Cesarín, 2010, p.10).

Hasta ahora, el vínculo profundiza una inserción internacional basada en la venta de unos pocos productos primarios, con un creciente déficit comercial, reflejando un esquema de centro periferia. Asimismo, ha consolidado un importante sector dentro de las clases dominantes vinculado en forma de complementariedad subordinada a la potencia oriental y, por lo tanto, promotor de sus diversos modos de asociación. (Míguez, 2015, p. 131)

Teniendo como objetivo, neutralizar la importancia de Brasil.

VII. Unión Europea

Con España, se dio el Encuentro de Alianza de Civilizaciones en Madrid, para fomentar la tolerancia y el diálogo intercultural, y se realizó el Seminario Regional sobre temáticas de género. Por otro lado, firmaron convenios de colaboración en agricultura, pesca, desarrollo rural, seguros agrarios e investigaciones, que, junto con la visita de la presidenta en 2008, buscaron fortalecer lazos.

Siguiendo esa línea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) presentó en la cumbre euro-latinoamericana en Madrid, un programa de cooperación global con el Mercosur de 5 millones de

euros, para el periodo 2008-2011. Por otro lado, se constituyó la Cámara Empresarial de Argentina en España, en pos del Plan de Asociación Estratégica.

Desde 2006 España ha sido el origen principal de las inversiones extranjeras en la Argentina, ocupando el 6° lugar de las exportaciones. Pero en 2012, Argentina lo cuestionó ante la OMC, por una resolución relativa al biodiesel que dispone la prohibición a la importación de biodiesel extracomunitario, dejando fuera del mercado al producto de origen argentino.

La medida fue tomada después de que Argentina declarara sujeto a expropiación el 51% de las acciones de Repsol en YPF, por lo que inició acciones contra España y la Comunidad Europea; decisión necesaria para abordar un proyecto de soberanía energética, que implicó tensiones con REPSOL, el gobierno español y el CIADI. A pesar de ello, “en 2014 las negociaciones para un acuerdo de pago por la expropiación de YPF entre el Ministerio de Economía y el presidente de REPSOL llegaron a buen puerto” (Busso, 2016, p. 161).

España se vio obligada a publicar una nueva Orden (IET 2199/2012) que deja sin efecto las medidas previstas en la norma cuestionada, convalidando las denuncias de nuestro país, y en violación de los compromisos contraídos en la OMC. Al pedido argentino, se sumó la advertencia de la Comisión Europea, por lo que publicó una enmienda a fin de alinearse con la normativa internacional.

En la relación con Portugal, se dio la iniciativa del Atlántico Sur para potenciar los lazos de cooperación, y la Cumbre Mercosur-UE, donde se acordó promover una relación más ambiciosa.

En lo que a Francia se refiere, las relaciones bilaterales se fortalecieron por la política que desarrollan ambos países en torno a la defensa de los derechos humanos. En su discurso inaugural como presidenta, Cristina Fernández manifestó su apoyo al presidente francés en la negociación por la liberación de la ciudadana franco-colombiana Ingrid Betancourt, prisionera de las FARC durante 6 años. Siguiendo con esta política estatal, se desarrolló un Coloquio Internacional en la Universidad de París, sobre el proceso de memoria, verdad y justicia, que tiene lugar en la Argentina por las violaciones de derechos humanos durante el terrorismo de Estado. Además, entró en vigor la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada. Y se condecoró en 2013 a la Doctora Sophie Thonon al mérito en el grado de Comendador, por ser abogada de familiares de desaparecidos franceses. En 2012 se presentó en París, Madrid y Barcelona, la muestra "Ellos quieren contarnos", que consistió en la reproducción de pancartas realizadas por familiares de detenidos desaparecidos, a través de fotos, cartas, poemas y boletines escolares.

La designación de Luis Ureta Sáenz Peña, presidente de Peugeot en la

Argentina, como canciller. Mostró el interés del gobierno argentino por recomponer la relación con las empresas de capital francés. En 2011, ocupó ese lugar Aldo Ferrer, y en 2014, María del Carmen Squeff. En el plano cultural, en 2010 se dieron en París tres seminarios que analizaron nuestro Bicentenario. Y en lo comercial, se firmó un acuerdo de cooperación portuaria por el cual los puertos de Bahía Blanca y Nantes-Saint Nazaire, intercambiarán información, a fin de colaborar en proyectos de interés común.

La Asamblea General de la ONU fue el escenario para continuar con las relaciones bilaterales con Italia, e iniciar su relanzamiento. En 2009 se acordó ampliar los alcances de la cooperación espacial, y se desarrolló una fuerte política en torno a los derechos humanos, que fue reconocida en 2011, por la Universidad de Padua cuando distinguió a Néstor Kirchner por su labor en la materia. Al año siguiente, la Subsecretaria de Relaciones Exteriores de Italia, Marta Dassú, hizo entrega de los archivos diplomático-consulares italianos desclasificados de la última dictadura militar argentina, en el marco del Memorandum de Entendimiento que firmaron ambos países. Italia fue el primer país europeo en hacer entrega de archivos de este tipo. Por último, en 2013 seis empresas argentinas participaron en Milán de las ferias internacionales MICAM y MIPEL. Y se dio la VI Conferencia Italia-América Latina y Caribe.

En 2008, en Alemania, se dio la V Reunión de Consultas Políticas, donde abordaron la situación política, económica y social; y el estado de la relación bilateral teniendo en cuenta el aspecto comercial. En el 2009, el total del intercambio comercial fue de 3310 millones de dólares. Alemania ocupó el lugar nº 9 en el ranking de destino de nuestras exportaciones, con 1320 millones de dólares. La Cancillería argentina impulsó una misión comercial multisectorial, además, la canciller alemana Angela Merkel en la V Cumbre de mandatarios de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, reforzó el vínculo bilateral y manifestó su interés en aumentar las inversiones en el país.

Se realizó un acuerdo para la implementación de un programa de expertos integrados en nuestro país, que permite a instituciones argentinas contratarlos para trabajar en temas de relevancia para el desarrollo nacional: experiencias, conocimientos y prácticas. Y, por otro lado, se creó la Agencia Internacional de Energías Renovables IRENA, y el Instituto Max Planck, que inauguró su polo científico en Buenos Aires, campo destacado en esta relación bilateral. En 2010 se constituyó el Grupo Parlamentario de Amistad en la Cámara de Diputados de la Nación, y Argentina fue invitada de honor a la Feria del Libro de Frankfurt.

Holanda apoyó a nuestro país en la renegociación de la deuda, y a fines de septiembre de 2009 la justicia holandesa detuvo a Julio Alberto Poch acusado de realizar “los vuelos de la muerte” durante la última dictadura militar.

El 9 de abril de 2010 el gobierno español decidió extraditarlo a la Argentina, donde estuvo detenido desde el 22 de septiembre de 2009, cuando arribó a España piloteando un vuelo de la aerolínea holandesa, desde Ámsterdam.

En diciembre de 2008, nuestro país recibió a la nueva embajadora del Reino Unido, Shan Morgan. Además, rechazó la ley 26.552, y el artículo uno de la ley 23.775, aprobada por el Congreso y promulgada por la presidenta de nuestro país. Expresó solidaridad con Ecuador, y repudió las expresiones del gobierno inglés de irrumpir en la embajada del Ecuador en Londres, violando con ello la Convención de Viena.

Para terminar, el Vaticano otorgó el plácet de estilo por la designación de Juan Pablo Cafiero como nuevo embajador de nuestro país ante la Santa Sede. Con Irlanda, Eslovaquia, Suiza, Estonia, Bélgica, Polonia, Noruega, Grecia, Albania, Austria y Bulgaria se dan diferentes reuniones de Consultas Políticas, como muestra del comienzo de una incipiente relación; con República Checa y Lituania se crean comisiones mixtas; y con Hungría se recobra la relación después de 13 años, y con Finlandia se da una complementariedad económica.

VIII. Crisis de 2008

Los efectos de la crisis comenzaron a vislumbrarse en Argentina hacia marzo de 2009. Uno de ellos fue que se produjo “una fuerte caída por la menor capacidad de compra de importadores de productos argentinos, como el caso de Brasil y la baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios” (Simonoff, et. al, 2009, p. 3). Esta situación produjo una caída del comercio exterior, el cual venía en constante crecimiento desde el año 2002.

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos representó mayores posibilidades de diálogo ya que en relación con la crisis financiera mostró mayor predisposición para trabajar en conjunto con el G20 financiero que su predecesor George Bush. “En términos económicos, para nuestro país la agenda con la Argentina puede complicarse, por un aumento del proteccionismo agrícola, lo que tensionará las negociaciones en la OMC”. (Simonoff, et. al. 2009, p.4)

Sin embargo, años después se sumó un nuevo elemento que repercutió en el comercio de los productos argentinos en el mundo, la intención de los países desarrollados de regular el precio de las materias primas, que en palabras de la presidenta Cristina Fernández se debía a “la especulación financiera” (Fernández, 2011).

El posicionamiento del gobierno de Fernández en relación con la defensa de los precios de los alimentos en el mercado internacional respondía no solo a una lógica proteccionista sino al “sostenimiento del modelo de acumulación diversificación con inclusión social” que requiere para su sustentabilidad del doble superávit (comercial y fiscal)” (Simonoff, 2014, pp. 65-66).

La participación de la presidenta en la Asamblea de Naciones Unidas de la (2011/12) fue uno de los escenarios elegidos para manifestar su opinión en torno a esta cuestión. Así en 2012 se refirió a la misma como “una guerra comercial” llevada a cabo por los países desarrollados que debía ser replanteada. Así las medidas proteccionistas tomadas por Argentina constituían políticas de defensa de nuestras sociedades frente al desequilibrio de las economías desarrolladas que intentaba manipular el precio de las commodities o aplicar un doble estándar “como intentos de producir un desplazamiento de los costos del crack a la periferia”. (Simonoff, 2014, p. 66)

En definitiva, la crisis afectó los planes que el kirchnerismo tenía sobre cómo debía ejecutarse la inserción de Argentina en el mundo. Aunque su impacto fue subestimado por el gobierno en los primeros meses, el panorama económico internacional obligó a que los países de la región redefinieran el diseño de sus políticas comerciales tanto de forma individual como en los espacios de acción común (MERCOSUR). Por este motivo, se generaron rispideces entre los países socios como ya se ha mencionado con anterioridad.

IX. Memorándum Irán

El atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina -AMIA-, que ocurrió en Buenos Aires el 18 de julio de 1994, sigue siendo motivo de discusión tanto en el plano judicial, como el de la política doméstica y la política exterior.

Tras abandonar la pista de la “conexión local”, luego del procesamiento del expresidente Carlos Menem y de la condena al que fuera juez a cargo de la causa, Juan José Galeano, la investigación dio un giro en el año 2004. Néstor Kirchner creó una fiscalía especial para investigar lo ocurrido en la AMIA a cargo del fiscal Alberto Nisman. Desde ese momento se concentró en la “pista iraní”, basándose en información que recibía de los servicios secretos norteamericanos e israelíes. En octubre de 2006 pidió la captura de los responsables y acusó a Irán de estar detrás del atentado y a Hezbolá de ejecutarlo.

Este era el estado de situación cuando asumió Cristina Fernández en diciembre de 2007. De hecho, la situación continuó de esa manera durante todo su primer mandato, con un pedido explícito de la presidenta a su par iraní

de que extradite a los exfuncionarios acusados en un discurso que dio en 2009 ante la Asamblea de Naciones Unidas.

Sin embargo, al comenzar su segundo mandato la presidenta cambió de estrategia y realizó a Irán un ofrecimiento de iniciar un acuerdo diplomático para que la justicia pueda avanzar más allá de los impedimentos de la legislación iraní.

El Memorándum de entendimiento entre Argentina e Irán fue firmado en enero de 2013 siendo un elemento disruptivo con consecuencias variadas. En el plano externo, Israel se manifestó en una clara oposición en tanto que en Estados Unidos generó malestar en el Congreso tanto en los sectores republicanos como en los demócratas. Sin embargo, la administración de Obama no fue tan crítica porque junto con Alemania, Francia, Reino Unido, China y Rusia, habían decidido aliviar las tensiones con Irán¹³ en pos de priorizar la recuperación económica de ese país “y enmarcar las negociaciones por el plan nuclear que se iniciaron ese momento”. En ese sentido la decisión de Argentina “de buscar caminos alternativos en las relaciones con Irán e intentar avanzar en la investigación del atentado (coincidía)¹⁴ con la línea iniciada en Washington por aquel entonces” (Busso, 2015, p. 5).

En el plano interno, también generó controversias y se realizaron distintos análisis, mientras que, para algunos, “el giro argentino en las relaciones con Irán se debió a una cuestión pragmática debido al aumento del comercio bilateral en una coyuntura internacional de baja de precios de los commodities” (Simonoff, 2014, pp. 66-67). Para otros, tenía que ver con la intención de encontrar la “verdad”.

Por último, se encontraban los sectores de la oposición los cuales argumentaron que la actitud del gobierno de Cristina Fernández se debía a un realineamiento regional con el “Eje del Mal” sudamericano (Venezuela, Ecuador y Bolivia). La novedad del acuerdo residió en que dinamitaba “los fundamentos de la política exterior kirchnerista, que se basaba en un discurso revisionista sobre un fondo prooccidental.” (Malamud, 2013, p. 4 en Simonoff, 2014, p. 67)

El “memorándum de entendimiento” preveía la creación de una “Comisión de la verdad” integrada por 5 juristas internacionales (dos elegidos por cada país y uno consensuado) para analizar qué ocurrió en el atentado.

Un año más tarde fue aprobado por el Congreso argentino, pero fue

13 Producidas por el plan nuclear del por ese entonces presidente iraní Ahmadinejad.

14 Lo que está entre paréntesis es de autoría propia.

duramente criticado por todos los partidos de la oposición y las entidades representativas de la comunidad judía. Finalmente, la justicia argentina declaró en mayo de 2014 el memorándum inconstitucional ya que consideraba que Argentina estaba renunciando a juzgar a los iraníes en su jurisdicción. Por otro lado, el Parlamento iraní nunca trató el tema, por lo que el acuerdo fue considerado nulo.

Así y todo, el contenido del memorándum fue considerado por algunos sectores de la academia como “ambiguo” “ya que la verdad para Teherán no necesariamente coincide con la verdad sostenida por Buenos Aires. (Tokatlián, 2013b, p. 11 en Simonoff, 2014, p. 67)

X. Organismos multilaterales políticos

El gobierno de Cristina Fernández también manifestó una clara presencia en los foros multilaterales, como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros. Estos últimos se constituyeron tanto en el lugar en donde se sentaba posición sobre diversos temas de incumbencia mundial, derechos humanos, lucha contra el hambre, contra el terrorismo, como de denuncia, por ejemplo, ante las medidas implementadas por los países desarrollados para enfrentar las consecuencias de la crisis del 2008, que afectaban las economías de los países emergentes.

Además, eran espacios de acción, en donde se participó activamente en misiones de paz a través del envío de tropas para realizar asistencia humanitaria ante desastres medioambientales (Cuba 2008, Paraguay 2012).

Así lo manifestó el canciller Taiana al hablar en la Cumbre para el Desarrollo de la ONU:

sólo mediante una refundación de los sistemas financieros, incluyendo la imprescindible reforma de las instituciones de Bretton Woods, con la amplia participación y representación de los países emergentes en el diseño de su arquitectura y de sus políticas, el mundo estará en condiciones de encontrar soluciones a las causas que provocaron estas crisis y a las necesidades de financiación para desarrollo. (Simonoff, 2010, p. 9)

Entre los temas más destacados en los que Argentina sentó posición en estos foros se destacan la condena al golpe de Estado realizado al gobierno constitucional de Manuel Zelaya en Honduras (2009), el envío de ayuda humanitaria en el marco de la MINUTAH (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití).

El nombramiento de Argentina al frente del G-77 más China constituyó otro de los puntos más relevantes el cual fue utilizado por el gobierno argentino para contrarrestar las críticas, tanto del ámbito de la oposición política, como de algunos académicos de que la política exterior de Cristina Fernández estaba llevando al país al aislamiento.

La presencia de Argentina en los organismos multilaterales quedó demostrada cuando fue elegida casi en simultáneo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2013-14) y como miembro del Consejo de Derechos Humanos para el período 2013-2015.

XI. Organismos multilaterales económicos

La amplia participación en los foros multilaterales económicos se vio reflejada en la asistencia de Argentina a los encuentros del G-20 y de la OMC (Organización Mundial de Comercio), mientras que con el Fondo Monetario Internacional la relación estuvo signada por la negociación de la deuda.

La situación de cierta estabilidad económica global durante el período 2003-07 dio como resultado una etapa muy favorable para la Argentina, que se vio reflejada en el aumento de precio de los commodities¹⁵, en un amplio crecimiento industrial y en un aumento significativo de su comercio exterior¹⁶. Esta coyuntura propició, por un lado, la inserción económica internacional y, por otro lado, la concreción de la salida del default con el grupo de acreedores soberanos.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la estrategia de desendeudamiento consistió en dividir a los deudores en dos tipos:

15 “En el ámbito económico, especialmente en la dimensión comercial, Néstor Kirchner transitó un período de ascenso lento pero persistente de precios de los commodities, especialmente de la soja. Esto fue sumamente favorable para el país, en tanto articulado con una política de tipo de cambio competitivo favoreció una balanza comercial positiva y, simultáneamente, el ingreso de divisas a pesar de las restricciones financieras por el default y las negociaciones para salir del mismo. Si bien... los precios de la soja alcanzaron su máximo nivel durante la primera gestión de Cristina (2008) y a inicios de su segundo mandato (2012), el panorama cambió sustancialmente a partir de ese momento afectando el ingreso de dólares por exportaciones”. (Busso, 2016, p. 153)

16 Las principales áreas de comercialización fueron el MERCOSUR, que osciló entre un 20 y un 25 %, mientras que las otras zonas importantes (Sudeste Asiático, Nafta y Unión Europea) rondaron entre un 12 y un 20 %, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR, aproximadamente un tercio del total y el creciente aumento de llegada de productos de origen chino. (Simonoff, 2014, p. 64)

los tenedores privados, quienes tras dos fases de reestructuración con una importante reducción en 2005 y 2010, sumaron un 92 % del total, y los institucionales, donde a partir de mayo de 2002 se avanzó en un esquema de negociación de costos recíprocos y que en 2005 terminó con la cancelación de las acreencias con el FMI. (Simonoff, 2014, p. 64)

Una medida que tomó Fernández de Kirchner casi al inicio de su gestión fueron dos acciones que no resultaron conciliadoras con relación al FMI. Una fue el voto en contra en relación con la reforma del organismo que luego de esto modificó tanto su carta orgánica como la representación de todos los países dentro de su directorio. Otra fue la abstención de nuestro país en la votación para ampliar el mandato de inversión del FMI.

En 2009, con el final del gobierno del republicano George Bush, se presentaba un nuevo horizonte para la Argentina. En términos políticos, en lo concerniente a la relación bilateral había mucha expectativa por la asunción de Barack Obama. Sin embargo, en términos financieros se miraba con cautela el hecho de que los demócratas, partido al que pertenecía la nueva administración estadounidense, tenían “fuertes vínculos con el lobby de los bonistas holdout, aspecto que podría complicar la estrategia de desendeudamiento seguida por el gobierno argentino” (Simonoff, et. al, 2009, p.4).

Otro de los pendientes de la administración de Cristina Fernández en relación con la deuda era la situación de Argentina con el Club de París, esto frenaba la falta de acceso a los mercados internacionales. Los primeros intentos de acercamiento se iniciaron en septiembre de 2008, cuando la presidenta anunció que se cancelaría la deuda en un pago con reservas del Banco Central por 6706 millones de dólares. La coyuntura internacional frenó las negociaciones ya que los pocos días del anuncio cayó el Banco Lehman Brothers que desató la crisis económica global. Frente a este hecho “primó la precaución y se dejó el pago en suspenso” (Lukin, 2014).

En 2009, el gobierno nacional continuó el diálogo con los países del Club de París cancelar la deuda, de US\$ 6500 millones, en default en un plazo de 5 años como parte de un acuerdo que incluyera la apertura de las inversiones del sector privado. En ese mismo año el Ministro de Economía Amado Boudou se reunió en Nueva York con un grupo de holdouts en lo que constituyó el primer encuentro en el que se formalizaba la apertura del diálogo.

El gobierno argentino pretendía que el cierre definitivo del canje de deuda fuese leído como una señal de acercamiento con la totalidad de los organismos internacionales de crédito. Si esto se producía podía facilitar nuevos préstamos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y del Banco Mundial, entre otros.

En 2010 y 2011 la iniciativa de salida de default había quedado suspendida “porque Alemania y Japón (países que concentraban el 60 % de las acreencias) exigían como condición la intervención del FMI” (Zaiat, 30 de mayo de 2014).

Hacia 2012 la deuda externa pública era de “176 mil millones de dólares (se incrementó en unos 60 mil millones desde 2005) y estaba normalizada en un 76.3 %, un 11 % la no ingresada en el canje y un 6,5 con el Club de París” (Simonoff, 2014, p. 71).

En relación con la deuda que no ingresó en el canje del 2005 y del 2010, hubo dos cuestiones de relevancia en el segundo mandato de Cristina Fernández: “el Juicio llevado adelante en Nueva York por los fondos buitres, y la incautación por autoridades ghanesas de la fragata Libertad, ambas cuestiones involucraron al Fondo de Inversión NML Capital”. (Simonoff, 2014, p. 71)

El juicio llevado a cabo por los “fondos buitres” tuvo dos momentos para destacar en el año 2012: el primero sucedió en febrero cuando el juez Thomas Griesa estableció un tratamiento igualitario para quienes habían ingresado en los canjes; el segundo momento aconteció en noviembre cuando dictaminó que Argentina debía pagar 1.200 millones de dólares. El gobierno argentino realizó una nueva presentación apelando este último fallo lo que motivó una nueva presentación argentina, la cual recibió el apoyo internacional del gobierno norteamericano de Barack Obama, de la ex directora del FMI, Anne Krueger y de los bonistas que entraron en el canje. A su vez también logró el apoyo regional el cual se hizo manifiesto en las reuniones del Mercosur y de la UNASUR. Más allá de estos apoyos, no se resolvió la cuestión de fondo.

El reclamo de los “buitres” llegó hasta la Corte Suprema de Estados Unidos, país en donde están radicados los fondos de inversión acreedores de Argentina, que en junio de 2014 falló en contra de nuestro país, dejando firme la sentencia del juez Griesa. En respuesta de ello el gobierno argentino decidió continuar con el pago de los acreedores de los bonos reestructurados, pero los pagos fueron retenidos por la justicia norteamericana por lo que el país ingresó en un “default selectivo”, situación que sucede cuando un deudor acuerda con una parte de los acreedores y entra en default con quienes no llegó a una renegociación.

En relación con la incautación de la fragata Libertad en el puerto africano de Ghana, al llegar la embarcación al puerto africano en octubre de 2012 se hizo efectivo el embargo solicitado por el fondo inversor NML Capital. Tras 74 días de detención y luego de un reclamo que no fue favorable para Argentina en Naciones Unidas, la Fragata fue liberada por un fallo del Tribunal del Mar.

Finalmente, a pesar de que desde los comienzos del primer gobierno de

Cristina Fernández se manifestó la intención de acordar el financiamiento de la deuda con el Club de París, esto se hizo posible recién casi al final de su segundo mandato (2014). El por entonces ministro de Economía Axel Kicillof llegó a un acuerdo con los países acreedores según el cual se otorgaba el plazo de 5 años para el pago de USD 9700 millones. De esta manera, y a pesar de las presiones externas e internas, "Argentina definió la salida del default con 16 de los 19 países miembros del Club de París sin la supervisión del FMI" (Zaiat, 30 de mayo de 2014).

A pesar de los vaivenes en las negociaciones que finalizaron en los acuerdos alcanzados en el período 2003-2015 la deuda externa sigue siendo un tema pendiente para nuestro país. En el gobierno de Mauricio Macri se abrió una nueva etapa en la historia del endeudamiento argentino que será tratada en el próximo capítulo de esta obra.

XII. Malvinas

Durante las gestiones de Fernández de Kirchner, Argentina continuó manifestando el reclamo de soberanía en todos los foros internacionales de los que fue partícipe. En el último tramo de su primer gobierno, la cuestión Malvinas giró en torno a la explotación de petróleo en aguas soberanas argentinas, al rechazo de los ejercicios militares. Esto se vio plasmado en el reclamo que hizo la presidenta en el marco de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas.

Hacia finales de 2011, el Mercosur decidió no permitir el arribo a sus puertos de naves con bandera de Malvinas. Esta medida tuvo apoyo de Chile y no pudo ser revertida por los británicos quienes contraatacaron con una mayor presencia militar en la zona.

La comunidad internacional apoyó el inicio del diálogo entre Argentina y Gran Bretaña. Esto se vio reflejado en las más de 40 resoluciones que al respecto se firmaron en Naciones Unidas. Estados Unidos, por ejemplo, reconoció "la gestión de facto del Reino Unido" aunque aclaró que no tomarían "posición con respecto de la soberanía" (Simonoff, 2014, p. 73). Por su parte, China apoyó el reclamo argentino, teniendo en cuenta que comparte con nuestro país la defensa del principio de "integridad territorial". En contrapartida nuestro país defendió la política de "una sola China" que implica el no reconocimiento de independencia Taiwán y el Tíbet (Russell y Tokatlian, 2015, p. 254). Rusia fue otra de las potencias que apoyó el pedido de inicio de negociaciones con Gran Bretaña por las Malvinas.

Al comenzar el segundo mandato de Fernández de Kirchner, uno de los puntos destacados fue su encuentro entre el entonces Primer Ministro Británico, David Cameron en la reunión del G-20 que se celebró en Los Cabos (México). En esa oportunidad, Cameron le manifestó la intención de realizar un plebiscito en las islas, valiéndose del principio de autodeterminación de los pueblos, mientras que la presidenta argentina le hizo entrega de un sobre con las resoluciones de Naciones Unidas que promovían el inicio del diálogo.

Los cruces continuaron meses después en la Asamblea de Naciones Unidas, cuando Fernández hizo alusión al rechazo que los británicos manifestaron respecto de comenzar las negociaciones. Además, manifestó el “doble standard” que algunos países aplicaban apoyando a Gran Bretaña teniendo en cuenta que este último país era miembro permanente del Consejo de Seguridad, hecho por el cual hacía caso omiso a las resoluciones de los foros internacionales y regionales.

En el año 2013, al cumplirse 180 años de ocupación británica en las islas, Fernández le envió una carta pública a Cameron invitándole a cumplir las resoluciones de Naciones Unidas. Asimismo, Argentina mantuvo su estrategia de sumar adhesiones internacionales a favor de las negociaciones. Para esos meses, dos hechos movieron la brújula en la cuestión Malvinas: la fallida inclusión de representantes de los kelpers¹⁷ en una reunión en la que iban a participar el canciller argentino Tímerman y miembros del Foreign Office, y la convocatoria de un plebiscito por el que los kelpers debían decidir si querían continuar bajo la soberanía británica o no.

A finales de ese año, una muestra de la importancia que el gobierno le imprimía a la cuestión Malvinas fue la creación de la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, a cargo de Daniel Filmus.

En 2014, el gobierno argentino presentó el plan “Pampa Azul”, por el cual se iniciaba un nuevo camino en la investigación marina en nuestro país. Uno de los objetivos de dicho trabajo era el de analizar los efectos de la explotación del espacio marítimo aledaño a las Malvinas por parte de los británicos.

Siguiendo la misma línea, en el último tiempo la administración Fernández continuó con el reclamo de inicio de conversaciones y con la denuncia penal ante la justicia argentina por el incumplimiento de la Ley N° 26.915¹⁸ en

17 La negativa de Argentina se basaba en que “la comunidad internacional no aceptaba terceras partes” en las negociaciones.

18 Esta denuncia penal se efectuó en aplicación de la Ley N° 26.915, que modificó la Ley N° 26.659 referida a las condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina, para incorporar la responsabilidad penal en que incurrirán las personas físicas y jurídicas que, sin la autorización del organismo competente, realicen actividades de exploración o explotación de hidrocarburos en

relación con las actividades de exploración de hidrocarburos desplegadas por empresas licenciatarias del gobierno isleño.

Para inicios del mes de junio, se aprobó una Declaración sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, llamando una vez más al Reino Unido y a la República Argentina a reanudar las negociaciones sobre la disputa de soberanía.

A pesar de los numerosos intentos de Argentina por retomar el diálogo, el Reino Unido se negó durante las dos gestiones de Fernández de Kirchner a reanudar las negociaciones de soberanía. De esta manera estaba incumpliendo la Resolución 2065 de Naciones Unidas¹⁹.

Para el final de su gobierno, la política en relación con Malvinas también tomó nuevos rumbos muy distintos a los que se habían llevado a cabo en los 8 años de su gestión.

XIII. Reflexiones Finales

De acuerdo con lo visto a lo largo de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, tanto desde los hechos como desde el análisis académico, notamos la tendencia a discutir dos ejes básicos: si la política exterior argentina estaba en camino o no hacia el aislamiento y cómo la cuestión ideológica la condicionaba.

Por otro lado, observamos cómo el acercamiento a China ha planteado el alejamiento del socio tradicional argentino, Estados Unidos. En pos de ello, cuestiones como el fin de la guerra fría y los valores que representan al gobierno desde la presidencia de Néstor Kirchner, hacen pensar en una nueva lógica centrada en el fortalecimiento de los lazos con los países de América Latina.

El resurgimiento de potencias emergentes y el descrédito que Estados Unidos nos marca, tanto desde el punto de vista institucional como desde los medios de comunicación, un rearme de la cuestión mundial, contradiciendo los valores que ambos representan con relación a la defensa de la democracia. Hechos de tinte doméstico, como el enfrentamiento con la ex Terrabusi, el conflicto con el campo, o de índole internacional, como “las valijas de Antonini Wilson”, han marcado quiebres en este desarrollo.

el lecho o en el subsuelo del mar territorial o en la plataforma continental argentinos. (Gómez, 2016: 2)

19 Que desde diciembre de 1965 reconocía la existencia de una disputa de soberanía entre el Reino Unido y Argentina con relación a las Islas Malvinas. Dicha resolución encuadraba la cuestión en un conflicto de índole colonial e invitaba a resolver la situación.

Por otro lado, la cuestión de la negociación de la deuda y el Club de París, la cual se vio impedida por el estallido de la crisis de 2008 y el caso Wilson, han mostrado una alianza de los destinos típicos comerciales de estos países, en contra del nuestro. Asimismo, observamos puntos en común con el gobierno; con relación a Europa particularmente, la cuestión de los derechos humanos.

Algunas lecturas con relación al accionar del gobierno de Fernández de Kirchner plantean que el eje de la discusión está en definir a su política exterior como un poder blando entendido este en el sentido de los valores que conlleva la política exterior y, sobre todo, en el sentido de la capacidad de persuasión de esa política, resultante de la tensión que provoca en la misma y de la atracción que genera en otros autores. (Miranda, 2018, p. 124)

Mientras que otras, como las de Anabella Busso, están de acuerdo con la definición de Russell y Tokatlian de “país aislado”:

no tenemos aquí una sociedad ensimismada, una elite autocentrada ni una dirigencia resentida. Más allá del estilo centralizado del gobierno y de su decisión de diseñar las políticas desde sus propios criterios, este ha mantenido su nivel de participación en la esfera global (ONU, OMC, G20, G77, Cumbre de Seguridad Nuclear) y, en el ámbito regional, se ha involucrado en proyectos de concertación e integración afines a su perfil ideológico. (Busso, 2015, p. 296)

En este artículo, coincidimos con la mirada de Busso para quien:

la intención de ambos gobiernos kirchneristas de identificar el proceso de conformación de la política exterior con los de otras políticas públicas y ligarla con las necesidades y demandas del Estado y la sociedad. La ausencia de sutileza política y los desatinos diplomáticos han generado, en ocasiones, obstáculos para la inserción del país. (Busso, 2015, pp. 296-297)

Más allá del debate en torno a si hubo o no políticas de Estado, si Argentina fue un “país aislado”, el accionar del gobierno estuvo ligado a su perfil ideológico, el cual condicionó el diseño de su política exterior.

Referencias bibliográficas

Busso, A (2015). “La Argentina kirchnerista, ¿aislada o integrada?” En Gervasoni, Carlos y Peruzotti, Enrique (Ed.) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires, Debate.

Busso, A (2016). “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios

hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?" en *Revista Relaciones Internacionales* nº 50/2016 – (143-170) ISSN 1515-3371.

- Calle, F (2008). "Algunas reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la Política Exterior Argentina a comienzos del siglo XXI". En: *Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales*. Nº 1, Buenos Aires, septiembre de 2008, 7-13.
- Cisneros, A (14 de noviembre de 2014). "A los cancilleres de los gobiernos kirchneristas se les reprochará su política exterior de aislamiento". *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2014/11/14/1608896-a-los-cancilleres-los-gobiernos-kirchneristas-se-les-reprochara-su-politica-exterior-aislamiento/>
- Cisneros, A (2014). *Apuntes para una Política Exterior Post Kirchnerista. Hacia políticas exteriores de Estado*, Buenos Aires, Planeta.
- Escudé, C (29 de junio de 2010). "El mito del aislamiento". *La Nación*, Buenos Aires.
- Escudé, C (2012) *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires, Lumière.
- Escudé, C (2014) "El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico". Presentado en el Congreso de FLACSO/ISA, Organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la International Studies Assosation.
- Lukin, T (29 de mayo de 2014). "El acuerdo en París bien valió el desvelo". *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-247345-2014-05-29.html?mobile=1>
- Míguez, M C (2013). *Los partidos políticos y la política exterior*. Buenos Aires. Ariel.
- Míguez, M C (2017). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XX. *Revista Relaciones Internacionales*. N.º 89.2 Pp. 125-142. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5>
- Miranda, R (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política* año 20 nº39 enero. E-ISSN 2590-8669; iep – unab. Colombia.
- Natanson, J (2012). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires. Debate
- Paramio, L (2003). "Perspectivas de la izquierda en América Latina". En: *Real*

Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/37/37.pdf>

- Pérez Llana, C (2010). “Romper con el aislamiento”. En: Botana, N. *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*. Buenos Aires, Taurus. Pp. 131-182.
- Ramírez Gallegos, F (2006). “Mucho más que dos izquierdas”, en *Nueva Sociedad*, N° 205. Pp. 30-44.
- Russell, R y Tokatlián, J G (2015). “La política exterior del kirchnerismo”. En Gervasoni, Carlos y Peruzotti, Enrique (Ed.) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires, Debate.
- Sader, E (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Simonoff, A (2009 a). “Crisis financiera internacional y la inserción internacional de la Argentina”. En: *Ágora Internacional*. Año 4, N° 10, Buenos Aires. Publicación de la Asociación para la difusión de los principios de las Naciones Unidas de la República Argentina. Pp 41-47.
- Simonoff, A (2009 b). “Retenciones y Política Exterior” en *Revista Relaciones Internacionales*. Publicado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Año 18, N° 37. Pp. 187-210.
- Simonoff, A (2012). “Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001” en Morasso, Carla y Pereyra Doval, Gisela (Comp.). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Pp. 105-131
- Simonoff, A (2013). “Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)”. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Publicado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Año 22, N° 44. Pp. 147-172.
- Simonoff, A (2014 a). “¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013)”. En: *Estudos Internacionais – Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*. V.2 N° 1. Pp 61-79, ISSN: 2317-773X
- Simonoff, A (2014 b). “Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista” en Bologna Bruno (Comp), *La Política Exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Rosario.

- Simonoff, A, et. al (2009). *Informe Anual de la Política Exterior Argentina*. Centro de Reflexión en Política Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales. UNLP. Recuperado de: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/Anuario%202009/Cerpi/Informe%20anual%20pea.pdf
- Zaiat, A (30 de mayo de 2014). "La ñata contra el vidrio". *Página 12*. El País. Sección Opinión. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247416-2014-05-30.html?mobile=1%20Zaiat>

4

VOLVER AL MUNDO

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MAURICIO MACRI (2015-2019)

Pablo Bezus²⁰

Resumen: El gobierno de Mauricio Macri imprimió a la política externa un giro profundo respecto a la orientación previa, ensayando una “vuelta al mundo” que se oponía al “aislamiento” del gobierno anterior. En los hechos, esto significó una preferencia por los vínculos con las potencias tradicionales y una política orientada primariamente a la búsqueda de mercados e inversiones. En este capítulo analizamos dicha orientación partiendo, primeramente, de la propia lectura que hace la administración Cambiemos de la política internacional y la formulación de sus objetivos en esta materia. Tras este análisis general, procedemos a sintetizar las principales características y los hechos destacados de estos años ateniéndonos al ordenamiento geográfico seguido en los informes del CerPI: primero, la región y el Mercosur; segundo, las relaciones con Estados Unidos; tercero, los vínculos con China, Rusia, África y el Medio Oriente; y, finalmente, la cuestión Malvinas.

PALABRAS CLAVE: MAURICIO MACRI; POLÍTICA EXTERIOR; CAMBIEMOS; ARGENTINA Y EL MUNDO.

²⁰ *Pablo Bezus*: Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Maestrando en Filosofía Política por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP.

I. Introducción

En retrospectiva, la política externa sería, tras la derrota electoral de 2019 ante el Frente de Todos, uno de los aspectos de la gestión 2015-2019 que el gobierno de Cambiemos más reivindicaría, uno de los aciertos de la gestión que, a diferencia de su acción en otros campos, muy especialmente el económico, no debía ser, desde su óptica, objeto de autocrítica. Así, en la rendición de cuentas que el presidente Mauricio Macri presentó por cadena nacional en diciembre de 2019, a pocos días de entregar el mando del país a su sucesor, Alberto Fernández, se habla de una “integración inteligente al mundo”²¹, como opuesta al relacionamiento de base puramente ideológica con que asociaban la política del kirchnerismo. A modo de resumen, el texto indica: “Después de años de encierro y confrontación, volvimos a tener un rol positivo en la escena global” (Juntos por el Cambio, s.f.), lo que discursivamente se articula en el eslogan “Volvimos al Mundo” (Página 12, 23 de enero de 2016). Se habla de una política de inserción pragmática, inteligente, equilibrada, libre de sesgos ideológicos que buscaba recuperar para la Argentina un lugar en el escenario internacional.

Esta es, naturalmente, la lectura de la propia gestión, pero nos sirve para detectar uno de los primeros elementos fundamentales que caracterizaron la política externa en el gobierno de Mauricio Macri. En efecto, la idea de “volver al mundo” refleja la voluntad de recuperar un alineamiento con el mundo occidental, cercano a Estados Unidos y Europa, especialmente, en detrimento de la diversificación de relaciones a la que el gobierno anterior venía apostando. Basta observar el orden en que el gobierno saliente presentaba los hitos de su política exterior: primero, la organización de la cumbre del G20 en 2018; segundo, el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea; tercero, la promoción de la democracia y los derechos humanos, seguido inmediatamente de la cuestión venezolana y la articulación de acciones a través del Grupo Lima. Siguen la cuestión Malvinas, en la que se destaca el abandono del “diálogo confrontativo” y la apuesta por un “diálogo franco y abierto” que permita reconstruir “la confianza bilateral”, y la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, linkage establecido con la agenda norteamericana.

²¹El resumen fue recuperado de: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/integracion/>. A su vez, guarda similitudes con el balance que Macri hizo en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019, objeto de análisis de Simonoff en la presentación del último informe semestral de la política exterior de su gobierno (2019b).

La política externa del gobierno de Macri estuvo dirigida formalmente por dos cancilleres. Susana Malcorra ocupó ese lugar desde diciembre de 2015 a junio de 2017. Ingeniera electrónica, Malcorra venía con una destacada experiencia en el sector privado y en organismos internacionales y había sido, desde 2012 y hasta su asunción en la cancillería argentina, jefa de gabinete del entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon (Infobae, 24 de noviembre de 2015). Su salida abrupta en 2017, alegando motivos personales, tras su fracasado intento de ser nombrada secretaria general de la ONU y las diferencias y tensiones que tenía con el jefe de gabinete, Marcos Peña, y el secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo (Kirschbaum, 3 de junio de 2017), llevaron al cargo a Jorge Faurie, hasta entonces embajador en Francia. Se trata de un diplomático de carrera especializado en ceremonial y protocolo, que había sido de hecho jefe de Protocolo durante el gobierno de Carlos Menem, embajador en Portugal y vicescanciller durante la gestión de Ruckauf al frente del ministerio de Relaciones Exteriores (La Nación, 29 de mayo de 2017).

El cambio de cancilleres puede tomarse como un criterio importante al momento de dividir el período para su estudio. Evidentemente, otros hechos resultan también determinantes de los lineamientos de la política externa, como la asunción, en 2017, de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos, o el inicio de un nuevo período de endeudamiento con el FMI en mayo de 2018, anunciado tras una corrida cambiaria que llevó el dólar, en el día del anuncio del inicio de conversaciones, a más de \$23 (Franco, 8 de mayo de 2018). El presente capítulo respetará, sin embargo, el criterio geográfico seguido en la elaboración de los informes semestrales del CeRPI, el cual se desprende, a su vez, de la estructura geográfica que Malcorra determinó para la PEA en su visita al senado en mayo de 2016 (HSN, 2016).

II. Lectura inicial y objetivos de la PEA en la era macrista

¿Cuál fue la lectura inicial del gobierno respecto a la política externa? En una entrevista concedida al *Council of Foreign Relations* a poco más de dos meses de asumir, Malcorra traza un paralelo entre los tres objetivos planteados por Mauricio Macri para su presidencia y los objetivos que ella, análogamente, plantea para la política externa: la eliminación de la pobreza, la lucha contra el narcotráfico y la unión de los argentinos (Council of Foreign Relations, 9 de febrero de 2016).

El primer objetivo se proyecta, en la política externa, en una búsqueda

de generar confianza y atraer así inversiones que generen trabajo en el país. Había que convertir a Argentina en un lugar “interesante para invertir” y “hacer negocios de forma madura” (Council of Foreign Relations, 9 de febrero de 2016). En este sentido, Malcorra destaca la temprana eliminación en el país de las trabas a las exportaciones e importaciones y la resolución del desdoblamiento cambiario en el país; esto será ratificado por Macri en la Asamblea General de la ONU de 2018, cuando asegure que dichas medidas apuntaban a explotar el “potencial para ganar lugar en los supermercados del mundo” de la Argentina (Macri, 2018), lo que llevaría, sin embargo, a una reprimarización de las exportaciones del país (Simonoff, 2017^a, p. 2).

El segundo objetivo, que parte de un diagnóstico según el cual hay una interconexión entre el narcotráfico en América y Argentina y grupos extremistas de África Occidental, permite establecer una agenda compartida con Estados Unidos en materia de seguridad (Simonoff, 2016b, p.4).

En el caso del tercer objetivo, la relación entre los objetivos de política interna y externa resulta menos clara. En la política doméstica, Macri intentaba construirse como el presidente que dejara las confrontaciones de lado, que abandonara la grieta en una especie de síntesis superadora en la cual se atendieran no las diferencias ideológicas entre los actores del sistema político sino los problemas concretos que existían y que poseían soluciones técnicas. La idea discursiva era que las divisiones no llevaban a ningún lado. Independientemente de cualquier análisis de esto, Malcorra entiende este objetivo, a nivel interno, como una “reconstrucción de las instituciones democráticas”, y a nivel externo, como un compromiso asumido por el país en los acuerdos y convenciones firmados por el país en este sentido.

Estos objetivos se proyectan en una división geográfica en tres niveles o círculos concéntricos: el vecindario, las potencias (Estados Unidos, Europa, China y Rusia) y África y el mundo árabe.

Respecto al primero, Malcorra define al vecindario como la primera prioridad, haciendo particular referencia a Brasil y al Mercosur. En este sentido, se proyecta una política activa y se valora al Mercosur, aunque ya no como la herramienta privilegiada para vincularse económicamente con el mundo sino como una más entre otras, todas las cuales deben aprovecharse según las circunstancias y teniendo como guía al interés del país. Las prioridades estarán atravesadas en la gestión macrista, fundamentalmente, por priorizar las cuestiones económicas por sobre las políticas en el relacionamiento con la región, por la búsqueda de cerrar un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, por potenciar la proyección hacia el Pacífico a través de un acercamiento hacia la Alianza del Pacífico y, finalmente, por la cuestión nodal en la agenda latinoamericana y que es un punto de contacto

ineludible en la relación con Estados Unidos: la crisis política, económica y humanitaria de Venezuela.

Respecto de la segunda área de proyección de la política externa, vemos cómo están incluidas en esta las grandes potencias: las tradicionales (Estados Unidos y Europa) y las emergentes (Rusia y China). Es evidente, por la orientación ideológica del gobierno macrista, la preferencia por el primer grupo. En el caso de Europa, como ya dijimos, es prioritaria la búsqueda de un acuerdo de libre comercio a partir del Mercosur. Respecto a Estados Unidos, asistiremos a una reconstrucción de las relaciones desgastadas durante el período kirchnerista, que apunten a una mayor complementación económica (incluso se llegará a plantear el objetivo de alcanzar un acuerdo de libre comercio con el país del norte²²) y un mayor alineamiento político que incluye “un acercamiento a este en la agenda de seguridad por los temas de terrorismo y narcotráfico” (Simonoff, 2016b, p. 5). Respecto a Rusia y China, la agenda proyectada es menos clara, pero es destacable cómo la gestión comienza con la revisión de la Asociación Estratégica Integral firmada entre Argentina y China en 2014. Debe destacarse, sin embargo, la proyección al Pacífico que el gobierno busca impulsar, ya mencionada antes respecto de la intención de formar parte de la Alianza del Pacífico. En la citada entrevista de Malcorra, la canciller habla de hecho de una “falsa dicotomía” entre el Pacífico y el Atlántico. El proyecto original parecía formar parte de los dos grandes acuerdos comerciales que Obama impulsaba, el TTP (*Trans-Pacific Partnership*) y el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) (Simonoff, 2016b, p. 7), objetivo frustrado tras el triunfo de Trump, quien, con su retorno a una política más proteccionista y aislacionista (resumida en su lema *America first*), dejaría de lado estos proyectos.

Finalmente, el relacionamiento con África y el mundo árabe está basado fundamentalmente en la promoción de agronegocios y la agenda de seguridad (Simonoff, 2016b, p.6).

En lo que sigue, analizaremos de manera resumida la política externa del gobierno macrista según el siguiente orden: 1) el vecindario, con especial atención al rol asignado al Mercosur, la búsqueda de un ALC con la UE y el abordaje de la cuestión venezolana; 2) Estados Unidos, donde consideraremos los proyectos de acercamiento en materia económica, el impacto del cambio de gestión y el apoyo recibido por el gobierno norteamericano en sus negociaciones con el FMI; 3) el relacionamiento con Rusia, China, África y el mundo

22 Lo dijo el ministro de Producción, Francisco Cabrera, en 2016, aunque Malcorra aclaró luego que se trataba de una “*idea aspiracional*” (Felli y Sánchez, 2017^a, pp.30-31).

árabe; 4) el tratamiento de la cuestión Malvinas.

III. El vecindario: el Mercosur, las preferencias bilaterales y la cuestión de Venezuela

La región o el vecindario, entendido como una prioridad, tiene como objetivos generales utilizar las plataformas existentes para alcanzar acuerdos que permitan ampliar la escala comercial y proyectarse hacia el Pacífico. En ese sentido, desde el primer momento se buscará utilizar al Mercosur como una puerta de entrada a Europa, a partir de la concreción de un Acuerdo de Libre Comercio, y para entablar negociaciones con la Alianza del Pacífico (Bezus, *et al*, 2017b). A su vez, esta proyección hacia el Pacífico determinaría el estrechamiento de relaciones con Colombia (país en el que apoyará el proceso de paz entre el gobierno y las FARC), México (especialmente a partir de la llegada de Trump, pues, ante la intención del presidente norteamericano de revisar el tratado de libre comercio con México y Canadá, el gobierno argentino leyó que había allí una oportunidad de aumentar la exportación de productos hacia México) y, especialmente, con Chile (país con el que se mantendrá una nutrida y muy activa agenda de actividades bilaterales) y el alejamiento general de los países del Eje Bolivariano. A este respecto, ha de destacarse la incorporación de Argentina como miembro observador a la Alianza del Pacífico y la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con Chile. Dicho acuerdo implica una “agilización de los trámites para los intercambios comerciales [...], la eliminación de barreras para productos agropecuarios y manufacturados, la reducción de costos de transacción y la eliminación del roaming” (Bezus, *et al*, 2019^a, p. 3), a la vez que abre una ventana de oportunidad para aumentar las exportaciones de gas a Chile. En términos de integración, el acuerdo hubiese implicado un relativo debilitamiento del Mercosur, ya que sería el primer TLC que Argentina firma por fuera del organismo regional.

El Mercosur, sin embargo, intentó ser utilizado como la plataforma desde la cual alcanzar diversos acuerdos de liberalización comercial. Por ejemplo, con la Alianza del Pacífico, donde avanzaron negociaciones y tuvo lugar, en 2018, la primera Cumbre entre los presidentes de ambos bloques. También hubo contactos fluidos para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Canadá, Singapur y la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio, compuesta por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). En todos estos casos primó la utilización del Mercosur como un esquema de integración económico, reduciendo el contenido político de la asociación. La UNASUR, por otro lado, fue

directamente abandonada: primero, en 2018, Argentina suspendió su participación junto a otros cinco países (Amarra Poyas, 21 de abril de 2018); luego, en abril de 2019, Argentina denunció el tratado y se retiró del organismo (Cancillería Argentina, 2019), seguido de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, por la situación crítica que atravesaba el organismo y el alto contenido ideológico que se consideraba tenía.

Respecto del tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE, en 2019, casi entrando en período de campaña electoral, el canciller Faurie anunció el alcance de un acuerdo. La información sobre el acuerdo, que a posteriori, como se verá en la sección referida a Alberto Fernández, quedó en un limbo, fue proporcionada por Cancillería: a) desde el lado de Europa se eliminan el 93% de los aranceles sobre las exportaciones del Mercosur y el 7% restante recibe un trato preferencial; en el caso de los bienes industriales la liberalización se da casi en el 100%; en el sector agrícola, Europa libera el 99% de las importaciones, 81,7% mediante eliminación de aranceles y 17,7% mediante cuotas de importación; b) del lado del Mercosur, se liberalizan el 90% de las importaciones correspondientes a la UE, pero en el caso de la industria se obtienen plazos de hasta 15 años para hacerlo, a modo de transición (Bezus, *et al*, 2019b: p.5). El acuerdo fue más un anuncio efectista en contexto electoral que una hoja de ruta real sobre la que avanzar: además de que el candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, triunfador en las PASO de agosto, rechazó el acuerdo por no ser conveniente para nuestro país, la aprobación efectiva del acuerdo para su entrada en vigor hubiera demandado la aprobación de los congresos de todos los países del Mercosur y del Parlamento Europeo.

Por otra parte, la crisis existente en Venezuela y sobre todo en Brasil, con su recesión, el juicio político y destitución de Dilma Rousseff y la asunción de Michel Temer, generaron para Argentina la oportunidad de convertirse en portavoz de Latinoamérica, lo que el gobierno intentará aprovechar (Bezus, *et al*, 2017^a, p. 11). A este respecto, la posición de Macri respecto al proceso realizado contra Rousseff fue moderada: rechazó expresarse de forma crítica, como otros países identificados con el Eje Bolivariano que definieron al juicio político como un golpe (Ceuninck y Zapata, 2016b, p. 11). Una vez consumada la destitución de Rousseff, la Cancillería emitió un comunicado expresando que nuestro país “respeto el proceso institucional verificado en el hermano país y reafirma su voluntad de continuar por el camino de una real y efectiva integración” (Ceuninck y Zapata, 2016b, p.13). El cambio de gobierno, con el interregno de Michel Temer y luego la llegada de Jair Bolsonaro, traería para el gobierno argentino una coincidencia en los intereses de flexibilizar el Mercosur y la prioridad de alcanzar un acuerdo con la Unión Europea.

Por otra parte, y en lo que constituye un capítulo aparte pero fundamental en todo el período, asistiremos a un progresivo endurecimiento de la postura hacia Venezuela, conforme la crisis en el país se agudizaba. Endurecimiento porque, aunque desde un primer momento el presidente Macri denunció la presencia de presos políticos en el país y la crisis política, social y humanitaria, la canciller Malcorra apostó por preservar el tratamiento de la cuestión venezolana dentro de los márgenes institucionales, por ejemplo, evitando la utilización del principio democrático sostenido en la Carta Democrática Interamericana (Zapata y Ceuninck, 2016b, p.3-4). En el seno del Mercosur se analizó la situación, llamando al diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición, y luego, en septiembre de 2016, en parte para evitar el paso de la presidencia *pro tempore* del organismo a Venezuela, se emitió una declaración conjunta que otorgaba un plazo de tiempo limitado a Venezuela para cumplir con las obligaciones necesarias en orden a concretar su adhesión al Mercosur (Ceuninck y Zapata, 2016b, p.18). En diciembre esto se cristalizará en la suspensión del país (Bezus, *et al*, 2017^a, p.14) y, ya en 2017, la aplicación del Protocolo de Ushuaia (Bezus, *et al*, 2017b: p.7). También en lo discursivo se fue reflejando el endurecimiento de la postura del gobierno: en 2017, Macri diría que “Venezuela no es una república” (Bezus, *et al*, 2017^a, p.15), mientras que luego, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 2018 hablaría de una “dictadura venezolana” (Bezus, *et al*, 2018b, p.5). En términos generales, la posición argentina ante la cuestión venezolana se articuló a través del Grupo de Lima, formado en agosto de 2017, del que participaban además de nuestro país Chile, Brasil, Colombia, México y Perú, entre otros, y, tras la conformación de la Asamblea Constituyente, se definió su no reconocimiento, el papel de Juan Guaidó como presidente encargado del país y, con todo, el rechazo a una intervención en el país, con la convicción de que la crisis venezolana debía ser resuelta por los propios venezolanos.

IV. Estados Unidos: Fortaleciendo el vínculo

La gestión macrista buscó desde el primer momento reconstruir los desgastados vínculos con Estados Unidos, lo que fue bien recibido en el país del norte. Las primeras señales en este sentido fueron la visita al Foro de Davos en febrero de 2016, el acuerdo con los holdouts para salir de la situación de *default*, el temprano recibimiento que el presidente Barack Obama realizó al embajador elegido por Macri en Estados Unidos, Martín Lousteau, y, por supuesto, la visita de Obama en marzo de 2016, apenas tres meses después de

haber asumido Macri, que fue, además, la primera visita de un presidente estadounidense a Argentina desde la Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata.

La visita de Obama fue cuestionada, en su momento, por la fecha en que tuvo lugar: 23 y 24 de marzo, es decir, en el 40º aniversario del golpe de Estado de 1976. A este respecto, la visita del jefe de Estado norteamericano tuvo como resultado, según fuera anunciado previamente por la colaboradora en política exterior de este, Susan Rice, el inicio de un proceso de desclasificación de documentos estadounidenses relativos a la dictadura militar. La primera desclasificación de este tipo de archivos había tenido lugar en la década de los noventa, durante la gestión de Bill Clinton, y había aportado pruebas en los juicios de lesa humanidad (Felli y Sánchez, 2016^a, p.3). La desclasificación acordada entre Macri y Obama se convertiría en una continuidad entre la gestión del demócrata y su sucesor republicano, Donald Trump: la última entrega de archivos tendría lugar en abril de 2019 y, al finalizar, se convirtió en “la mayor desclasificación de archivos del gobierno de Estados Unidos directamente a un gobierno extranjero de la historia” (Felli y Marcotti, 2019b, p.4).

En la cumbre del 23 de marzo de 2016, Macri y Obama anunciaron oficialmente el relanzamiento de las relaciones bilaterales, coincidiendo en una agenda de lucha contra el terrorismo a propósito de la condena a los atentados de Bruselas sucedidos el día anterior a la llegada de Obama a Argentina y avanzando en la firma de diversos convenios de cooperación sobre temas de seguridad, comercio y lucha contra el narcotráfico (Felli y Sánchez, 2016^a, p.4). Más concretamente, en materia de seguridad se propusieron intercambios y cursos para el personal argentino por parte de organismos de seguridad norteamericanos; en lo económico se firmó un acuerdo marco para propiciar la llegada de inversiones estadounidenses a Argentina, un memorándum de entendimiento para intercambiar información de inteligencia financiera que permita combatir el lavado de dinero y el crimen organizado asociado a este entre las instituciones responsables de esta cuestión de ambos países, y se dieron los primeros pasos para facilitar el proceso burocrático necesario para los argentinos que viajan a Estados Unidos (Felli y Sánchez, 2016^a, p.4). Esta última cuestión avanzaría a partir de la puesta en marcha de un nuevo programa que buscaba flexibilizar el visado norteamericano a partir de la exención de entrevista de visa para los menores de 16 y mayores de 66 años y no tengan antecedentes penales (Felli y Sánchez, 2016b, p.12), pero se trabaría tras la llegada de Trump.

La primera parte de las relaciones argentino-norteamericanas siguieron el sendero iniciado en estos primeros meses. Así, se alcanzó un acuerdo con empresas que contaban con laudos arbitrales en el CIADI contra Argentina,

facilitando así las inversiones directas de empresas estadounidenses en Argentina (Felli y Sánchez, 2016b, p.1); se planificó una revisión de las cuentas públicas de Argentina por parte del FMI (Felli y Sánchez, 2016b, p.2); se consiguió un importante apoyo económico por parte del BID, al anunciar este que incrementaría su programa de apoyo financiero en US\$ 300 millones (Felli y Sánchez, 2016b, p.4); Argentina se incorporó como miembro observador a la Alianza del Pacífico (Di Natale, 10 de junio de 2016) y, a la vez, presentó su candidatura para ser sede de la XI Conferencia Ministerial de la OMC (objeto que lograría en 2017). Incluso se obtuvo a fines de 2016 un importante logro para Argentina: el reingreso de los limones argentinos al mercado norteamericano (la medida, aprobada por Obama en diciembre de 2016, sería sin embargo dada de baja un mes después, tras la asunción de Trump).

Tanto el hecho de la flexibilización del visado como el de la importación de limones por parte de Estados Unidos son señales de las dificultades a las que la gestión macrista debió enfrentarse con el cambio de gobierno, especialmente después de haber apostado abiertamente por el triunfo de la demócrata Hillary Clinton. El objetivo fue mantener los avances realizados y continuar en el mismo sentido; no sería equivalente, sin embargo, la política globalista de Obama que la proteccionista de Trump (política que, de hecho, reniega del multilateralismo que el macrismo tenía casi como bandera). En la llamada telefónica mantenida en febrero de 2017 entre los dos mandatarios el punto central fue la cuestión venezolana. Vimos, de hecho, cómo hubo un endurecimiento de la postura argentina con respecto a Venezuela. Más tarde, en abril de 2017, tendría lugar el encuentro entre Macri y Trump en Estados Unidos. La cuestión de Venezuela y la agenda de seguridad volvieron a ser ejes centrales de la conversación, pero el presidente argentino intentó introducir un tema económico: cómo destrabar las exportaciones argentinas de limones y biodiésel al país del norte (Felli y Sánchez, 2017b, p.2).

En resumen, si bien la relación fue armoniosa, no se vislumbró con Trump el mismo dinamismo que la relación bilateral tuvo con el gobierno de Obama, en parte por la menor prioridad que el republicano le asignó a la región en su política externa. Y, sin embargo, Trump tendría un papel central en los dos últimos años de gestión macrista. Nos referimos, naturalmente, al rol que el presidente norteamericano jugó en la concesión del crédito *stand by* del FMI a Argentina, su posterior ampliación y las sucesivas renegociaciones que hubo. De hecho, tanto en mayo como en septiembre, es decir, en el mes del anuncio del nuevo acuerdo con el FMI y el mes de la revisión y ampliación de este acuerdo, Macri mantuvo conversaciones telefónicas con Trump (Felli, 2018, pp.1-2).

Como último punto en este apartado debe resaltarse la realización de

la Cumbre del G20 en Buenos Aires durante noviembre de 2018, que contó con la presencia de Donald Trump y en donde incluso este mantuvo una reunión con el mandatario chino, Xi Jinping, en medio de la guerra comercial desatada entre ambos países.

V. Rusia, China, África y el mundo árabe: A la búsqueda de mercados e inversiones

El relacionamiento con estos diversos sectores del mundo fue fundamentalmente económico, con resultados dispares y vaivenes. En el caso de Rusia, hubo intentos de profundizar una relación que, sin embargo, con el paso de la gestión perdieron fuerza. En África del norte, África subsahariana y Medio Oriente hubo vaivenes, con una proyección muy activa en los primeros años de gobierno que fue perdiendo una relativa intensidad hacia el final de este; el objetivo central fue la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversiones, pero la coyuntura determinó que en algunos momentos el relacionamiento pasara a ser más político, en temas de seguridad y condena al terrorismo (López Olivera, *et al*, 2017b: p.10, 12). En el caso de China se profundizó la relación bilateral mediante un contacto fluido entre las autoridades de los dos países y una serie de acuerdos alcanzados.

El segundo plano en el que fueron ubicadas estas potencias se refleja en el hecho de que, contrariamente a lo que sucedió con Estados Unidos, como vimos en el apartado anterior, la nueva gestión solo empezó a abordar las relaciones con estas pasado el verano de 2016. En ese sentido, se retomaron los contactos con Rusia y China a partir de los viajes de la canciller Malcorra a ambos países, en abril y mayo respectivamente, a los cuales se intentó ubicar como socios estratégicos (López Olivera, *et al*, 2016, p.1).

Durante su visita a Rusia, Malcorra se reunió con su par Sergéi Lavrov y coincidió con este en la necesidad de continuar cooperando en el ámbito multilateral, expandir y diversificar el comercio bilateral y profundizar la cooperación en cuestiones energéticas, científico tecnológico y de seguridad (López Olivera, *et al*, 2016, p.6). El mismo año se firmó, en ese sentido, “un protocolo para la exportación de alimentos para animales” y “se avanzó en la ampliación del número de establecimientos pesqueros registrados para la exportación” (Malagamba, *et al*, 2017^a, pp.17-18). El presidente Macri viajó a Rusia en 2018 con la intención de profundizar la relación bilateral; poco tiempo después se firmó un memorándum de entendimiento para la exploración y explotación

de uranio en Argentina y otro sobre cooperación en materia de transporte ferroviario (López Olivera, *et al*, 2018, pp.4-5). La misma agenda es resaltada en la reunión bilateral que Putin y Macri tienen en Buenos Aires en 2018, en ocasión de la celebración de la cumbre del G20 en nuestro país.

Con China la relación será bastante más dinámica. Los primeros contactos se retomaron con la llegada de Malcorra a China en mayo de 2016; al tiempo que anunció el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral, hubo coincidencia en la necesidad de continuar profundizando la Asociación Estratégica Integral que Argentina había alcanzado con el gigante de oriente en 2014. Esto partirá, sin embargo, de una revisión de sus contenidos para “asegurar que dichos acuerdos estuvieran en consonancia con las prioridades del gobierno actual y que respetaban el marco regulatorio y los aspectos legales aceptados por nuestro país” (Malagamba, *et al*, 2017b, p.1), cuestión que el presidente Macri aclaró en su visita al país en mayo de 2017. Durante la gestión hubo un contacto fluido entre las autoridades de ambos países y se avanzó en negociaciones sobre diferentes temas, como ferrocarriles, energía y minería (López Olivera, *et al*, 2016, p.8). El objetivo fue abrir y expandir mercados y trabajar en la recepción de inversiones en nuestro país. En ese sentido son destacables los intentos de profundizar las actividades culturales y fomentar el turismo entre los países, las negociaciones técnicas para exportar uva de mesa, la exportación de langostinos, la firma de un acuerdo para ampliar el ingreso de carne bovina enfriada y congelada con y sin hueso, caprina y ovina y la apertura total del mercado chino a la carne vacuna, tras 15 años de negociaciones, como así también la reapertura de las exportaciones de aceite de soja al país (López Olivera, *et al*, 2018b, p.2). Ya hacia el final de la gestión, Argentina reveló, a través de su canciller Faurie, el interés en ser parte de la Franja y la Ruta (Malagamba, *et al*, 2019, pp.2-3). Por otro lado, fuera de esta profundización del vínculo económico entre ambos países, la relación tuvo su capítulo político con el recíproco apoyo que China le dio a nuestro país en el reclamo de soberanía sobre las Malvinas y el que nuestro país le dio al suyo a la política de una sola China (López Olivera, *et al*, 2016, p.9).

Respecto a Medio Oriente y África, hubo un capítulo referido a la condena de los múltiples atentados terroristas durante los años de la gestión de Macri y se destacó la colaboración humanitaria en el conflicto de Siria, incluyendo el recibimiento de refugiados en nuestro país (López Olivera, *et al*, 2016, p.12). En África, la prioridad estuvo en obtener un mercado para los productos argentinos, encontrando una oportunidad en el problema de la seguridad alimentaria en el continente, cuestión en la que se habían dado los primeros pasos durante la gestión kirchnerista (López Olivera, *et al*, 2016, p.14, 15). En ese sentido hubo un gran número de misiones comerciales que llegaron al

país, especialmente en la primera mitad del mandato de Macri. Algunos logros destacables de esta gestión son la ratificación en 2017 del acuerdo Mercosur-Egipto, tras siete años de demora (López Olivera, *et al*, 2017b, p.8) y la apertura de los mercados para la exportación argentina a Túnez de gelatina bovina comestible, abejas reinas, cueros de ungulados (López Olivera, *et al*, 2018^a, p.7) y carne vacuna (López Olivera, *et al*, 2019, p.10). Respecto a Medio Oriente, también hubo un intento de abrir y ampliar mercados, pero el principal objetivo, según lo declaró la propia vicepresidenta Gabriela Michetti en su viaje a la zona en 2017, fue la búsqueda de inversiones (López Olivera, *et al*, 2017^a, p.21).

VI. Malvinas: La apuesta a la construcción de confianza con Gran Bretaña

El tratamiento de la Cuestión Malvinas durante la gestión de Macri mostró también un cambio abrupto con respecto al que se le dio en años anteriores. Se caracterizó por bajar el perfil del reclamo de soberanía, reducir la confrontación y la retórica de alto tono en torno a la cuestión característico de los últimos años de la gestión de Cristina Fernández, apostar a la construcción de vínculos de confianza con Gran Bretaña que potencien las relaciones bilaterales entre ambos países en distintas áreas sin por eso renunciar al reclamo de soberanía, y enfocar la cuestión en torno a un perfil eminentemente humanitario.

El enfoque fue ya anunciado por el presidente Macri cuando en 2015 sostuvo que “dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Al contrario: el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución” (Gómez, 2016, p.1). La voz fue levantada en ocasiones muy puntuales, como cuando se incluyó un stand de promoción del comercio y turismo de las Islas Malvinas en la Exposición Internacional de Ganadería y Muestra Internacional Agroindustrial (EXPO PRADO) en Uruguay durante 2017 o cuando se tomó conocimiento de la realización de ejercicios militares en las Islas en octubre de 2018.

Ya la decisión de que la secretaría de Asuntos Relativos a la Cuestión Malvinas retornara a ser subsecretaría (como había sido, de hecho, hasta poco antes; Gómez, 2016: p.1) es una muestra del perfil que se le dio al tema. A modo de conclusión, Florencia Shqueitzer (2019b) diría hacia el final del mandato de Macri que “la cuestión Malvinas [...] no ha sido una prioridad. [...] El

tema ha sido abordado de forma indirecta por la gestión, reivindicando primeramente la necesidad de mantener buenas relaciones con Gran Bretaña” (p.1).

Los resultados de este nuevo enfoque de la cuestión llevaron al Comunicado Argentino Británico de septiembre de 2016 o “Pacto Foradori-Duncan”. El texto deja de lado la discusión sobre soberanía, asumiéndolo como dado, y se concentra en el impulso de políticas comerciales, la eliminación de trabas para el gas y el petróleo, pesca y embarques en las Islas, el establecimiento de vuelos entre las Islas Malvinas y terceros países de la región y el acuerdo de pautas generales para el trabajo conjunto en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, la cooperación científico-tecnológica, los derechos humanos y la agenda de género y otros temas. Además, en lo que tal vez sería el aspecto más saliente de la gestión en torno a esta cuestión, se acordó avanzar en el proceso de identificación de los caídos argentinos no identificados que se hallan sepultados en el cementerio de Darwin (Infobae, 14 de septiembre de 2016; Cancillería, 13 de septiembre de 2016).

El acuerdo fue motivo de duras críticas por significar, según lecturas diferentes a las del gobierno, un virtual incumplimiento del mandato constitucional de la Disposición Transitoria Primera del texto magno reformado en 1994, según la cual la recuperación del territorio de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur (junto a los espacios marítimos e insulares correspondientes) constituye un objetivo permanente e irrenunciable. El bloque de diputados del entonces Frente para la Victoria presentó de hecho un proyecto de resolución para rechazar de lleno el pacto (TN, 19 de septiembre de 2016), la ex presidenta Cristina Fernández expresó que la política que sustentaba tal pacto solo podía ser “explicable desde la estupidez” (Infobae, 21 de septiembre de 2016) y el ex canciller Jorge Taiana destacó el error estratégico y “lesivo a los intereses nacionales” por parte del gobierno argentino de remover los obstáculos existentes para la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, lo que significa, en definitiva, conceder la explotación a Gran Bretaña y los isleños de los recursos que se reclaman propios (Taiana, 17 de septiembre de 2016).

Entre los aspectos generales a destacar en el período encontramos: a) la presentación oficial del nuevo límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, “hecho histórico que genera una reafirmación de los derechos argentinos en el Atlántico Sur” (Gómez, 2016, p.4), el resultado de una política que comenzó durante el primer período de Cristina Fernández; b) el trabajo llevado adelante por un equipo de expertos forenses de la Cruz Roja para identificar a los argentinos no identificados que descansan en Malvinas, que finalizó en septiembre de 2017, y el vuelo de familiares de estos caídos a las Islas (Gómez, 2017, p.2, 5; Shqueitzer, 2018, pp.1-2); c) las distintas propuestas de

establecimiento de vuelos regulares hacia las Islas (Shqueitzer, 2018, p.1; 2019^a, p.3); d) la continuidad del reclamo soberano en los ámbitos multilaterales, aunque con la diferencia de tono ya aludida.

Referencias bibliográficas

- Amarra Poyas, A. (21 de abril de 2018). "Seis países suramericanos anunciaron suspender su participación en UNASUR". *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20180421-unasur-paises-miembros-retiran-bloque>
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G. y Zapata, V. (2017a). "Informe Semestral América Latina (Septiembre 2016 - Marzo 2017). Una prioridad sin objetivos específicos". En *Revista Relaciones Internacionales* N°52, segmento digital.
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G.; Mattar, Y.; y Zapata, V. (2017b). "Informe Semestral América Latina y el Caribe. La búsqueda de oportunidades (marzo - septiembre 2017)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°53, segmento digital.
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G.; Mattar, Y.; y Zapata, V. (2018a). "Informe Semestral América Latina y el Caribe. Pasos lentos, miradas esquivas. La inserción inteligente en el escenario regional (septiembre 2017 - marzo 2018)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°54, segmento digital.
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G.; Mattar, Y.; y Zapata, V. (2018b). "Informe Semestral de la política exterior argentina hacia América Latina y el Caribe: el camino de la "convergencia en la diversidad" (marzo - septiembre 2018)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°55, segmento digital.
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G.; Mattar, Y.; y Zapata, V. (2019a). "Informe Semestral de la política exterior argentina hacia América Latina y el Caribe: buscando una nueva lógica de integración (septiembre 2018 - marzo 2019)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°56, segmento digital.
- Bezus, P.; González Ceuninck, A.; Iglesias, G. y Zapata, V. (2019b). "Informe Semestral de la política exterior argentina hacia América Latina y el Caribe: la política exterior en campaña electoral (marzo-septiembre 2019)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°57, segmento digital.
- Cancillería Argentina* (13 de septiembre de 2016). "Comunicado conjunto". Información para la Prensa N°: 304/16. Recuperado de:

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>

Cancillería Argentina (12 de abril de 2019). “La Argentina se retira de la UNASUR”. Información para la Prensa N°: 145/19. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>

Council on Foreign Relations. (9 de febrero de 2016). “Argentinian Foreign Policy Under Mauricio Macri”. Recuperado de: <https://www.cfr.org/event/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri>

Di Natale, M. (10 de junio de 2016). “La Alianza del Pacífico aceptó a la Argentina como país observador”. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-alianza-del-pacifico-acepto-a-la-argentina-como-pais-observador-nid1907468/>

Felli, L. y Sánchez, L. (2016a) “Informe de las Relaciones con Estados Unidos de Política Exterior de los países emergentes 10 de diciembre de 2015 a 1° de marzo de 2016”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°50, segmento digital.

Felli, L. y Sánchez, L. (2016b). “Vigesimoquinto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2016-septiembre 2016): las relaciones argentino-norteamericanas”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°51, segmento digital.

Felli, L. y Sánchez, L. (2017a). “Informe semestral (septiembre 2016 - marzo 2017). Semestre de transición: las relaciones Estados Unidos - Argentina”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°52, segmento digital.

Felli, L. y Sánchez, L. (2017b). “Informe semestral. Objetivos y prioridades en la relación con Estados Unidos (marzo - septiembre 2017)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°53, segmento digital.

Felli, L. y Sánchez, L. (2018a). “Informe semestral relaciones Argentina - Estados Unidos. Reconstruyendo desgastados vínculos (septiembre 2017 - marzo 2018)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°54, segmento digital.

Felli, L. (2018). “Informe semestral de la política exterior argentina hacia Estados Unidos (marzo a septiembre de 2018)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°55, segmento digital.

Felli, L. (2019). “Informe semestral de las relaciones argentino-norteamericanas (septiembre de 2018 a marzo de 2019)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°56, segmento digital.

Felli, L. y Marcotti, L. (2019). “Informe de política exterior Argentina/EEUU:

- entre los acuerdos de libre comercio, la guerra comercial y las negociaciones con el FMI (marzo - septiembre 2019)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°57, segmento digital.
- Franco, L. (8 de mayo de 2018). "Argentina vuelve a financiarse con el FMI: Macri anunció el inicio de negociaciones para un préstamo". *Ámbito financiero*. Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/argentina-vuelve-financiarse-el-fmi-macri-anuncio-el-inicio-negociaciones-un-prestamo-n4020594>
- Gómez, F. (2016). "Inicio de Gestión Cambiemos hacia la Cuestión Malvinas (Enero - Marzo 2016)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°50, segmento digital.
- Gómez, F. (2017). "Informe Semestral de la Cuestión Malvinas, Atlántico Sur y Antártida (Marzo - Septiembre 2017)". En *Revista Relaciones Internacionales* N°53, segmento digital.
- Honorable Senado de la Nación*. (2016). "Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto", Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 4 de Mayo de 2016.
- Infobae* (1 de diciembre de 2015). "Susana Malcorra: "Hay que lograr una política que represente la potencialidad de Argentina"". Recuperado de: <https://www.infobae.com/2015/12/01/1773640-susana-malcorra-hay-que-lograr-una-politica-que-represente-la-potencialidad-argentina/>
- Infobae* (24 de noviembre de 2015). "El perfil de Susana Malcorra, la canciller que eligió Mauricio Macri". Recuperado de: <https://www.infobae.com/2015/11/24/1772128-el-perfil-susana-malcorra-la-canciller-que-eligio-mauricio-macri/>
- Infobae* (14 de septiembre de 2016). "Sin abordar la soberanía, Argentina e Inglaterra firmaron una declaración conjunta sobre Malvinas". Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2016/09/14/sin-abordar-la-soberania-argentina-e-inglesa-firmaron-una-declaracion-conjunta-sobre-malvinas/>
- Infobae* (21 de septiembre de 2016). "Cristina Kirchner criticó la política de Cambiemos sobre Malvinas: "Sólo es explicable desde la estupidez"". Recuperado de: <https://www.infobae.com/noticias/2016/09/21/cristina-kirchner-critico-la-politica-de-cambiemos-sobre-malvinas-solo-es-explicable-desde-la-estupidez/>
- Juntos por el Cambio*. (s.f.). *Integración inteligente al mundo*. Recuperado de: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/integracion/>
- Kirschbaum, R. (3 de junio de 2017). "La salida de Malcorra y el trío del poder". *Clarín*. Recuperado de: <https://www.clarin.com/opinion/salida->

malcorra-trio-poder_0_Hk0FK8gfb.html

La Nación (29 de mayo de 2017). “Quién es Jorge Faurie, el nuevo canciller”.

Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/quien-es-jorge-faurie-el-nuevo-canciller-nid2028438/?utm_source=google-ads&campaignname=dsa-ar-super-pico&utm_term=&gclid=Cj0KCQjwqPGUBhDwARIsANNwjV7ce-IObZHZU-IUXgPgh-AJ9SE1IpKri9oBJpG9PDv_0-y1z4qtEnTEaAnR-cEALw_wcB

López Olivera, B.; Pasos, L. y Zurita, M. D. (2016). “Vigesimoquinto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2016 - Septiembre 2016): las relaciones con Rusia, China, África Subsahariana y Medio Oriente”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°51, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2017a). “Informe de la política exterior de Rusia, China, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente (septiembre 2016 a marzo de 2017). En *Revista Relaciones Internacionales* N°52, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2017b). “Informe de la política exterior hacia China, Rusia, Sudáfrica, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente. Reforzando vínculos (marzo a septiembre de 2017)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°53, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2018a). “Informe de la política exterior hacia China, Rusia, Sudáfrica, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente. Reforzando vínculos (septiembre de 2017 a marzo 2018)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°54, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2018b). “Informe de la política exterior hacia China, Rusia, África Subsahariana y Medio Oriente. Reforzando vínculos (marzo a septiembre de 2018)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°55, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2019a). “Informe de la política exterior de China, Rusia, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente (septiembre 2018 a marzo de 2019)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°56, segmento digital.

López Olivera, B.; Malagamba, M. L.; Pasos, L.; Shqueitzer, F. y Zurita, M. D (2019b). “Informe de la política exterior argentina hacia China,

Rusia, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente: de las “buenas intenciones” y escasas acciones concretas (marzo a septiembre de 2019)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°57, segmento digital.

Macri, M. (2018). “Mauricio Macri ante la 73° Asamblea General de Naciones Unidas”. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/des-tacados/mauricio-macri-ante-la-73deg-asamblea-general-de-naciones-unidas>

Página 12 (23 de enero de 2016). “Macri: “Volvimos al mundo””. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-290976-2016-01-23.html>

Shqueitzer, F. (2018). “Informe semestral de la Política exterior argentina hacia las Islas Malvinas: Persistiendo en la búsqueda del diálogo (marzo - septiembre 2018)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°55, segmento digital.

Shqueitzer, F. (2019a). “Informe semestral septiembre 2018- marzo 2019 Islas Malvinas, Georgias del Sur Sándwich del Sur y espacios marítimos circundantes”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°56, segmento digital.

Shqueitzer, F. (2019b). “Informe Semestral sobre la Política Exterior hacia la Cuestión Malvinas: Primero los negocios, luego la soberanía (marzo-septiembre 2019)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°57, segmento digital.

Simonoff, A. (2016a). “Presentación del Vigésimocuarto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Diciembre 2015 - Marzo 2016): Lo “nuevo” y lo “viejo” de la política externa argentina del gobierno de Cambiemos”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°50, segmento digital.

Simonoff, A. (2016b). “Presentación del Vigésimoquinto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2016 - Septiembre 2016): sus pilares, estructura y dinámica”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°51, segmento digital.

Simonoff, A. (2017a). “Presentación del Vigésimosexto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Septiembre 2016 - Marzo 2017): Inserción argentina en los inicios de la era Trump”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°52, segmento digital.

Simonoff, A. (2017b). “Presentación del Vigésimoséptimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2017 - Septiembre 2017): Cambio en el mejor equipo de los últimos cin-

cuenta años”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°53, segmento digital.

- Simonoff, A. (2018a). “Presentación del Vigésimo octavo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Septiembre 2017 - Marzo 2018): Objetivos imprecisos y exceso de expectativas”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°54, segmento digital.
- Simonoff, A. (2018b). “Presentación del Vigésimo noveno Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2018 - Septiembre 2018): Cuando el optimismo no parece inteligente”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°55, segmento digital.
- Simonoff, A. (2019a). “Presentación del Trigésimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Septiembre 2018 - Marzo 2019): Momento de balance y campaña electoral”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°56, segmento digital.
- Simonoff, A. (2019b). “Presentación del Trigésimo primer Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2019 - Septiembre 2019): El cierre de una etapa”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°57, segmento digital.
- Taiana, J. (17 de septiembre de 2016). “Muchos beneficios para el Reino Unido”. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-309618-2016-09-17.html>
- TN (19 de septiembre de 2016). “El acercamiento a Gran Bretaña desató críticas al Gobierno por la defensa de la soberanía de Malvinas”. Recuperado de: https://tn.com.ar/politica/el-acercamiento-gran-bretana-reavivo-la-polemica-por-la-soberania-de-malvinas_728878/
- Zapata, V.; Ceuninck González, A. (2016a). “Informe de Política Exterior Argentina. Área América Latina (Organismos Regionales - Relaciones Bilaterales). Gestión Macri (diciembre 2015 - marzo 2016)”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°50, segmento digital.
- Zapata, V.; Ceuninck González, A. (2016b). “Vigésimo quinto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2016 - Septiembre 2016): las relaciones con América Latina”. En *Revista Relaciones Internacionales* N°51, segmento digital.

5

EN BUSCA DEL DINAMISMO PRAGMÁTICO LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FER- NÁNDEZ (2019-2022)

Sebastián Russo²³

Resumen: En el presente capítulo, analizaremos la política exterior del gobierno de Alberto Fernández, entre su asunción presidencial y el 1 de marzo de 2022. En este sentido, prestaremos atención al contexto internacional en el que este gobierno se inscribe, así como a la compleja coyuntura regional y la situación nacional, heredada del gobierno de Cambiemos. Así, sostendremos que la política exterior de esta administración representa un giro importante con respecto a la gestión Macri, lo que no significa que sea una reedición de las políticas exteriores del kirchnerismo.

PALABRAS CLAVE: ALBERTO FERNÁNDEZ; FRENTE DE TODOS; DINAMISMO PRAGMÁTICO; AUTONOMISMO.

I. Introducción

En las elecciones del 27 de octubre de 2019 triunfó la oposición al gobierno de Cambiemos, consagrándose en la Presidencia el candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, secundado por la principal armadora del espacio como vicepresidenta, la ex jefa de Estado Cristina Fernández de Kirchner. Este hecho marcó el inicio de un cambio profundo, visible en la política exterior instrumentada por la administración entrante, que analizaremos en este espacio hasta marzo de 2022.

²³ *Sebastián Russo*: Profesor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE- UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Co secretario del CeRPI-IRI (Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales) de la UNLP.

Como observa Merke (2019), la “política exterior de un nuevo gobierno típicamente intenta lidiar con I) la herencia recibida; II) las preferencias del propio gobierno, y III) las restricciones y oportunidades que vienen del ambiente internacional, global y regional” (p.1). En cuanto al primer elemento, el gobierno de Fernández heredó un país inmerso en una profunda crisis económica, con un severo problema de endeudamiento, y embarcado en compromisos institucionales que iban a contramano de las concepciones políticas de la nueva coalición gobernante, como el preacuerdo firmado en 2019 entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

En cuanto a las preferencias del gobierno, se debe tener en cuenta que, si bien la política exterior es una atribución del presidente, la naturaleza política de la coalición gobernante genera tensiones en esta área. A pesar de esto, Fernández ha reservado para sí las designaciones ministeriales de la Cancillería, tanto con su primer canciller, Felipe Solá, como con su sucesor, Santiago Cafiero, quien reemplazó al primero en septiembre de 2021, luego de la profunda crisis y reorganización del gabinete producida por la derrota electoral en las PASO de ese año.

Por otro lado, en su plataforma electoral, el Frente de Todos reconoce un contexto internacional complejo, conflictivo y en transición, que se da a partir del fin del orden unipolar en el sistema internacional y la paulatina emergencia de un sistema multipolar con un mayor número de actores clave, conducente a una creciente tensión, porque las modificaciones en las hegemónías y en las relaciones de fuerzas no se dan sin conflictos y tensiones (Frente de Todos, 2019).

En ese sentido, los 19 partidos políticos que conforman la coalición parecen coincidir en el diagnóstico general, pero las diferencias se ven en la praxis, en los conflictos que se dan en torno a las decisiones de política exterior del gobierno y que obedecen a las divergencias ideológicas que existen en el seno del Frente y los intereses que representan sus distintas facciones.

Además de las discrepancias al interior del Frente y de las tensiones globales que este identifica, el gobierno de Fernández se constituyó en una coyuntura regional adversa, caracterizada por países en profunda convulsión social y política o con gobiernos de tinte conservador, con quienes las diferencias ideológicas dificultarían las relaciones bilaterales. A este complicado marco internacional y regional, se le sumaría un proceso inédito en la historia mundial reciente: la irrupción de la pandemia de Covid-19 a principios del 2020, que acompañará la gestión del gobierno, profundizando las dificultades de este.

Así las cosas, en su discurso de asunción presidencial, Fernández reiteró la visión de un “contexto internacional convulsionado” en el que “Argentina

no debe aislarse y debe integrarse a la globalización (...) con inteligencia preservando la producción y el trabajo nacional (aplicando) una diplomacia comercial dinámica, que sea políticamente innovadora” (Fernández, 10 de diciembre de 2019). De esta forma, el Jefe de Estado pone el acento en aumentar la capacidad exportadora del país y no niega la necesidad de que Argentina se inserte a la globalización, pero propone que lo haga “con raíces en nuestros intereses nacionales; ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados” (Fernández, 10 de diciembre de 2019).

En este sentido, el presidente busca preservar “un interés propio y no su anulación, como lo hizo la gestión anterior” (Simonoff, 2020, p.1). Ese “interés nacional”, que el gobierno identifica con el trabajo nacional y la producción y que busca defender frente a la competencia global, se condice con el modelo económico presentado por Fernández, sustentado sobre un discurso industrialista con “propuestas compatibles con el programa neo-desarrollista puesto en práctica durante los gobiernos del kirchnerismo” (Cantamutto-Schorr, 2022, p.71).

Siguiendo a Simonoff, esta definición:

se acerca más a las realizadas por los autores autonomistas, como por ejemplo Helio Jaguaribe, quien definió a la construcción de política exterior como: (...) una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone (Jaguaribe, 1974, en Simonoff, 2022, p.37).

Además, Fernández realiza una declaración de principios para su política exterior, al considerar que “en cualquier escenario la Argentina levantará alto sus principios de paz, de defensa de la democracia, de plena vigencia de los derechos humanos. Defenderemos la libertad y la autonomía de los pueblos a decidir sus propios destinos” (Fernández, 10 de diciembre de 2019).

De este modo, la idea de una inserción internacional “inteligente” que preserve el “interés nacional” se conjugaría con una “dinámica comercial innovadora” y una serie de principios rectores, que serían las bases sobre las que el gobierno de Fernández busca definir la vinculación argentina con el mundo. Todos estos enunciados pueden englobarse en torno a lo que el presidente consideró como el propósito de su política exterior: “un dinamismo pragmático, en un mundo de soberanías multidimensionales” (Fernández, 1 de marzo de 2020), del que se desprendería una visión multipolar en la que se apuesta “a mantener relaciones tanto con los centros tradicionales de poder

como con los más recientes y pujantes (principalmente, aunque no exclusivamente, China)” (Bezus, et al, 2020, p. 2).

Así, Fernández impondría un fuerte sesgo latinoamericanista a su política exterior, al reafirmar que Argentina seguirá “apostando por una América latina unida para insertarnos con éxito y con dignidad en el mundo” (Fernández, 10 de diciembre de 2019) y levantaría en alto la bandera de la Causa Malvinas, anteponiendo la cuestión de la soberanía, en lo que podría ser una de las grandes modificaciones de la política exterior nacional con respecto al gobierno anterior.

II. América Latina: Una prioridad compleja

El gobierno del frente de Todos se propuso, desde un comienzo, apostar a la integración regional como una política central de la inserción argentina en el mundo. Pero el contexto regional en el que se constituyó el gobierno, en 2019, presentó una variable restrictiva al respecto.

La relación con el Brasil del derechista Jair Bolsonaro ha sido tensa desde un inicio y ha estado signada por un vínculo casi nulo y hostil entre los gobernantes, que solo compartieron reuniones virtuales y únicamente se saludaron presencialmente en la cumbre del G20, celebrada en Roma en octubre del 2021. Esta situación excede a la relación personal entre Fernández y Bolsonaro, ya que se asentaría sobre un cambio en la estrategia de inserción internacional del vecino país, que implicaría un descreimiento del multilateralismo y de su pertenencia al MERCOSUR, con su consecuente relativización de la alianza con Argentina.

A pesar de esto, Brasil constituye un actor central en la política regional de la actual administración, como lo ha sido desde la década de 1980, tanto por su peso económico como por lo profundo de la asociación estratégica entre ambas naciones. Los fuertes vínculos institucionales, comerciales y políticos que unen a Brasil y Argentina han mantenido su vitalidad a pesar de las diferencias entre los presidentes y la pandemia.

Uno de los principales espacios de coordinación con Brasil se da en el MERCOSUR, principal instrumento de la inserción global argentina. A pesar del discurso mercosureño y regionalista de la gestión Fernández, en este ámbito se han dado muchas discrepancias, especialmente en torno a la “modernización” del bloque. En su interior, se ven las profundas diferencias que la Argentina mantiene con Brasil y Uruguay, con un Paraguay oscilante entre ambas posturas. En ese sentido, la llegada al poder del uruguayo Luis Lacalle Pou, en

marzo de 2020, “representó para Fernández un jugador menos en la articulación política que pretendía emprender para tratar las cuestiones regionales” (Bezus, et. al, 2020, p. 4).

Desde hace tiempo, el MERCOSUR ha ido perdiendo dinamismo comercial y económico por una serie de factores internos y externos al bloque. Ante esto, los países miembros fueron diagramando distintas alternativas. En este punto, uno de los principales escollos para el gobierno es el acuerdo firmado con la Unión Europea en junio de 2019. En esa oportunidad, el entonces precandidato presidencial Fernández se manifestó en contra de este ante los “perjuicios para nuestra industria y el trabajo argentino” que produciría a futuro esta asociación, que “no genera nada para festejar sino muchos motivos para preocuparnos” (Fernández, 2019). Una vez en el gobierno, las críticas se disiparon, en parte por la oposición al acuerdo en Europa, lo que dificultaría su implementación. Para fines de 2020, el canciller Solá se mostró a favor de enviar el acuerdo al Congreso para su discusión, ante la imposibilidad de modificar lo firmado y como una forma de “modernización de la economía argentina y de la estructura comercial externa argentina que la haga más competitiva (porque) no estamos en condiciones de cortarnos solos o decir que no a este tipo de acuerdo” (El Economista, 3 de diciembre de 2020). A pesar de ello, nada de eso sucedió.

Por su parte, la disputa por la “modernización” del MERCOSUR se vio profundizada durante la pandemia. Así, en 2020 y gran parte del 2021, la Argentina de Fernández se opuso al resto de los socios activos del bloque y sus intentos por ampliar y firmar nuevos acuerdos de libre comercio con nuevos países y regiones. Pero, a fines del 2021, se dio un hecho trascendente cuando Brasil y Argentina acordaron bilateralmente, luego de meses de debate, promover una reducción del 10% de las alícuotas de la mayor parte del universo arancelario. Esta propuesta recibió el apoyo de Paraguay, pero no el de Uruguay, ya que el gobierno de Lacalle Pou busca que se habilite la posibilidad de poder firmar tratados comerciales con terceros países por fuera del MERCOSUR. Esta realidad, que parece destinada a convertirse en la próxima problemática del bloque, habría modificado los consensos internos, alineando los intereses de la Argentina de Fernández con el Paraguay de Abdo Benítez y, sorprendentemente, con el Brasil de Bolsonaro.

Ante las dificultades que presenta la relación bilateral con Brasil y las tribulaciones al interior del MERCOSUR, el gobierno de Fernández ha intentado balancear su política regional apostando a una alianza estratégica con el gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador. Esta asociación se dio en ámbitos multilaterales, donde Argentina y México han consensuado posturas comunes. A pesar de esto, una parte de la academia entiende que una

alianza de este tipo con México tiene sus límites, ya que, como afirma Russell, este país “tiene otro juego político cada vez más lejos de América Latina” (Martelli, 2021), a partir de su decisión de plegar su modelo económico y de inserción internacional a Estados Unidos.

La asociación con México se destaca especialmente en el ámbito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, a la que el gobierno de Fernández le ha dado una importancia estratégica ante los problemas de coordinación política de MERCOSUR y el rechazo al intervencionismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde la presencia de Estados Unidos es preponderante. En ese sentido, a lo largo de 2021, el gobierno argentino tendió puentes con las naciones de la CELAC para lograr su voto y poder suceder a México en la presidencia del grupo en 2022, tarea que habría sido obstaculizada implícitamente por Venezuela y, especialmente, por la Nicaragua de Daniel Ortega en virtud de la postura tomada por Fernández en la situación de los Derechos Humanos en esas naciones.

De todas formas, la candidatura argentina parecía imponerse en la VI cumbre de Jefes de Estado de la CELAC, celebrada en México en septiembre de 2021. Pero el desplazamiento del canciller Solá mientras se encontraba en viaje hacia la cumbre, motivó que las ambiciones argentinas de llegar a la conducción de CELAC tuviesen que esperar hasta enero de 2022, cuando Fernández asumió la presidencia pro-tempore del organismo para el resto del año. En este punto es interesante remarcar que el apoyo de todos los miembros de la CELAC fue unánime, en lo que habría influido, por ejemplo, la campaña de donación de vacunas contra el Covid-19 que Argentina emprendió hacia países como Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Barbados, país visitado por Fernández en febrero de 2022.

Por otro lado, la situación del Estado de derecho en Venezuela ha atravesado la política exterior de la gestión Fernández hacia la región. Desde un principio, Fernández planteó un cambio importante con respecto a la postura de Macri, apostando al principio de no intervención, bajo la premisa de que los problemas de Venezuela deben ser solucionados por los venezolanos, en negociaciones que, incluyendo a la oposición y al régimen de Nicolás Maduro, deriven en elecciones limpias. De esta manera, el gobierno argentino implementó una estrategia de equilibrio diplomático que consiste en, por un lado, oponerse al intervencionismo y a los bloqueos a Venezuela, retirándose del Grupo de Lima en marzo de 2021, y, por el otro, mostrarse preocupado por la situación de los Derechos Humanos en ese país, acompañando los informes de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet.

Sin lugar a duda, la postura del gobierno sobre Venezuela expone las facciones internas de la coalición de gobierno, lo que se vio en septiembre de

2020, cuando el embajador argentino ante la OEA, Carlos Raimundi, relativizó “el Informe Bachelet sobre la situación en Caracas y obligó a Buenos Aires a una sobreactuación votando a favor de él en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas” (Simonoff, 2022, p.40). A pesar de ello, a lo largo de 2021, se intentó restaurar ese equilibrio entre la no intervención y la preocupación por los Derechos Humanos en Venezuela, donde, en palabras del presidente Fernández, ese “problema poco a poco (...) fue desapareciendo” (Infobae, 18 de mayo de 2021). Así, ambos países se estarían encaminando hacia la normalización de las relaciones bilaterales.

Como en el caso de Venezuela, la cuestión de los Derechos Humanos también tamizó la relación del gobierno de Fernández y otros países de América Latina. Un ejemplo es la postura sobre la situación en Nicaragua, ante la que se propicia el respeto al principio de no intervención, pero se manifiesta la preocupación ante la represión llevada adelante por Ortega. En este caso, Argentina ha tratado de coordinar acciones con México, lo que incluyó un comunicado conjunto en julio de 2021, en el que se llamaba a consulta a sus embajadores. Pero, hacia principios de 2022, la postura argentina parece haberse separado del “paraguas” mexicano y adoptado una actitud más intransigente con el régimen de Ortega, apoyando una declaración en la OEA en la que se reclama la libertad inmediata de los presos políticos.

A diferencia del caso de Nicaragua, Fernández ha mantenido una posición más contemplativa en el caso de Cuba. Así, el presidente ha manifestado desconocer la “dimensión del problema en Cuba”, al tiempo que consideró que “si nos preocupa humanitariamente Cuba, terminemos con los bloqueos y también en Venezuela” (Clarín, 12 de julio de 2021). Del mismo modo, la situación de los Derechos Humanos marcó las relaciones con naciones como Colombia y Chile, países en los que se produjeron masivas movilizaciones en los últimos años que fueron violentamente reprimidas. Ante esto, Fernández manifestó su preocupación, generando roces diplomáticos con los gobiernos conservadores de Iván Duque y Sebastián Piñera, respectivamente. Con este último, la relación bilateral osciló entre la distancia ideológica y la cercanía geográfica y económica, aunque hubo reclamos cruzados por la situación de la demarcación de la plataforma continental de ambas naciones en la zona del Pasaje de Drake. La relación bilateral parece ser más prometedora ante la llegada al poder del izquierdista Gabriel Boric en el país trasandino. Asimismo, la relación con el Ecuador del derechista Guillermo Lasso parece haberse encauzado, luego del pésimo vínculo con el gobierno de Lenin Moreno, que incluyó el asilo de ex funcionarios del gobierno de Correa en la embajada argentina en Quito.

Mención especial merece la política llevada a cabo por la administración

Fernández hacia Bolivia. Desde antes de asumir, Fernández condenó con fuerza el proceso que derivó en la salida del poder de Evo Morales, calificándolo de golpe de Estado. Al asumir, el presidente procuró desconocer al régimen de Jeanine Añez y brindar asistencia al exmandatario boliviano, asilándolo en nuestro país. Del mismo modo, Fernández ha procurado construir una relación de cercanía con Luis Arce, electo presidente del vecino país luego de las elecciones de noviembre de 2020. Con el nuevo gobierno del MAS, la relación bilateral se centra en la cooperación, especialmente en cuestiones de abastecimiento gasífero hacia Argentina y en la incorporación definitiva de Bolivia al MERCOSUR. Además, se destaca el aliento a la denuncia que se impulsa, tanto en tribunales bolivianos como argentinos, contra el expresidente Macri por el supuesto envío de armas y municiones que se habrían utilizado para reprimir movilizaciones durante el interregno de Añez.

III. Estados Unidos y FMI: Una relación atravesada por las deudas

Desde un comienzo, la relación bilateral entre el gobierno del Frente de Todos y Estados Unidos estuvo determinada por diversos elementos, desde la situación de la deuda de nuestro país, las tensiones al interior de la coalición de gobierno y el apoyo a la continuidad de Macri en la presidencia por parte del republicano Donald Trump hasta su conflicto comercial con China, la pandemia y los conflictos que aparecieron en algunos países de la región.

En este sentido, es relevante remarcar que, a pesar del entusiasmo que generó en el gobierno argentino la derrota de Trump y la llegada al poder del demócrata Joseph Biden en enero de 2021, esto no supuso un giro profundo en la agenda de Estados Unidos hacia la región, con “la única salvedad (de) la promesa demócrata de volver a una estrategia multilateral” (Simonoff, 2021, p.20). De esta forma, la prioridad de la potencia del norte en su política hacia la región sigue centrada en Venezuela, Cuba y Nicaragua y en su competencia con China.

En ese marco, la disputa por la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la llegada a ese puesto del entonces asesor para América Latina del gobierno de Trump, Mauricio Claver-Carone, en octubre de 2020, puede entenderse como un intento de frenar el avance de China en la “zona de influencia” estadounidense, rompiendo, además, con la tradición de que el Banco sea dirigido por un latinoamericano. Ante este contexto, el gobierno de

Fernández prefirió dar de baja la candidatura del secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Beliz, para “evitar futuros problemas con Washington (por su) rol importante en la renegociación de la deuda con el FMI” (Mendoza, 2021, p.3).

Por otro lado, la llegada a la presidencia de Biden y su retorno retórico al multilateralismo permitió que el gobierno argentino pudiese utilizar algunos tópicos para acercarse a la administración demócrata, como la cooperación contra el cambio climático. No obstante, el eje principal sobre el que se articuló la relación entre la Argentina de Fernández y Estados Unidos fue la necesidad de nuestro país de revisar la deuda externa, por la concentración de sus vencimientos en el corto plazo.

Desde su llegada al poder, el gobierno trató de “reestructurar US\$ 68.843 millones de deuda en títulos bajo legislación extranjera, en manos de tenedores privados, y refinanciar otros US\$ 44.000 millones de deuda con el Fondo Monetario Internacional” (Télam, 2020) contraída durante el gobierno de Cambiemos. La estrategia del gobierno consistió en tratar de reducir el peso de la deuda externa negociando primero con los acreedores privados y luego con los institucionales. Así, luego de meses de negociación, se logró reestructurar la deuda pública en manos de acreedores privados emitida en moneda extranjera, en agosto de 2020, lo que significó su canje por nuevos bonos con menor tasa de interés “(del 7% al 3,07% anual en promedio) y vencimientos más largos. El país ahorrará gracias a ello unos 37.000 millones de dólares” (González, 31 de agosto de 2020) hasta 2030.

Por su rol en el sistema financiero internacional, Estados Unidos es un interlocutor indispensable a la hora de llevar adelante estas negociaciones. Esto es esencialmente cierto en el caso de las tratativas con el FMI, donde el gigante del norte tiene un poder de voto equivalente al 16,7% del total por sus aportes al mismo, lo que le da un poder de veto fáctico sobre cualquier resolución del organismo. Así, las negociaciones con el FMI concluyeron exitosamente en enero de 2022, cuando se llegó a un acuerdo político aprobado meses después por los técnicos del fondo y, no sin ruidos internos en la coalición de gobierno, por el Congreso Nacional argentino. Luego de casi dos años de deliberaciones, se llegó a lo que el ministro de Economía, Martín Guzmán, se esforzó por presentar como un acuerdo “razonable” y “sin ajustes” (Ministerio de economía, 2022). A pesar de ello y de la potente plataforma de apoyo internacional construida por el gobierno, Argentina no consiguió que se eliminasen las sobretasas que el FMI cobra a los países que reciben créditos por encima de sus cuotas ni tampoco una renegociación del crédito Stand-by tomado por Macri, sino un auxilio del Fondo tendiente a prestar dinero para cubrir los vencimientos del cronograma original del 2018.

Sin lugar a duda, el rol de Estados Unidos en la renegociación de la deuda argentina fue un condicionante de la relación bilateral. Ante esto, el gobierno de Fernández ha tratado, por ejemplo, de mantener una distancia prudencial de la agenda de seguridad que se impulsa desde el norte. Así, ha ratificado algunas decisiones tomadas durante el gobierno de Macri, como la clasificación de Hezbollah como grupo terrorista. Pero, al mismo tiempo, ha tratado de mantener cierto margen de maniobra en algunas cuestiones, como la baja participación y posterior salida del Grupo de Lima y la reafirmación de la separación de los ámbitos de defensa y seguridad interior. Queda por ver si el poder que ejerce Estados Unidos en el Fondo puede generar presiones si, llegado el caso, se debieran recalibrar algunas variables del acuerdo.

IV. China, Rusia e India: Profundizando las Asociaciones Estratégicas

En febrero de 2022, el presidente Fernández emprendió una gira que lo llevó a visitar Rusia, China y Barbados. En su primera escala, el Jefe de Estado tuvo una definición muy llamativa, que sirve para ilustrar su política exterior hacia los poderes (re)emergentes. Sostuvo que “Argentina tiene una dependencia muy grande del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de Estados Unidos. Necesitamos abrir otros puentes, y apostar por el multilateralismo, sin ser satélites de nadie” (Bimbi, 2022). Así, la estrategia de establecer “puentes” que lleva adelante el gobierno del Frente de Todos ha encontrado en China, India y Rusia algunos de sus actores clave. Por eso, el gobierno ha apostado por la profundización de las asociaciones estratégicas que Argentina mantiene con estos países.

En primer lugar, Beijing ocupa un lugar central en la política exterior del gobierno, lo que se profundizó con la irrupción de la pandemia en 2020. En ese sentido, China fue central en la provisión de materiales sanitarios y, más importante aún, vacunas. Además de esto, China representa uno de los principales socios comerciales de nuestro país -incluso superando a Brasil en algunos meses del primer semestre de 2020- y es un actor central en la estabilidad financiera argentina, a través del canje de monedas o “swap” que Argentina mantiene desde 2009 con el gigante asiático. El mismo fue ampliado en 2020 y 2022 hasta alcanzar los 21.700 millones de dólares, contabilidad con la que Argentina “robustece” las reservas del Banco Central.

Desde hace algunos años, China se ha convertido en la principal fuente

de inversiones para el mundo en desarrollo. Así, uno de los hitos más destacados de la relación bilateral con China durante el gobierno del Frente de Todos es la firma del memorándum de entendimiento por el cual Argentina ingresará a la iniciativa “One Belt, One Road” (OBOR). Este hecho podría facilitar las inversiones de esta potencia en nuestro país, profundizando las ya existentes, entre las que se destacan la construcción de las represas Kirchner y Cepernic en Santa Cruz y la renovación del material ferroviario, junto a la posible construcción de la cuarta central nuclear argentina y la posible entrada de China al mercado de las telecomunicaciones a partir del desarrollo de las redes G5. Este punto podría generar un importante conflicto en la relación con Estados Unidos.

Del mismo modo, el gobierno de Fernández ha tratado de profundizar la asociación estratégica con Rusia. La relación con este gigante euroasiático fue muy positiva a lo largo de los dos primeros años del gobierno, especialmente en lo que hace a la cooperación en el marco de la pandemia. De hecho, durante la citada gira presidencial por Rusia, Fernández sostuvo que Argentina podría ser “la puerta de entrada para América Latina, para que Rusia ingrese a América Latina de un modo más decidido” (Casa Rosada, 2022). Si bien sus dichos se entienden en el contexto de su política de “puentes”, estas declaraciones se realizaron en un contexto por demás complejo, ya que, a las pocas semanas de la visita de Fernández, Rusia iniciaría la invasión de Ucrania que desataría una nueva fase bélica del conflicto que estos países mantienen desde 2014. Este hecho, que evidentemente no estaba en los planes del mandatario argentino, sacudió el mundo y también a nuestro país. Así, Argentina comenzó a endurecer sus posiciones con respecto a Rusia, condenando la invasión de Ucrania y acompañando las resoluciones de Naciones Unidas en pos de un alto al fuego que, a estas alturas, no se ha producido.

Por último, la relación bilateral con India merece ser destacada, ya que el gobierno de Fernández se ha propuesto profundizar la asociación estratégica firmada por Macri a inicios de 2019. La misma se apoya sobre una robusta agenda de cooperación en diversas áreas y una importante relación comercial, constituyéndose India como el cuarto socio comercial de la Argentina, alcanzando un nivel récord de más de 5.600 millones de dólares en 2021.

V. Malvinas: Soberanía y refuerzo de la presencia en el Atlántico Sur

La política del gobierno en torno a la Cuestión Malvinas es una de las

que mejor muestran el cambio instrumentado por la gestión Fernández. La administración del Frente de Todos se ocupó de desarmar las políticas de Cambiemos en el área, tratando de posicionar la Causa Malvinas como una bandera de gestión, al tiempo que se ponía como prioridad en la relación bilateral con Gran Bretaña. Un primer indicio de esta nueva impronta fue la decisión de restaurar el estatus de Secretaría de Estado del área que se ocupa del tema en Cancillería. Del mismo modo, el gobierno ha impulsado la “búsqueda de apoyo internacional como herramienta de presión hacia el Reino Unido para intentar abrir la negociación” (Shqueitzer, 2021, p.1), especialmente en el ámbito regional y en foros multilaterales.

Así, la gestión Fernández ha apostado por la condena del colonialismo y la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido. Esto se evidenció en febrero de 2022, cuando el canciller Cafiero realizó una queja formal a este país en la Conferencia de Desarme de la ONU, ante la desclasificación de documentos británicos que confirmaban que, durante la Guerra de 1982, la flota inglesa transportó armas nucleares al Atlántico Sur.

En este sentido, hubo tres iniciativas del gobierno que podrían interpretarse como una política general hacia la zona del Atlántico Sur. En primer lugar, la creación por ley del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Espacios Marítimos Correspondientes en 2020, que cuenta con la participación de ex combatientes de la Guerra de 1982, además de políticos, académicos, juristas y científicos. En segundo lugar, se destaca la sanción de la ley 27.757, en agosto de 2020, que formaliza el límite exterior de la plataforma continental argentina más allá de las 200 millas, tal como fuese aceptado por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas en 2017. Por último, sobresale la modificación, también por ley, del Régimen Federal de Pesca, que permitió elevar las multas a la pesca ilegal, incluso en la zona en disputa. Esto se relaciona con otra de las acciones retomadas por parte de la administración Fernández: la reimplementación de sanciones a las empresas que hacen negocios con los recursos naturales en la zona en disputa, a partir de concesiones ilegales otorgadas por los británicos.

Todas estas iniciativas, sancionadas por unanimidad en el Congreso Nacional, demostrarían una política activa hacia el Atlántico Sur, además de tratar de generar consensos políticos para constituir políticas de Estado, algo propiciado desde el gobierno nacional. De igual forma, a pesar del endurecimiento de la política hacia Malvinas, se destaca la iniciativa planteada por Argentina para cooperar con la población de las Islas en el ámbito de la pandemia, lo que fue rechazado por el gobierno británico.

VI. Unión Europea, Japón e Israel: relaciones con la “otra” pata de Occidente

Durante el gobierno del Frente de Todos, el vínculo con los países de la Unión Europea y Japón estuvo atravesado por la situación de la pandemia, por cuestiones comerciales y de inversiones y por el intento argentino de crear una plataforma de avales políticos en torno a la revisión de la problemática de la deuda externa.

En ese sentido, el presidente Fernández visitó Alemania, Francia, Italia y España entre enero y febrero de 2020 y de nuevo en mayo de 2021, cuando agregó Portugal a su gira. En esas visitas, Argentina obtuvo el respaldo de esos gobiernos en su estrategia de renegociación de la deuda con los acreedores externos privados y públicos. El peso de estos Estados en el FMI y el Club de París hizo indispensable que Fernández buscara su apoyo. Con este último grupo, la Argentina acordó, en junio de 2021, diferir el pago del resto de su deuda, que asciende a una suma cercana a los 2400 millones de dólares, hasta tanto se resolviese un acuerdo general con el FMI. Cabe acotar que la postura de Japón se mostró más reacia a la estrategia argentina en ambas negociaciones.

En sus giras europeas, Fernández trabó un buen vínculo político con la España de Pedro Sánchez y con la Francia de Emmanuel Macron, con quien lanzó una campaña para lograr la universalización de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, a 10 años de su entrada en vigor. Vale resaltar que uno de los interlocutores más frecuentes del gobierno argentino en Europa es el papa Francisco, a quién el presidente Fernández invoca permanentemente en sus intervenciones en foros multilaterales. Otro elemento para tener en cuenta es que la gestión Fernández ha tratado de influir en la Unión Europea para que se tome en consideración la disputa por la soberanía sobre Malvinas con el Reino Unido al momento de la firma de tratados post-Brexit.

Con respecto a Israel, el gobierno de Fernández llevó adelante una estrategia de acercamiento, tratando de ligar posiciones en el marco de la búsqueda de la verdad por los atentados sufridos en suelo argentino contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994). En ese sentido, no es casual que el primer viaje al exterior del presidente haya sido a Israel en enero de 2020, para participar del Foro Internacional de Líderes en Conmemoración del Holocausto. Siendo el único líder latinoamericano en dicho encuentro, Fernández tuvo oportunidad de trazar un vínculo entre la defensa de los Derechos Humanos y la lucha contra el terrorismo, siendo Argentina uno de los países con

mayor población de origen judío y habiendo sufrido los mencionados atentados. Además de la cuestión principista, esto también podría haber significado un intento de Fernández por acercar posiciones con el principal aliado de Estados Unidos en la región, en virtud de las negociaciones de la deuda externa.

Este acercamiento inicial no impidió que, ante el agravamiento del conflicto entre Israel y Palestina en la Franja de Gaza de mayo de 2021, el gobierno argentino apoyase, en sintonía con los informes de la Comisionada Bachelet, la resolución adoptada en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU -que será presidido por Argentina durante 2022- que pedía una investigación sobre violaciones a los Derechos Humanos en dicho conflicto, lo que le ganó una respuesta negativa por parte de Israel.

VII. África, Medio Oriente y Oceanía: una relación llena de potencialidades

La política exterior llevada a cabo por el gobierno del Frente de Todos se ha propuesto realizar una diplomacia comercial innovadora en pos de aumentar las exportaciones y buscar nuevos socios comerciales para hacerse de divisas. En ese sentido, la vinculación con las regiones de África se asentó en la posibilidad de abrir nuevos mercados con ese fin, así como la cooperación en ámbitos multilaterales. Así, se destaca el contrato que ganó la empresa estatal de tecnología de punta, INVAP, para exportar radares de uso civil a Nigeria, en 2021. A pesar de ello, la vinculación con estas áreas fue poca y denota mucho potencial por explotar.

Por su parte, el elemento central en la vinculación con Medio Oriente y Oceanía es la inversión. En ese sentido, el presidente Fernández tenía pactado una gira por medio oriente para visitar la Expo Dubái en marzo de 2022 y buscar inversiones en Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, pero fue cancelada por el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania. Del mismo modo, en ocasión de la cumbre climática COP26, llevada a cabo en noviembre de 2021 en Glasgow, Escocia, el presidente Fernández anunció una inversión de más de 8 mil millones de dólares por parte de la empresa australiana Fortescue para producir hidrógeno verde para la exportación en la provincia de Río Negro que, de confirmarse, sería una de las inversiones privadas más importantes de la historia nacional y un paso importante en la transición energética.

Por otro lado, en cuanto a Medio Oriente, se destaca un elemento central; se reinstauró el pedido de cooperación a Irán para llegar a la verdad en el caso del atentado a la AMIA, como planteó el presidente Fernández en la

Asamblea General de la ONU en septiembre de 2020. En este sentido, Fernández, un férreo detractor del Memorándum de Addis Abeba, terminó ponderando sus objetivos, como un intento de encontrar una solución al caso.

VIII. Pandemia: La importancia de la cooperación en un mundo en cuarentena

Sin lugar a duda, la pandemia de Covid-19 fue el elemento más disruptivo de las últimas décadas. En ese sentido, los gobiernos de todo el mundo debieron hacer frente a este desafío desconocido, por lo que las relaciones entre países también se vieron atravesadas por esta. El gobierno de Fernández no fue ajeno a esta realidad que se presentó tan solo tres meses después de haber llegado al poder.

Así, gran parte de los esfuerzos del gobierno se destinaron a la cuestión pandémica. En primer lugar, la necesidad de repatriar a los ciudadanos argentinos desperdigados por el mundo y conseguir insumos médicos fue lo central, todo en un mundo que cambiaba día a día y se cerraba. Entre marzo y julio de 2020, "volvieron a la Argentina 205.769 compatriotas o residentes en el país que estaban fuera cuando arreció el Covid-19" (Cancillería, 2020) en vuelos de empresas comerciales, principalmente Aerolíneas Argentinas, o de la Fuerza Aérea, lo que significó un esfuerzo logístico sin precedentes en la historia nacional.

Del mismo modo, la provisión de insumos médicos fue esencial en la política exterior argentina de principios de la pandemia. Mientras que algunos gobiernos, como el de Trump, cerraban sus exportaciones de insumos, otros, como China, implementaron políticas de soft-power basadas en donaciones de materiales sanitarios, como barbijos y guantes descartables. Así, Argentina recibió cientos de toneladas de materiales provistos por países como China, o incluso Turquía, a lo largo de la pandemia.

Pero lo más complejo fue, sin lugar a duda, la obtención y provisión de vacunas contra el Covid-19. En ese sentido, el gobierno de Frente de Todos tuvo una política activa que consistió en negociar la provisión de vacunas con la mayor cantidad de laboratorios y países posible, además de promover la producción local, junto con México, de la vacuna del laboratorio AstraZeneca. Pero los retrasos en la provisión de insumos clave para su elaboración hicieron que el gobierno apostase a la importación de vacunas desde otros países, especialmente la Sputnik-V de Rusia (que luego también empezarían a ser producidas en Argentina, por el laboratorio Richmond) y de China, desde donde

se importó la vacuna de Sinopharm y luego la producida por CanSino. Además, desde la India, llegarían vacunas Covishield, de AstraZeneca, mismo laboratorio que produjo los inoculantes destinados a nuestro país por parte del mecanismo COVAX.

Avanzado el 2021, el universo de provisión de inoculantes se amplió a las vacunas producidas en Estados Unidos por los laboratorios Pfizer y Moderna, que no habían llegado antes por supuestos problemas en la normativa legal de nuestro país y por las dificultades logísticas de su distribución y almacenamiento. Además, se recibieron donaciones de vacunas por parte de diversos países, especialmente Estados Unidos -que con la llegada de Biden al poder, intentó alcanzar a China en la política de donación de vacunas-, España y Canadá, que destinaron a ese fin sus vacunas del mecanismo COVAX. Del mismo modo, Argentina desarrolló una importante política de donación de vacunas a Bolivia y a algunos países del Caribe, Asia (Vietnam y Filipinas) y África (Mozambique, Angola, Kenia y Egipto) en virtud de su apuesta al principio de solidaridad y al multilateralismo enunciados por el gobierno nacional.

IX. Conclusiones provisionarias

Como hemos visto, el gobierno del Frente de Todos presenta muchas particularidades a la hora de analizar su política exterior. Es que, además de lo complejo de la organización interna de la coalición de gobierno, le tocó heredar un país recesivo y en una profunda crisis económica y de endeudamiento, en una región convulsionada y adversa, en un mundo atravesado por una pandemia.

De esta forma, el gobierno de Alberto Fernández produjo un importante giro en la política exterior argentina con respecto al gobierno de Macri, pero está lejos de ser una reedición de los gobiernos kirchneristas, especialmente del último mandato de su vicepresidenta. En una coyuntura tan compleja como la actual, Fernández pareció construir una política exterior ligada, cuanto menos dialécticamente, al autonomismo, basada en el pragmatismo y la visión de una inserción en el mundo que se asienta en un modelo económico de país ligado a la industria y la producción nacional.

Referencias bibliográficas

Bezus, P; Iglesias, G; Mattar, Y; González Ceunick, A y Zapata, V. (2020). Informe de política exterior hacia América Latina (marzo 2020 - septiembre 2020). En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número

59. Segmento Digital.

- Bimbi, B. (3 de febrero de 2022). "Necesitamos abrir otros puentes sin ser satélites de nadie". En *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582610-alberto-fernandez-rusia-en-trevista.html>
- Cancillería Argentina* (1 de julio de 2020). Un operativo histórico: la repatriación de compatriotas o residentes en la Argentina en tiempos de pandemia. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/un-operativo-historico-la-repatriacion-de-compatriotas-o-residentes-en-la>
- Cantamutto, F y Schorr, M. (2022). "El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión". En e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 20, núm. 78.
- Casa Rosada* (3 de febrero de 2022). "Palabras del presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, y el presidente de la Nación, Alberto Fernández, en Moscú, Rusia". Recuperado de: <https://www.casorosada.gob.ar/informacion/conferencias/48430-palabras-del-presidente-de-la-federacion-de-rusia-vladimir-putin-y-el-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-moscu-rusia>
- Clarín*. (12 de julio de 2021). Alberto Fernández sobre Cuba: "No conozco la dimensión del problema, pero mantener bloqueos es lo menos humanitario". Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-festejos-copa-america-invitaron-ezeiza-rechace-0_n25SCXnJk.html
- El Economista* (3 de diciembre de 2020). Felipe Solá sorprendió: el acuerdo con la UE está "casi terminado". Recuperado de: <https://eleconomista.com.ar/2020-12-felipe-sola-sorprendio-el-acuerdo-con-la-ue-esta-casi-terminado/>
- González, E. (31 de agosto de 2020). "Argentina logra reestructurar el 99% de su deuda bajo legislación extranjera". *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/2020-08-31/argentina-logra-reestructurar-el-99-de-su-deuda-bajo-legislacion-extranjera.html>
- Infobae* (18 de mayo de 2021). Alberto Fernández: "El problema de los derechos humanos en Venezuela fue desapareciendo". Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/05/18/alberto-fernandez-el-problema-de-los-derechos-humanos-en-venezuela-fue-desapareciendo/>
- Merke, F. (2019). "Preferencias, Herencias y Restricciones: Elementos para examinar la Política Exterior del Frente De Todos" en Análisis Carolina, *Fundación Carolina*.

- Ministerio de Economía* (28 de enero de 2022). "Martín Guzmán: 'Este acuerdo con el FMI abre un camino transitable'". Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-este-acuerdo-con-el-fmi-abre-un-camino-transitable>
- Fernández, A. (10 de diciembre de 2019). Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>
- Fernández, A. (1 de marzo de 2020). Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Recuperado de: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>
- Fernández, A. (1 de marzo de 2021). Palabras del presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/47566-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-la-apertura-del-139-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-honorable-congreso-de-la-nacion-argentina-caba>
- Fernández, A. [@alferdez]. (28 de junio de 2019). *No queda claro cuáles serían los beneficios concretos...* [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/alferdez/status/1144725417020067843>
- Frente de Todos*. (2019). Plataforma Electoral. Recuperado de: <https://frente-detodos.org/plataforma>
- Martelli, F. (6 de junio de 2021). La Repregunta. Roberto Russell: "El modelo chino de capitalismo de estado y gobernanza autocrática a muchos les resulta cada vez más atractivo". *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-repregunta-roberto-russell-el-modelo-chino-de-capitalismo-de-estado-y-gobernanza-autocratica-a-nid06062021/?R=39cc46>
- Mendoza, M (2021). Organismos multilaterales: renegociación de deuda privada, el FMI y el BID. En *Revista Relaciones Internacionales*. Número 59. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2020). Presentación del Trigésimo segundo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2019-

- marzo 2020): el comienzo del “dinamismo pragmático”. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 58. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2021). Presentación del Trigésimo cuarto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2020 - marzo 2021): Pandemia, política exterior y otros temas de agenda. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 60. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2022). Política exterior argentina reciente: ¿Del globalismo a la autonomía? En Iglecias, W; Suzuki, J.C y Barceló Severgnini, N. (Orgs.). *América Latina: relações internacionais e integração regional*. Sao Paulo: EACH. (PROLAM USP debate; 3).
- Shqueitzer, F. Informe semestral de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 60. Segmento Digital.
- Télam* (26 de marzo de 2020). “La deuda externa se mantuvo en US\$ 277.648 millones al término del 2019”. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202003/444858-argentina--balanza-de-pagos-deuda.html>

CONCLUSIÓN

Victoria Zapata²⁴

La política exterior argentina puede abordarse desde diversas variables explicativas que han dado cuenta de ciertas constantes o fuerzas profundas que han moldeado y contribuido a su posicionamiento y estrategia regional e internacional. La caracterización de la política exterior argentina como carente de criterios, fundamentos, errática e inconstante (Puig, 1984; Escudé, 2005; Russell y Tokatlián, 2013) o aislada del mundo (Russell, 2010; Escudé, 2009; Pérez Llana, 2010) responde frecuentemente a un desenvolvimiento circunstancial imbuído de los procesos complejos, pero también de las percepciones y liderazgos personales de quienes están al frente del ejecutivo.

En virtud de ello el relacionamiento argentino desde la crisis de 2001 ha mostrado correspondencias con diversos quiebres en el plano interno al tiempo que ha sido producto de las diversas estrategias que posibilitaron y/o restringieron su posicionamiento en la arena internacional, sus condicionamientos, contingencias y accionar.

Examinar nuestro relacionamiento externo partiendo de estas premisas, seguramente nos invada de ciertos elementos que al analizarlos en conjunto arrojen hipótesis de trabajo sobre las líneas que sí pueden sostenerse en un continuum propio de nuestra manera de “hacer política exterior”; al margen del reconocimiento de matices e instancias intermedias propias de cada gestión al mando del ejecutivo y que marcan su propio ‘estilo’.

Afirmamos esto en virtud de reconocer que el punto de partida que sostiene nuestro análisis entiende la política exterior en base a un marco teórico definido, que clarifica sus objetivos, sus dificultades y desafíos, así como el campo de acción desde el cual se construye dicha política. En otras palabras, un conjunto de conductas, actitudes, posiciones, decisiones y/o acciones que

24 *Victoria Zapata*: Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCALP). Magister en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Directora de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Docente de grado y posgrado. Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP.

se adoptan por parte de un Estado con ciertos objetivos concretos, basados en un proyecto específico y donde se conjuga el poder de negociación internacional de acuerdo con los condicionantes o factores de situación tanto internos como externos (Velázquez Flores, 2007, p. 20).

Por lo tanto, sosteniendo que la política exterior es una política pública y que, por lo tanto, es concebida como un área de actividad gubernamental donde se combinan intereses, percepciones y conductas de la propia actividad de gobierno, así como de las vinculaciones con otros actores -principalmente pero no exclusivamente, otros Estados-. (Lasagna, 1995). Esta línea de trabajo abordó los aspectos derivados del entramado político doméstico en la formulación y elaboración de la política exterior (Sanchez, 2010, 2013; Míguez, 2010), pero indagando sobre el valor de ésta en términos de coherencia y correlación en su implementación a nivel internacional. Sin dudas, la necesidad de incorporar el *cambio* al estudio de la política exterior se entendió como un aspecto que enriquecería el debate entre los analistas reforzando las áreas comunes y dando luz sobre los elementos nodales distintivos de nuestra política exterior.

Respecto a este argumento Diamint (2003) introduce una crítica a la necesidad de encontrar un eje *continuidad/cambio* para analizar la política exterior, sobre todo desde el retorno a la democracia. Para la autora, la estabilidad de la política exterior, así como su principal logro más allá de esta dialéctica, responden al establecimiento y fortalecimiento de la democracia en el país; situación invariable entre los diversos tonos que han caracterizado a las administraciones desde aquel entonces. Estudios más recientes colocan al debate *cambio/continuidad en la política exterior* de los países latinoamericanos principalmente por la variabilidad en la ideología de los presidentes (Merke, Reynoso, Schenoni, 2020)

Empero, debiéramos resaltar que más allá de la variedad o continuidad de políticas a través del tiempo el escenario internacional, como la arena donde se desarrolla la política externa, ha sufrido numerosas instancias de transformación. Si ese espacio se vuelve complejo, fluido, dinámico, pero al mismo tiempo fragmentado e incierto, obliga a mantener ciertos parámetros de adaptabilidad y flexibilidad para que prosperen las estrategias definidas en términos de política exterior.

Aquello que otrora Tomassini (1991) entendiera como los desafíos para las políticas exteriores latinoamericanas, parecieran haberse transformado en significativos elementos para el estudio y elaboración de dichas políticas: comprender la necesidad de *cambio* como un estado normal de las relaciones internacionales; la complejidad del escenario contemporáneo, la multiplicidad

de agendas internacionales, de actores e interlocutores; el dilema de la incertidumbre y la necesidad de previsión que convierte en urgentes casi todas las problemáticas que aquejan a los países latinoamericanos; la creciente influencia de los intereses internos en la elaboración de la política exterior, tanto propios como de los países que se definan como parte central de nuestro relacionamiento externo.

Algunos trabajos consideraron que la política exterior argentina intentó “un nuevo tipo de inserción o relacionamiento” ya sea por el quiebre del *modelo globalista* (Russell y Tokatlián, 2003) o bien por el fortalecimiento de la democracia (Calle, 2008) pero sin atender a las pautas concretas para un ejercicio estructural, constante y de largo plazo. Siguiendo estos análisis se entiende que la política exterior ha tenido características erráticas, reactivas, confrontativas en la mayoría de los casos, lo que ha dado como resultado una imagen negativa, de poca confiabilidad y confianza externas.

Ahora bien, una perspectiva respecto de las variables consideradas en cada uno de los capítulos de la presente obra podrá demostrar que lo que en ciertos casos puede verse como un quiebre, no es más que un mero cambio de estilo y que muchas diferencias terminan diluidas en lo cotidiano. El recorte temporal abordado, da cuenta de algunas estrategias de relacionamiento externo mediadas por una tensión constante y que se concibe permanente desde el retorno de la democracia a nuestros días: un modelo de tipo autonomista, con privilegios de socios regionales la cooperación, el desarrollo y un posicionamiento con márgenes de maniobra en el escenario internacional, y otro modelo con características de inserción restringida con la potencia hegemónica, principalmente Estados Unidos, que retrocede en los lazos regionales con algunos tintes dependentistas y de subordinación²⁵. Ambos modelos no se entienden *per se* como dos lados inescindibles de un binomio, o meramente excluyentes sino como parte de un entramado socio político constitutivo de nuestra construcción identitaria, que por momentos lleva adelante un comportamiento pendular²⁶ de nuestra política exterior.

Estos análisis han sido parte de una de las fuentes más importantes de

25 Para un debate más acabado de los tipos de modelo de desarrollo y su vinculación con la política exterior argentina véase: Actis, Esteban et. al. (2016) Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Coordinación general de Anabella Busso. 1ª edición, Rosario. UNR Editora.

26 Sobre las características identitarias de esta política exterior véase: Sanchez, L.E. y Zapata, V. (2014) Una visión postestructuralista de la política exterior peronista: Las fuentes internas de su identidad, Revista CONfines, vol.10, n.20, pp.91-116. ISSN 1870-3569.

la labor realizada por el equipo del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI, UNLP), como reservorio del trabajo colectivo que se lleva adelante a través de los Informes de Política Exterior Argentina, desde 2002 a la actualidad y que forman parte del Segmento Digital de la Revista Relaciones Internacionales²⁷. Esta obra es producto de estos años de incansable trabajo.

I. Diferentes, pero no tanto: la Alianza y el interinato de Duhalde

Las administraciones postmenemistas han considerado que la diferenciación respecto de la política exterior de los '90 sería suficiente en términos discursivos para marcar un claro punto de inflexión respecto de la estrategia de alineamiento automático o más aún de “subordinación autoimpuesta”. Sin embargo, parte de los planteos iniciales transcurrieron con las dificultades de lo que se denominó como el “cuarto lado del triángulo” Sánchez (2010, 2016). Las restricciones producto de la Ley de Convertibilidad no se hacían sentir sólo en el plano interno, sino que la búsqueda de saldar la poca competitividad de Argentina en términos comerciales internacionales, la haría supeditar parte de su estrategia externa a los designios y recetas del FMI.

Los objetivos eran claros, por un lado, se iniciaba la crítica a la forma de relacionamiento que imperó en la etapa menemista, basada en lo que se conoció como “relaciones carnales”, lo cual motivó que el principio de la gestión fuera el “desafío de construir un modelo alternativo de política exterior”, ya que “era evidente que las relaciones carnales habían generado focos de tensión con Brasil y llevaron a tener un bajo perfil en las cuestiones latinoamericanas” (Simonoff, 2003, pp. 74-75).

Sin embargo, desde el inicio de la administración de Fernando De la Rúa se sostuvo la constante de la elección de Brasil como socio preferencial en la región en tanto plataforma para posicionar a nuestro país en el concierto internacional aprovechando el lugar que éste construía en el sur global como potencia intermedia. Sostener esta alianza, amplificaría la voz en nuestro diálogo internacional ya que la combinación de políticas comunes podría dar lugar a beneficios colectivos. Esto es importante además en tanto el modelo de desarrollo neoliberal atado a la mencionada convertibilidad, seguía siendo una

27 Todos los números fueron recuperados de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/>

variable crucial durante el gobierno de la Alianza, que impedía estrategias de tipo autonomizantes.

Sin embargo, los hechos desvirtuaron estas intenciones iniciales y marcaron un nuevo rumbo a la política exterior, donde se observa la importancia creciente que asume la relación con Estados Unidos producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, ya que el país del norte era nuestro principal soporte financiero.

“Es posible entonces afirmar que la gestión aliancista “no modificó en lo sustancial la política exterior de su antecesor”, ya que ... aunque se orientó en forma más definida a Brasil y llegó a proponer el relanzamiento del Mercosur, la relación con Estados Unidos siguió siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país” (Rapoport, 2005, p. 903).

Sin embargo, se intentó imprimir a la relación con Estados Unidos de un sesgo que marcara menos seguidismo, posicionando las relaciones como “maduras e intensas” en lugar de “relaciones carnales” pero sólo obteniendo como resultados un mero “cambio de estilo” (Busso, 2000, p. 115).

Los escollos más significativos dentro de esta etapa estuvieron marcados por la elección del estilo de relacionamiento externo, supeditado a las estrategias de integración ALCA vs. MERCOSUR. En general, la forma de encarar estos temas dejó al desnudo la falta de mecanismos claros para coordinar el diálogo sur-sur con el diálogo norte-sur, y que se extendieron hasta iniciada la gestión de Néstor Kirchner.

El dilema central que enfrentaron tanto la administración De la Rúa como el gobierno de Duhalde fue cómo resolver la necesidad de priorizar la alianza estratégica con Brasil, sin dejar de reconocer la conducción estratégica de Estados Unidos, dilema que fue producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior de esos tiempos. La cuestión de fondo era cómo se resolvería el ingreso al primero, lo cual influía claramente en las relaciones con los vecinos y si la elección sería en formato individual o colectivo. De hecho, las posiciones que querían negociar un ingreso directo al bloque fueron ganado terreno conforme la situación económica argentina empeoraba, puesto que Estados Unidos utilizaba su intermediación en los organismos financieros internacionales o el envío de fondos propios para presionar a nuestro país, complicando las ataduras que la convertibilidad había mostrado en marcadas oportunidades. En palabras de Simonoff estas acciones “terminaron por producir la transformación del proyecto inicial por el particular estilo del presidente”, donde “sus nuevos postulados son absolutamente funcionales a los intereses de Estados Unidos” (Simonoff, 2008: 79).

Esta suerte de atadura al modelo norteamericano se hizo aún más compleja luego de los atentados del 11-S del 2001, ya que los temas políticos más

relevantes de la agenda externa argentina no escaparon a este condicionamiento²⁸, al tiempo que mostraron la inconsistencia y reactividad de una política exterior sin rumbo fijo.

Las ataduras del modelo de convertibilidad coadyuvaron para que la crisis de diciembre de 2001 marcara el punto de inflexión de un modelo de alineamiento que condicionaría aún más a las administraciones futuras. De allí, que la declaración del *default* fuese el elemento nodal y sobre el cual debería ahondar el gobierno de Duhalde frente a un desmembramiento socio político interno de características únicas en nuestro país desde el retorno de la democracia. El nuevo gobierno entendió que el cambio debía ser drástico y radical respecto del modelo económico imperante, el cual se consideraba “acabado”. Cerrar el ciclo de convertibilidad no sólo significaba el fin del modelo de alineación con Washington, del mismo modo que lo había creado (Rapoport y Spiguel, 2003, p. 222), sino que además posibilitaba el alejamiento de tensiones con Brasil, las cuales se generaban en su mayoría por las diferencias cambiarias y continuaban haciéndose evidentes al interior del MERCOSUR.

Sin dudas los condicionantes internos complejizaban la elaboración de una agenda de política exterior robusta, pero se evidenció un clima donde el escenario internacional daría márgenes de maniobra para políticas de tipo autonomistas. La lucha contra el terrorismo permitió que Estados Unidos dejara en el plano regional un espacio que pronto sería revalorizado por los gobiernos para estrategias conjuntas de concertación y cooperación. Allí se dirige la política exterior de Duhalde, para rearmar una dinámica favorable al reposicionamiento argentino de cara a la solución de las mencionadas complejidades económicas. El diseño de la política exterior tendrá como supuesto principal lo que el canciller Ruckauf denominó “relaciones poligámicas”, que significaban la intención de defender la acción multilateral, rechazando la política de cerrarse a una única opción, como había ocurrido en el pasado. Sin embargo, en la agenda bilateral prevalecieron los temas financieros y económicos, encontrándose la reestructuración del pago de la deuda externa como el *issue* excluyente para nuestro país en claro *linkaje* con lo político ya que por segundo año se acompaña el voto de condena a Cuba como muestra de acercamiento a Estados Unidos, sosteniendo la postura llevada adelante por la Alianza. Por su parte, el FMI condicionó la ayuda económica a que la Argentina posea un “plan económico sustentable”, lo que permitió concretar el acuerdo

28 Esto se evidenció en la condena a Cuba que se votó en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en el posicionamiento respecto del Plan Colombia, dando como resultado los diferentes “usos” del principio de no intervención.

de reestructuración en enero de 2003 y destrabar las posibles estrategias en el plano internacional que estaban supeditadas a dicha resolución.

El alejamiento de la política exterior mostró disensos con la administración norteamericana, reforzando la elección de corte autonomista y marcando la antesala de las gestiones kirchneristas: el cambio hacia la abstención en el caso cubano, el sostenimiento de la política de no intervención respecto del Plan Colombia y el rechazo a la guerra en Irak fueron las primeras señales de una agenda externa que comenzaba a pensarse regionalmente con mayores márgenes de maniobra.

II. Políticas autonómicas y el rol del kirchnerismo: un cambio de época

La mutación del escenario regional con posterioridad al quiebre neoliberal fue observado por numerosos autores como una etapa de renovación del regionalismo, las concepciones autonomistas, y la integración solidaria (Sanahuja, 2007; Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2007; Lánzaro, 2007; Serbin Andrés, Martínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior Coods, 2012).

El retorno de la política y de la agenda de desarrollo, disminuyó la prioridad de los aspectos comerciales y el predominio del rol del Estado fue en contraposición al protagonismo de actores privados y de las fuerzas del mercado; por su parte, la búsqueda de mayores márgenes de autonomía y decisión política, la aparición de nuevos mecanismos de cooperación financiera y el desarrollo de una agenda política común, fueron algunas de las expresiones de este nuevo ciclo.

Se evidenció de este modo, una suerte de correlato entre la experiencia regional y las características propias de los entramados políticos al interior de los estados, forjando en América Latina una nueva expresión común: de las disputas con los grupos tradicionales de poder y de la acumulación de capital nacional, se modifica la realidad y el curso de la integración latinoamericana, favoreciendo la coordinación política mediante la recomposición del debate de la política y de lo político ya no sólo como experiencia nacional-individual sino también regional-colectiva.

Esta suerte de viraje de paradigma reconfiguró las formas en las que los países de la región enmarcaron su inserción en el mundo, con la característica de que aquellos países que lo impulsaron sostuvieron modelos de desarrollo que permitieron profundizar esta integración bajo el sostén de una agenda social, cultural y política.

Bajo este mismo esquema, el contexto internacional dejaría en este período dos elementos significativos con impacto global para la reconsideración, reposicionamiento y articulación de la política exterior: en primera instancia los acontecimientos del 11-S lograron posicionar la agenda de seguridad en el plano hemisférico, condicionando el accionar de las políticas regionales; por otra parte, la crisis financiera de 2008 con impacto en los países centrales del capitalismo occidental.

La vinculación externa con el mundo durante la gestión de Néstor Kirchner marca para muchos analistas una etapa fragmentada y contradictoria,²⁹ con una complejidad inicial propia: la baja legitimidad de origen será el puntapié inicial para la construcción de consenso interno y la búsqueda de apoyo internacional, utilizando en varias ocasiones la política externa como “variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno” (De la Balze, 2010, p.123).

En el plano interno, además, seguían latentes las demandas sociales producto de la crisis de 2001,

“Tras la crisis del 2001, en contraposición a la apatía política de la década precedente, se produjo un estallido de movilización social y las demandas colectivas incluyeron no solo reclamos económicos sino también una fuerte crítica a la clase dirigente y un pedido de mejor representación política. En otras palabras, la sociedad argentina reclamaba una redefinición del vínculo Estado-sociedad. A medida que el gobierno kirchnerista fue atendiendo los problemas más urgentes e identificó a las políticas económicas neoliberales y la consecuente ausencia del Estado como causas principales de la crisis, se comenzó a reivindicar la política como el instrumento más adecuado para resolver los problemas nacionales” (Busso, 2014, p. 15).

Uno de los primeros supuestos de la política exterior fue el alejamiento del modelo neoconservador de los noventa y como consecuencia de las expresiones del realismo periférico escudeano, retomando parte de los postulados de la Tercera Posición: reconocimiento del principio de autonomía, modelo de diversificación comercial, un el reposicionamiento del rol de América Latina mediante una política de carácter cooperativo. Esta forma de identificación permitió dejar claro que la percepción argentina era la de un “país en desarrollo”, “latinoamericano” (Bielsa, 2005, p. 19). Dicha identificación se enmarca

²⁹ Francisco Corigliano (2008, pp. 8-10) la entiende como una combinación de perspectivas teóricas que responden a dos formas de realismo y otras dos de idealismo.

en la percepción y personalidad de varios líderes regionales contemporáneos: Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez, Evo Morales y Rafael Correa.

Ello se observa en la diferenciación entre efectos positivos y negativos de la globalización que enunciara el presidente Kirchner en su mensaje inaugural al Parlamento y como parte de la construcción de una visión externa clara: “la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos”. (Frente Para la Victoria, 2003).

El enfoque geográfico marcaría la prioridad regional y conceptualmente se basaría en postulados que refuerzan la visión institucionalista: política multilateral de seguridad -en este sentido las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) como elemento central-, la lucha contra el terrorismo internacional, la política regional y el privilegio del MERCOSUR –delimitada primordialmente al contexto sudamericano más que al latinoamericano-; la estrategia de apertura y diversificación de mercados para el logro de negociaciones simultáneas y permanentes en todos los foros de negociación donde estuviera involucrado nuestro país –BID, OMC, etc.-, la salida del default y el pago de la deuda externa, y la Cuestión Malvinas. Estos ejes serán acompañados de tres elementos centrales que incidirán de manera horizontal en la agenda externa: la defensa de la democracia y los derechos humanos; el respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.

Estas líneas de política exterior se complementaron con una estrategia de cooperación internacional basada en tres ejes básicos:

a) el desarrollo económico, donde la integración regional es un factor fundamental, que permite el abordaje conjunto de problemáticas centrales de la infraestructura de nuestros países, b) el conocimiento, a partir del cual educación, ciencia y tecnología consolidan una capacidad técnico-profesional para el desarrollo que el país ha puesto permanentemente al servicio de otros países hermanos, c) el desarrollo social, que reemplaza el asistencialismo por la elaboración de políticas públicas de inclusión basadas en los principios de la economía social. (Taiana, 2008, p. 7)

Toda la estrategia externa entonces, fue pensada como “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 2003b), entendiéndolo como un “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada”. La apertura y diversificación de mercados fue central para pensar las

vinculaciones en el escenario regional, posicionando al MERCOSUR en un modelo de desarrollo con características propias y de corte post-hegemónico³⁰. No es menor, que la posibilidad de refuerzo de dichas estrategias se vio acompañada por un crecimiento sostenido en base al boom de las *commodities*, lo cual favorecía que la región adoptase un modelo de desarrollo más autónomo.

En este sentido, el acuerdo conseguido por Duhalde con el FMI mermó la incidencia de Estados Unidos en nuestra política exterior, pero dejó el camino allanado para otras complejidades en la agenda bilateral y que serían escollos frente a la elección de nuestra prioridad regional: las negociaciones en el ámbito de la OMC, la propuesta respecto al ALCA, e incluso las acciones en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo fueron algunas muestras de la estrategia norteamericanas de condicionamientos.

Empero, la sintonía regional se iba construyendo a raíz de la identificación de diversos líderes en cuanto al lugar a ocupar en el escenario internacional al tiempo que mostraban una coordinación y concertación políticas necesarias para hacer frente a las restricciones. Una de las respuestas más significativas respecto de este punto, se encuentra sin dudas en el rechazo a la propuesta del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata de 2005 y que dio cierto aire al gobierno Argentino para la estrategia de salida del *default* y el pago de la deuda con el FMI; incluso para elevar una voz crítica hacia dicho organismo solicitando en varias ocasiones una reforma estructural.

Los rasgos de la política exterior kirchnerista aún con ciertos matices se continuaron durante la llegada al poder de Cristina Fernández. El fortalecimiento del esquema regional, de sus procesos de integración, de la mano del diálogo permanente entre mandatarios, moldearon en el Cono Sur una política multilateral, autonomista y centrada en el desarrollo de las agendas sociales, educativas y culturales. La reinserción lograda bajo el gobierno de Néstor Kirchner permitía ampliar la visión de una política exterior posicionada regionalmente con peso propio e interlocutora en los asuntos globales centrales. Así lo deja expresado la entonces mandataria al enunciar que: “Estamos en una nueva Argentina, pero también estamos en un nuevo mundo que implica mayores desafíos y mayores decisiones comprometidas con los intereses de nuestro pueblo y de nuestra sociedad” (Fernández de Kirchner, 2011).

30 Respecto del debate sobre “nuevo regionalismo” y “regionalismo postliberal”, o “post-hegemónico” véanse los trabajos de: Sanahuja José, A. (2008) “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, año 2008-2009, pp.

La consolidación del modelo industrialista propuesto por Néstor Kirchner, bajo la nueva gestión presentó un claro giro con la decisión de cambiar la base tributaria para la renta agrícola extraordinaria, lo que en términos internos se conocería como la “crisis del campo” en 2008. Tal decisión conllevó a un quiebre con los sectores opositores, acrecentando el discurso crítico hacia la política del kirchnerismo, incluso en el plano externo. La crisis financiera internacional del mismo año se presentó como un punto de partida para el cuestionamiento de la estructura financiera internacional al tiempo que presentaría un escollo en el crecimiento que venía evidenciando la región. La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior estuvo determinada por dicha crisis debido a la baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios, alterando el crecimiento que se venía dando desde 2002.

La imagen de “ideologización” de nuestro relacionamiento internacional fue la base de las complejidades a las que debió hacer frente la administración de Cristina Fernández, posicionando a las voces del “aislamiento internacional” en el centro de la discusión política, disminuyendo considerablemente la estrategia para la consecución de márgenes de maniobra que el gobierno buscó frente al mercado internacional³¹.

Las relaciones regionales se reforzaron en los vínculos con Brasil y Venezuela, mientras que la administración Obama, hacía pensar en una política exterior multilateral sin intromisiones de la Casa Blanca en los asuntos latinoamericanos³², dando espacio a la continuidad del giro progresista. Sin embargo, las evaluaciones de los logros obtenidos por el modelo kirchnerista pronto presentaron sus limitaciones y al finalizar la gestión de Cristina Fernández, los indicadores socio económicos y políticos mostraron un agotamiento de los beneficios.

III. El retorno de las políticas de alineamiento

La política exterior de alianzas bajo la administración de Macri combinó elementos del sistema de creencias que internamente permitía ampliar sus divergencias con el período kirchnerista. La búsqueda de “reposicionar a la

31 Para el caso, la agenda con Estados Unidos se vio enmarcada en las discusiones por el caso de la “valija” de Antonini Wilson, así como el rechazo al envío de tropas norteamericanas en el marco de la IV Flota del Comando Sur, los bonistas *holdout* y las demandas de empresas norteamericanas ante el CIADI.

32 Las medidas más significativas en este sentido fueron la de flexibilización del bloqueo a Cuba, y el levantamiento de la restricción del ingreso de La Habana en la OEA.

Argentina en el escenario internacional” a través de una “inserción inteligente” luego del “aislamiento” fueron el fundamento de su estrategia inicial. En el plano regional el impacto del *impeachment* a Dilma Rousseff, la flexibilización de las estrategias de integración en el MERCOSUR sumado a la desarticulación de la UNASUR le dio aire al gobierno para generar un momento de posibilidad que generaría como elemento central la condena y consecuente expulsión de Venezuela del bloque regional. El fin de la “integración ideologizada” de los gobiernos progresistas daba paso a una integración flexible con respuestas abruptas en el escenario regional³³.

Bajo este esquema en la gestión de Mauricio Macri, tanto Chile como Brasil ocuparon un lugar privilegiado en la construcción de la agenda de política exterior, habida cuenta de la sinergia que pronto se generó con el resto de los mandatarios (Duque, Piñera, Cartés, Temer, Bolsonaro, etc.), construyendo lo que podríamos denominar un bloque neoliberal y de centro derecha con una fuerte impronta en la región, sobre todo en la discusión sobre la situación de Venezuela y el golpe de Estado en Bolivia, como la contracara del período previo (Actis, et. al, 2019; Morgenfeld y Kan, 2019, Zapata, et. al, 2020a).

Con el foco en los Acuerdos MERCOSUR-UE, buscó desarticular las instancias regionales para moldear la participación argentina en pos de un esquema de bloques con apertura comercial: el retiro de UNASUR y la nula participación en la CELAC fueron ejemplo de ello. El MERCOSUR además se pensó como estrategia de vinculación con la Alianza del Pacífico y se renovaron las negociaciones sobre la construcción de Acuerdos de Libre Comercio. Las coincidencias con el Brasil de Jair Bolsonaro, entendieron al mercado regional como un puente hacia la hiperglobalización.

La política exterior en tanto política pública tuvo su correlato como devenir de una relación de poder que socialmente se modificaba poniendo en la escena política otra manera, otra forma y otros actores para ejecutarla. La valoración del Estado como instrumento del quehacer político se fragmenta en una gestión privada de “lo público” afectando, por tanto, los objetivos y proyectos en materia de política exterior. (Míguez, 2017).

Sin dudas que las variables bajo estudio en el período de la administración Macri y que recibe para su tratamiento el gobierno de Alberto Fernández, tiene una de las alteraciones más significativas con las negociaciones para la

33 Recordemos que es la cuestión venezolana la que muestra el quiebre al interior de su gabinete con la Canciller Malcorra, propensa a una salida consensuada dentro de los márgenes institucionales de la democracia. La decisión del entonces Presidente se refuerza con la llegada de Faurie al Palacio de San Martín y con la exclusión de Venezuela del Mercosur por activación de la cláusula democrática.

obtención del préstamo del FMI por 50.000 millones de dólares que condicionó la estructura macroeconómica argentina subordinando la política exterior nuevamente a los mandatos del FMI. (Colombo, 2021). En consonancia con el *gradualismo* de las medidas económicas del gobierno, se profundizaron los elementos de flexibilización del mercado laboral y la reforma fiscal solicitada desde 2017 por el propio FMI, pero que cerraron el ciclo con niveles de recesión que superaban las previsiones. Bastó que las condiciones del mercado global se complejizaran para aumentar los niveles de fuga de capitales en una economía con un marcado grado de apertura financiera y la devaluación del peso aumentó el ciclo de endeudamiento. (Bonavida, Gevaerd Bernal, González Obregón, 2018).

Esto responde a que parte de las expresiones regionales que se encaminaron durante los inicios del siglo XXI trajeron aparejados esquemas de inserción internacional basados en modelos de desarrollo de tipo desarrollistas, o concéntricos, donde el grado de cohesión establecía ciertas pautas de acción congruentes con el desarrollo autónomo y una visión mancomunada para dar respuestas ante las problemáticas del escenario global. Las agendas de carácter multiaxial (Nolte y Comini, 2016) impregnaron a la política exterior de un alto perfil político, pero sin dejar de lado la pendularidad entre las propuestas autonomistas o globalistas, que se hacían evidentes al interior de los esquemas de integración regional como por ejemplo el caso de UNASUR.

Así como este contexto fuera proclive al ascenso de gobiernos progresistas o de centro-izquierda en la región que dieron como resultado modelos de desarrollo tendientes al privilegio de los factores endógenos y la autonomía como elemento nodal de la integración, la llegada al poder del gobierno de Cambiemos fue preludio de un corrimiento en el eje de la política exterior argentina en cuanto a sus vinculaciones regionales siendo acompañado además por una suerte de desintegración o fragmentación colectiva. Con el correr del tiempo, la desaceleración de las vinculaciones se hizo evidente impactando fuertemente al interior de la estructura política, social y económica de los países de la región, sumando factores de situación que modificaron la incidencia de los condicionantes internos.

Algunos ejemplos como el proceso de *impeachment* en Brasil y el ascenso de Temer al poder, como la victoria de la oposición venezolana al referéndum presidencial de Maduro y la negativa boliviana a un nuevo período de gobierno de Morales, fueron algunos de los variados sucesos regionales que acompañaron el nuevo contexto argentino. Pero ciertos autores objetan que ello sólo fuera resultado del ascenso de gobiernos más conservadores, sino que observan el agotamiento del ciclo de crecimiento económico que favoreció a los anteriores esquemas, y que ahora retrae el precio de las *commodities*

en el mercado global teniendo como resultado el inicio de momentos recesivos y de alto proteccionismo. (Busso y Zeliovich, 2016)

Bajo este escenario no es difícil prever que la integración regional en los términos concebidos otrora manifestara modificaciones tanto en su concepción como en su finalidad. Por otra parte, al complejo escenario signado por los sucesos regionales enumerados, se le suma la variedad de elementos de orden global que coadyuvaron a la modificación en el modelo de desarrollo a adoptar y, en consecuencia, al estilo de política exterior a adoptar. La decisión del pueblo británico en favor de abandonar el proceso de integración europeo -conocido como Brexit-, coloca al esquema regional en una encrucijada y cuestiona los principios mismos de la supranacionalidad; por su parte, la llegada al poder del republicano Donald Trump en Estados Unidos, alimentó los impulsos antiliberales y afectó el multilateralismo internacional, recrudesciendo las posturas nacionalistas de corte proteccionista.

La incidencia en la dinámica de la integración estuvo además condicionada por la implosión de los denominados mega acuerdos trans-regionales de liberalización comercial entre los que se encuentran el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA), que dejaron entrever el interés de ciertos países latinoamericanos en participar activamente de dicha propuesta como el caso de Chile y Perú que ya habían manifestado su intención de hacerlo en el 2010 con la inclusión de Estados Unidos al TPP.

Siendo que desde la segunda administración Obama, el incremento de la atención hacia Latinoamérica: “trajo consigo un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a fortalecer los vínculos con los países del Pacífico que, salvo Ecuador, se identifican con los modelos de economía de mercado. En ese marco, los constantes halagos a la AP operaron como un desaire al MERCOUR, la UNASUR y la CELAC.” (Busso, Zelicovich, 2016, p. 18)

Por lo expuesto, el contexto en el cual Mauricio Macri inicia su gestión dejó poco lugar a las consideraciones a la política exterior en detrimento de los condicionantes internos que provenían del modelo de desarrollo adoptado por las administraciones kirchneristas, aunque la retórica del fin del “aislamiento” se hicieran eco en las declaraciones de varios de sus funcionarios.

Al reforzar la perspectiva financiera de la política exterior en tanto estrategia de atracción de inversiones necesarias para modificar lo que se consideró como el ciclo de no crecimiento o estancamiento, se objetaron las opciones regionales del estilo industrialización/autonomía atrayendo al tópico de la agenda las vinculaciones clásicas en respuesta al neoliberal/alineamiento: Unión Europea, Estados Unidos y Asia Pacífico se constituyeron como

parte de los círculos concéntricos desde donde se elaborará la política exterior de allí en más³⁴.

Las variadas visitas que durante sus primeros meses al frente del ejecutivo recibió Macri de líderes europeos, sumado a la vasta agenda que se reveló con la llegada de Barak Obama a nuestro país eran elementos que el gobierno mantenía como muestras del apoyo explícito de los bloques centrales a la nueva estrategia internacional. La figura de la Canciller Malcorra en una apuesta neoinstitucionalista y sus primeros intentos de convertirse en Secretaria General de la ONU, fueron directo a la exposición argentina en los foros multilaterales, sobre todo económico-comerciales bajo la bandera de la reinserción. Empero, se profundizaron estas visiones con el cambio de postura y el ascenso de Faurie al Palacio San Martín.

La autonomía como elemento primigenio dio paso a una inserción que, si bien no puede denominarse como excluyente, sí mostró signos claros de tener una actitud menos latinoamericanista y más globalista que sus antecesores.

Mediante una fórmula de círculos concéntricos, la política exterior argentina en un principio se definió en términos regionales entendiendo que el vecindario sería la “principal prioridad”, expresado en estos términos en repetidas ocasiones por el Presidente y por la entonces Canciller. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2016, el Presidente señalaba por ejemplo que:

Tenemos que trabajar juntos, empezando por los vecinos (...) en los últimos años Latinoamérica hizo grandes esfuerzos para reducir la pobreza, gracias a políticas sociales robustas y a las condiciones económicas internacionales muy favorables. Pero hoy el contexto es diferente pues todos los países hemos visto disminuir nuestro crecimiento y el comercio global muestra un desempeño magro. (...) mientras en el mundo hay tendencias que generan preocupación e incertidumbre llegan de nuestra región noticias alentadoras, como la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y como el proceso de construcción de paz, en Colombia. Además, se están dando las condiciones para crear un corredor de paz, del Atlántico al Pacífico en toda la región, el cual contribuye a la estabilidad y prosperidad regional. (Macri, 2016).

Sin embargo, el anclaje en términos regionales adoptó durante este

³⁴Las áreas que conforman este esquema son: la región como “nuestro vecindario”; Estados Unidos, Europa, China y Rusia y por último África y el mundo árabe. (HSN, 2016, 2-3)

nuevo período un cariz diferente, siendo que, si bien se promueve que Argentina sea el portavoz de Latinoamérica hacia el mundo, la elección de los acercamientos privilegia a los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México), distanciándose del llamado Eje bolivariano -debilitado ante la situación político institucional de Venezuela-.

Entendiendo que los cambios del escenario internacional son elementos por considerar para la elaboración de la política exterior³⁵ y consecuentemente en el estilo a adoptar, queda claro que los ejemplos enunciados confluieron para que la elección de las vinculaciones externas pendularan hacia los modelos de corte ortodoxo y poligámicos.

La búsqueda de flexibilizar el MERCOSUR, por ejemplo, para adaptarlo a un esquema netamente comercial, se conjugó entonces con la promoción de convergencia con la Alianza del Pacífico, en cuanto se entendía podía favorecer la participación argentina en el TTP³⁶, estrategia que promovida por Estados Unidos buscaba el corrimiento de China del comercio internacional y regional; así como el TTIP, buscó lo propio en cuanto a Rusia.

En materia de política exterior el gobierno de Macri, al manifestarse como aperturista y globalista, desestimando las vertientes regionales de integración autonómica, se ató fuertemente a los avatares de la política estadounidense, volviéndose más dependiente y volátil evidenciando una falta de adaptabilidad a los cambios acaecidos en el contexto imperante.

Por lo hasta aquí expuesto, podemos decir que las expresiones de la política exterior argentina desde los inicios del nuevo milenio han presentado notas significativas para el análisis: a la continuidad del debate sobre los estilos o modelos presidenciales, se suma la evaluación de los modos de concebir el relacionamiento externo autonomista/ latinoamericanista o dependientista/de alineamiento. Allí se encuentran parte de los principales elementos sobre los que podemos mostrar el eje continuidad/cambio, así como los estilos en la forma. Lo que se evidencia además, es que en ambas propuestas, existen vinculaciones sobre las cuales se asienta nuestra política exterior y que no han estado exentas de complicaciones: el triángulo Argentina, Brasil,

35Varias de las consecuencias de este nuevo escenario pueden encontrarse en: Trotta, Nicolás y Gentili, Pablo (comp.) (2016) *América Latina. La democracia en la encrucijada*, Ed. La Página, C.A.B.A., y Martins, Carlos Eduardo et.al, Gandásogui, Marco A. h., (coord.) (2016) *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, CLACSO, C.A.B.A.

36Para un análisis de las ventajas y desventajas de la ponderación de la AP en detrimento del MERCOSUR, véase Paikin, Damián y Perrotta, Daniela (2016) "La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica" en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXII, N° 34, pp 67-101.

Estados Unidos ha visto momentos en los que o bien el FMI y la política de convertibilidad, o bien la profundización de los vínculos con Venezuela, o bien la incidencia cada vez más notoria de China en la región, se comportan como puntos de desequilibrio para estrategias que profundizan la vinculación excluyente o se muestran como escollos a determinadas estrategias multilaterales que proponen amplificar los márgenes de maniobra.

Referencias Bibliográficas

- Actis, E. et al. (2016). Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Coordinación general de Anabella Busso. 1ª edición, Rosario. UNR Editora.
- Actis, E. et al. (2019). *La Argentina de Cambiemos*, Iglesias E. y J. B. Lucca (Comp), 1a Ed, UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.
- Bielsa, R (2005). “La política exterior argentina”, en Bielsa Rafael; Rosatti Horacio; Lavagna Roberto. *Estado y Globalización. El caso argentino*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzon.
- Bologna, A. B. (1994). La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Rosario, CERIR-UNR Editora.
- Bonavida, C., Gevaerd Bernal, P. y González Obregón, L. (2018). *Argentina y el FMI. Análisis de un nuevo acuerdo, Documentos de Trabajo, Escuela de Gobierno*. Chaco. Recuperado de: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/informe-en-deudamiento-fmi.pdf>
- Bouzas, R., da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). “Crisis y perspectivas de la integración sudamericana”, en *Foreign Affairs* en español, v. 7, nº4, octubre-diciembre.
- Busso, A. (2000). “Características actuales y desafíos próximos en las relaciones Argentina- Estados Unidos”, en Revista *Relaciones Internacionales*, La Plata, Año 9, nº19, junio-noviembre 2000, pp. 115-133.
- Busso, A. (2014), “Los vaivenes de la política exterior argentina redemocratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, en *Estudios Internacionales* 177 (2014) -, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. ISSN 0716-0240, pp. 9-33
- Busso, A. y Zeliovich, J. (2016) “El gobierno de Mauricio Macri y la integración

- regional: ¿Desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?, en *Coyuntura Austral*, V. 7, N°37, agosto-septiembre 2016, Porto Alegre, pp 17-24.
- Calle, F., (2008) “Algunas reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la política exterior argentina a comienzos del siglo XXI”, en: *Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales*, Buenos Aires, N° 1.
- Colombo, M. P (2021) “Argentina y el FMI” *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <https://revistafal.com/argentina-y-el-fmi/>
- De la Balze, F. (2010) “La política exterior de los gobiernos Kirchner”, en *Estudios Internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, nº 166. pp. 121-140.
- Diamint, R., (2003) “Diez años de Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner”, en: *Revista Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, Facultad de Cs. Sociales, Dpto. de Cs. Políticas, N° 56-57.
- Escudé, C. (2005). El Estado Parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior. Lumière: Buenos Aires.
- Escudé, C. (2009), “Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados débiles”, en *Serie Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, Universidad del CEMA, Área Ciencia Política, nº 406, septiembre 2009, pp 1-14.
- Fernández de Kirchner, C. (2009) “América Latina como potencia energética”, en: González, F. (Ed.) *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Frente para la Victoria –FPV- (2003), *Plataforma Electoral del Frente para la Victoria*. Recuperado de: <http://www.kirchnerpresidente.com.ar>
- Informes de Política Exterior Argentina hacia América Latina, Revista *Relaciones Internacionales*, Números 26 al 59, 2004 a 2020 / Segmento Digital / ISSN 1515-3371 Sección: Política Exterior Argentina. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRIIIRI/issue/archive>
- Jaguaribe, H., (2006) “Argentina y Brasil ante el Siglo XXI”, en Nun, J. y Grimson, A., *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Edhasa, 203-210.
- Kirchner N. y Di Tella T. (2003a). *Después del derrumbe*, Buenos Aires, Editorial Galerna.
- Kirchner, N. C. (2003b), “Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso”. Recuperado de: www.presidencia.gov.ar

- Lánzaró, J. (2007) "Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia" en *La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas. Análisis y Propuestas*, Friederich Ebert Stiftung.
- Lasagna, M., (1995) "De los elementos internos de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en: *Estudios Internacionales*, Año XXVIII, Nº 111, Santiago de Chile, Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, julio septiembre de 1995, 387-409.
- Macri, M. (20 de septiembre de 2016). Discurso de la Nación Mauricio Macri en la 71ª Asamblea General de las Naciones Unidas. *Casa Rosada*. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>
- Merke, F., Reynoso, D., y Schenoni, L. L. (2020). "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept". *Latin American Research Review*, 55(3), 413-429. DOI: <http://doi.org/10.25222/larr.380>
- Míguez, M.C. (2010) Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ 1987-1995 ¿Hacia un consenso frente al "nuevo orden internacional" ?, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, octubre 2010.
- Míguez, M. C. (2017) "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?", en *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 8. Mayo-Septiembre 2017. ISSN 2310-550X pp. 103-120
- Miranda, R., (2003) "Políticas exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto", en: *Políticos. Estudios políticos e internacionales*, Santa Fe, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, Nº 1, diciembre de 2003, 97- 124.
- Miranda, R., (2004) "Hegemonía y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina", en: *Políticos. Estudios políticos e internacionales*, Santa Fe, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe, Nº 3, 77-95.
- Morgenfeld, L. y Kan, J. (2019) "La política exterior de Macri y su subordinación a EE.UU." CELS. Recuperado de: <https://www.clacso.org/en/la-politica-exterior-de-macri-y-su-subordinacion-a-ee-uu/>

- Nolte, D. y Comini, N., (2016) UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome.
- Paradiso, J., (1993) *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, GEL, Colección Estudios Internacionales.
- Peña, F., (2008) “¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado?”. Recuperado de: www.mercosurabc.com.ar/nota.as
- Pérez Llana, C. (2010) “Romper con el aislamiento” en Botana, N. (ed.). *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*. Taurus: Buenos Aires, 131-182.
- Puig, J.C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires.
- Rapoport, M., (2009) “Argentina: economía y política internacional”, en: *Diplomacia, Estrategia y Política*, Nº 10, octubre-diciembre 2009, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch.
- Rapoport, M. y Spiguel, C., (2003) “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en: Sombra Saraiva, J. F. (ed.), *Foreign Policy and political regime*, Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, 169-235.
- Russell, R. (2010) “La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior”, en Russell, R. *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Taurus: Buenos Aires, 227-307.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G., (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Russell R. y Tokatlián, J.G. (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 104, 157-180 ISSN: 1133-6595.
- Sanahuja, J. A. (2007) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano: la nueva agenda de desarrollo en América Latina*, 2007/1, Madrid.
- Sanchez, L. E. (2010), Determinantes internos de la política exterior argentina. Análisis de la participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2001). Estudio de caso: la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Nación, Tesis de Maestría en Metodología de la Investigación Social, Buenos Aires, Università di Bologna.
- Sanchez, L. E. (2013), Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003), Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

- Sanchez, L.E. y Zapata, V. (2014) “Una visión postestructuralista de la política exterior peronista: Las fuentes internas de su identidad”, en Revista *CONfines*, vol.10, n.20, pp.91-116. ISSN 1870-3569.
- Serbin A., Martínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior Coods (2012) “El regionalismo “post– liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, sobre todo la Sección I.
- Simonoff, A. (2003) “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 12, Nº 25, junio-noviembre 2003.
- Simonoff, A., (2008) “La Política Exterior de los Gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición”, en *Intellector*, Río de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, Nº 9, Vol. V, junio diciembre de 2008, 11-33.
- Simonoff, A. et al (2010) *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, EDULP.
- Taiana, J. (2008) “La Cooperación Internacional en el Marco de la Política Exterior Argentina”, en *Revista Fo-Ar*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nº9, abril 2008, Edición Especial 15 años del Fo-Ar.
- Tomassini, L. (1991) *La política internacional en un mundo posmoderno*, Buenos Aires., GEL.
- Velázquez Flores, R. (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Janés.
- Zapata, V. (2010) “Argentina y la región: Variables para el estudio de la Política Exterior reciente”, trabajo presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – FLACSO 20 y 21 de septiembre de 2010.
- Zapata, V. *Las relaciones bilaterales argentino-bolivianas y la cooperación energética. Análisis de la incidencia del recurso gasífero en la formulación de la política exterior argentina (2000-2007)*. Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP. Recuperado de: http://se-dici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57210/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=3
- Zapata, V. et al (2020a) “Informe de política exterior hacia América Latina: La

hoja de ruta internacional (septiembre 2019-marzo 2020)”, Revista *Relaciones Internacionales*, Número 58 / 2020 / Segmento Digital / ISSN 1515-3371 Sección: Política Exterior Argentina.

Zapata, V. et al (2020b) “Informe de política exterior hacia América Latina (marzo 2020 - septiembre 2020). Surfeando la incertidumbre: atisbos de construcción de una política externa en el contexto pandémico”, Revista *Relaciones Internacionales*, Número 59 / 2020 / Segmento Digital / ISSN 1515-3371 Sección: Política Exterior Argentina.

LISTADO DE PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DESDE 2003.

A todos ellos/as todo nuestro agradecimiento:

Georgina Benedetti

Pablo Bezus

Abril Bidondo

Kristen Bjerg

Almendra Bossi

Bárbara Bravi

Silvina Cáceres

**Dolores Carrasco
Quintana**

Guido Crilchuk

Mariela Cuadro

Lucía Esposto

Nicolás Falomir

Luciana Felli

Rosario Flores

Victoria Fuentes

Mariana Gallo

Natalia García

Jorge Gisondo

Federico Gómez

**Agustina González
Ceuninck**

Florencia Guerrina

Gastón Iglesias

Valeria Lejido

Natalia López

**Sebastián López
Cóppola**

Belén López Olivera

**María Lara Malaga-
mba**

Lautaro Marcotti

Yasmine Mattar

Gilda Melia

Matías Mendoza

Laura Monacci

Lucía Munafo

Lucrecia Nava

Ezequiel Parma

Lucrecia Pasos

Lucía Paulos

Pilar Rafanelli

Gabriela Ramírez

Laura Roldán

Sebastián Russo

Leandro Sánchez

Eugenia Sassone

Rodrigo Serqueira

Marianela Serra

Daniela Silva Muñoz

Florencia Shqueitzer

Florencia Soilbenzon

Renzo Sosaya Gómez

Ivana Verdi

Juan Pablo Zabala

**María Eugenia Za-
marreño**

Victoria Zapata

María Delicia Zurita

