



Universidad
Nacional
de Rosario



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

“De la ‘inserción autonómica’ a la ‘inserción inteligente’. Un análisis de las estrategias de inserción internacional de Argentina en el período 2007-2019.”

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Directora de Tesina: Desiré Di Benedetto

Tesista: Mariano Costello

Legajo: C-2362/1

Correo electrónico: maccostello1@gmail.com

Lugar y fecha: Rosario, octubre 2025

Agradecimientos

A mi familia, que siempre acompañó mi camino.

A mis padres, que me dieron lo mejor que uno puede recibir a la hora de embarcar cualquier camino, el ejemplo.

A mi compañera, que me apoyó e inspiró, siempre.

A mi directora, Desiré Di Benedetto, por su dedicación y acompañamiento.

Por último, a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, por haber sido un espacio excepcional en el cual pude desarrollar habilidades y herramientas que hoy llevo conmigo en mi trayectoria personal y profesional.

Resumen

El modo de vinculación externa de Argentina ha variado en las décadas recientes y ha derivado en una oscilación entre posturas que, al menos discursivamente, se presumen opuestas. A su vez, el período analizado (2007-2019) ha visto grandes cambios a nivel internacional que impactan en Argentina y han puesto a prueba la visión del mundo de los gobernantes de turno. La capacidad con la que el país se sobrepone a los efectos adversos de los cambios globales y proyecta su inserción internacional es un tema clave de la política externa e interna de Argentina.

Asimismo, la interpretación que se realiza en la actualidad sobre las estrategias de inserción internacional llevadas a cabo y los resultados obtenidos son cruciales para el diseño de la política internacional propugnada en nuestros días y hacia adelante. La presente investigación se propone analizar las estrategias de inserción internacional desplegadas en el período que incluye los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Por consiguiente, se analizan las percepciones y diagnóstico realizado, las acciones llevadas a cabo, para luego considerar los resultados y los factores fundamentales que influyeron en los objetivos de inserción propuestos.

Palabras claves: Inserción internacional – Estrategias de inserción internacional – Política Internacional Argentina – Esquema de relacionamiento – Condicionantes de política exterior.

Índice

Introducción	6
1. Consideraciones teóricas y metodológicas	7
1.1. Metodología y fuentes:.....	8
1.2. Marco teórico-conceptual:.....	8
2. Percepciones, diagnóstico y esquema de relacionamiento en el período 2007-2019	13
2.1. Gestión Cristina Fernández (2007-2015).....	13
2.1.1. Contexto interno y externo.....	13
2.1.2. Percepciones	16
2.1.3. Posicionamiento	18
2.1.4. Estrategia de desarrollo propuesta	19
2.1.5. Relaciones privilegiadas	20
2.2. Gestión Mauricio Macri (2015-2019).....	26
2.2.1. Contexto interno y externo.....	26
2.2.2. Percepciones	28
2.2.3. Posicionamiento	31
2.2.4. Estrategia de desarrollo propuesta	32
2.2.5. Relaciones privilegiadas	32
3. Análisis de las acciones y resultados alcanzados en el período 2007-2019	37
3.1. Gestión de Cristina Fernández (2007-2015):.....	37
3.2. Gestión Mauricio Macri (2015-2019).....	55
Conclusión	66
Referencias bibliográficas.....	69

Índice de gráficos

Gráfico número 1: Evolución del comercio exterior argentino en mil U\$S	15
Gráfico número 2: América Latina (16 países): participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2000-2020 en porcentajes	22
Gráfico número 3: Brasil vértice núcleo, Estados Unidos vértice auxiliar.....	23
Gráfico número 4: Estructura romboidal con Brasil, China y Estados Unidos	23
Gráfico número 5: Política exterior argentina – segunda gestión de Cristina Fernández.....	24
Gráfico número 6: Índice de precios anuales de los principales productos básicos exportados desde la región	27
Gráfico número 7: Los dos grandes bloques regionales	34
Gráfico número 8: Política exterior argentina de Macri frente al "cangrejo" contra China	36
Gráfico número 9: Inversiones brasileñas directas (IBD) en la Argentina (2007-2014). En millones de dólares	39
Gráfico número 10: Evolución del comercio bilateral entre la Argentina y China. En millones de U\$S, 2000-2019	41
Gráfico número 11: Exportaciones, importaciones (miles de millones de dólares) y participación (porcentaje) en el intercambio comercial argentino (ICA) de bienes de los primeros cinco socios comerciales	49
Gráfico número 12: Deuda bruta por moneda en porcentaje del PBI.....	61

Introducción

El vínculo externo de la Argentina, más concretamente, las estrategias de inserción internacional del país han ido cambiando durante las últimas décadas, al punto de haber tenido gobiernos que, al menos discursivamente, se identifican como lo opuesto de sus predecesores. Junto con los cambios de orientación de política exterior y estrategias de vinculación externa, este período ha también visto grandes cambios a nivel global y regional, que han sometido a prueba a muchas de las visiones y preconceptos de los gobiernos recientes. En este sentido, la capacidad de Argentina de insertarse en y adaptarse al contexto internacional, crear o contribuir a espacios/iniciativas donde poder avanzar hacia los objetivos planteados es un tema crucial. Este trabajo se propone como **objetivo general** analizar las estrategias de inserción internacional desplegadas en el período que incluye los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

Asumimos que, en ambos casos, los gobiernos en este período han sido expuestos a factores domésticos y externos que incidieron sobre las estrategias de inserción internacional. En línea con lo antes dicho, este trabajo se propone analizar las estrategias de inserción internacional considerando, por un lado, los factores domésticos como las percepciones y los posicionamientos forjados al interior del gobierno de turno y sus esquemas de relacionamiento externo. Por otro lado, se considerarán los factores externos y los cambios en el contexto que ejercieron influencia en el devenir de las políticas de cada gobierno. Se entiende que Argentina ha buscado una inserción internacional que le permita neutralizar los efectos negativos de los cambios externos y reducir su condición de vulnerabilidad.

A fin de desarrollar el objetivo propuesto, el trabajo se divide en tres secciones.

La primera sección cubre las consideraciones teóricas y metodológicas del estudio realizado.

La segunda sección se ocupa de identificar las percepciones, diagnósticos y esquemas de relacionamiento planteados durante los gobiernos de Cristina Fernández y el gobierno de Mauricio Macri. Se ponen en consideración las percepciones del contexto, su posicionamiento, la estrategia de desarrollo propuesta y los actores con los que se privilegian las relaciones en cada administración.

La tercera parte se enfoca en las acciones desplegadas por cada gobierno de acuerdo a su estrategia de inserción internacional y se evalúan los resultados alcanzados. Se consideran los objetivos planteados y las medidas nodales llevadas adelante por cada administración, al tiempo que se ponderan los condicionantes que influenciaron a cada estrategia.

Finalmente, la conclusión se abocará a analizar los factores que influyeron de manera más significativa en el alcance de los objetivos de inserción propuestos en el período 2007-2019.

1. Consideraciones teóricas y metodológicas

Entre las motivaciones para realizar este trabajo se encuentra la intención de desentrañar las razones que están detrás de la no consecución de los objetivos de inserción internacional de nuestra historia reciente. Como veremos durante lo planteado en esta investigación, muchos de los condicionantes que Argentina experimentó en el período de tiempo analizado se encuentran vigentes en la actualidad. Esto refuerza la relevancia de indagar en la temática de las modalidades de inserción internacional del país y la percepción que se tiene del rol que Argentina debe, puede o tiene que cumplir en el sistema internacional. Especialmente, el análisis de la historia reciente (y no tan reciente) muestra que los cambios externos son capaces de tener un impacto decisivo en el rumbo de las políticas tomadas en el país. Es por esto que el repaso de los principales condicionantes internos y externos serán tratados durante este trabajo.

Entiendo, por otra parte, que es fundamental poner en juego la caja de herramientas que la Licenciatura en Relaciones Internacionales ofrece, para poder repensar el accionar externo de Argentina y fomentar el debate en torno a esta cuestión. Hacer foco en los elementos que han moldeado el comportamiento de Argentina en el plano internacional en el período reciente, puede proveernos de una oportunidad para examinar lo sucedido y puede otorgarnos herramientas para la interpretación de futuros cambios y acciones.

En este marco, la pregunta general de este trabajo es: ¿Cuáles fueron las estrategias de inserción internacional en Argentina en el período de los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)?

Las preguntas específicas de este trabajo son:

- ¿Cuáles fueron los esquemas de relacionamiento, las percepciones y posicionamientos de los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri?
- ¿Qué acciones fueron desplegadas como parte de la estrategia de inserción internacional de los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri?
- ¿Cuáles fueron los resultados de las estrategias de inserción internacional aplicadas en el período 2007-2019?

La **hipótesis** de este trabajo es que **a pesar de partir de dos visiones distintas y utilizar medios diferentes, las estrategias de inserción internacional de los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri no lograron reducir la condición de vulnerabilidad ante los desafíos externos de Argentina.**

Este trabajo se propone como **objetivo general** analizar las estrategias de inserción internacional desplegadas en el período que incluye los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015 – 2019).

Para ello se proponen los siguientes objetivos específicos.

- Identificar los esquemas de relacionamiento planteados en el período 2007-2019 y las percepciones y posicionamientos que los sostuvieron.
- Describir las acciones desplegadas por cada gobierno en el período 2007-2019 de acuerdo a su estrategia de inserción internacional.
- Evaluar los resultados alcanzados de las estrategias de inserción internacional en el período 2007-2019.

1.1. Metodología y fuentes:

En lo que refiere a los aspectos metodológicos, este estudio está basado en un análisis desde una perspectiva cualitativa. Se analizarán fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las fuentes primarias, se recolectan documentos oficiales, discursos y declaraciones públicas de funcionarios de gobierno e informes de organismos internacionales y del gobierno nacional argentino. En cuanto a las fuentes secundarias se consultan artículos periodísticos y literatura académica especializada.

1.2. Marco teórico-conceptual:

Uno de los conceptos centrales de este trabajo será el de inserción internacional. Existen diversos autores que han trabajado este concepto. De acuerdo a Miranda “inserción es un concepto polisémico y por lo tanto muy flexible. En clave internacional puede ser definido desde distintos puntos de vista [...] Sin embargo, para la Argentina la inserción no significa otra cosa más que una condición: la de ser tenida en cuenta por la política y la economía mundiales.” (Miranda, 2001, p.169).

Según Fabricio Chagas-Bastos, “de manera sorprendente, entretanto, aquellos que se valieron del término nunca se ocuparon de una conceptualización formal” (Chagas-Bastos, 2018, p11). Cabe aclarar que, si bien existen conceptualizaciones formales en la actualidad, es necesario reconocer que en diferentes trabajos se menciona a la inserción internacional sin profundizar en su definición, como si fuera parte de los elementos dados y sabidos de las investigaciones sobre Relaciones Internacionales¹.

Se encuentra entre las definiciones formales, la de Colombo quien define a la inserción internacional como “el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por la dirigencia de un Estado para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender los intereses y valores de ese Estado y crear condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente” (Colombo, 2011, p10). Reconocemos en esta definición que la dinámica entre

¹ El autor retoma diferentes menciones del concepto desde un punto de vista de evolución histórica, marcando que cuando comenzó a utilizarse “se empezó a usar, de manera genérica, el término ‘inserción internacional’, con el fin de describir las dificultades estructurales y el reducido nivel de agencia que poseían sus países, pero sin ningún tipo de conceptualización consciente”. (Chagas-Bastos, 2018, p18). Es tal vez en este sentido como podemos ver que la preocupación por la inserción se da en el marco de una región que tiene actores que perciben (retomando la idea de Miranda) no ser tenidos en cuenta en la agenda política o económica, o al menos no en el grado en el que desearían ser tenidos en cuenta.

la estrategia de desarrollo y la estrategia de inserción internacional comienza a mostrarse valiosa y es un aporte digno de ponderación de esta definición.

Como punto de partida concretamente para este trabajo, tomamos el concepto de estrategia de inserción internacional de María Elena Lorenzini quien la define como:

“el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica” (Lorenzini, 2011, p.43).

Se considerará a la estrategia de inserción internacional en vinculación con otro concepto fundamental, que es el de política exterior. En este sentido, entendemos que existe una conexión central entre las orientaciones y lineamientos con su accionar correlativo.

Se retoma la relación entre estos conceptos en sintonía con la siguiente reflexión de Lorenzini y Ceppi:

“Las nociones de estrategia de inserción y política exterior se encuentran intrínsecamente relacionadas donde la primera, conforma el plano de los ‘supuestos’, ‘principios’, ‘creencias’ mientras que la segunda, representa el aspecto de la puesta en práctica.” (Lorenzini y Ceppi, 2017, p.70).

Añaden a su vez las autoras:

“Ahora bien, las orientaciones y lineamientos de la estrategia de inserción, devienen de un conjunto de principios y valores a los cuales el gobierno adhiere y desea proyectar como imagen en el escenario internacional. Cabe preguntar, dónde se originan tales orientaciones y definiciones políticas. En lo que respecta a la dimensión económica, provienen del modelo de desarrollo que se implementa –apertura de la economía, posición frente a la IED, necesidad y lugar de la energía, visión del regionalismo, visión de la cooperación, etc. Por otra parte, provienen del régimen político democrático –valoración de la democracia, buenas relaciones con los vecinos, solución pacífica de las controversias, respeto del Derecho Internacional, cooperación, integración, respeto de los DDHH y las libertades individuales, etc. (Lorenzini, 2013).” (Lorenzini y Ceppi, 2017, p.70).

Con respecto al concepto de política exterior que se utiliza en este estudio, se adhiere a la idea de política exterior como política pública. Se toma en este trabajo una postura en la que la política exterior como política pública es interméstica².

² En concreto: “El término interméstico [...] fue acuñado por Bayless Manning en 1977, y se trata de una expresión compuesta que describe aquellos asuntos que son inseparablemente tanto internacionales como domésticos.” (Míguez, 2021).

Se asume, en tal sentido, que la política exterior está sujeta a condicionamientos externos, pero también a condicionamientos internos. Es decir, ese accionar político de un Estado que se proyecta hacia el ámbito internacional, está condicionado por el juego político interno y otros factores, a la vez que se ve inmerso en un ambiente internacional con su propia dinámica.

Es relevante señalar los aportes que sostienen esta mirada. De acuerdo con Fernández Alonso y Zelicovich: “caracterizar a la política exterior como política pública implica presumir una manera particular de entender la formulación e implementación de las políticas que hacen a la inserción internacional de los Estados, de la República Argentina, por caso, que rompe con el supuesto del Estado como Actor Racional Unificado e ilumina y problematiza las variables domésticas.” (Fernández Alonso y Zelicovich, 2021).

Este mismo texto, propone un recorrido de trabajos que en esta línea forman parte de los antecedentes de esta forma de interpretar a la política exterior como política pública, como una política que está sujeta a las vicisitudes de las disputas internas de poder y de toma de decisiones. El texto recorre aportes de Rosenau (1967), Allison y Putnam como grandes exponentes de la idea de ponderar el ámbito doméstico en sus aspectos políticos, económicos y sociales – intrínsecamente ligados a la política exterior.

En esta sintonía, también cabe destacar los aportes de Marcelo Lasagna – impulsor de la idea de la política doméstica como factor explicativo importante de la conducta de política exterior de un Estado (Lasagna, 1996) – así como también los de Busso et al. (2016) y Míguez (2016).

A los efectos de este trabajo, se abona a la mirada propuesta por Tokatlian y Merke quienes esgrimen la intención de:

“pensar y ponderar la política exterior como una política pública de características particulares, sujeta a los cambiantes retos y oportunidades del ambiente internacional, así como a las alternativas y limitaciones derivadas del entramado institucional, las pujas domésticas y la matriz de ideas y percepciones que afectan el armado y el despliegue de la política exterior.” (Tokatlian y Merke, 2014, p.246).

Identificaremos a lo largo de esta investigación, una serie de elementos del contexto interno y externo que toman el rol de condicionantes. Estos condicionantes internos o sistémicos, se propondrá, contribuirán a explicar la no consecución de algunos objetivos de inserción internacional y por ende cabe destacar lo que se entiende por condicionante.

En cuanto a la definición de condicionante, se toma para este trabajo la que aporta el texto de Busso, Actis, Calderón y Zelicovich, descripto a continuación. Este concepto permite evitar una tendencia hacia una connotación negativa de la palabra, e inclinarse por entenderlo como una influencia que puede generar una situación con mayor o menor permisividad o restricción.

“Si bien el concepto ‘condicionante’ suele tener una connotación negativa (sus equivalentes son supeditar, subordinar, limitar, restringir, coartar) consideramos necesario

destacar que en caso de ser utilizado como sinónimo de influencia o, desde una perspectiva metodológica, como una variable, dicho concepto debe ser entendido en un sentido más amplio en tanto la condicionalidad generada puede ser permisiva o restrictiva y variar en su intensidad” (Busso; Actis; Calderón y Zelicovich, 2017, p.49).

Por otra parte, retornando a las ideas presentadas por Lorenzini y Ceppi, se entiende que el concepto de estrategia de inserción internacional conforma el plano de los supuestos y creencias. Por consiguiente, resulta pertinente sumar al concepto de “percepciones” en el ámbito de política exterior sobre el que se trabaja. El punto de vista que se tiene del mundo, del contexto y sus condicionantes son vitales para definir las acciones a llevar a cabo.

En este marco, cabe aclarar que se parte de la siguiente base, en consonancia con Tokatlian y Merke:

“El punto de partida es que los estados no toman decisiones. Las decisiones las toman los líderes del gobierno en el contexto de restricciones y ventajas del ambiente internacional pero también en un contexto doméstico poblado por instituciones, actores e ideas que dan forma a las decisiones de política exterior.” (Tokatlian y Merke, 2014, p.249)

Es clave, desde este punto de vista, comprender la visión que tienen los líderes del gobierno que son los que toman las decisiones. En particular para un país como Argentina, las ideas, las percepciones y las posiciones tomadas en base al rol que se entiende que el mismo debe ocupar en la arena internacional son decisivas para las estrategias de inserción internacional.

En este trabajo, seguimos la conceptualización de Miranda quien delinea a la percepción de la siguiente manera:

“La percepción es una representación simbólica de cómo se lo ve al mundo y cómo se lo valora a los otros actores que están en este mundo. Es decir, cómo se lo conoce y cómo se lo piensa al marco internacional en el que existen interacciones y sistemas, disensos y transacciones. La representación se procesa desde un lugar, desde una posición, en la que obviamente se mezclan factores históricos, culturales y psicológicos” (Miranda, 2005, p.5)

Estrechamente ligado a la percepción, se encuentra la determinación de las relaciones que se privilegiarán. Este ejercicio de priorización configura una red principal de contactos y articulaciones que dan forma al esquema de relacionamiento, al mismo tiempo que envían un mensaje al exterior del país en el juego de “alianzas” o posicionamientos que encontramos de manera permanente en la arena internacional. Por consiguiente, tomaremos junto a las percepciones, a los posicionamientos y esquemas de relacionamiento de cada gobierno seleccionados en el presente análisis.

En otro orden de cosas, uno de los elementos que influyen en las estrategias de inserción internacional es la elección de una estrategia de desarrollo. Como destacamos anteriormente, la dimensión económica juega un papel clave en la estrategia de inserción internacional de un Estado.

Consideramos que, dentro del marco de la visión y percepciones de cada gobierno analizado en este estudio, será de utilidad delinear a grandes rasgos la estrategia de desarrollo que propusieron. Este trabajo se inspira en la visión de Van Klaveren, quien plantea la relevancia de las políticas económicas de los países ya que “este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido” (Van Klaveren, 2013). Siguiendo a Míguez, el autor “elaboró un modelo que incluyó la importancia de factores internos y externos en la definición de la política exterior” (Míguez, 2021). Entre estos factores, se incluía a las estrategias de desarrollo.

Específicamente sobre este punto, planteó que “los factores económicos han tenido tradicionalmente una incidencia directa en el comportamiento de política exterior en América Latina” (Van Klaveren, 1992, p.196). De este modo, la estrategia de desarrollo propuesta será considerada junto a los factores internos durante la investigación.

Por último, otra consideración teórica de este trabajo es que se asume que Argentina tiene como objetivo insertarse internacionalmente y lograr ser tenida en cuenta a nivel político y económico internacionalmente. Se aprecia que Argentina es un país periférico en el campo internacional y, por consiguiente, tiene como intención fundamental fortalecer su propia posición y reducir los posibles costos de impactos provenientes del contexto – logrando así ser menos vulnerable ante ellos. Con los desafíos externos e internos detectados en períodos previos al aquí analizado, se distingue una oscilación entre diferentes estrategias para robustecer la posición de Argentina y por ende una dificultad para establecer una modalidad de inserción que logre perdurar en el tiempo.

Es por eso que interesa abordar el concepto de vulnerabilidad. Como ya fue anticipado, la hipótesis de este trabajo es que a pesar de partir de dos visiones distintas y utilizar medios diferentes, las estrategias de inserción internacional de los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri no lograron reducir la condición de vulnerabilidad ante los desafíos externos de Argentina.

Tomamos, en este estudio, el concepto de vulnerabilidad de Keohane y Nye, entendido de esta manera:

“La vulnerabilidad es definida como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas.” (Keohane y Nye, 1977).

De esta manera, se analizará cada administración teniendo en cuenta el impacto que hayan podido tener sobre la reducción de la condición de vulnerabilidad.

Finalmente, cabe aclarar en lo concerniente al alcance de este estudio, que se analizarán los resultados de las políticas llevadas a cabo en el plano político-diplomático, económico-comercial y financiero para luego revisar el impacto de los cambios del contexto y sus consecuencias para la situación de vulnerabilidad del país.

2. Percepciones, diagnóstico y esquema de relacionamiento en el período 2007-2019

2.1. Gestión Cristina Fernández (2007-2015)

2.1.1. Contexto interno y externo

Para enmarcar el contexto interno y externo de los inicios de esta administración, es necesario retrotraernos al comienzo del siglo. Hacia fines de 2001, culmina un proceso tumultuoso de la historia argentina que deviene en una crisis política, económica y social que tuvo efectos notables para los años que siguieron. Después de la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003), asume Néstor Kirchner y se presentan varios desafíos de índole externa e interna. Entre estos desafíos podemos mencionar que imperó una necesidad de lograr estabilizar la economía, junto con la construcción de legitimidad luego de haber asumido el poder con el 22% de los votos (Pasos y Zurita, 2022). Brevemente, entre las dificultades destacadas se encontraban “sin dudas, el default, el desempleo, el nivel de pobreza, las dificultades para garantizar la gobernabilidad, el deterioro de la figura presidencial y el descreimiento de la sociedad en la política favorecieron una sensación de anomia aún presente en mayo de 2003, cuando el presidente asumió su cargo” (Busso, Actis y Novello, 2017, pp. 23-24). A pesar de encontrarse con este contexto, el ascenso de los precios de los *commodities* en conjunción con una política de tipo de cambio competitivo, propició una situación de balanza comercial positiva e ingreso de divisas, frente a las restricciones financieras que el default suponía (Busso, Actis y Novello, 2017). Otro aspecto relevante para mencionar como antecedente es el proceso de desendeudamiento comenzado durante la presidencia de Néstor Kirchner. Señalamos como acciones más destacadas al canje de deuda - que alcanza a un 76,15% de los acreedores a los que se les ofreció un canje con 60% de quita promedio - y, por otra parte, el pago de la totalidad de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), haciendo uso de reservas. (Torre, 2009)³.

Es en estas circunstancias que Cristina Fernández asume a la presidencia con una situación que, si bien continuaba teniendo desafíos, era significativamente mejor a lo que Néstor Kirchner había encontrado en sus comienzos.

³ El análisis en profundidad de las acciones desplegadas para la restructuración de la deuda excede los límites de este estudio, pero es indudablemente uno de los pilares de la política de N. Kirchner que no solo tiene sus efectos en los años del gobierno de Cristina Fernández sino también hasta tiempos actuales donde la deuda con el FMI es uno de los tópicos de debate más importantes. Sumaremos a este breve repaso lo que plantea Torre cuando menciona que a través de la “Propuesta de Buenos Aires (2005) que contempló una quita promedio del 60% [...] el Estado argentino, con un volumen de aceptación del 76,15%, concretó la restructuración de la deuda ‘defaulteada’. La cancelación total de la deuda que el país mantenía con el FMI significó la segunda medida más relevante del desendeudamiento ejecutada durante la presidencia Kirchner.” (Torre, 2009, p. 120).

En lo que refiere al contexto interno inicial, consideramos los siguientes elementos.

En primer lugar, autores como Torre destacan que, al asumir Cristina Fernández, había una “buena predisposición de la sociedad hacia ella”, al tiempo que tuvo una mayoría parlamentaria y superávit fiscal al comenzar su mandato (Torre, 2009). Dado que mencionamos una situación delicada con respecto a la confianza en la política y la búsqueda de legitimidad, no es desdeñable que Cristina Fernández haya logrado poco más de 45% en las elecciones de 2007. Esto puede verse como un gran impulso e inspiró discusiones en torno al proyecto futuro, sobre la base de ciertas conquistas o desafíos que habían sido superados (como la recuperación económica).

En segundo lugar, la asunción de Cristina Fernández se encuentra inserta en un contexto de la primera década del siglo de confrontación con la estrategia neoliberal. Como resultado de los eventos que conmocionaron social y políticamente a la región, crecían y se solidificaban gobiernos con estrategias que confrontaban con las de índole neoliberal de la década anterior. Las demandas sociales se ordenaban en torno a “cuestionar, revertir o atemperar las consecuencias del paradigma neoliberal” (Míguez, 2016, p.126). Esto se tradujo, de acuerdo con la autora, en retomar una interpretación del rol del Estado en las políticas económicas y sociales (Míguez, 2016).

En tercer lugar, cabe decir que, si bien la mejoría económica a nivel interno fue importante, la economía argentina estaba lejos de haber resuelto todos sus problemas. Entre los desafíos que aparecían, podemos mencionar a la aceleración de la inflación que llegaba a dos dígitos anuales que, como reto preexistente, se conjugará luego con impactos externos como la crisis de 2008 (Damill y Frenkel, 2015).

En lo que refiere al contexto externo, podemos mencionar, en primer lugar, algunas tendencias generales de este período. Como marcan Russell y Tokatlian, en esta etapa que se percibe una erosión del poder de Estados Unidos, un interés e importancia crecientes de China en la región latinoamericana y Brasil como poder subregional tiene una importancia también creciente para Argentina, caracterizada como una relación asimétrica, a favor de Brasil (Russell y Tokatlian, 2013b). Es menester aclarar que, dentro de esa erosión de poder de Estados Unidos, con respecto a los primeros años del siglo, es en esta etapa que comienza a hablarse con mayor fuerza de escenario de multipolaridad con actores de relevancia creciente como los BRICS⁴ y un Estados Unidos más enfocado en la “guerra contra el terrorismo”.

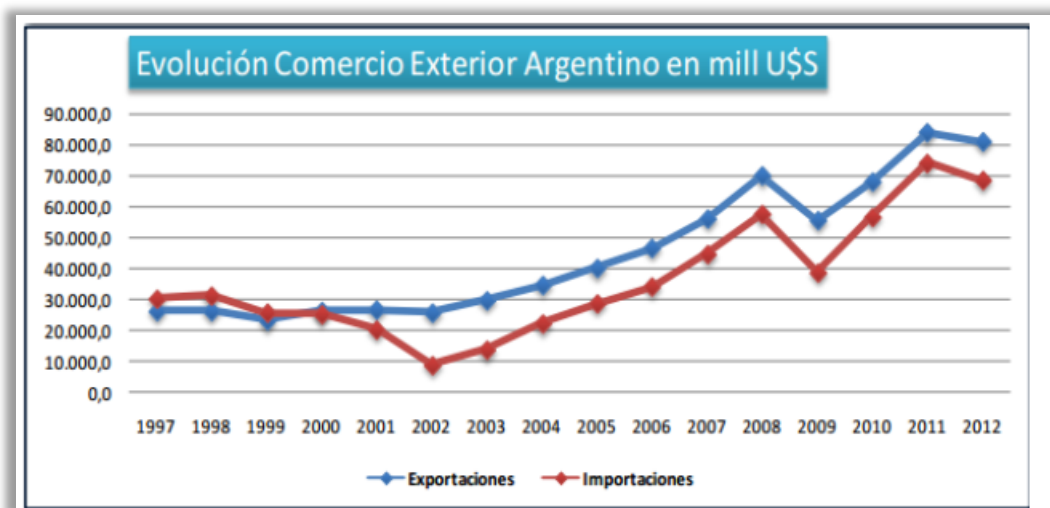
En segundo lugar, debemos considerar específicamente la creciente importancia de China para Argentina y la región. Si bien consideraremos aspectos de la relación bilateral en una sección posterior, es necesario subrayar que, si en un principio el comercio con China fue beneficioso para Argentina, como plantea Roberto Miranda desde 2008 en adelante el saldo de la balanza se acrecentó en favor de China (Miranda, 2018). Esto demuestra las características del vínculo con

⁴ Brasil, Rusia, India, China conformaron el BRIC hacia 2009 – Sudáfrica sumándose luego para formar BRICS, una organización que continúa creciendo. <https://infobrics.org/>

China que a medida que crecía en importancia, pudo perfilar la relación hacia la consecución de sus propios objetivos que no necesariamente se alineaban con los argentinos.

En tercer lugar, como mencionamos anteriormente, puede observarse una mejoría de los indicadores económicos con respecto al inicio de la gestión de N. Kirchner. Junto con el incremento del precio de ciertos *commodities*, podemos observar también un claro y sostenido crecimiento de las exportaciones con una balanza positiva para la Argentina entre 2003 y 2007, como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico número 1: Evolución del comercio exterior argentino en mil U\$S



Fuente: Busso, 2016, p.153, citando al Consejo Profesional de Ciencia Económica. Provincia de Santa Fe.⁵

Este panorama indica una base de ingreso por balanza comercial mucho más cómodo que en el comienzo de la gestión anterior.

En cuarto lugar, cabe destacar que el contexto inicial del gobierno de Cristina Fernández está marcado por un proceso de mayor importancia otorgada a los procesos de integración regional en América del Sur tanto en Argentina como en otros países de la región. Este impulso integracionista de los años anteriores e iniciales de la primera presidencia de Cristina Fernández actuó tanto como una oportunidad para plasmar una estrategia de inserción regional como también un auge de la expectativa sobre el rol que Argentina podía tener.

Por último, la crisis financiera internacional de 2008 tuvo sin duda su epicentro en los países centrales, pero no tardó en tener sus consecuencias para el resto del escenario internacional. Aunque este punto es retomado posteriormente en el trabajo, es necesario aclarar que muchas de

⁵ También disponible en: <https://www.cpcesfe2.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Colaboraciones-Tecnicas-Economia-Comercio-Exterior-Lic-Pogliani.pdf>

las tendencias positivas, tales como la recién mencionada de índole comercial, se verán revertidas o afectadas con el paso de los primeros años de la gestión de Cristina Fernández.

2.1.2. Percepciones

Con respecto a las percepciones, consideramos la visión de Cristina Fernández frente al contexto externo específico al que le tocó enfrentarse en su administración, así como también algunas concepciones generales. Haremos referencia en esta sección al contexto político y económico especialmente.

Como se observa en la siguiente declaración ante el Congreso de la Nación, Cristina Fernández ha tenido a la inserción de Argentina en el mundo como un ítem principal en su agenda desde el comienzo de su primer gobierno: “Quiero [...] reflexionar con ustedes acerca de lo que para mí son los cuatro capítulos fundamentales de este proceso que hemos iniciado el 25 de mayo de 2003 y que tiene en las instituciones, en la sociedad, en un modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social y en nuestra inserción en el mundo, los cuatro ítems fundamentales.” (Fernández de Kirchner, 2007).

En primer lugar, en cuanto a la visión de Cristina Fernández, proponemos que se intentó, desde un principio y en continuidad con la gestión de N. Kirchner, generar una idea de “modelo propio”. Tal como señala Miranda, Cristina Fernández afirmó que “el país debía formar parte del mundo desde la propia identidad, desde las propias ideas y los propios intereses” (Miranda, 2018). Ya en el discurso de asunción de su mandato, Néstor Kirchner aludía a pensar al mundo desde un modelo propio (Kirchner, 2003), lo que respalda la idea de continuidad desde los comienzos, en este aspecto. La intención era entonces, la visión de una Argentina que tendría su lugar en el mundo basándose en interpretaciones propias sobre la realidad y acciones propuestas.

Ligado al primer elemento, en segundo lugar, encontramos la búsqueda de autonomía como otro elemento presente en la percepción del gobierno de Cristina Fernández. Dentro del esquema de la lógica de la autonomía vs lógica de la aquiescencia (Russell y Tokatlian, 2013), los gobiernos kirchneristas se han inscripto dentro de la lógica de la autonomía. No debemos olvidar también que uno de los mayores puntos de apoyo para la acumulación de capital político de Cristina Fernández fue la oposición a políticas de cariz dependiente, de acoplamiento o alineamiento automático con la potencia hegemónica continental, durante la década de 1990 y hasta la crisis de 2001. En un impulso por retornar a ver a la política como herramienta para ganar margen de maniobra, se intentaba a su vez separarse de un pasado que, con una crisis tan fuerte como la de 2001, había dejado a esa opción desprestigiada. Coincidimos con Busso al decir que la opción kirchnerista propuso una “búsqueda de autonomía ligada al modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo” (Busso, 2016). Asimismo, podemos sumar los aportes de Miranda quien sostiene que “la política exterior de los gobiernos kirchneristas estuvo orientada hacia una perspectiva autonomista” (Miranda, 2018).

En tercer lugar, el gobierno de Cristina Fernández tuvo una percepción de aceptación con ambición de reforma sobre el proceso de globalización. Sin negar en ningún momento las

características reales de un mundo globalizado, se mantuvo una actitud crítica hacia los efectos y sobre todo una propuesta de cambios hacia un modelo más equitativo. Aporta Zelicovich que “la globalización era entendida como un orden cargado de asimetrías, donde los países desarrollados gozaban de privilegios. Este orden debía modificarse, y países como Argentina podrían contribuir a ello” (Zelicovich, 2019).

Es de interés repasar las propias palabras de Cristina Fernández en torno a esta cuestión:

“Nos habían convencido de que era imposible desarrollar un modelo de país que, sin negar la globalización, tuviera sus propios rasgos, sus propios instrumentos, sus propias políticas [...] Nos decían que no se podían hacer esas cosas; nos decían que era imposible plantear alternativas al endeudamiento permanente y a la subordinación cultural y hasta ideológica a los grandes centros económicos desde afuera.” (Fernández de Kirchner, 2009).

En cuarto lugar, y en conexión con este último punto, los gobiernos de Cristina Fernández apostaron al multilateralismo en diversas formas y ocasiones. Resulta realmente interesante como se destila la actitud reformista de la gestión de Cristina Fernández cuando al mismo tiempo que considera al multilateralismo activo como herramienta, lo hace desde una perspectiva crítica. Zelicovich plantea que la consideración de Cristina Fernández era que el multilateralismo realmente existente era deficiente (Zelicovich, 2019). La misma autora contempla que mientras que se consideraba a las organizaciones internacionales (como por ejemplo la OMC) como legítimas, se sostenía al mismo tiempo, su deficiencia.

Aunando este aspecto con el de la construcción de un modelo propio, distinto, se pueden rescatar las apreciaciones del canciller Timerman en un discurso en 2015 donde hasta se plantea un nuevo orden mundial – aunque a fines de segundo mandato, el gobierno continúa impulsando sus ideas centrales. Timerman se expresa “a favor de un nuevo orden mundial que sea capaz de garantizar una estrategia de desarrollo sustentable con inclusión y justicia social” (Timerman, 2015). Asimismo, para retomar la centralidad del multilateralismo, destacamos estas palabras de la expresidenta en 2007 al asumir su primer mandato:

“Finalmente, queremos en este mundo global también fijar nuestra posición en cuanto a una necesidad imperiosa, la reconstrucción del multilateralismo. Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto.” (Fernández de Kirchner, 2007).

Por último, destacamos la percepción de la región sudamericana como un pilar necesario para la política exterior de Argentina por parte de la administración 2007-2015. En otra de las ideas contrapuestas a la etapa menemista, Cristina y sus gobiernos apostaron no solo a un acercamiento a los países de la región, sino también a intentar construir alianzas para la consecución de objetivos locales y del nivel del orden internacional (tales como reclamos que hayan tenido en común en foros internacionales). En diversas oportunidades cabe destacar que el acercamiento a la región se vio utilizado como contrapunto con respecto al alejamiento con Estados Unidos. Míguez (2016) ilustra esta percepción sobre la región, su importancia y la apuesta por un nuevo orden regional y

propone que el Mercosur tuvo un nuevo impulso, debido a dos cambios. Estos se relacionan con “la opción neodesarrollista de las clases dominantes y de los empresarios en la Argentina y el Brasil, pero también la autonomía relativa del Estado, por donde emergieron demandas sociales subyacentes de carácter nacional” (Míguez, 2016).

Para sintetizar, resulta interesante la siguiente reflexión. “Los gobiernos kirchneristas tuvieron como ejes rectores dos características fundamentales: consolidar un modelo de desarrollo industrialista y una política exterior autónoma y pro-latinoamericana.” (Mazzina y Cambel, 2018).

2.1.3. Posicionamiento

En base a las percepciones descritas, el gobierno de Cristina Fernández, toma un posicionamiento frente al contexto internacional. Para analizar el posicionamiento, cabe aludir a Actis, Lorenzini y Zelicovich quienes postulan que “la manera en la que se percibe al orden internacional como oportunidad o como amenaza, [...] conduce a un posicionamiento de adhesión, reforma o impugnación.” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017, p.41).

En este sentido, entendemos que el posicionamiento de Cristina Fernández es uno de reforma. Podemos apoyarnos en trabajos como el de Busso para sostener que los gobiernos kirchneristas “mantuvieron un pensamiento crítico con respecto al orden internacional vigente, oponiéndose fuertemente a las políticas de doble estándar de los Estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM)” (Busso, 2016). Presentaciones discursivas tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández han insistido sobre la necesidad de reformar, revisar estructuras internacionales, no solamente políticas sino también financieras, como el mismo FMI. Se destaca dentro de esta posición de reformismo “la promoción de políticas económicas y normas institucionales que favorezcan la generación de empleo, el consumo en lugar de ajuste y la regulación del sistema financiero” (Busso, 2016).

Finalmente, es notable que las propuestas de reforma de organismos internacionales, como fuera el FMI, formaban parte de una discusión mayor sobre el rol que cumplen los mismos en la promoción del status quo del momento y del sistema financiero internacional. Entendemos que el posicionamiento de reforma se refiere no solo a la confrontación de recetas que en tiempos recientes se intentaron promover o imponer en países como Argentina, sino también a una forma propositiva de instalar la discusión sobre otros modelos posibles. Sostuvo la expresidenta ante la Organización de Naciones Unidas (ONU): “La otra reforma que siempre hemos impulsado es la de los organismos multilaterales de crédito, pero fundamentalmente la de un modelo económico que centró en la economía de ficción y en el mundo de las finanzas el centro de la generación de riqueza.” (Fernández de Kirchner, 2008).

2.1.4. Estrategia de desarrollo propuesta

Dentro de la visión y percepciones que presentamos en esta investigación, es de suma importancia considerar la estrategia de desarrollo que se propuso desde el gobierno de Cristina Fernández.

En este punto, traemos a colación la visión de Van Klaveren, quien plantea la relevancia de las políticas económicas de los países ya que “este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido” (Van Klaveren, 2013).

A los efectos de categorizar a grandes rasgos la visión propuesta sobre el modelo de desarrollo a seguir que se tuvo en cada gestión del período que este trabajo analiza, utilizaremos la siguiente definición de modelo de desarrollo: “se definió como modelo de desarrollo a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social y de la inserción internacional del país” (Actis et al., 2016, pp. 11-12).

Para ello, también retomaremos el aporte analítico de Actis et al. (2016) para clasificar la visión de sus estrategias de desarrollo de acuerdo a los tipos ideales descriptos, ya sea el ortodoxo o los dos tipos heterodoxos (desarrollistas y neodesarrollistas).

En cuanto a la estrategia de desarrollo de Cristina Fernández, consideramos que ésta se inscribe dentro de las estrategias que aspiran a un modelo de desarrollo “neodesarrollista”. Las características generales del modelo neodesarrollista “se expresan en un conjunto de políticas públicas que apuntan a eliminar o compensar, a través de la intervención del Estado, las fallas del mercado, ejerciendo aquel un papel de promotor de las actividades productivas” (Actis, Calderón, Lorenzini y Zelicovich, 2016).

Desde el punto de vista del gobierno de Cristina Fernández, el Estado debía cumplir un rol fundamental, interviniendo tal fuera necesario para compensar o direccionar estratégicamente los flujos de la economía. En palabras de la propia exmandataria podemos retomar sus dichos:

“Mi país, la República Argentina, que de seguir creciendo a las tasas que lo ha venido haciendo desde el año 2003, este año cumpliría el ciclo de crecimiento económico más importante de sus casi 200 años de historia, ha sostenido siempre la necesidad de la presencia de un Estado, fundamentalmente porque el mercado no asigna recursos a los sectores más vulnerables y porque concebimos al Estado como un articulador entre los intereses de la sociedad y, precisamente, los intereses del mercado.” (Fernández de Kirchner, 2008).

Acordamos con Zelicovich cuando se plantea que “un punto clave para entender la política en las negociaciones comerciales internacionales fueron las ideas y creencias referidas a la intervención del Estado por sobre el mercado, como condición del desarrollo; y la de la equiparación de desarrollo con industrialización” (Zelicovich, 2019).

Sumado a esto, la propuesta neodesarrollista pretende enfocarse en las ventajas competitivas, un Estado como agente de la distribución de los ingresos y un tipo de cambio competitivo a nivel cambiario (Actis; Lorenzini y Zelicovich, 2016).

Entendemos de esta forma, que es posible detectar estos postulados dentro de la propuesta de Cristina Fernández. En su discurso de asunción de mando, plantea ideas en este sentido como, por ejemplo: “Creo que allí está la clave o una de las claves para que la competitividad no solamente sea por el tipo de cambio, sino también por la innovación y la investigación.” (Fernández de Kirchner, 2007) donde vemos al tipo de cambio competitivo como dado. En sintonía, en el mismo discurso plantea: “en los roles también está el del Estado, el de un Estado que ha decidido colocar a la educación como el otro eje fundamental de transformación y de agregar competitividad.” (Fernández de Kirchner, 2007).

2.1.5. Relaciones privilegiadas

En lo que respecta a los vínculos privilegiados durante los dos gobiernos de Cristina Fernández, podemos ver un ajuste en la configuración del esquema de relacionamiento. Primeramente, el foco está puesto en la región, con Brasil y luego Venezuela siendo actores de suma relevancia, distanciándose de Estados Unidos, aunque siendo relevante todavía. El ascenso de China irrumpe en esta configuración a medida que el tiempo transcurre y podemos ver una ampliación hacia otros socios (no tradicionales).

Inicialmente, establecemos a Brasil como un socio que ha tenido una importancia histórica para Argentina y en la región. Como plantea Miranda, la preferencia de Argentina por Sudamérica fue una de las características de su relación con el mundo en el siglo XXI (Miranda, 2015). También es importante destacar que, con las estrategias económicas del gobierno de Cristina Fernández, tiene lugar una “reorientación de los vínculos externos en materia de inversión productiva: socios tradicionales de Europa y de Norteamérica perdieron relevancia en razón del creciente flujo de IED proveniente de América Latina, especialmente Brasil” (Busso, Actis y Novello, 2017). Lazos históricos se combinaron con afinidad de gobernantes de turno para dar lugar a Brasil como prioridad en años de gobiernos kirchneristas. En esta etapa, se identifica a Brasil como vértice núcleo del relacionamiento externo (Busso, Actis y Novello, 2017), lo cual también responde a una vocación autonómica de dejar atrás la vinculación preferencial con Estados Unidos. En tal sentido, Brasil viene a proveer a Argentina de una relación con un actor fuerte de la región al cual se apuesta por tratar como un par con quien concertar, mientras se estima que se tienen ciertas interpretaciones del contexto en común como por ejemplo la visión sobre la globalización y el rol de la integración.

Sin embargo, es necesario aclarar que autores como Actis y Miranda resaltan que esta afinidad ocurre entre 2003 y 2011 para dar paso luego a una etapa de menor intensidad relativa de 2011 a 2014 (Miranda, 2018), sumándose la crisis de 2008 y sus efectos económicos (como por

ejemplo la devaluación del real en Brasil⁶). Uno de los elementos claves a considerar será que mientras Argentina intentaba centrarse en la relación con Brasil y el Mercosur, Brasil siguió su propia agenda en cuanto al rol que pretendía ocupar en la subregión (y sus posteriores proyectos como UNASUR).

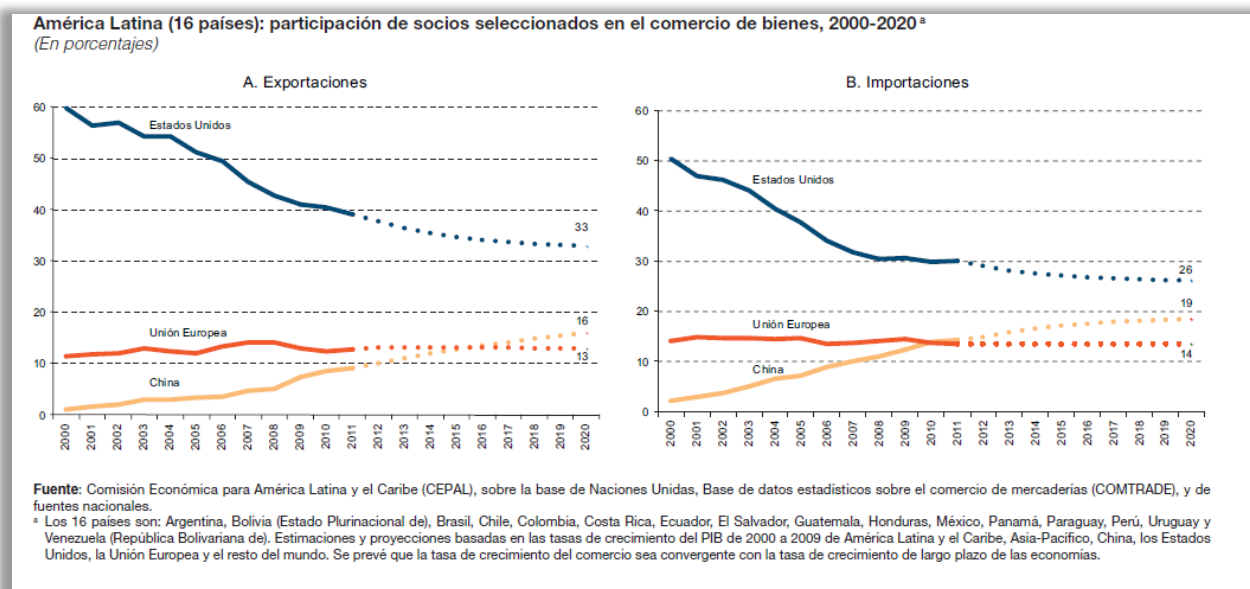
En lo referente a la relación entre Argentina y Estados Unidos, existe un acuerdo dentro de la literatura especializada sobre el distanciamiento que toma la administración de Cristina Fernández. Luego de una etapa de “entendimiento mutuo” – centrada en la resolución del default argentino – se plantea el comienzo de una etapa de “desencuentro consentido” (Miranda, 2018). Al repasar la literatura al respecto, entendemos que el rechazo a la iniciativa del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y la negativa de Argentina de aislar internacionalmente a Venezuela son factores contribuyentes a este desencuentro. Si bien estos hechos son previos a la gestión de Cristina Fernández, efectos ciertamente duraderos se considerarán a partir de este distanciamiento, que no solo mostraron una relación político-diplomática tirante sino también propicia una serie de consideraciones sobre la inseguridad jurídica de Argentina que tendrá sus efectos en los flujos de inversión. Otra característica de esta etapa es la dinámica permanente de acercamiento-crisis-intento de recomposición (Busso, 2014). Este ciclo de idas y venidas implicó que, pese a las crisis, Argentina nunca se volcó hacia el alineamiento y mantuvo formales relaciones (hasta con puntos de encuentro en los momentos de recomposición). Indudablemente, las confrontaciones mencionadas formaron una imagen negativa de Argentina (a los ojos de Estados Unidos) al asociarla con la Venezuela de Chávez. Trabajos como los de Miranda (2012) y Míguez (2016) resaltan los temas que sobresalían a la hora de argumentar a favor de la inseguridad jurídica de Argentina por parte de Estados Unidos.⁷

El vínculo con China por su parte, es uno que requiere atención ya que fue cobrando mayor importancia en el esquema de relacionamiento durante el transcurso de la gestión de Cristina Fernández. Es menester enmarcar a esta relación en el esquema mayor de la relación de China con toda la región. China no solo fue incrementando su presencia comercial mundial, sino que ha incrementado su presencia en el subcontinente. Existen numerosos trabajos que abordan este crecimiento y relación, pero para ilustrar la creciente presencia de China en el comercio regional, traemos a colación el siguiente gráfico elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁶ La trayectoria de crecimiento que Brasil venía experimentando se vio interrumpida por la crisis y “entre octubre de 2008 y febrero de 2009, el real registró una devaluación superior al 40%” (CEPAL, 2009) Análisis completo por país disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/1068>

⁷ De manera muy sintetizada, interesa resaltar que “los temas centrales de conflicto fueron los fallos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) [...] la demanda de los fondos buitres, el rol de Estados Unidos en la inminente negociación con el Club de París y la intención de esa potencia de que el FMI monitoreara las cuentas macroeconómicas de la Argentina” (Míguez, 2016)

Gráfico número 2: América Latina (16 países): participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2000-2020 en porcentajes



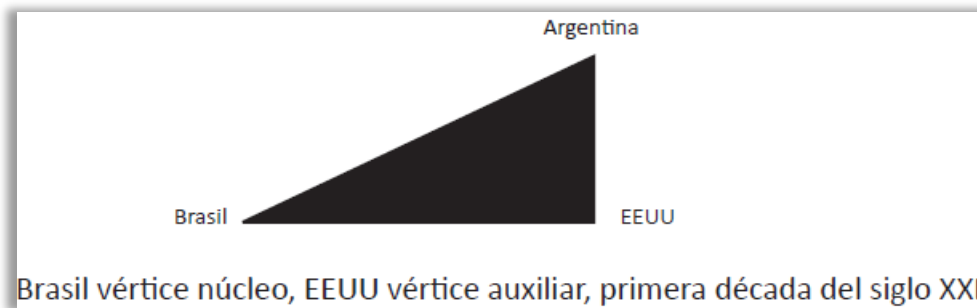
Fuente: CEPAL, 2012.

Así, la demanda de *commodities* como la soja fue uno de los aspectos clave para entender la creciente relación entre China y Argentina en este período. Como antecedente, podemos ver como el comercio bilateral asciende de 250 millones de dólares en 1990 a 7.000 millones en 2006 (Miranda, 2018). En 2011, China se ubica como segundo destino de las exportaciones de Argentina y como segundo país abastecedor de éste (Miranda, 2018). Las ventas de Argentina a China llegan a ser de US\$ 6.232 millones en 2011 (Actis; Calderón; Lorenzini y Zelicovich, 2016). El énfasis en el aspecto comercial está dado por el hecho de que fue este tipo de vinculación la que dio paso a mayor relación político-diplomática.

El intento de reforzar las relaciones con China estuvo dado por un propósito de aprovechar las oportunidades de la demanda comercial china, junto a la apuesta de autonomía de los gobiernos kirchneristas. Se entendía en este sentido, que la fortaleza del vínculo con China podía otorgar una diversificación que compense el alejamiento de Estados Unidos.

Así, podemos ver el planteo de otros autores que describen la introducción de China como actor cardinal, sumándose al triángulo compuesto por Brasil y Estados Unidos en la relación con Argentina. Nos referimos al triángulo expuesto por Busso, Actis y Novello, a saber:

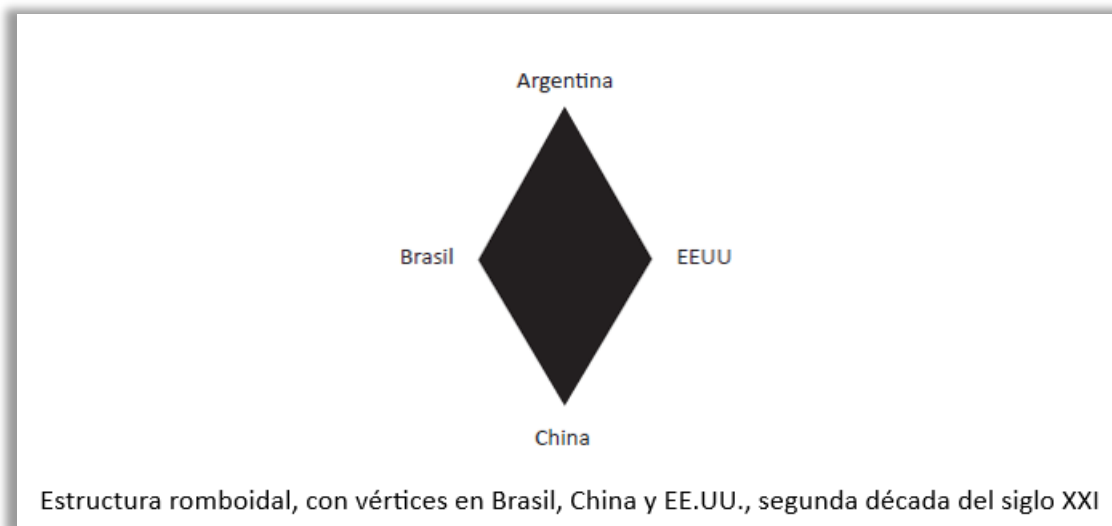
Gráfico número 3: Brasil vértice núcleo, Estados Unidos vértice auxiliar



Fuente: Busso, Actis y Novello, 2017, p.30.

Es, según estos autores, hacia el segundo mandato de Cristina Fernández donde comienza más claramente el cambio de geometría e irrumpe China. “La intensificación de las interacciones comienzan a ser integrales en la dimensión económica (comercio, inversiones y financiamiento) y más profunda en la dimensión política” (Busso, Actis y Novello, 2017).

Gráfico número 4: Estructura romboidal con Brasil, China y Estados Unidos



Fuente: Busso, Actis y Novello, 2017, p.41.

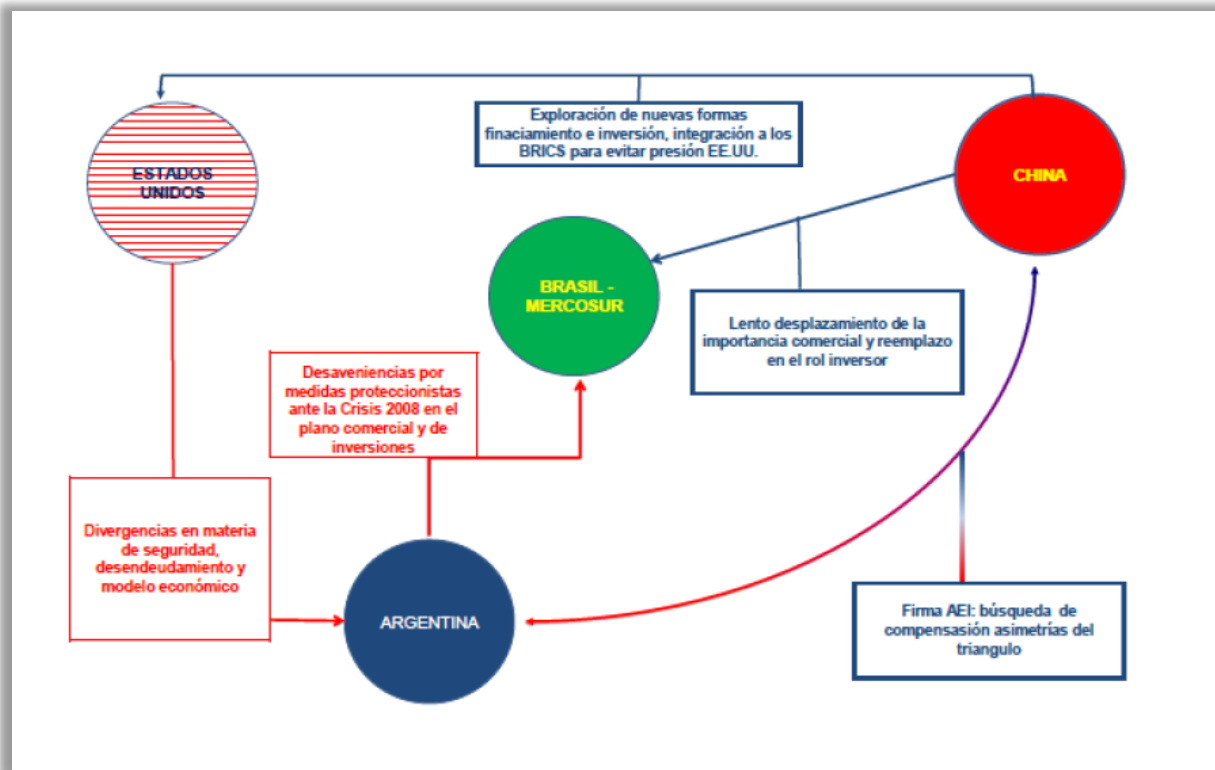
Por otra parte, se pone de relieve una puesta en valor de la relación con Venezuela durante los años de gobiernos kirchneristas. Algunos autores le otorgan a Venezuela un lugar privilegiado en la agenda externa de Argentina (Actis, Calderón, Lorenzini y Zelicovich, 2016). Más específicamente, el gobierno de Cristina encontró en el país bolivariano un compañero ‘fiel’ (Mazzina y Cambel, 2018). Es insoslayable la conexión forjada entre los líderes – Chávez, Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández – y como uno de los antecedentes clave, podemos mencionar

el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el cual Néstor Kirchner y Chávez se unen en 2003. La relación se asentó sobre la base de dos puntos cruciales. Por un lado, un creciente intercambio comercial. “Venezuela se consolidó como uno de los mercados de mayor crecimiento para las exportaciones argentinas [...] en el período 2002-2010, las exportaciones argentinas crecieron a una tasa del 32,7% acumulativa anual mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa del 14,4% anual” (Actis, Calderón; Lorenzini y Zelicovich 2016, pp.220-221). Por otro lado, el rol creciente de Venezuela como comprador de bonos argentinos. Esta compra de bonos se transforma en financiamiento que autores como Simonoff plantean permitió la liquidación de la deuda con el FMI, entre otras cosas (Simonoff, 2009).

Por su parte, la relación con Rusia adquirió un carácter comparativamente superior con respecto a años anteriores. Una combinación entre consensos diplomáticos, apoyo de Rusia en el tema Malvinas y el de los fondos buitres, sumado a la cuestión energética como eje central en la agenda componen las características de un vínculo creciente en este período con un actor con creciente presencia en la región (Busso, 2016).

Por último, podemos ver otro diagrama que grafica la política exterior argentina y su configuración de acuerdo con Simonoff:

Gráfico número 5: Política exterior argentina – segunda gestión de Cristina Fernández



Fuente: Simonoff, 2016

Si bien el diagrama visualiza las relaciones de un modo diferente al de la estructura romboidal, da cuenta de las principales conexiones que Argentina forja en este período y de algunos de los desafíos que afectan al esquema de relacionamiento.

2.2. Gestión Mauricio Macri (2015-2019)

2.2.1. Contexto interno y externo

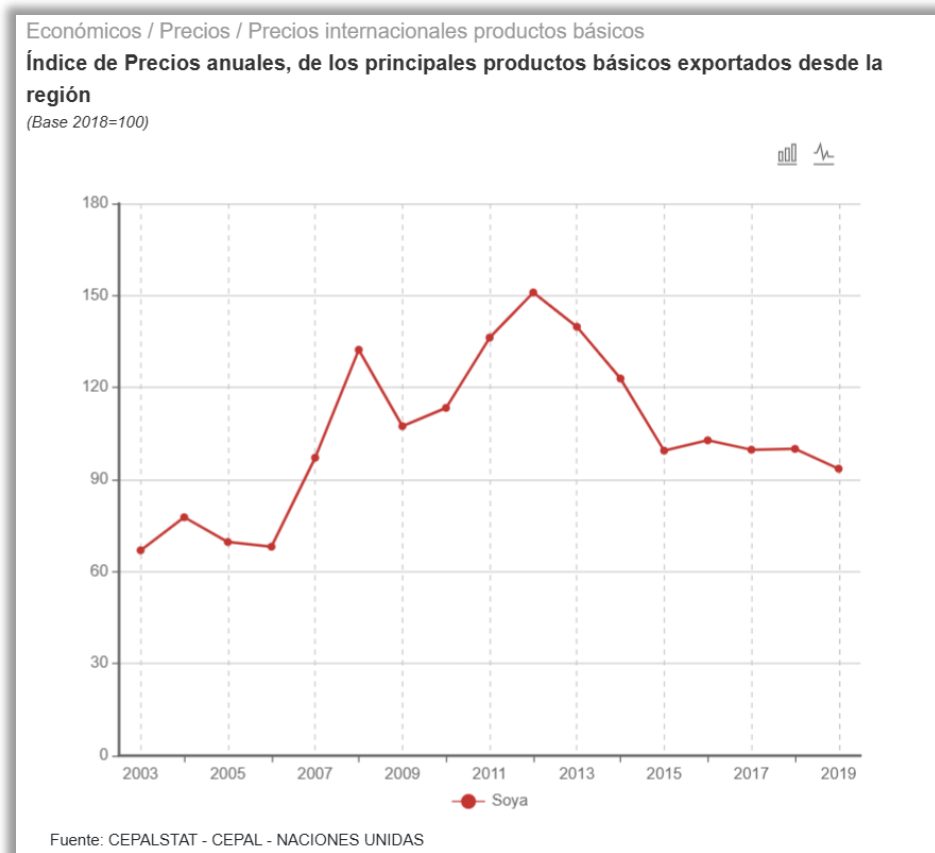
En lo que refiere al contexto inicial de la administración, cabe decir que el gobierno de Mauricio Macri viene a romper con un poco más de una década del llamado “Kirchnerismo” y gran parte de su campaña giró en torno a la idea de cambiar lo que venía sucediendo en el país en años anteriores. En este sentido, luego de las dos victorias en primera vuelta de Cristina Fernández, la victoria de Mauricio Macri fue más dificultosa, en segunda ronda y no por un margen muy holgado. Esto denotaba una polarización político-electoral que se percibe como un desafío del contexto interno inicial.

Los desafíos macroeconómicos internos que encuentra el gobierno al asumir son los de un déficit fiscal e inflación a la suba, entre otros. En un contexto donde la balanza comercial no era superavitaria como durante los primeros años de gobiernos kirchneristas, se sumaba la situación sin resolver de los *holdouts*. Luego del período exitoso de desendeudamiento, persistía el problema de la resolución del conflicto con estos acreedores y la consecuencia del no acceso al crédito internacional en ciertos mercados.

En lo referente al contexto externo, se consideran los siguientes rasgos principales.

En primer lugar, al comenzar el gobierno de Mauricio Macri, el contexto internacional está marcado por cambios en el comercio internacional como la caída de los precios de los *commodities*, luego de un nivel relativo de crecimiento sostenido en la primera década del siglo. A modo de ejemplo podemos ver la evolución de los precios del grano de soja entre 2003 y 2019*:

Gráfico número 6: Índice de precios anuales de los principales productos básicos exportados desde la región



Fuente: CEPAL⁸

* Este cuadro muestra la evolución de los índices de precios Laspeyres con base 2018 =100 con periodicidad anual de los principales productos básicos exportados de la región. El índice de Laspeyres es un método de ponderación fija que compara el costo de una canasta fija de bienes y servicios en diferentes momentos.

Esta caída en los precios internacionales de productos comúnmente exportados por Argentina significó que ya no se podría contar con un flujo de divisas externas tan favorable como en años anteriores, entre otras consecuencias.

En segundo lugar, podemos ver un incremento del proteccionismo en actores centrales de la economía mundial, Estados Unidos siendo el ejemplo más relevante (con la asunción de Donald Trump a la presidencia de ese país es cuando se pone de manifiesto las políticas proteccionistas más pronunciadas).

Siguiendo a Zelicovich, “se trata de una etapa que ha sido definida como de crisis de globalización (*crisis of globalization* o *globalization’s crisis*), contragolpe a la globalización (*backlash against globalization*); y/o crisis del orden liberal” (Zelicovich, 2018, p.60).

En torno al contexto de crisis de la globalización, existen autores que plantean que las raíces de este período crítico del proceso globalizador se remontan a la década de 1990 y están ligadas a las consecuencias sociales que la globalización económico-financiera misma ha generado (Palacio, 2019)⁹.

En tercer lugar, sumamos una disputa o competencia entre China y Estados Unidos, que pone al primero de éstos en un lugar prominente (dejando atrás el rol de actor emergente y presentándose como un actor que pretende expandir sus áreas de influencia y mercados). Como una posible respuesta a este incremento en el protagonismo internacional chino, podemos referirnos a una actitud de desconfianza, competencia y un tanto más proteccionista de EE.UU. como mencionamos.

2.2.2. Percepciones

Al abordar las percepciones fundamentales de Mauricio Macri, se destaca, primeramente, la visión optimista sobre la globalización y sobre las posibilidades de Argentina en el proceso globalizador.

En este sentido, es destacable el aporte de Corigliano, quien propone que “Macri parte de una visión menos hostil respecto del proceso de globalización liberal” (Corigliano, 2018, p.64). Una de las expresiones de esta visión que pondera posibles beneficios del proceso de globalización es la tendencia a otorgar importancia a la participación de Argentina en encuentros como el del foro de Davos (Macri asiste luego de 13 años de ausencia de Argentina en ese foro), el G20 o la misma Organización Mundial de Comercio. Por otra parte, el autor añade que “Macri concibe la política exterior como un instrumento de promoción del desarrollo económico argentino, a través de la diversificación de articulaciones comerciales” (Corigliano, 2018, p.65). Acompañan a esta visión, una serie de creencias instrumentales, de las cuales podemos destacar, tal como plantea el mismo autor, la “creencia macrista de la necesidad de promover el multilateralismo económico y político y las reglas de gobernabilidad económica y política global en los distintos foros internacionales” (Corigliano, 2018, p.64). No será este autor, como veremos más adelante, el único en dar cuenta del fuerte componente económico comercial del enfoque del gobierno macrista.

Acordamos en este trabajo con la interpretación del gobierno de Macri como uno que expresa “optimismo” frente a la globalización, viendo en sus características una oportunidad para Argentina. Podemos mencionar dentro de los aportes de la literatura en esta sintonía a Zelicovich quien propuso que la política comercial externa de Argentina se caracterizó por tener un enfoque

⁹ Resulta interesante la reflexión de la autora en esta sintonía: “Una paradoja de la globalización fueron los efectos devastadores sobre quienes quedaron al margen del progreso anhelado. La abrupta imposición del liberalismo – tanto en economías maduras como en las en desarrollo – produjo la liquidación de vastos sectores económicos, incapaces de competir con importaciones liberadas” (Palacio, 2019, p.199).

aperturista en los instrumentos, pragmático en cuanto a los socios y optimista respecto de la globalización (Zelicovich, 2018).

En suma, la visión optimista del proceso globalizador expresa una creencia en la posibilidad de que Argentina obtenga beneficios directos si logra posicionarse de una manera conveniente dentro de esta estructura.

Otro componente del pensamiento de Macri como líder del período, es la consonancia planteada entre las ideas de Macri y las de Alberdi y Frondizi. Estará presente un deseo por generar acuerdos comerciales bajo “la concepción de la política exterior como política económica y comercial por excelencia” (Corigliano, 2018) y poniendo a la “inversión como condición del desarrollo económico y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población” (Corigliano, 2018). La idea de la inversión como condición para el desarrollo económico quedó demostrada en diversos discursos de Macri, y podemos remitirnos a una de las frases que parecen haber quedado en la memoria de los argentinos sobre esta época: la expectativa de inversiones ilustrada por la frase “lluvia de inversiones” referida en artículos periodísticos y en el discurso de Macri en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso en 2018 por nombrar algunos ejemplos¹⁰.

Por otra parte, es relevante exponer un aspecto central de la percepción de Macri y su gestión, que es la crítica a la gestión anterior y la noción de que un “cambio” era favorable y necesario.

Refuerza esta idea el aporte de Busso al recordar que “el eje de la campaña electoral que llevó a Mauricio Macri a la Casa Rosada fue la propuesta de ‘cambio’, noción que permeó el nombre seleccionado por la alianza integrada por el PRO, la UCR y la Coalición Cívica quienes conformaron el Frente ‘Cambiamos’. Esta idea señalaba principalmente la necesidad de modificar todo –o casi todo– lo realizado por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, incluida la Política Exterior” (Busso, 2017, p.1).

Ligado a esto, se presenta otro aspecto fundamental de la percepción del gobierno de Cambiamos, a saber: la idea en torno a “**reinsertar**” a Argentina. Este es sin duda, un elemento significativo ya que engloba no solo una expresión de la visión del gobierno de Macri, sino también una crítica subyacente a la administración previa. Una especie de fórmula por la cual explica sus intenciones al tiempo que deja en claro su opinión sobre la gestión anterior, donde la solución –reinsertar– implica un diagnóstico de “aislamiento previo”. En palabras del propio expresidente: *“Llevamos años, años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme. Y ello nos ha llevado a enojos, a resentimientos, a una búsqueda permanente del enemigo*

¹⁰ Artículos periodísticos como “Macri volvió a prometer una lluvia de inversiones y afirmó que “dejaremos de endeudarnos”. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/macri-olvio-prometer-una-lluvia-inversiones-y-afirmo-que-dejaremos-endeudarnos-n4013959>

Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 136° período de sesiones ordinarias del Congreso. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/42114-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-136-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

o el responsable, interno o externo, de por qué nos faltan las cosas que nos correspondían. Y hasta nos llevó a aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño” (Macri, 2016).

Sumado a esto, ideas desarrolladas por el llamado “Grupo Consenso”¹¹ en 2015 son también ilustrativas de la noción de reinserción. Al referirse al documento firmado por estos especialistas, políticos y diplomáticos opositores al gobierno de Cristina Fernández, Míguez expresa que “el planteo discursivo giraba en torno a la necesidad de ‘reinsertar’ a la Argentina y abandonar así el ‘aislamiento’ al que condenaba el gobierno del Frente para la Victoria, y al objetivo de sacar a la política exterior del reflejo de la política interna” (Míguez, 2020, p.83).

Debido a que la crítica a la estrategia de inserción de la gestión anterior, abarcaba un deseo de “reinsertarse”, se torna relevante examinar qué exactamente tenían en mente los actores principales de la gestión cuando pensaban en la inserción que *sí debía tener* Argentina. Es aquí donde nos encontramos con una idea que tal vez ayude a responder esa pregunta: la “inserción inteligente”.

Cabe preguntarse entonces, ¿en qué consiste la inserción inteligente para los propios miembros del gobierno de Cambiemos? En palabras de quien fuera el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina entre 2017 y 2019, Jorge Faurie:

“Inteligente es para nosotros la inserción que genera oportunidades; una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados.” (Faurie, 2018).

Adentrándonos en esta idea de inserción inteligente, vemos que representa una estrategia más generalizada planteada como un lineamiento transversal a los distintos ministerios, no solamente una postura de un ministro en particular (Zelicovich, 2018). En su esencia, representa también el cariz pragmático de la visión de esta administración a la hora de determinar socios, por ejemplo, para la consecución de sus objetivos.

Si bien no será foco de este trabajo, es posible realizar una mención sobre la importancia atribuida en la gestión de Macri a la “reputación” del país y la idea de cómo Argentina se veía desde afuera¹².

En suma, las percepciones de Macri y su administración parecen tener un rasgo fundamentalmente optimista frente al proceso de globalización, un carácter aperturista en el eje

¹¹ El Grupo Consenso realizó un documento en 2015 expresando ciertas ideas en torno a la política exterior argentina titulado “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: “Seremos afuera lo que seamos adentro”. Documento disponible en: <https://www.jesusrodriguez.com.ar/documento-de-politica-externior/>
También en formato de video en: <https://www.youtube.com/watch?v=7t6paQenBvY>

¹² Para un desarrollo más detallado, ver trabajos como el de Fernández Alonso (2012).

comercial (crucial dentro de su interpretación) y un deseo por “reinsertar” a Argentina. Estas percepciones se completan bajo la idea más general del “cambio necesario” y la “inserción inteligente”.

2.2.3. Posicionamiento

Partir de una mirada positiva o negativa del sistema internacional es definir el rol que el gobierno entiende que el país debe ocupar y, en tal sentido, es fundamental porque informa acciones y disposiciones que hacen a la estrategia de inserción internacional. Así lo plantea Frenkel en la siguiente cita:

“Dentro de los estudios de política exterior, las percepciones han tenido un lugar destacado como variable explicativa del comportamiento de los países más allá de sus fronteras. En este sentido, Argentina no sería una excepción. Por lo general, las cosmovisiones de los distintos gobiernos partían de una lectura positiva o negativa del sistema internacional y el rol que la Argentina podía desempeñar en el mundo.” (Frenkel, 2016).

En este sentido, el posicionamiento de Mauricio Macri y su gestión es un posicionamiento de adhesión al orden internacional, guiado por una dirección hacia vincularse con actores centrales dentro de la arena internacional.

Proponemos esto, retomando la idea de Actis, Lorenzini y Zelicovich que postula que “la manera en la que se percibe al orden internacional como oportunidad o como amenaza, [...] conduce a un posicionamiento de adhesión, reforma o impugnación.” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017, p.41).

Como desarrollaremos más adelante con respecto a la vinculación con actores centrales, planteos como el de Simonoff describen un viraje hacia el “núcleo conformado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón como unidades decisorias y a los organismos multilaterales de crédito como los brazos ejecutores del proyecto neoliberal global desde el fin de la Guerra Fría” (Simonoff, 2019, p.241).

El posicionamiento del gobierno de Macri representa una reorientación con respecto a la gestión previa de Cristina Fernández. Por un lado, podemos identificar autores como Barrenengoa y Kan, quienes plantean que la política exterior de Macri presenta una “reorientación, un giro que busca realinearse con Estados Unidos” (Barrenengoa y Kan, 2023). En opinión de estos autores, es menester retomar las ideas de Anabella Busso cuando propone que se observa una “lógica de aquiescencia” en los vínculos con Estados Unidos y otros Estados centrales, al tiempo que se evidencian cambios en las relaciones con el sector financiero, organismos multilaterales de crédito, orientación del comercio exterior, entre otros (Busso, 2017).

Esta “lógica de aquiescencia” planteada por Russell y Tokatlian fue definida en palabras de los autores como una lógica que tiene como fines “lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su

protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales). La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento.” (Russell y Tokatlian, 2013, p.162)

Al observar lo anterior, decimos que la lógica de la aquiescencia y su estrategia correspondiente de acoplamiento describen la posición de adhesión que Macri ha intentado presentar.

Resulta importante mencionar, a modo de comparación que esta estrategia representa, como plantea Míguez (2020) un abandono de espacios de construcción de autonomía o de discusión del status quo mundial y regional.

2.2.4. Estrategia de desarrollo propuesta

En cuanto a la estrategia de desarrollo, consideramos que la propuesta del gobierno de Macri se inscribe dentro de las estrategias que aspiran a un modelo de desarrollo “ortodoxo”.

Como caracterización general, podemos decir que los modelos ortodoxos “postulan al mercado como el principal actor promotor de la dinámica económica y le asignan al Estado una participación, más bien, escasa, especialmente como garante de las reglas de juego” (Actis; Lorenzini y Zelicovich, 2016). Es necesario aclarar que esto no significó en la propuesta de Macri anunciar un Estado no-existente, sino más bien se tenía un diagnóstico de que el Estado había fallado en lo que se propuso en el período anterior. En palabras del expresidente: “El Estado fue obstáculo en vez de ser estímulo y sostén.” (Macri, 2016). Por consiguiente, era mejor que el Estado se remita a sus funciones de garante. Otras características del modelo ortodoxo incluyen la liberalización comercial, el enfoque en las ventajas comparativas, política cambiaria de flotación libre y una apuesta por el efecto derrame con el Estado relegado a sus funciones de garante como previamente descripto (Actis; Lorenzini y Zelicovich, 2016).

Podemos sostener entonces, que la propuesta del gobierno de Macri se mantenía dentro de los parámetros de lo anteriormente descripto. Como plantea Zelicovich (2019), “la administración Macri sostuvo que para lograr un modelo económico exitoso era necesario una menor intervención del Estado por sobre el mercado [...] El gobierno creía que la inserción internacional de la Argentina debía basarse en ventajas comparativas”.

2.2.5. Relaciones privilegiadas

“Toda autoridad gubernamental [...] necesita definir un espacio geográfico de contactos externos, un mapamundi de política exterior en el cual las autoridades gubernamentales privilegian los contactos con ciertos espacios geográficos de la región y del resto del mundo en detrimento de otros.” (Corigliano, 2018, p.72).

En lo que refiere a las vinculaciones privilegiadas para Argentina en el período del gobierno de Macri, identificamos que el planteo es realizar un giro de 180 grados en lo que respecta a las potencias tradicionales (Simonoff, 2016). En este sentido se acuerda en esta investigación con Simonoff al decir que se propone una “construcción más ‘occidentalista’, o ‘globalista’ que la llevada adelante por Cristina Fernández de Kirchner” (Simonoff, 2016, p.44).

En primer lugar, consideraremos la relación de Argentina con Estados Unidos. Fue una de las motivaciones principales del gobierno de Macri, poner a Argentina en “mejores términos” con actores centrales y fundamentalmente con Estados Unidos. Al recorrer las primeras acciones de Macri como presidente es posible detectar un intento por reposicionar al país a través de visitas oficiales a diversos países de Europa Occidental. El comienzo del acercamiento mientras Obama era presidente en Estados Unidos auguraba un buen futuro, sin embargo, esto tuvo un claro revés luego de que el gobierno argentino se manifestara a favor de Hillary Clinton en la disputa presidencial estadounidense (del cual Trump emergió victorioso). A pesar del “error diplomático de Susana Malcorra adelantándose al resultado electoral [...] el gobierno de Macri inició la identificación de puntos en común para alinearse con la política de Trump” (Barrenengoa, Kan, 2023). Barrenengoa y Kan también expresan como Simonoff que la asunción de Macri ha representado un giro en la política externa y en las relaciones que se profundizaron. Por otra parte, el planteo del gobierno fue establecer una “relación madura” como dijera en su momento el embajador argentino en Washington, Martín Lousteau – señala Corigliano (2018) – y salir del ciclo de crisis-recomposición-acercamiento (Busso, 2014).

Este realineamiento con Estados Unidos no significó, empero, una limitación para hacer de otras vinculaciones relaciones privilegiadas en este período. Aunque retomaremos los resultados de esta política de intento de acercamiento a Estados Unidos en una sección posterior, basta aclarar que tal vez fue más por necesidad que por elección que Macri tuvo que (al menos estratégicamente) ampliar el espectro y guiarse de modo más pragmático. Asimismo, una estrategia de diversificación de vínculos hacía juego con la idea de “volver al mundo” o re inserción que como vimos previamente fue un elemento sustancial de la visión del gobierno macrista.

En segundo lugar, con respecto a la región sudamericana, el período de este gobierno propone una flexibilización del Mercosur y un acercamiento a la Alianza del Pacífico (AP). El siguiente gráfico ofrece un panorama de las características de los dos grandes bloques de la región:

Gráfico número 7: Los dos grandes bloques regionales



Fuente: La Nación¹³

Cabe señalar entonces los actores con los que intentó profundizar relaciones a modo de expresar esta “diversificación”. Patricio Carmody plantea: “El diversificar relacionamientos incluyó mejorar los vínculos con la Alianza del Pacífico (AP) y el Uruguay” (Carmody, 2016). Una de las novedades en este sentido fue que en 2016 Argentina se integró como miembro observador a la Alianza del Pacífico. Interesa también recalcar en la idea de que la conexión con la

¹³ Fuente: Di Natale 31 de mayo 2016 “Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico” en La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/giro-estrategico-macri-busca-un-acercamiento-a-la-alianza-del-pacifico-nid1904116/>

AP podía servir como acercamiento comercial a países asiáticos, que mientras no represente una influencia mayor china, entendemos sería bien visto por Estados Unidos.

Por su parte, el Mercosur representó para el gobierno de Macri una “puerta de acceso” a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico. Como resalta Simonoff, repasando declaraciones de Susana Malcorra, la postura fue utilizar como trampolín las distintas asociaciones que le sirvan al país (Simonoff, 2016). En ese sentido, el Mercosur pierde importancia en este esquema y pasa a ser “uno más” de los instrumentos. Si bien discursivamente, no se cuestionó el involucramiento de Argentina en este proceso de integración, sí hubo una postura flexibilizadora desde el gobierno de Macri, con una clara intención de trabajar hacia un acuerdo Mercosur – Unión Europea (demostrando la idea de puerta de acceso).

Se realizaron también acercamientos a Chile y a Colombia en esta etapa, sumándose a los ya mencionados Perú, Colombia y México como parte de la AP.

Sumado a lo anterior, debemos considerar la relación con Brasil dentro del esquema. Brasil tiene, sin duda, un lugar privilegiado en la relación con Argentina por el peso de las relaciones comerciales, lazos políticos e históricos. Sin embargo, al asumir Macri, no había exactamente una convergencia ideológica entre Dilma Rousseff y el primer mandatario argentino. Asimismo, “las negativas presiones del contexto internacional post crisis de 2008, llevaron a Macri y Rousseff a tener una relación más basada en el pragmatismo que en las convicciones ideológicas (Corigliano, 2018). Esta situación se verá modificada durante 2016 con la asunción de Michel Temer, hechos que retomaremos en un apartado posterior. Cabe mencionar también que el acercamiento a la AP y la búsqueda de diversificación puso a Brasil en una posición de menor prioridad o jerarquía con respecto al gobierno anterior. No por esto se debe pensar que se buscó aminorar la vinculación, sino que expresa más un deseo de construcción propia de un esquema diversificado y conectado con los actores de corte más aperturista¹⁴, más que construir un poder compartido con Brasil y el Mercosur como foco central.

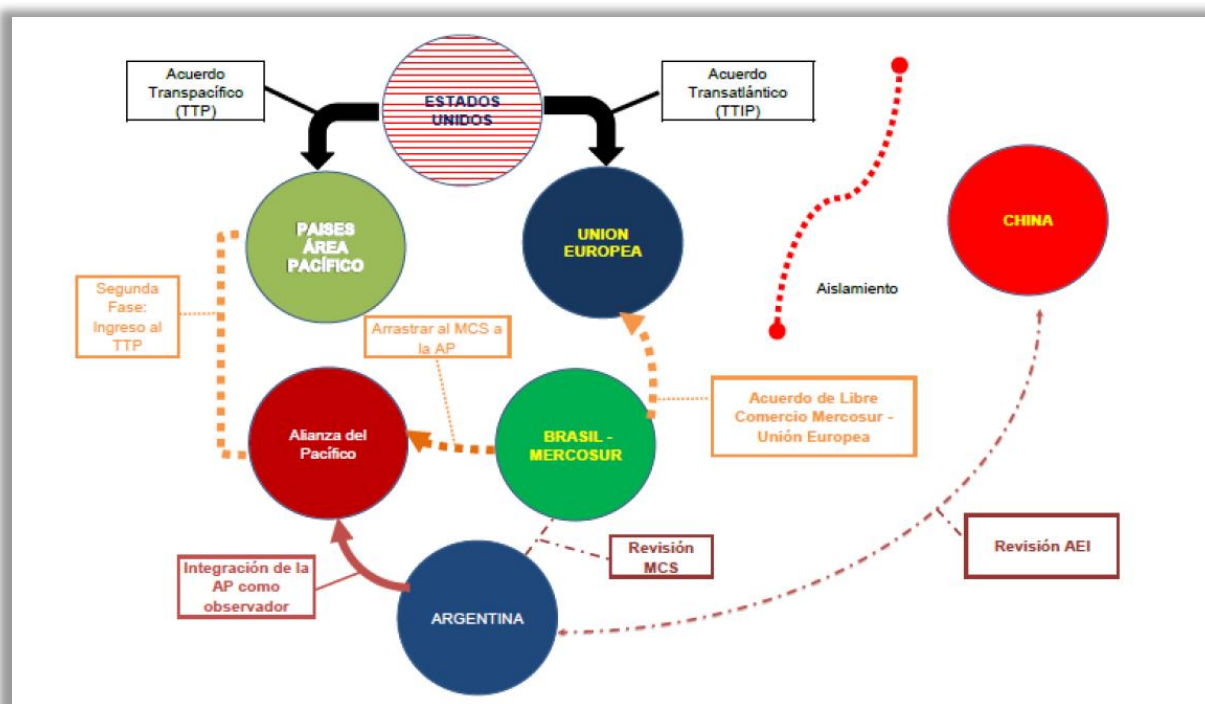
En tercer lugar, consideramos la relación con China. Dentro de este esquema de relacionamiento, se percibe una aceptación del peso de China como actor global, y se verá ejemplificado el pragmatismo propugnado por la gestión de Macri. Destacamos también que el contexto está dado por la creciente competencia entre Estados Unidos y China. En algunos casos, Estados Unidos ejerció presiones para que disminuyeran vínculos entre actores sudamericanos y China, y Argentina no fue la excepción. En este sentido, las relaciones con China se profundizaron bajo la aceptación de la asociación estratégica integral (Corigliano, 2018) – aunque debía tomarse con equilibrio – lo cual se conjugó con los crecientes vínculos comerciales y financieros. Este equilibrio fue un desafío clave para la gestión de Mauricio Macri, a medida que las políticas proteccionistas de Estados Unidos fueron incrementando con el advenimiento de Trump al poder en ese país.

¹⁴ De acuerdo a Simonoff, los actores aperturistas de la región eran: Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. (Simonoff, 2016)

Durante la campaña electoral, Macri criticó la relación que su antecesora había forjado con China, sin embargo, se efectúa un “giro realista” ya que la dimensión económica terminó pesando en la forma de vincularse con este país (Morasso, 2018). Esta aceptación, sin embargo, conlleva admitir la asimetría en la relación. En esta línea, advierte Oviedo: “acotar la distancia asimétrica es tarea faraónica ante la dinámica del crecimiento chino y su “diplomacia de los commodities” (Oviedo, 2016). El otro punto, por su parte, que retomaremos más adelante será el de la conexión financiera y los *swaps* de monedas, otro aspecto clave dentro de esta relación bilateral.

Para aportar una visualización, el gráfico propuesto por Simonoff ilustra este esquema que fuimos repasando:

Gráfico número 8: Política exterior argentina de Macri frente al "cangrejo" contra China



Fuente: (Simonoff, 2016)

En suma, emerge un diagnóstico del gobierno de Macri que postula que el gobierno anterior había aislado al país, estableciendo relaciones más estrechas con actores “menos tradicionales”. Como contrapunto se ofrece una postura pragmática que permita acercarse a actores de Europa Occidental, Estados Unidos y mantenga cierta relación con actores como Brasil, Rusia o China en la medida en la que se presenten como útiles sobre todo desde el aspecto económico.

3. Análisis de las acciones y resultados alcanzados en el período 2007-2019

3.1. Gestión de Cristina Fernández (2007-2015):

Se propone en este trabajo que los objetivos de las acciones desplegadas por la gestión de Cristina Fernández fueron: la búsqueda de autonomía, priorizar la región como eje articulador del esquema de relacionamiento y establecer políticas económicas funcionales a un modelo de desarrollo neodesarrollista.

En el **plano político-diplomático**, los gobiernos de Cristina Fernández desarrollaron, como hemos visto, un esquema de relacionamiento en el que Brasil fue el vértice núcleo, Estados Unidos el vértice auxiliar y China va apareciendo como integrante para formar los vínculos más fundamentales. Analizamos en esta sección la conformación de esta estructura romboidal (Busso, Actis y Novello, 2017, p.41), la vinculación con Brasil, China y Estados Unidos, así como también el foco de Argentina en la relación con Venezuela.

Argentina – Brasil:

Durante los años de la presidencia de Néstor Kirchner, con la salida de la crisis de 2001, Argentina comienza a transitar un camino hacia una mayor vinculación con Brasil. Podemos atribuir a esta relación un carácter de alianza estratégica que se basaba en la percepción de Brasil como un agente que podría complementar los esfuerzos de autonomía. La posibilidad de utilizar a la relación con el país vecino como motor de promoción de la región se identificó ante un mundo con precios altos de los *commodities* y un contexto de crecimiento de “poderes emergentes”. Sumado a esto, cabe resaltar una afinidad político-ideológica entre Lula Da Silva (ejerció la presidencia entre 2003 y 2011) y Néstor Kirchner y, luego, Cristina Fernández.

Los años de la gestión de Cristina Fernández están signados por elementos que últimamente demuestran que Brasil priorizó su propio proyecto y que ese proyecto tendiente a fortalecerse como potencia emergente y líder regional se fue deslindando de los intereses conjuntos con Argentina.

Cristina Fernández, por su parte, continuó los esfuerzos por entablar una alianza estratégica con Brasil. Esto podemos verlo ejemplificado en las numerosas reuniones presidenciales y en hechos concretos tales como “la firma del ‘Banco del Sur’ y el establecimiento del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA) en 2007, en los múltiples proyectos de inversión en infraestructura y energía financiamiento por BNDES, en la creación del Sistema de Pagos en Monedas Locales lanzado en 2008, en la instrumentalización de un préstamo *swap* por el equivalente a 1.500 millones de dólares en 2009” (Actis, 2015, p.35).

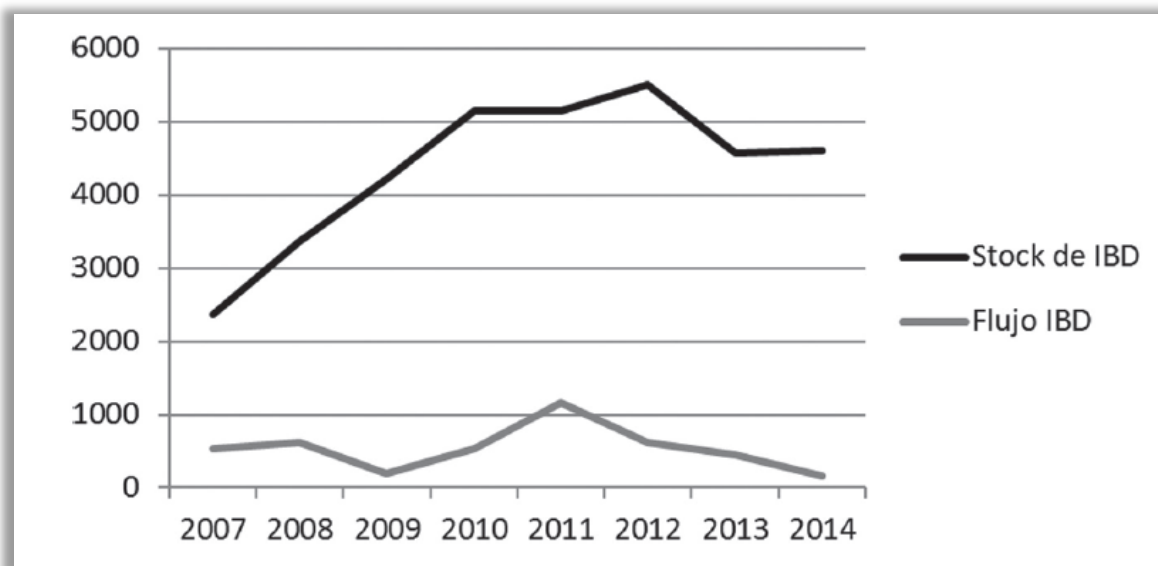
El 23 de mayo de 2008, se firma en Brasilia el Tratado Constitutivo de UNASUR. Con el objetivo de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión

en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”¹⁵, se conforma así un espacio en el que Brasil proyecta su liderazgo y pone el foco en el área de Sudamérica, despegándose del Mercosur como área prioritaria. Los gobiernos de Cristina Fernández acompañan la formación de UNASUR y Argentina fue un actor principal en su promoción. Creyendo en el poder del multilateralismo para afianzarse, Argentina idealizó la construcción de un “poder sudamericano, homogéneo y armónico” (Miranda, 2015). La priorización de UNASUR, de alguna manera actúa en detrimento de la consolidación definitiva del Mercosur como organismo integrador. La dinámica de colaboración en los primeros años del siglo XXI, fue conveniente tanto para Brasil como para Argentina y mediante el apoyo (podría argumentarse, más simbólico que concreto) al Mercosur se pudo, desde Sudamérica, confrontar con los esfuerzos de Estados Unidos para la conformación del ALCA. Sin embargo, coincidimos con Miranda al identificar que Brasil “no buscó impedir su debilitamiento [del Mercosur], ni tampoco atender los pedidos de Buenos Aires” (Miranda, 2018, p.129).

A partir de 2011, se produce un punto de inflexión. Al asumir Dilma Rousseff, el vínculo con Cristina Fernández no fue tan fuerte como con el antecesor brasileño. A su vez, como sostiene Actis, a partir de 2011 se suscita un período entre Argentina y Brasil de menor intensidad relativa. Identificamos como indicador clave al aspecto comercial, donde se observa un crecimiento sostenido del comercio bilateral entre estos actores, alcanzando su punto máximo en 2011 (Actis, 2015, p.31). A partir de ese momento, la tendencia se revierte y se vuelve decreciente. Por su parte, las crecientes inversiones de empresas de Brasil en Argentina fueron un síntoma del ambiente de colaboración y los frutos de la política de recuperación del consumo y el grado de desarrollo tecnológico (Actis; Calderón; Lorenzini y Zelicovich, 2016). Empero, se observa una decreciente presencia de inversiones directas de Brasil a Argentina, como muestra el siguiente gráfico:

¹⁵ Así se expresa el objetivo de la UNASUR en su página oficial: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html#:~:text=El%20Tratado%20constitutivo%20de%20UNASUR,la%20ciudad%20de%20Brasilia%2C%20Brasil>

Gráfico número 9: Inversiones brasileñas directas (IBD) en la Argentina (2007-2014). En millones de dólares



Fuente: Elaborado por E. Actis, en base a datos del Banco Central de Brasil (Actis, 2015, p.32)

Observamos que la menor intensidad de las relaciones comerciales, inversiones y vínculos políticos a nivel presidencial son los factores clave de este punto de inflexión. También debemos considerar, como factor explicativo los desafíos macroeconómicos internos y los desafíos externos.

En cuanto a los desafíos internos, se sintetizan por autores de la materia, de la siguiente manera:

“El gobierno debía enfrentarse a fuertes desbalances acumulados en los años precedentes: inflación (más allá de lo que mostraban los indicadores oficiales), apreciación cambiaria, tendencia explosiva de los subsidios asociada a fuertes distorsiones de precios relativos, deterioro de los superávits externo y fiscal, aislamiento financiero internacional.” (Damill y Frenkel, 2015, p.79).

En este punto, desde el gobierno de Cristina Fernández se elige “eludir los costos de una reformulación del esquema macroeconómico” y se opta por implementar controles cambiarios, de precios y restricciones a las importaciones (Damill y Frenkel, 2015). Así, como consecuencia de las decisiones ante la situación económica interna fueron mayores las intervenciones por parte de los gobiernos, y esto afectó los flujos de comercio e inversión.

Por parte de los factores de índole externa, consideramos que la crisis financiera internacional de 2008 contribuyó al crecimiento de las medidas restrictivas al ingreso de importaciones (Busso; Actis y Novello, 2017).

Con todo, podemos plantear en coincidencia con estos autores que los ajustes experimentados en la estrategia neodesarrollista repercutieron en la relación con Brasil. La política de Argentina se va volviendo más proteccionista, en un “giro más cercano al modelo de sustitución

de importaciones (desajustes macroeconómicos, déficit fiscal, inflación y restricción externa y una política comercial defensiva).” (Busso; Actis y Novello, 2017, p.38).

En suma, y con respecto a la relación con Brasil, se combinó una relación asimétrica, con una relación comercial de menor intensidad relativa, junto con una sobrevaloración de los potenciales beneficios que traería la conexión con Brasil y el acompañamiento del proyecto brasileño de liderazgo regional.

Argentina – China:

El vínculo con China ha sido jerarquizado durante los gobiernos kirchneristas. En el período previo a la presidencia de Cristina Fernández, hubo un acercamiento hacia China con perspectivas auspiciosas. El vínculo que aparece inicialmente debido al intercambio comercial creciente, se va transformando en una relación política principal. De acuerdo a María Cecilia Míguez, China y Argentina han tenido coincidencias significativas como, por ejemplo:

“Los acuerdos básicos de experiencias históricas vinculadas al colonialismo; el reconocimiento de los principios de no intervención e integridad territorial; la necesidad de introducir reformas al sistema de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en defensa del equilibrio geográfico y la representación de distintas culturas; las propuestas de cambios a la arquitectura financiera internacional – modificación de la cuota – voto en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial” (Míguez, 2016, p.132).

La intención de acercarse a China encaja en la búsqueda de autonomía, siendo este actor un punto de apoyo, al tiempo que se estimaba que, a pesar de su poderío económico, las relaciones podrían entablarse en un plano más equilibrado, sin tantas exigencias por parte del actor más influyente (como hubiera sido con países como Estados Unidos). Esto se basaba, sobre todo a principio del siglo XXI, en la creencia de que China podía actuar como un agente del “sur global”, y estar más del lado de los que cuestionaban el *status quo* y ello fomentaría un alineamiento de intereses. Asimismo, plantea Miranda que el gobierno de Néstor Kirchner “creyó que el mercado chino, además de importar soja, iba a comprar productos argentinos con valor agregado” (Miranda, 2018, p.125). Este vínculo entonces, podría proveer de oportunidades para mayor desarrollo del país y diversificación que permitiera reducir la dependencia a pocos actores en términos económico-comerciales.

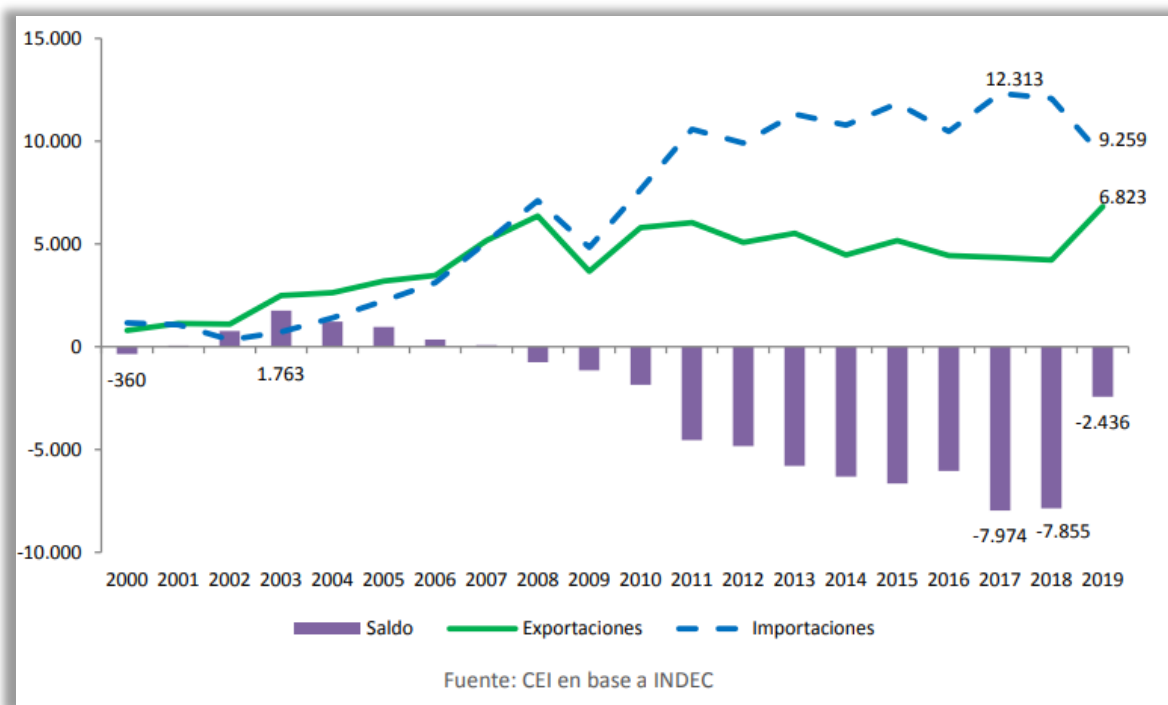
Es justamente este punto en el que se intentó navegar una delgada línea entre apoyarse en el creciente actor asiático para diversificar relaciones y realizar acuerdos de cooperación en diversas materias, tratando de no caer en una situación donde se replique, se reproduzca la dependencia.

Indefectiblemente, los datos muestran que las importaciones de manufacturas chinas crecieron y las exportaciones hacia China de manufacturas argentinas no lograron crecer equilibradamente. Como plantea un informe del Ministerio de Desarrollo Productivo: “China pasó a ser cada vez más oferente de bienes manufacturados, desplazando a proveedores tanto argentinos

como brasileños. La pérdida de participación de Brasil en el intercambio comercial argentino la explica íntegramente el gigante asiático, que pasó de explicar el 2,5% del total en 2000 al 12,5% en 2020” (Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, 2021, p.8). Es importante también mencionar que el crecimiento de China en el comercio con Argentina ocurre en detrimento del comercio con socios tradicionales como Estados Unidos y Estados europeos, lo que será objeto de crítica en el subsiguiente gobierno de Macri.

Resulta ilustrador el siguiente gráfico, que muestra el punto de quiebre del superávit hacia el déficit con China en 2008, primeros años de la presidencia de Cristina Fernández. A partir de este quiebre, el patrón de especialización primaria (Miranda, 2018) se va robusteciendo en la relación con China. Nótese que esta tendencia se profundiza en años venideros incluyendo el gobierno de Mauricio Macri, lo que retomaremos en el apartado siguiente.

Gráfico número 10: Evolución del comercio bilateral entre la Argentina y China. En millones de U\$S, 2000-2019



Fuente: CEI en base a datos del INDEC, citado por el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2020).

Sumamos al intercambio comercial, otros hechos significativos. Primeramente, el canje de monedas – para algunos autores el hecho más importante de la relación en estos tiempos: “El hecho más significativo de la profundización de las interacciones con China fue la renovación del *Swap* cambiario en monedas locales, estipulado en un valor aproximado de 11.000 millones de dólares por un plazo de tres años.” (Busso, Actis y Novello, 2017, p.44).

En segundo lugar, los vínculos político-diplomáticos que continuaron creciendo. El establecimiento de la Comisión Binacional Permanente será un paso en esta dirección, con los subsiguientes planes de acción conjunta. Vale destacar en este sentido, a la “Declaración Conjunta sobre el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China”. En esa ocasión, se firman 15 convenios bilaterales y Cristina Fernández expresó que “la alianza debía escalar en jerarquía y calidad y convertirse en una alianza estratégica”, abarcando no solo el plano comercial sino también apoyos en foros multilaterales, y aspectos culturales y comunicacionales (Fernández de Kirchner, 2015).

En suma, y con respecto a la relación con China, vemos que hubo una apuesta por parte de la estrategia kirchnerista de apoyarse en este actor, que demandaba *commodities* a niveles extraordinarios y ofrecía oportunidades de inversiones en materia energética y otros sectores. Sin duda existen aspectos positivos en la relación con China, pero a los efectos de ganar espacios de autonomía y llevar a cabo un modelo económico neodesarrollista, el vínculo durante este período redundó en la reprimarización y una relación asimétrica y desfavorable para Argentina.

Argentina – Estados Unidos:

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la relación con Argentina parece haber estado fuertemente influenciada por el tema financiero y la deuda externa, así como también por las implicancias geopolíticas de las alianzas forjadas por nuestro país con actores “rivales” o díscolos del orden internacional que el país norteamericano propugna. Con esto nos referimos específicamente a las vinculaciones argentinas con países como Venezuela y los costos que ello conllevó a los ojos de Estados Unidos. También interesa resaltar que el período de Cristina Fernández está teñido por la lógica del ciclo de acercamiento-crisis-recomposición con Estados Unidos del que ya hemos hablado.

En primer lugar, debemos considerar que la asunción de Obama a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2009, inspiró nuevas expectativas en la región sudamericana. Se presumía que este podría ser, potencialmente, un punto de quiebre donde los países de nuestra región serían jerarquizados en la relación con EE.UU. Sin embargo, como veremos más adelante en este trabajo al analizar el plano financiero, Obama representó una continuidad con Bush en más de un sentido, y particularmente en la relación con Argentina.

En este punto interesa plantear que Estados Unidos ha guiado su visión según las relaciones que Argentina privilegió y el mensaje que éstas enviaban en materia de posicionamiento internacional. Se postuló previamente que Estados Unidos basó su apoyo inicial durante la etapa de desendeudamiento en la presidencia de Néstor Kirchner en el interés por la estabilidad del país y la región. Es razonable pensar que luego de la década de los años 90 donde Argentina sigue casi todas las recetas del Consenso de Washington, la profundización de la crisis de deuda podría reflejar negativamente en la reputación de los postulados y recetas promovidos por el mismo Estados Unidos solamente unos años atrás.

Siguiendo la línea de tiempo, podemos plantear acciones que se llevaron a cabo durante la gestión de Cristina Fernández que avivaron una postura de reticencia o de confrontación en el vínculo con Estados Unidos. Entre estas acciones, pensamos en: -el acercamiento de Argentina con Venezuela; -las posturas crecientemente críticas de Argentina con respecto al sistema internacional financiero post crisis de 2008 y -la firma del memorándum de entendimiento con Irán. Dejaremos los esfuerzos en el plano financiero hacia 2013 y 2014, junto con el tratamiento de la cuestión de los *holdouts* para más adelante en el trabajo, aunque están estrechamente ligados a la relación con Estados Unidos.

En cuanto a la relación con Venezuela, podemos establecer primeramente que fue durante el gobierno de Néstor Kirchner que comienza la apuesta por el acercamiento. Cristina Fernández aporta una continuidad en esa línea. Como se ha mencionado previamente en este trabajo, la vinculación está dada por una alianza de tinte ideológico-político y el aspecto comercial, junto con la compra de bonos argentinos por parte de Venezuela post 2001. Es pertinente precisar que el contexto de comienzo de siglo XXI está dado por lo que se conoce como “giro a la izquierda”. El advenimiento en la región de los gobiernos de Chávez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Ángel Correa en Ecuador; Lula Da Silva en Brasil, entre otros, se cataloga como un viraje en la región de gobiernos que se definieron en contraposición a las políticas neoliberales de la década de 1990.

La disyuntiva original con Estados Unidos sobre la relación con Venezuela, podemos decir que fue en torno a las siguientes posiciones contrapuestas: Argentina deseaba apoyarse en Venezuela e integrarla para forjar mayores relaciones y apostar a la generación de poder compartido; por otro lado, Estados Unidos deseaba que Argentina contribuyera a aislar a la Venezuela de Chávez. En la medida en que no se conciliaron estas posiciones, la disyuntiva fue creciendo. Miranda ha planteado a “la negativa argentina de aislar internacionalmente a Chávez, pedido formulado por el sub-secretario del Departamento de Estado, Nicholas Burns, en enero de 2007 cuando visitó Buenos Aires” (Miranda, 2018, p.133) como punto representativo de desencuentro con Estados Unidos.

Con la promoción de Argentina, se concreta la integración de Venezuela al Mercosur, con la incorporación como miembro pleno en 2012. Este vínculo proveyó a Argentina de un aliado comercial, financiero y político en el escenario de la construcción de una Sudamérica unida ante el poder estadounidense en la región.

En cuanto a las posturas crecientemente críticas hacia Estados Unidos a raíz de la crisis de 2008, ya se han repasado las percepciones negativas o reformistas que se tuvo desde el gobierno de Cristina Fernández hacia el estado de cosas en materia financiera internacional, o las diferentes instituciones internacionales que objetivan relaciones de poder – tales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas—. Como vimos, Argentina se posiciona gradualmente en las antípodas de Estados Unidos en algunas temáticas, concomitantemente al acercamiento con Venezuela. Es el hito de la crisis de 2008, la que permite plasmar algunas críticas demostrando los

problemas y deterioros del sistema en ese entonces. Así, traemos a colación la siguiente síntesis: “En los foros internacionales Argentina desarrolló un discurso duro frente a los países desarrollados en torno a las causas y efectos de la crisis. Se trataba de una retórica reformista de las condiciones de funcionamiento de las instituciones de la gobernanza económica global – tanto financieras como comerciales –.” (Actis; Calderón; Lorenzini y Zelicovich, 2016, p.206). A nivel discursivo, podemos decir que Cristina Fernández no solo intensificó sus críticas, sino que también se ve gradualmente una utilización en el plano de la política interna sobre la oposición en ciertos temas a Estados Unidos como actor hegemónico regional.

En cuanto al memorándum de entendimiento con Irán, como es conocido tuvo como objetivo acercar posiciones para indagar y potencialmente resolver el caso del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Describe Miranda a este hecho como un “giro medular de política exterior” (Miranda, 2018). En este sentido, el simple hecho de entablar conversaciones, firmar acuerdos de entendimiento u otro tipo, sumaba como argumento a la “acumulación de pruebas” para la posición estadounidense de que Argentina se transformaba en un actor alineado con Venezuela, en un triángulo de Estados díscolos, opositores al orden internacional. Por último, se suman las siguientes cuestiones que creaban distancia entre Estados Unidos y Argentina. Cuestiones que como plantea Miranda hubiera sido necesario resolver para retomar la senda del entendimiento entre ambos países (Miranda, 2018). Estos son: - que Argentina se sometiera al Artículo IV del estatuto del FMI para la supervisión de política económica; - la resolución del pago a los acreedores privados que no fueron incluidos en los canjes de deuda (*holdouts*); - la resolución de los conflictos en el marco del CIADI; - la resolución del tema de la deuda con el Club de París (Miranda, 2018). Algunos de estos temas serán retomados cuando analicemos las cuestiones del plano financiero y el emprendimiento por parte del gobierno de Cristina Fernández en la “agenda del crédito”.

Al analizar hasta este punto los acercamientos y acciones llevadas adelante por los gobiernos de Cristina Fernández en el plano político diplomático, se desprenden resultados y surgen algunos interrogantes.

El acompañamiento que se realiza a las iniciativas lideradas por Brasil, aunque auspiciosas en sus comienzos, demuestran que el proyecto de liderazgo del país vecino no daba suficiente margen como para que Argentina obtuviera beneficios significativos para aumentar su autonomía. Esto, combinado con la menor intensidad relativa de la relación sobre todo comercial, da lugar a intentos de acercamiento con China o Venezuela como otras opciones de diversificación.

Por su parte, no se logró guiar el vínculo con China, que crecía en intensidad, hacia una relación favorable, o en todo caso equilibrada. Mientras el gigante asiático crece, dicta mayormente los términos y guía su comercio e inversiones de manera selectiva de acuerdo a sus intereses y por una cuestión de recursos y composición de la matriz económica y productiva, esto lo posiciona a Argentina como exportador de materia prima en vez de exportar productos con valor agregado o fomentar industrias intensivas en trabajo.

Asimismo, los resultados del acercamiento con Venezuela son insuficientes para generar un poder compartido regional y aumentar los márgenes de autonomía de modo sostenible en el tiempo. Surge entonces el interrogante sobre los frutos que dio la elección de acercarse a Venezuela contra los costos de la misma, ya que la sanción política (por parte de EE.UU.) será una clave real de la dinámica de poder.

Proponemos que es posible pensar en un proyecto que no se apoye o se alinee directamente con la potencia norteamericana. Sin embargo, queda claro en base a lo sucedido que una configuración precisa de vinculaciones, contrapesos y desarrollo de poder propio debería construirse en aras de conseguir esto mientras Estados Unidos está dispuesto a obstaculizar este esfuerzo. Entendemos que los resultados en el plano político-diplomático han sido insuficientes en el período 2007-2015 como saldo general – lo que no exime al período de grandes avances, o aspectos positivos.

En el **plano financiero**, los gobiernos de Cristina Fernández tuvieron una actitud crítica hacia el funcionamiento del sistema financiero internacional. Esto se vio impulsado como vimos en el apartado sobre las percepciones por cuestionamientos a nivel discursivo en diversos foros internacionales, así como también en intervenciones públicas dirigidas a una audiencia local.

Junto a este cuestionamiento, una de las acciones desplegadas en este ámbito fue la de enfocarse en obtener financiamiento por parte de fuentes nuevas (socios regionales como Venezuela, por ejemplo), para evitar vincularse con los organismos multilaterales de crédito tradicionales, más específicamente con el FMI. Se entiende desde este trabajo que la postura de Cristina Fernández en sus gobiernos fue la de prescindir de esta fuente de empréstitos.

Uno de los temas que ocupan la agenda de acciones por parte del gobierno de Cristina Fernández es el de la deuda externa. Luego del exitoso canje de deuda de 2005, Cristina Fernández emprende el camino hacia un segundo canje de deuda que se logra acordar en 2010. Como antecedente, tenemos en cuenta el canje de 2005 – que tuvo una aceptación de alrededor de 76% de la deuda – y el pago de la totalidad de la deuda con el FMI en 2005 (9.810 millones de dólares). Estos son, sin duda, dos hitos importantes en lo referente al desendeudamiento y la búsqueda de autonomía si se entiende que los acreedores (sobre todo el FMI) ejercen condicionalidades sobre los países deudores.

El proceso de reestructuración de 2010 aportó otro éxito en materia de desendeudamiento¹⁶. Ambos canjes combinados, el de 2005 y el de 2010 llegan a una aceptación del 93%. La mayoría del 7% que restaba estaba compuesto por los llamados *holdouts* o “fondos buitres”. Estos fondos se caracterizan por “adquirir títulos de deuda de países con dificultades a precios sumamente bajos”

¹⁶“La oferta final indicaba que Argentina terminaría pagando 10.500 millones de dólares por los 20.000 millones de dólares impagos. La propuesta finalizó el 23 de junio de 2010 con una aceptación del 66% de los tenedores de bonos defaultados.” (Busso, 2016).

y luego, cuando se produce el default, judicializan la disputa y reclaman el 100% del valor del título en cuestión (Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017, p.55).

Las características y cronología del conflicto con estos *holdouts* ha sido materia de análisis en diversos trabajos, empero en un esfuerzo de sintetizarlo, nos referimos a lo postulado por Actis y Creus: la Corte Suprema de Estados Unidos rechaza “*el pedido del gobierno argentino para que revise el fallo del juez federal de primera instancia Thomas Griesa, confirmado por la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito de Nueva York, en el cual se condenaba a la Argentina – mediante una particular interpretación de la cláusula pari-passu incorporada en el prospecto de los bonos caídos en default en diciembre de 2001, referida al trato igualitario de los bonistas acreedores – a pagarle al fondo de inversión demandante, NML Capital Ltd., el 100% de lo reclamado en un único pago junto al pago de los bonistas reestructurados. En consecuencia el fallo de primera instancia adverso para el país quedó firme.*” (Actis y Creus, 2015).

El foco en el desendeudamiento de la administración de Cristina Fernández se entiende en el marco de lo que identificamos como uno de los desafíos externos de este período: la falta de acceso al crédito. Los resultados de las acciones en el plano financiero demuestran un éxito en el proceso de desendeudamiento a través del segundo canje de deuda. Sin embargo, el proceso se ve trunco ante la dificultad para acordar con el restante 7% de los acreedores. Este desafío proveyó a la administración de Cristina Fernández de un elemento para obtener rédito interno aun cuando no se haya llegado a una resolución, ya que obtuvo apoyos sustanciales en la confrontación con estos fondos buitres. Campañas y afiches por las calles argentinas de estos tiempos exponían “Ayer Braden o Perón, hoy Griesa o Cristina”¹⁷.

Podemos trazar como logro también en este aspecto, a la cosecha de apoyos a nivel internacional por parte del gobierno argentino. El caso argentino contra estos fondos, promovieron discusiones en el ámbito del G77 + China y se obtuvo el apoyo para generar un marco jurídico multilateral para regular la reestructuración de deuda soberana¹⁸. Consecuentemente, las resoluciones 68/304 y 69/247 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas¹⁹ expresan este esfuerzo hacia el desarrollo del marco jurídico multilateral y las modalidades para su aplicación.

Aun considerando los efectos simbólicos positivos de los apoyos internacionales logrados, advertimos que las consecuencias concretas de esta estrategia de confrontación no fueron del todo positivas para Argentina. Cabe aportar una reflexión de Creus quien planteó que la estrategia “fue la confrontación y la crítica hacia el funcionamiento del sistema financiero, lo cual resultó

¹⁷ Ejemplo de estas expresiones en las calles del país se pueden ver en el siguiente artículo periodístico: <https://www.ambito.com/economia/patria-o-buitres-la-batalla-perdida-del-kirchnerismo-n4007452>

¹⁸ Ver más en: <https://news.un.org/es/story/2014/09/1310921>

¹⁹ A/RES/68/304 disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares68d304_es.pdf
A/RES/69/247 disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d247_es.pdf

funcional a la estrategia de los demandantes, tendiente a presentar a la Argentina como un actor díscolo que se niega a cumplir con sus compromisos internacionales.” (Creus, 2015, p.162).

En este sentido, se puede pensar que como balance el hecho de que la decisión del juez Griesa haya quedado firme tuvo un peso propio que no pudo contrarrestarse con los logros político-diplomáticos en foros internacionales, dejando a Argentina en la misma condición de cesación de pagos con estos acreedores – o default selectivo – con un problema persistente, la falta de acceso al crédito.

El problema del acceso al crédito no se explicó exclusivamente por la no resolución del conflicto con los *holdouts*. Se suma como factor decisivo la actitud por parte del gobierno de Estados Unidos durante este período. Durante los primeros años de la gestión de Néstor Kirchner, Estados Unidos y Argentina atravesaron una etapa de entendimiento mutuo²⁰. Estados Unidos había sido un promotor de la resolución del default argentino. Sin embargo, a partir de ciertos desencuentros, como la negativa al ALCA y la vinculación más estrecha entre Argentina y Venezuela, Estados Unidos adopta una posición diferente. Es así que, se vislumbra durante la presidencia de Cristina Fernández, el cambio en el que Estados Unidos propone la inseguridad jurídica de Argentina, y entorpece el acceso a la IED. Como plantea Miranda “la idea norteamericana era la de alertar que el gobierno argentino caminaba peligrosamente por el populismo a través de su amistad con el venezolano. De esta forma Washington instalaba el concepto de inseguridad para la inversión extranjera directa (IED) en Argentina” (Miranda, 2012, p.6).

Resaltamos en este punto el vínculo entre el esquema de relacionamiento y la esfera financiera. Estados Unidos ejerce su poder para entorpecer el acceso a inversiones extranjeras directas (IED) sosteniendo argumentos concernientes a las vinculaciones políticas internacionales. Dicho de otra manera, Argentina parece pagar un precio por el acercamiento a Venezuela, y en menor medida a China, Irán y Rusia.

Acordamos entonces en este punto con Miranda al decir que Estados Unidos sancionó políticamente a Argentina. Con respecto a la relación entre Argentina y Venezuela, Estados Unidos “exageró esta situación para tratar de demostrar que había una alianza ideológica anti-sistémica entre Buenos Aires y Caracas cuando, en realidad, Argentina no había ingresado a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ni había adherido al proyecto del ‘Socialismo del siglo XXI’ del presidente venezolano” (Miranda, 2012, p.15).

En paralelo, hay que destacar que las propias limitaciones económicas internas promovieron una agenda de reinserción financiera internacional. Concretamente, hacia el 2012, vemos reaparecer el problema de la restricción externa, entendida como la mayor demanda que oferta de divisas (dólares). El regreso de la restricción externa se explica por una combinación de desequilibrios macroeconómicos y las decrecientes divisas entrando por exportaciones – que a su

²⁰ Ver apartado sobre “Relaciones privilegiadas”, página 20.

vez puede explicarse por la baja de los precios internacionales de *commodities* como la soja. Como plantean Damill y Frenkel, no acceder a financiamiento obliga a un país a depender de superávits fiscales o a utilizar reservas (Damill y Frenkel, 2015). Este es el caso de Argentina hacia 2012, cuando ya no se cuenta con el superávit comercial. Esto impulsa una serie de acciones que han sido descritas como la “agenda del crédito” (Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017). Comprendidas en la agenda del crédito podemos mencionar las siguientes acciones: la confección de un nuevo índice de precios al consumidor, cuestión que había sido fuente de conflicto con el FMI; el acuerdo con cuatro empresas que tenían fallos favorables con sentencia firme en el CIADI en 2013; el acuerdo con una quinta empresa que había litigado en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) ²¹(Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017, p.56); y el acuerdo con el Club de París.

Por su parte, como plantea Busso, la expropiación del 51% de YPF “conjuga cuestiones ligadas a las finanzas, la balanza comercial y el modelo de desarrollo” (Busso, 2016) y es una de las acciones más relevantes del período. En 2014, se llega a un acuerdo con el presidente de REPSOL y “además, a finales de mayo de 2014, el gobierno después de varios intentos frustrados por cuestiones internas y por la crisis de 2008, firmó un acuerdo con el Club de París” (Busso, 2016, p.144).

El problema de la restricción externa se combina con el nivel interno – los conflictos internos (con sectores agropecuarios) y las dificultades económicas como la creciente inflación – para que el gobierno de Cristina Fernández decida cambiar su estrategia “a partir de una mayor flexibilidad para el atesoramiento de dólares (conocido como ‘cepo cambiario’) y una devaluación del 40% que corrigiese parcialmente el atraso cambiario que empujaba la demanda de la moneda estadounidense” (Busso, Actis y Novello 2017, p.42).

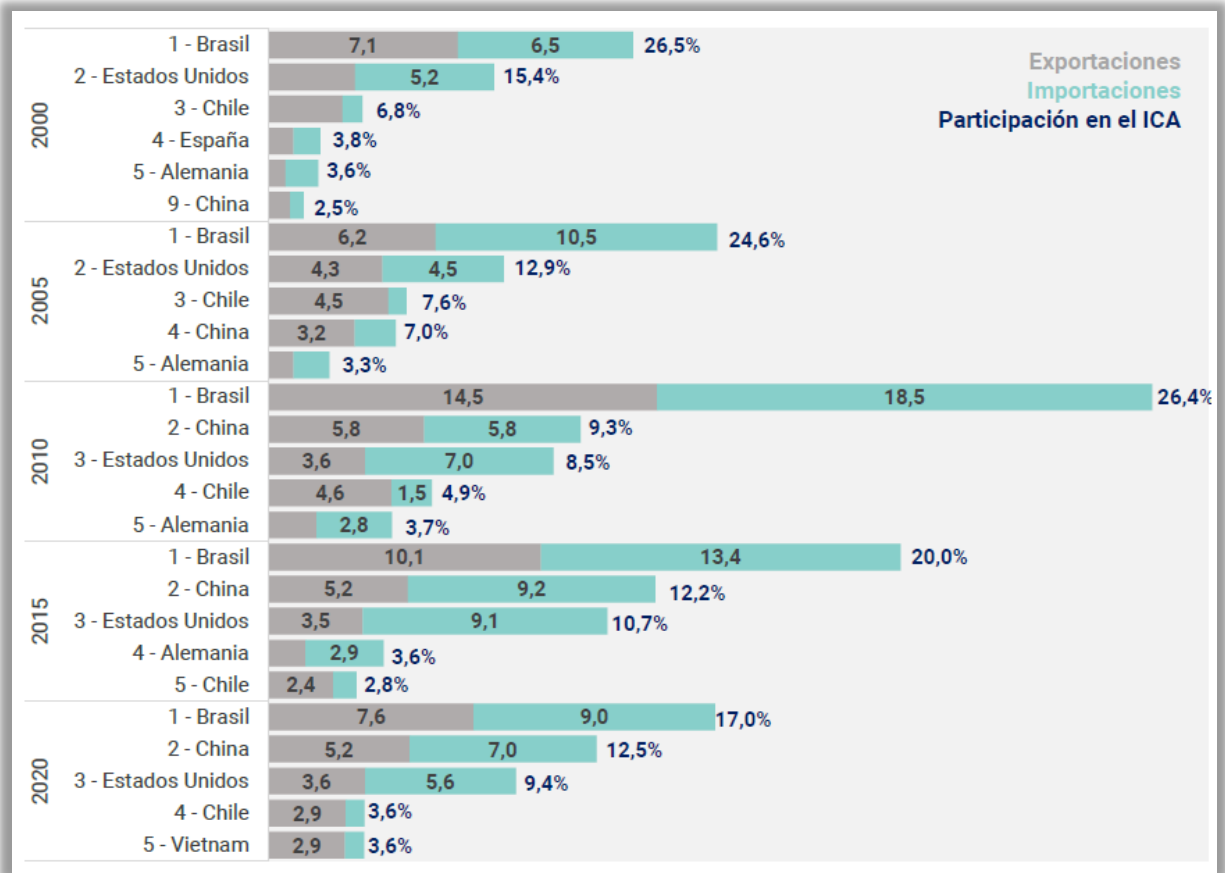
Como resultado, se propone desde este estudio que no se lograron los objetivos de los gobiernos de Cristina Fernández en materia de inserción internacional en el plano financiero. Efectivamente, vemos que la gestión de Cristina Fernández realiza una sobrevaloración de las capacidades propias para poder continuar su propio camino de autonomía. La confrontación con Estados Unidos conllevó sus costos (la sanción política) y no se lograron materializar los cambios en el sistema financiero internacional que se propusieron y hubieran sido necesarios.

En el **plano comercial**, los gobiernos de Cristina Fernández aspiraron a tener una política funcional a un modelo donde el Estado intervenga sobre el mercado apropiadamente para impulsar el desarrollo con industrialización. Sin embargo, como veremos, ajustes realizados sobre todo por cambios en el contexto externo sometieron a prueba a esas aspiraciones y generaron cambios en las políticas.

A modo introductorio, podemos ver en el siguiente gráfico la evolución de los principales socios comerciales de Argentina de 2000 a 2020.

²¹ Las empresas son: Azurix, CMS Gas, Continental Casualty, Vivendi y National Grid.

Gráfico número 11: Exportaciones, importaciones (miles de millones de dólares) y participación (porcentaje) en el intercambio comercial argentino (ICA) de bienes de los primeros cinco socios comerciales



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo en base a datos de DGA-AFIP (Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, 2021)

A primera vista, sobresale el ascenso de China durante los primeros 15 años del siglo XXI y el paulatino descenso de Estados Unidos que, como hemos visto, tuvo su correlación con el aspecto político. Como hemos mencionado, el preludeo a los gobiernos de Cristina Fernández incluyó un éxito comercial, guiado primordialmente por el incremento de los precios de *commodities* exportados desde Argentina. Se caracteriza el período previo a 2008 por tener un escenario permisivo para la recuperación del país y la diversificación comercial (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017).

Tal como aporta Simonoff, “los principales rasgos del modelo impulsado por el gobierno se sustentaron en el estímulo al consumo interno ampliado hacia el MERCOSUR, y la intervención del Estado a través del aumento del salario y de la regulación de la competencia” (Simonoff, 2013, p.161). Entre los principales éxitos de esta etapa podemos mencionar superávit de la balanza

comercial, un crecimiento de las exportaciones – 20% desde 2008 a 2011²² (Simonoff, 2013) – y una profundización de los vínculos comerciales con el Mercosur.

A nivel macroeconómico – aparejado a estos éxitos – también podemos destacar que la recuperación desde la crisis de 2001 se fue tornando en un robustecimiento de ciertos indicadores que se han considerado explicativos del desempeño positivo de la etapa kirchnerista. Entre ellos, el aumento del producto bruto, descenso del desempleo y políticas redistributivas que redujeron la pobreza e indigencia (Streb, 2015). Sin embargo, una serie de hechos y cambios externos pusieron en jaque a los gobiernos de Cristina Fernández y dio lugar en su momento a un debate sobre si se trataba de un ciclo exitoso de corto plazo o una tendencia a largo plazo de crecimiento (Streb, 2015).

En este marco, es necesario introducir uno de los hitos explicativos que ya hemos mencionado, tal vez el condicionante externo más relevante del período 2007-2015; la crisis financiera internacional de 2008. Esta crisis tuvo su epicentro en los países centrales, pero no tardó en mostrar sus efectos a nivel global.

Este hito, adherimos, representa el punto que marca el tránsito de la permisibilidad a la restricción²³ en el contexto externo (Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017). En este texto, los autores presentan a la crisis de 2008 como “el puntapié para que el contexto permisivo se transformara de manera incremental en uno restrictivo para la política exterior de los Kirchner” (Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017, p.59). En ese sentido, si el contexto previo a la presidencia de Cristina Fernández permitió desarrollar una política de expansión de exportaciones y de la demanda interna agregada, estos autores – entre otros – entienden que la crisis de 2008 es lo que viene a revertir ese ciclo virtuoso.

Específicamente, interesa resaltar estas tres consecuencias de la crisis de 2008, propuestas por Busso:

“a-una contracción del comercio internacional por caída de la demanda que afectó la balanza comercial argentina, [...] b-las discusiones multilaterales en torno a los mecanismos para reglar las actividades financieras internacionales [...] y c- el debate sobre las políticas económicas para enfrentar la crisis, enmarcado entre las opciones de ajuste o de políticas activas/expansivas, ante el cual el gobierno de Cristina optó por la segunda alternativa” (Busso, 2016).

No es casualidad que la contracción del comercio haya traído cuestionamientos sobre políticas económicas. Hasta esta crisis, las recomendaciones de índole económica planteadas por

²² Si bien el autor destaca el foco en las exportaciones y su crecimiento, también aclara una contracción que se produce en 2009.

²³ Luego de una etapa donde salir del default fue determinante, los mismos autores trabajan una secuencia donde desde 2008 a 2010 se ve un “momento sistémico altamente restrictivo” aunque sigue permitiendo a Argentina mantener una relativa autonomía. Se distingue de ésta, la etapa de 2014 a 2015 donde Argentina se ve aún más restringido producto del conflicto con los fondos buitres (Actis; Busso; Calderón y Zelicovich, 2017).

podere centrales gozaban de cierto prestigio, como si vinieran de actores “desarrollados”, con cierta autoridad para guiar el camino. Esta crisis en particular logra poner de relieve que tal vez estos modelos económicos impulsados desde actores centrales no garantizaban necesariamente el éxito.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo en el plano comercial, se destaca en primer lugar que el esquema de Cristina Fernández proponía un aumento de retenciones a las exportaciones. En este marco es que se origina la iniciativa de la resolución 125 que proponía lo siguiente: “los productores que exportaran más de 750 toneladas de soja mensuales debían pagarle al Estado una tasa ampliada del 44 al 48,7 por ciento, de acuerdo a la cantidad exportada. Este dinero permitiría crear un Fondo de Redistribución Social Solidario.”²⁴

Como vimos en otro apartado, el gobierno no consigue mantener en pie esta medida propuesta luego del reñido voto del Senado. Destacamos de todos modos que este es un hito que no solo marca un enfrentamiento de sectores agropecuarios y el gobierno, sino que también marca un punto de conflicto que se filtra hacia sectores que comienzan a rechazar a la administración de Cristina Fernández.

Por otra parte, tal como sostuvimos en el apartado sobre las percepciones, Cristina Fernández y su gobierno entendía que la globalización conllevaba asimetrías y en ese orden, el proteccionismo comercial se concebía como una medida necesaria (Zelicovich, 2019) y la sustitución de importaciones como un elemento tendiente a proteger industrias locales.

Si asumimos que el contexto externo se va tornando restrictivo a partir del punto de inflexión de la crisis de 2008, es posible entender una serie de políticas llevadas adelante por la gestión de Cristina Fernández. Podemos catalogar a estas políticas como reactivas – y en el aspecto comercial “defensivas” – en donde el objetivo es hacer frente a los cambios externos y al marco desfavorable que propiciaron.

Cuando se analizó el acercamiento con China cubrimos un punto clave en el aspecto comercial, que fue la tendencia deficitaria para Argentina a partir de 2008 y cabe destacar que las exportaciones de Argentina a China sólo se centraban en 4 productos (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017). A nivel comercial, el accionar en torno a la profundización de la relación comercial con China otorgó beneficios a las exportaciones de productos primarios, pero no se logró en esta etapa una diversificación de exportaciones hacia aquellos con mayor valor agregado. En este sentido, el saldo fue negativo ya que la reprimarización y la relación comercial asimétrica con actores como China, y en menor medida Brasil, no resultó en mayor desarrollo industrial y/o diversificación productiva/exportadora.

²⁴ Fuente: Artículo de Página 12, del 12 de mayo 2023. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/548633-que-fue-la-125-la-resolucion-que-cristina-kirchner-le-record>

Así, una vez que las divisas obtenidas del superávit comercial se volvieron insuficientes – podemos ubicar un punto de inflexión hacia 2011 – el problema de la restricción externa²⁵ toma una relevancia fundamental. La balanza comercial deficitaria, que se explica – entre otros factores por la contracción del comercio internacional vía caída de la demanda, la caída de los precios de los *commodities* y el déficit energético – motiva a la gestión de Cristina Fernández a realizar ajustes e intentar responder a la restricción externa. En esa línea, algunos autores plantean que el vuelco hacia China como aliado central fue una consecuencia de esta situación (Busso, Actis y Novello, 2017).

Interesa compendiar ciertas respuestas a la restricción externa en esta etapa “reactiva”.

En tono proteccionista podemos nombrar algunas acciones de política comercial defensiva como por ejemplo la implementación de las DJAI (Declaración Jurada Anticipada de Importación). Esta medida representó un incremento de los requisitos formales y es un ejemplo del intento de administrar el ingreso de importaciones. Reportábase en los medios que la “medida se enmarca en los esfuerzos del Gobierno por controlar el comercio exterior y mantener el superávit comercial en medio de la crisis económica europea, la desaceleración global y, sobre todo, la previsible merma en los ingresos por exportaciones agrícolas como consecuencia de la sequía”²⁶.

En ese sentido, Argentina fue “señalada en diversos estudios por el fuerte incremento en los instrumentos de administración del comercio y protección comercial que implementó y ello derivó en el inicio de una controversia en la OMC” (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017, p.60). Un grupo diverso de países presentó una declaración contra el país argumentando que Argentina imponía estos requisitos para restringir importaciones.

Por otra parte, la gestión de Cristina Fernández comienza a desplegar una política de control de precios, realizando acuerdos con proveedores en un programa conocido como “Precios cuidados”.

En los años siguientes, el problema persistió, y se optó por realizar mayores controles de cambios de divisas (el conocido “cepo cambiario”) y se realizó una devaluación en 2014 de 40% que apuntaba a corregir el atraso cambiario que empujaba la demanda de dólares (Busso, Actis y Novello, 2017).

El peso de los condicionantes y los errores de percepción

Como repasamos, la crisis financiera internacional de 2008 genera un impacto de índole externa que difícilmente podría haberse esperado y ejerce una influencia clara para que la gestión de Cristina Fernández deba reorientar o reformular sus planes y políticas. El control de daños se

²⁵ La restricción externa es entendida como mayor demanda que oferta de dólares (Busso, Actis y Novello, 2017).

²⁶ Fuente: Artículo de la Redacción Clarín del 10/01/2012. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/ahora-importadores-deberan-presentar-declaracion_0_rkGUZcOnwXx.html?srsId=AfmBOopDk42NyOTsVleNYUo22pViYCHcsrSwHlipIiZhxVGfoijPtUYi

vuelve necesario al tiempo que la macroeconomía comenzaba a mostrar desequilibrios (la inflación como protagonista) y la reintroducción de la restricción externa como problemática central.

Parece existir un acuerdo entre especialistas en la materia sobre dos hechos que marcan el contexto para los gobiernos de Cristina Fernández. Un hecho es del contexto externo y se trata de la crisis financiera internacional de 2008. El otro hecho, del contexto interno, es el conflicto con sectores rurales (llamado “conflicto con el campo” en la mayoría de los medios) sobre las retenciones agrícolas (Zelicovich, 2019).

En el ámbito interno, consideramos los siguientes elementos que constituyen condicionantes domésticos en esta etapa. En primer lugar, tomamos al conflicto con sectores rurales como el más destacado, iniciado en 2008. Este fue un punto de inflexión que, siguiendo a Busso, “concentró toda la atención del gobierno, obligándolo, en ocasiones, a no atender la agenda internacional” (Busso, 2016, p.134). Se extiende aún más, según la misma autora, ya que el conflicto mueve a sectores de la opinión pública a posicionarse en contra del gobierno. De este modo, sectores medios emergen con reclamos sobre “más seguridad, menos inflación, mejor institucionalidad, menos confrontación” (Busso, 2016).

En segundo lugar, podemos destacar que el gobierno comenzó a transitar un período de confrontación con los medios de comunicación hegemónicos, particularmente el grupo Clarín. La conflictividad se vio propulsada por el conflicto con el campo y la aprobación de la Ley N.º 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual (2009). Iniciaría así un camino extenso de judicialización, donde el Grupo Clarín no solo confrontará con el gobierno sobre esta ley – que afectaba Clarín por los altos niveles de concentración del mercado que poseía²⁷ – sino que se expandirá hacia críticas sobre el gobierno en general, sus acciones y estilo.

También hacia el segundo mandato de Cristina Fernández, los aspectos positivos de la consonancia política con otros líderes de la región en el marco del giro a la izquierda iban perdiendo peso con el cambio de presidentes o signo político en distintos países. El proteccionismo provocado por los efectos de la crisis de 2008 llevó a la región a enfocarse menos en responder colectivamente a desafíos externos (a través de procesos de integración político-comercial, por ejemplo) y a cada país a enfocarse en proteger sus mercados internos, realizar acuerdos de forma bilateral y/o tomar medidas defensivas.

A modo de síntesis, asumimos que “los condicionantes sistémicos operaron de manera permisiva para los objetivos autonomistas de la PEA en los años iniciales de la gestión kirchnerista, mientras que esa situación transitó hacia la restricción en los mandatos de Cristina Fernández, especialmente durante su segundo gobierno” (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017). Asumido esto, es posible plantear que el proyecto autonomista estuvo basado en un modelo económico con foco en las exportaciones (que sufren debido al cambio de los precios internacionales) y en alianzas con actores no tradicionales (en primera medida China y Venezuela

²⁷ Podemos resaltar el desarrollo de Koziner (2017) sobre este punto.

y se pueden sumar otros como Rusia) con la intención de configurar un esquema de contrapesos que permita diversificar relaciones y hacer frente a los desafíos externos. Es menester sumar a esta ecuación, a Estados Unidos como actor hegemónico en la región que se encontraba en una posición de confrontación (o postura de sanción política como hemos expuesto).

En este marco, se postula en este trabajo que el esquema se mostró insuficiente para conseguir los objetivos de inserción internacional propuestos. Este escenario de semejante complejidad no puede no tener múltiples causas. Sin embargo, podemos resaltar los siguientes factores centrales contribuyentes. Por un lado, la sobrevaloración de las capacidades propias y, por el otro, el peso determinante de los condicionantes externos.

En primer lugar, la sobrevaloración de la propia capacidad de realizar un proyecto autonomista basado en la alianza con Brasil y con Venezuela, al tiempo que se confrontaba con Estados Unidos. Brasil comprobó una y otra vez que su principal interés estaba puesto en su proyecto de liderazgo propio y la alianza con Argentina tuvo un carácter accesorio. La relación con Venezuela, a medida que los años transcurrieron se fue volviendo costosa y, en conjunción, la relación con Estados Unidos volviéndose más tirante, mostrando costos reales en términos de inserción financiera (tanto a nivel de crédito como a nivel de IED recibida). La sobrevaloración, también puede esbozarse, se muestra en la creencia de que acercarse a China y a Venezuela podían otorgar suficientes beneficios y ejercer un contrapeso sólido frente a los desafíos presentes. Particularmente, la desilusión ante la incapacidad de colocar productos de mayor valor agregado en el intercambio con China, en un contexto de restricción externa pone al gobierno de Cristina Fernández en una posición difícil.

En segundo lugar, los condicionantes externos tuvieron un peso significativo y limitaron los márgenes de maniobra. La crisis de 2008, como planteamos anteriormente, determina gran parte de la política internacional en los años que le siguen, con una contracción de la demanda como elemento sobresaliente. A esto se le suman los cambios en los precios internacionales de los *commodities*, y el conflicto con los acreedores restantes (*holdouts*). Los condicionantes externos ejercen presión sobre el modelo propuesto por Cristina Fernández y el esquema de relacionamiento no redundan en suficiente beneficio para contrarrestar la sanción política estadounidense y las relaciones asimétricas con China y Brasil.

Con todo, coincidimos con Miranda, en que Argentina no pudo recortar dependencias mediante la utilización del poder material del que dispuso debido a las tendencias favorables del contexto internacional (Miranda, 2018, p.138) y cuando estas tendencias se volvieron más restrictivas las estrategias implementadas no fueron suficientes para reducir la vulnerabilidad del país ante los cambios externos.

3.2. Gestión Mauricio Macri (2015-2019)

Se propone en este trabajo que los objetivos de las acciones desplegadas por la gestión de Mauricio Macri fueron: alinearse con Estados Unidos, priorizando la vinculación con actores centrales como eje articulador del esquema de relacionamiento y establecer políticas económicas funcionales a un modelo de desarrollo ortodoxo liberal.

En el **plano político-diplomático**, el gobierno de Mauricio Macri se enfocó en implementar un cambio de rumbo, una reorientación en aras de la ya mencionada aspiración de “reinserción” o “inserción inteligente”. Las acciones que serán descriptas a continuación encajan en el marco general de un alineamiento con Estados Unidos. Asimismo, como veremos al desarrollar el plano económico, una de las intenciones primarias de este alineamiento era la atracción de inversiones y la mejora de los indicadores comerciales. El gobierno de Macri realizó una lectura positiva sobre las oportunidades de la globalización y sobre la reorientación y afinidad política con Estados Unidos. Coincidimos con Míguez que, en busca de este objetivo y conforme a su visión del mundo, “el gobierno de Macri abandonó los espacios de construcción de autonomía, o de discusión del statu quo mundial y regional” (Míguez, 2020, p.86).

En cuanto a las acciones llevadas adelante, destacamos el acercamiento a países que conforman el G7²⁸. Este punto se plasma concretamente en las reuniones con mandatarios de estos países – como Matteo Renzi, Justin Trudeau y Shinzo Abe – lo que fue titulado por el gobierno como un éxito diplomático que marcaba el cambio de rumbo (Morasso, 2018). Otros autores coinciden en que el gobierno catalogó a estas reuniones como gestos significativos y que ulteriormente ayudarían a que la “lluvia de dólares” se materialice en Argentina (Tokatlian y Russell, 2017).

En cuanto a otras acciones en el plano político, es notable el cambio de posicionamiento de este gobierno cuando se analizan las declaraciones y posturas públicas con respecto a la región.

En primer lugar, veremos a una actitud de distanciamiento con Brasil. Un ejemplo de esta actitud fue la cautela que primó en el gobierno al sucederse el *impeachment* a Dilma Rousseff. Argentina se muestra en una posición reservada. Así lo propone Simonoff, al retomar declaraciones en el Senado de la Nación donde el gobierno de Macri considera “imprudente” asociar al *impeachment* con un golpe de Estado (Simonoff, 2016), y lo considera, en cambio, como un proceso institucional más.

Como complemento del alineamiento con Estados Unidos por su parte, se propuso una crítica activa del gobierno venezolano. Acción primordial en este sentido fue la promoción de la suspensión de Venezuela del Mercosur bajo el argumento del incumplimiento de la cláusula democrática. La suspensión se concreta el 5 de agosto de 2017 cuando los países miembros deciden “suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones

²⁸ Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido

inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR”²⁹. Cabe decir que hubo declaraciones públicas cruzadas entre Maduro y Macri durante este gobierno. En clara oposición al gobierno venezolano, Macri expuso que Maduro se había distanciado del respeto a los derechos humanos y que en Venezuela no se respetaba la democracia³⁰. Más adelante, y en oposición a Maduro, el gobierno de Macri posicionaría a Argentina sobre la situación en Venezuela al reconocer a Juan Guaidó como presidente de ese país:

“El Gobierno de la República Argentina reconoce al Diputado Juan Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela. La Argentina continuará apoyando el restablecimiento de la democracia, el pleno respeto de los derechos humanos en ese país hermano y la recuperación de las condiciones de vida dignas para el pueblo venezolano” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019).

Por otra parte, otra acción de relevancia fue la incorporación de Argentina como miembro observador de la Alianza del Pacífico en 2016. Como vimos anteriormente, esto operaba como parte esencial de la estrategia de diversificación de vínculos – contraria al aislamiento en el que Argentina se encontraba de acuerdo al diagnóstico del gobierno.

Por último, cabe destacar que con el cambio de orientación en los países vecinos (como Brasil o Chile), van perdiendo relevancia algunos espacios de concertación política como lo fue UNASUR. Esta organización pierde terreno en la jerarquización del gobierno de Macri y eventualmente entrará en un período de parálisis al no nombrar sucesor en el puesto de secretario general. En sintonía, podemos ver como “la definición de Argentina como una parte constitutiva de la ‘Patria Grande’ y del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica” (Tokatlian y Russell, 2017, p.218) por parte del gobierno de Macri.

En suma, podemos establecer que las acciones principales en la región fueron: la participación como observador de la Alianza del Pacífico, el “respeto del proceso” ante los sucesos en Brasil en torno al *impeachment* de Rousseff y la apelación a la cláusula democrática para excluir a Venezuela del Mercosur. Todas ellas, dentro del marco general del alineamiento con Estados Unidos.

En lo que respecta a la relación con China, ya hemos mencionado que la forma en la que el gobierno anterior se acercó al país asiático fue fuente de crítica por parte de Macri. En los momentos iniciales, el gobierno macrista intentó disminuir la relevancia del vínculo, consistente con su visión del tipo de actor internacional que China representa. Algunos autores sostienen que “Macri ordena un mundo binario donde existen países que cooperan con el orden internacional en coincidencia con los valores liberales y democráticos, frente a aquellos que reniegan de este orden y buscan modificarlo” (Blanco y Zaccato, 2018, p180-181).

²⁹ Fuente: <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercotur/>

³⁰ Fuente: Artículo del Diario Perfil, 24 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/como-mauricio-macri-endurecio-su-postura-frente-a-venezuela.phtml>

En cuanto a las acciones concretas, destacamos en primer lugar, la ratificación de los acuerdos con China, firmados por Cristina Fernández de Kirchner, al tiempo que se acuerda una serie de planes de trabajo a futuro³¹. En segundo lugar, en 2018 se confirma un acuerdo de *swap* con el gobierno chino por 9 mil millones de dólares. Se presenta a continuación uno de los elementos de la declaración conjunta.

“La Parte argentina expresó su agradecimiento por el firme apoyo de la Parte china a los esfuerzos argentinos en respaldo de la estabilidad económica y financiera del país. Ambas Partes seguirán profundizando su cooperación fiscal y financiera con el swap monetario incluido, ampliando la liquidación en moneda nacional en el comercio y las inversiones bilaterales, animando a más instituciones financieras chinas y argentinas a instalar sucursales en la otra Parte para proporcionar apoyo y servicios financieros a los proyectos entre ambas Partes” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018).

En esta línea, el gobierno de Macri apostaba a que el *swap* pueda ser el puntapié para mayores inversiones y vinculaciones financieras.

Meses antes de esta declaración, sin embargo, Rex Tillerson (entonces Secretario de Estado de EE.UU.) visitaba Argentina y manifestaba preocupación sobre la expansión de China en la región (Míguez, 2020). Esta será una tensión constante en la estrategia de Macri. Así como los gestos siempre apuntaban a fortalecer vínculos con Estados centrales occidentales, el gobierno debió mantenerse realista al continuar vinculándose con China e intentando continuar una diversificación de “socios”. Sin embargo, EE.UU. siempre estará atento a la influencia de su rival, China, y le marcará a los actores como Argentina la necesidad de alinearse.

Ahora bien, el contexto no permaneció invariable y uno de los desafíos que puso en jaque a la visión macrista del mundo fue el cambio de orientación de la política estadounidense a partir de la asunción de Donald Trump en 2016. Aun cuando, como ya vimos, la esperanza macrista era que el triunfo sea de Hillary Clinton en aquellas elecciones, rápidamente se propuso generar puentes para continuar fortaleciendo la relación con EE.UU. La apuesta por profundizar este vínculo se plasma en la reunión en 2017 entre Macri y D. Trump. La agenda de Mauricio Macri en esta reunión se vio limitada a intentar revertir concesiones logradas con Obama como lo fuera la entrada de limones argentinos a EE.UU. y a proponer la flexibilización del otorgamiento de visas a argentinos (Míguez, 2020).

En el ámbito político, el gobierno de Macri apuesta muy fuertemente a que la afinidad con la potencia norteamericana le rinda sus frutos. Con esto nos referimos a que el reposicionamiento y la cercanía se transformen en beneficios concretos para Argentina, su capital político y sus indicadores económicos. Incluso, podríamos plantear que, en una relación ya asimétrica, Macri percibe que la estrategia apropiada era realizar gestos y concesiones para que luego lleguen los

³¹ Durante la visita de Macri a China se firman los acuerdos detallados en esta lista: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/39571-estos-son-los-acuerdos-firmados-entre-la-argentina-y-china-durante-la-visita-del-presidente>

resultados positivos. En esta misma línea, podemos remitirnos a otra idea de Tokatlian, quien plantea que Macri ejerce un “unilateralismo periférico concesivo”. La idea núcleo de este concepto es que el gobierno de Macri “entiende que haciendo concesiones al poderoso se salvaguardan los intereses propios” (Tokatlian, 2018).

Sucintamente, la ganancia en esta ecuación fue ampliamente a favor de Estados Unidos. Algunos ejemplos retomados por Míguez son: “Argentina permitió el ingreso de carne porcina, con las consiguientes quejas de productores locales” y los aranceles promedios a las importaciones de biodiesel argentino fueron de 57% (Míguez, 2020, p.90). En suma, las concesiones se ofrecieron por parte del gobierno argentino, y aquellas se encontraron con un contexto que se movía hacia un proteccionismo diferente al mundo colaborativo y globalizado que imaginaba Macri, y con un Estados Unidos enfocado – como es usual – en sus propios intereses. Estos intereses justamente no estaban alineados con los que tenía el gobierno de Macri, lo que explica que más allá de los gestos, la realidad material se guio por asegurar los mercados en y para Estados Unidos, en detrimento de Argentina (como lo muestra el ejemplo de los aranceles en aumento para productos argentinos en el país norteamericano).

Con todo, en el plano político-diplomático, podemos ver, por un lado, que los esfuerzos de reinserción se asemejan a lo que Blanco y Zaccato describen como que Macri deseaba retornar a un mundo que ya no existía (Blanco y Zaccato, 2018) y nos lleva a plantear que existe un error de lectura de la situación impulsado por un optimismo que desentona con el rumbo de la política internacional de la época. Por otro lado, se entiende en este trabajo que el gobierno de Macri incurre en una sobrevaloración de la posible recompensa de la afinidad política y la estrategia de no confrontación con actores centrales (Estados Unidos primordialmente), al tiempo que no demuestra una capacidad de adaptación y modificación del rumbo cuando aquella recompensa no se materializa.

En el **plano financiero**, el gobierno de Mauricio Macri se dispuso a componer relaciones con los mercados internacionales para recuperar acceso al crédito y actuar como punto de inflexión diferenciándose de la gestión anterior.

Como punto central e inicial de su gestión, Macri abordó la cuestión de los *holdouts*. El tema formaba parte del legado de un proceso de desendeudamiento que ya describimos como ampliamente exitoso con la mayoría de los acreedores y, sin embargo, sumamente complicado con los restantes fondos buitres. En la visión de Macri, el acceso al crédito que podía conseguirse mediante el pago a estos fondos era vital. No solo se jugaba el acceso al crédito, sino también el visto bueno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, quienes se manifestaron a favor del pago que terminaría dándose en marzo de 2016. El pago representó un poco más de 9 mil millones de dólares. El gobierno de Macri decide pagar este monto récord a los fondos buitres. El impacto de este pago es tal que la suma pagada a NML Capital representó un rendimiento de 1180% y hasta se pagaron los honorarios legales (Guzmán y Stiglitz, 2016).

Esta medida fue una de las apuestas más grandes del gobierno para atraer confianza y sobre todo modificaciones materiales en forma de inversiones en el país. Empero, esta reconfiguración estratégica no fue suficiente para que llegara la “lluvia de inversiones”.

A este período, le siguió un momento en el que el gobierno pudo colocar deuda en el mercado y propició cierta estabilidad, una vez realizada la devaluación inicial y habiendo tenido un resultado positivo en los comicios de medio término en 2017.

Aun así, las expectativas fueron altas y los logros concretos no llegaron. En un estado de continua inflación, el gobierno de Macri se dispone a ir en busca de más financiamiento externo. Plantean Palmisano y Teubal que “el gobierno le asignó un rol esencial en el funcionamiento de la economía y la regulación monetaria” al endeudamiento público (Palmisano y Teubal, 2020, p.180). Después de la década de 1990, donde se vivieron consecuencias muy fuertes del programa económico impulsado desde el FMI, con las condicionalidades que siempre conlleva, Argentina retoma la senda del endeudamiento con este organismo internacional.

Mauricio Macri se refirió al préstamo histórico de la siguiente manera:

“El problema que tenemos es que somos de los países del mundo, que más dependemos del financiamiento externo, producto del enorme gasto público que heredamos y que estamos ordenando. Frente a esta nueva situación y de manera preventiva he decidido iniciar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para que nos otorgue una línea de apoyo financiero. Hace minutos hablé con Christine Lagarde, su directora, y nos confirmó que vamos a arrancar hoy mismo a trabajar en un acuerdo. Esto nos va a permitir fortalecer este programa de crecimiento y desarrollo dándonos un mayor respaldo para enfrentar este nuevo escenario global y evitar crisis como las que hemos tenido en nuestra historia.”

No pasó desapercibido entonces que el préstamo sea de alrededor de 57 billones de dólares. Una cifra histórica que coloca a Argentina dentro de los mayores deudores a nivel mundial con el FMI.

Otro punto clave a considerar es el de las condicionalidades. Aunque a veces se expresen más explícitamente que otras, el FMI siempre estima necesario que los países que toman deuda con el organismo sigan las recetas sugeridas. En algunas ocasiones, las conversaciones sobre subsecuentes desembolsos de dinero se dan discutiendo no solamente el rumbo general sino medidas específicas a las que el dinero queda supeditado. Christine Lagarde menciona en ocasión del anuncio en 2018 una reconfiguración de ciertas políticas económicas de Macri, como por ejemplo dejar atrás las metas de inflación³² para reemplazarlas por metas de base monetaria (Fondo

³² Las metas de inflación fueron un elemento fundamental en el inicio de la estrategia de Macri. En el marco del diagnóstico ortodoxo, se basaba en establecer un programa de metas donde “la suba o la baja de las tasas de interés estaría en función del cumplimiento de las metas fijadas” – así si los precios subían, con ellos subían las tasas de interés (Zicari, 2023, p.88).

Monetario Internacional, 2018). A nivel de resultados, dejar atrás la política de metas de inflación también era una expresión de que la misma no había sido exitosa.

Esta estrategia de endeudamiento es el corolario de un proceso por el cual el capital financiero ganó terreno durante el gobierno de Mauricio Macri. Como señala Zicari, la gestión de Macri tuvo un trato benévolo con el capital financiero no solo por quitar trabas para los mismos sino también porque “tomó una serie de medidas para incentivar su ingreso y rentabilidad” (Zicari, 2023, p.87).

De acuerdo a la literatura especializada, “la emisión de deuda tampoco pudo frenar la especulación cambiaria que proliferó en un mercado de capitales sin controles estatales” (Palacio, 2019, p.206). Excede el alcance de este trabajo analizar las vicisitudes del mercado monetario en el país durante el gobierno de Macri y las fuerzas especulativas que actuaron en este período. Sin embargo, cabe decir que las Letras del Banco Central fomentaron un mecanismo de inversión especulativa que Zicari describe como un “peligroso mecanismo de ‘bicicleta financiera’ (carry trade)” (Zicari, 2023, p.88).

En lo que refiere a los resultados en materia financiera, se desprenden dos cuestiones fundamentales.

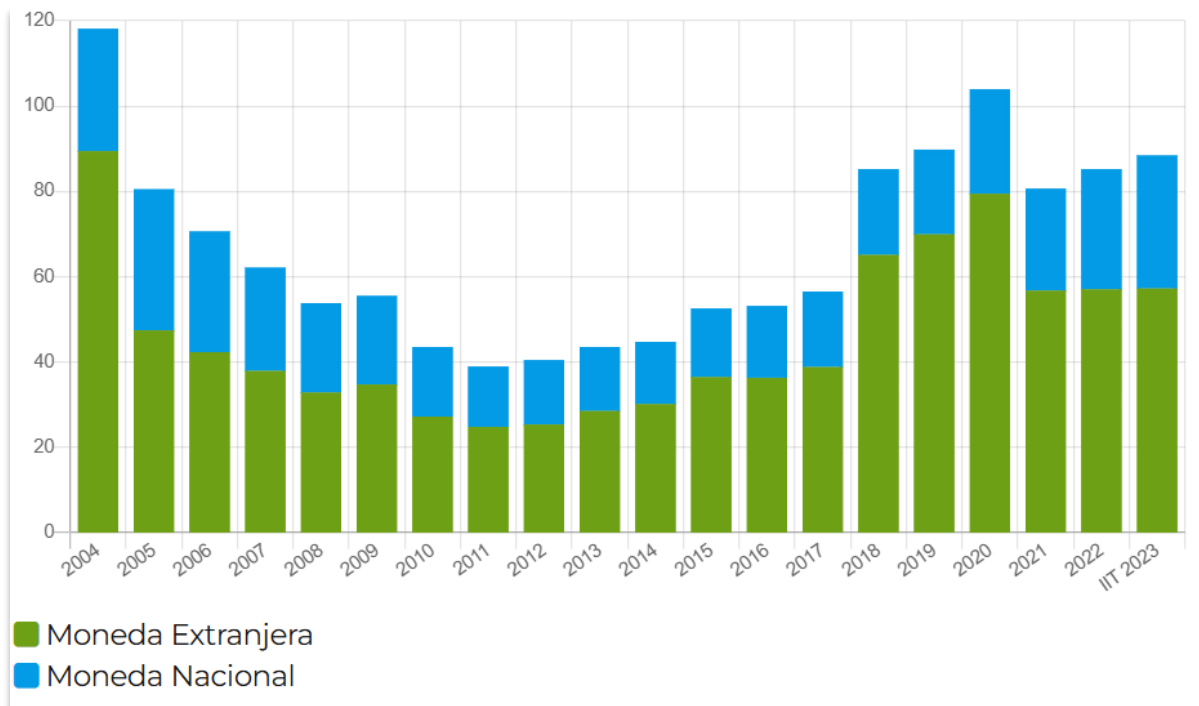
En primer lugar, en contraposición a lo expuesto durante la campaña y los momentos iniciales de la gestión, las inversiones que fueron atraídas han sido de corto plazo, meramente especulativas, para maximizar ganancias dentro de un sistema con poca regulación. En consonancia, Guzmán y Stiglitz proponen que “los altos tipos de interés alentaron el ingreso de capital especulativo, lo que agravó los desequilibrios externos y aumentó la vulnerabilidad de Argentina a shocks externos” (Guzmán y Stiglitz, 2018). Así, en lugar de recibir inversiones extranjeras directas para sectores productivos o para sectores que fomenten el desarrollo y generen empleo, el flujo de inversión se caracterizó por aquellos se aprovecharon de una circunstancia buscando maximizar ganancia y llevándosela nuevamente al exterior del país.

En segundo lugar, un regreso a la dependencia que implica tomar un préstamo del Fondo Monetario Internacional. Más allá de que los postulados de este gobierno no hayan sido autonomistas, entendemos que el objetivo era robustecer la posición del país y reducir la vulnerabilidad. Sin embargo, es claro que la situación que lleva a buscar el préstamo en 2018 con el FMI es una de gran fragilidad. En lugar de ser un préstamo para impulsar mejoras o inversiones en sectores estratégicamente definidos, se presenta como una especie de “salvavidas” ante una situación de dificultad. Habiendo cedido gran parte de los espacios de autonomía, dejando atrás intenciones de concertación política regional para llevar adelante esfuerzos autonómicos regionales, el gobierno de Macri coloca a Argentina en una posición aún más dependiente. Eligiendo no confrontar con las potencias centrales y, luego de recurrir al FMI, sujeto a las condiciones impuestas por las características del préstamo, se plantea en este trabajo que aumenta la dependencia y la vulnerabilidad del país. Alineado políticamente, el margen de maniobra se vio

reducido. Por su parte, con las políticas acordadas o esperadas por el FMI, la capacidad del país para modificar políticas ante cambios externos se vio restringida, aumentando la vulnerabilidad.

El siguiente gráfico señala la deuda bruta por moneda en porcentaje del PBI. Notamos que el porcentaje inicial en 2015 y el porcentaje con el que finaliza el mandato, es considerablemente mayor.

Gráfico número 12: Deuda bruta por moneda en porcentaje del PBI



Fuente: Ministerio de Economía de Argentina³³

En el **plano comercial**, el gobierno de Mauricio Macri aspiró a tener una política funcional a un modelo aperturista donde el Estado tenga un rol relegado sobre el mercado. Asimismo, el enfoque fue pragmático en las vinculaciones para que puedan prevalecer las ventajas comparativas en sintonía con la ya mencionada visión positiva sobre la globalización y así generar un crecimiento en el comercio exterior.

Concretamente, las acciones llevadas adelante incluyeron, en primer lugar, la eliminación de retenciones. Como plantea Zelicovich “con miras al fortalecimiento de exportaciones, se eliminaron las retenciones al sector minero, al trigo, al maíz, a la carne, a los productos regionales, y a los productos orgánicos, de origen vegetal, que no contengan soja” (Zelicovich, 2018, p.56).

³³ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/deuda-bruta-por-moneda-en-porcentaje-del-pbi>

Las retenciones a la soja se redujeron en lugar de eliminarse y se realizaron esfuerzos para desarrollar programas que permitan agilizar las exportaciones. Paralelamente, la apertura comercial implicó facilitar las importaciones al país.

En conjunción, se llevó adelante una devaluación del tipo de cambio que se ubicó en torno a un 40% a poco tiempo de asumir. Al propugnar un modelo que impulse la exportación de materias primas, la devaluación encajaba para promover un precio más competitivo de las mismas. La eliminación del llamado “cepo cambiario” fue otra acción llevada a cabo como parte de las bases de los primeros movimientos del gobierno macrista. Tal como anunciaba su ministro Prat Gay en diciembre de 2015, la intención era unificar el tipo de cambio y “normalizar” la economía.

Como complemento, otra acción que podemos destacar es el reemplazo de las DJAI por el “Sistema Integral de Monitoreo de las Importaciones” (SIMI). Zelicovich lo resume como una combinación de licencias automáticas y no automáticas de importación que “obró como una apertura de la cuenta corriente” (Zelicovich, 2018). En cuanto a los trámites de intercambio comercial, se destacó desde el gobierno la introducción de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) que centralizó todos los trámites relacionados a la exportación o importación (Ministerio de Hacienda, 2019).

De acuerdo con Blanco y Zaccato, se realizaron cambios internos destinados a garantizar la apertura unilateral en materia comercial y financiera. Estos son: la normalización de estadísticas nacionales, la revisión del artículo IV con el FMI, la eliminación del régimen de control de cambios, entre otros (Blanco y Zaccato, 2018, p.174).

El horizonte, como hemos descripto en el apartado sobre las percepciones, era realizar un giro con respecto a lo que representaba el gobierno anterior, con la intención de “reinsertar” a Argentina.

En esta misma frecuencia, el siguiente aporte postula que esta estrategia de inserción se basó en “la profundización del modelo primario exportador, con énfasis en los productos del agronegocio, el extractivismo minero y la vuelta a los mercados financieros” (Barrenengoa y Kan, 2023, p.11).

Cabe recalcar en algunos datos sobre el proceso que se genera como consecuencia de esta batería de medidas, que es el de la reprimarización.

Primeramente, las exportaciones de productos de origen agropecuario aumentaron, entre 2015 y 2018, de 12,9% a 21,2% – los autores se basan en datos del INDEC y de Simonoff (2019) – y disminuyeron las manufacturas de origen industrial en 28% (Barrenengoa y Kan, 2023). En esta etapa, Argentina asume un rol de proveedor de materias primas que ya se ha ensayado en otros momentos históricos, asociados también a una estrategia de alineamiento político a un actor hegemónico.

Es claro que la estrategia de inserción internacional en su faceta comercial apuntalaba a los sectores exportadores de materia prima y no hacía foco en el mercado interno. Por el contrario, la liberalización comercial promovida, dejó a muchos sectores internos – sobre todo productivos y trabajo-intensivos – a valerse por sí mismos y en algunos casos a enfrentar una caída o quiebra. La balanza comercial se consolidó como uno de los principales problemas macroeconómicos del gobierno de Macri (Palmisano y Teubal, 2020). El informe ya citado del Ministerio de Hacienda, destaca un déficit de cuenta corriente en porcentaje de PIB en el período 2015-2019 (Ministerio de Hacienda, 2019) y el comportamiento errático de la balanza comercial en estos años.

En tándem con la estrategia de vinculación política, la estrategia de inserción comercial buscaba transformaciones positivas en el intercambio comercial con sus socios. Sin embargo, veremos como las exportaciones a países como Estados Unidos, China y los socios europeos se mantuvieron estables o decrecieron durante estos años, mientras que las importaciones crecieron (Zelicovich, 2018).

En cuanto a los resultados en materia comercial, podemos decir que la búsqueda de vinculación política con actores centrales no se tradujo en una mejora de los indicadores económico-comerciales. Más aun, en esta área el gobierno de Macri apuesta por una transformación que acompañe su discurso y se encuentra con una difícil realidad. La apertura comercial argentina no es recibida internacionalmente como se esperó debido a la tendencia hacia políticas más proteccionistas. De este modo, el intercambio comercial refuerza una dinámica donde los principales socios comerciales compran productos no manufacturados y colocan en el mercado argentino aquellos con mayor valor agregado. Sumado a esta dinámica, tenemos que tener en cuenta la suba de aranceles (parte del creciente proteccionismo) y la manera en la que eso afecta a Argentina.

Podemos retomar dos ejemplos en particular para ilustrar este punto. Ambos muestran una reticencia a la confrontación por parte del gobierno de Macri ante aranceles más altos a productos que Argentina exporta a Estados Unidos.

El primer ejemplo es el de la confirmación por parte del gobierno de Trump de la aplicación de una medida antidumping sobre el biodiesel argentino. Primeramente, ante la aplicación en 2017, el gobierno de Macri decide no recurrir a la OMC o implementar contramedidas – aun cuando había antecedentes favorables de decisiones dentro de la OMC (Zelicovich, 2018). Los costos de esta medida estadounidense, ante la inacción basada en la no confrontación, se pueden ver en los números de exportaciones de biodiesel argentino a Estados Unidos que fueron de “1.138 millones de dólares en 2016 a 725 millones de dólares en 2017” (Zelicovich, 2018, p.61).

El segundo ejemplo es el de los aranceles impuestos al acero y aluminio. Argentina se ve impactada por esta medida de Estados Unidos y nuevamente, elige no recurrir a la OMC y se propone negociar directamente evitando mayores confrontaciones. El gobierno de Macri logra evitar estos aranceles eventualmente dentro del mismo año, aunque “negocia cuotas por debajo de las exportaciones habituales” (Merino, 2019, p.83).

Por su parte, los desafíos internos crecieron conforme se consolidaba esta estrategia comercial. La misma no favorecía al mercado interno y, a su vez, salarios y jubilaciones crecieron por debajo del índice de inflación, y las tarifas de servicios públicos aumentaron regularmente. Esta combinación fue provocando mayores dudas sobre la efectividad del rumbo económico del gobierno. Asimismo, “en línea con la perspectiva ortodoxa, el gobierno articuló la liberalización cambiaria con algunas medidas orientadas a reducir el dinero circulante” (Palmisano y Teubal, 2020, p.173). Mientras estas medidas tendían a reducir la demanda, sin embargo, el proceso inflacionario continuó su curso.

El peso de los condicionantes y los errores de percepción

Debido a la preeminencia otorgada por la estrategia de inserción de Macri al alineamiento con Estados Unidos, es necesario considerar al cambio de gobierno en ese país (de Obama a Trump) como uno de los condicionantes más destacados. La visión de Macri sobre las oportunidades del mundo multipolar y globalizado chocan contra un impulso proteccionista a nivel internacional. Esto lleva a Macri a navegar una situación en la que realiza gestos de acercamiento con el mismo país que le impone aranceles.

En primer lugar, se sostiene en esta investigación que el gobierno de Macri hace una sobreestimación de los posibles beneficios del contexto. Al suscitarse cambios a nivel internacional, la estrategia que aspiraba a llegar a “nuevos mercados y profundizar el acceso a los ya conquistados” (Faurie, 2018) se mostró insuficiente como lo muestran los indicadores comerciales del período. Por su parte, las políticas aperturistas reforzaron la reprimarización de la economía argentina en el intercambio comercial con los principales socios.

En segundo lugar, el gobierno hace una sobreestimación sobre las recompensas que podían obtenerse mediante el acercamiento político a actores centrales. La autodenominada “inserción inteligente”, que buscaba relaciones maduras con los Estados centrales no llegó a lograr réditos concretos. Se realizó, como vimos, una apuesta por estar en los mejores términos posibles con EE.UU., lo que incluyó optar por evitar la confrontación en temas estratégicos y delicados para los intereses de Argentina. Como contraparte, la diversificación de relaciones – que formaba parte de la declaración de intenciones inicial – podría haber ofrecido una alternativa. Sin embargo, no se logró atraer suficientes inversiones o aumentar conexiones comerciales como para ejercer un contrapeso y compensar los efectos negativos del contexto proteccionista y de caída de la demanda internacional.

En tercer lugar, se esgrime que el gobierno fue incapaz de superar los desafíos de índole externa, siendo el más paradigmático el problema de la restricción externa. Los intentos por consolidar una estrategia de inserción internacional en su faceta económico-comercial aperturista, no dieron los resultados esperados. Esto implicó que el problema de la falta de divisas continúe. En el ámbito financiero, el acceso al crédito y la resolución de la cuestión de los *holdouts* no fue suficiente para colocar al país en un sendero de recuperación. Las inversiones a corto plazo que llegaron, junto con un préstamo histórico pedido al FMI, no contribuyeron a reducir la

vulnerabilidad ante el impacto de los cambios externos. De esta manera, hacia fines del gobierno de Macri, Argentina se encuentra con vencimientos de deuda difíciles de afrontar, problemas de balanza comercial y una situación macroeconómica interna delicada. Parece haber un acuerdo en la literatura especializada sobre las falencias de la política económica del gobierno que cierra su mandato volviendo a establecer controles de cambio y aranceles a las exportaciones (Palacio, 2019).

Con todo, la reprimarización y el endeudamiento del período de Macri muestran un aumento de la dependencia y de los condicionamientos a los que Argentina queda expuesta. A su vez, el refuerzo de las asimetrías en las relaciones con los países de mayor importancia para Argentina en la región y en el mundo, se destacan como los elementos fundamentales para que el país se vea más vulnerable ante los posibles cambios del contexto externo.

Conclusión

Inicialmente, al revisar discursos y posicionamientos durante estos gobiernos, se podría plantear una dicotomía entre las dos administraciones analizadas. Ha existido, sobre todo en las últimas décadas, una polarización en las posiciones políticas que se ve reflejada en opinión pública y medios de comunicación y esto ha llevado a interpretar a los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri como antagónicos.

Sin duda, sus abordajes parten de ángulos distintos, aunque no necesariamente opuestos. A pesar de sus visiones disímiles, se puede observar una continuidad, la de un objetivo central de inserción internacional para el país. Continuidad expresada en el objetivo de insertar a la Argentina a nivel internacional, para poder ser tenida en cuenta en la agenda de temas internacionales que afectan o promueven el interés nacional, pero con un cambio en los medios. En síntesis, plantea este trabajo que ambos gobiernos deben ser tenidos en cuenta como disímiles, sin caer en la simplificación de decir que se comportaron de manera exactamente opuesta.

A pesar de partir de dos visiones distintas y utilizar medios diferentes, los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri no lograron la inserción internacional deseada dado que, en ambos casos, existieron errores de percepción/diagnóstico y – en conexión – una incapacidad para reducir la condición de vulnerabilidad ante los desafíos externos de Argentina.

En este sentido, existen algunas cuestiones que pueden considerarse denominadores comunes a ambos gobiernos. En primer lugar, consideramos como común denominador a las dificultades ocasionadas por errores de percepción/diagnóstico. En cada caso, una sobrevaloración de las capacidades propias o sobreestimación de los posibles beneficios del contexto.

En segundo lugar, la incapacidad para superar los desafíos de índole externa, siendo el más paradigmático el problema de la restricción externa (entendida como mayor demanda que oferta de divisas).

En lo que refiere a los errores de percepción, en el gobierno de Cristina Fernández, se sobreestimaron los beneficios posibles del “nuevo mundo multipolar” y el rédito potencial de hacer foco en la región sudamericana. Esto se ve en los costos que generó el foco en Venezuela como socio, al mismo tiempo que la confianza en una alianza con Brasil, país que se mantuvo persiguiendo sus objetivos, en muchos casos no alineado con intereses argentinos. Esto reforzó la asimetría en favor de Brasil. Por su parte, la confrontación costosa – algunos argumentarán necesaria al perseguir un proyecto de autonomía – con Estados Unidos no pudo superarse mediante la diversificación de relaciones y la construcción de poder propio.

Surge aquí un interrogante esbozado durante secciones anteriores: ¿Se puede llevar adelante un proyecto autonómico teniendo en contra a Estados Unidos? La posición que asumimos es que, de ser posible, este proyecto requeriría un riguroso equilibrio de diversificación de relaciones y contrapesos. Así, podríamos plantear que la sobreestimación de este gobierno estuvo en la confianza de llevar adelante el proyecto mientras se está en conflicto con Estados Unidos,

junto con la excesiva confianza puesta en los otros socios para compensar esa situación (China o Brasil por poner ejemplos). En la medida en que ese equilibrio no se logra, Argentina permanece siendo vulnerable.

En el caso de Mauricio Macri, se sobreestimaron los posibles beneficios del contexto externo y las posibilidades beneficiosas de la globalización, junto a la sobreestimación de la posible recompensa que la búsqueda de afinidad política con actores centrales de Europa y con Estados Unidos podía traer a la Argentina en términos materiales (por ejemplo, en materia de inversión extranjera directa).

Otro de los errores de percepción de Macri estuvo relacionado con la falta de ajuste de sus políticas y posicionamientos ante el cambio de rumbo por parte de Estados Unidos con el advenimiento de Donald Trump a la presidencia. La insistencia sobre la no confrontación – por ejemplo – en materia de aranceles en la relación comercial bilateral, denota una actitud que resguarda la visión globalizadora y aperturista, en detrimento de los intereses concretos de Argentina y en favor de una demostración simbólica que no coadyuvó a generar efectos materiales. En tanto en cuanto las concesiones no tienen recompensa, Argentina continúa siendo vulnerable ante los desafíos externos.

Por otra parte, cabe destacar lo siguiente en cuanto a la incapacidad para superar la restricción externa. En el caso de los gobiernos de Cristina Fernández, no se logró transformar el éxito comercial de los primeros años kirchneristas en la construcción de poder propio y en la promoción de mejoras estructurales y cambios productivos para la preparación de la economía argentina para un futuro donde los precios internacionales y otros elementos del contexto externo no sean favorables. Esto, sumado a la falta de acceso al crédito internacional, propiciado por la presión de los *holdouts* y la confrontación con Estados Unidos, muestra una realidad donde no se logra superar la situación de vulnerabilidad.

En el caso de Macri, al resolver inicialmente la cuestión del crédito internacional a través del pago a los *holdouts*, esto no se ve acompañado por una política comercial exitosa. Además, las vinculaciones político-diplomáticas a las que se apostó, no rindieron fruto suficiente para atraer las deseadas inversiones que podrían contribuir al desarrollo de la economía interna – impactada por la política comercial aperturista – y se termina recurriendo al Fondo Monetario Internacional como prestamista de última instancia.

En suma, los errores de percepción expresados en la sobrevaloración de capacidades y/o sobreestimación del contexto hicieron de la variable externa una variable determinante ante la incapacidad de construcción de poder propio para reducir la vulnerabilidad del país.

Por último, es particularmente interesante notar que muchos de los interrogantes y desafíos del período analizado siguen vigentes en la actualidad. El debate entre estrategias de inserción autonómicas, que busquen aumentar el margen de maniobra y alianzas novedosas en la periferia,

y estrategias de inserción de acoplamiento con la potencia hegemónica que apueste a los beneficios desde la dependencia, aún no está saldado.

Por lo demás, no ha existido en Argentina un consenso sobre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional, particularmente el esquema de relacionamiento externo. Esto ha llevado a Argentina a ser visto como un actor imprevisible, que oscila cada vez que el signo político cambia en el gobierno nacional.

Haber apostado por dinámicas de vinculación externa diferentes y aun así no lograr el objetivo muestra un refuerzo de la reprimarización de la economía y de las vinculaciones asimétricas, que son los grandes resultados comunes del período 2007-2019.

La persistencia de estos rasgos generales, la reprimarización de la economía y las vinculaciones asimétricas, se combinan con la falta de consenso sobre el esquema de relacionamiento y generan una situación de indecisión en el disenso. En esta indecisión en el disenso, las estrategias de inserción internacional oscilan sin lograr ser exitosas y hacen la tarea de reducir la vulnerabilidad más dificultosa.

Quedará por delante el desafío de consensuar una estrategia que pueda perdurar en el tiempo, aun cuando cambie el signo político del gobierno, y consiga consolidar la posición argentina para la consecución de los objetivos de inserción internacional.

Referencias bibliográficas

Actis, Esteban (2015) “La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”. Revista Estudios Internacionais Vol. 3, no. 1 jan-jun 2015, p.27-44.

Actis, Esteban y Creus, Nicolás (2015) “Argentina vs. los ‘fondos buitres’. El rol de Estados Unidos y la tesis de la disciplina financiera”. Revista Anuario en Relaciones Internacionales. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/53350>

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. 1era edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Actis, E., Calderón, E., Lorenzini, M. E. y Zelicovich, J. (2016) “Capítulo V: La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción” en “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. 1era edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. (Actis, Calderón, Lorenzini, & Zelicovich, 2016).

Actis, Esteban, Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta (2016) “Capítulo I: Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación” en “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. 1era edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Actis, Esteban, Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta (2017) “La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011)”. Studia Politicae, Número 41. [Disponible aquí](#).

Actis, E.; Busso, A; Calderon, E.y Zelicovich, J. (2017) “De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)”. Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 125, enero-junio 2017, pp. 48-70.

Barrenengoa, Amanda Carolina y Kan, Julián (2023) “La política exterior del gobierno de Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo?”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Perfiles Latinoamericanos; 31; 61; 1-2023; 1-29. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/233764>

Blanco, Tomás L., Zaccato, Carolina (2018) “Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)”. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 3, no.6 Julio-Diciembre 2018.

Busso, A. (2014) “Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición”, en Bologna, A. B. (comp.), La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner, T. VI, 2014, pp. 49-78.

Busso, A. (2016) “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?” Revista Relaciones Internacionales núm. 50/2016.

Busso, A. (2017) “El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”. En Anuario en Relaciones Internacionales (9), 1-15.

Busso, Anabella; Actis, Esteban y Novello, María Rocío (2017) “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015) Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”. En Esteban Actis ... [et al.]; coordinación general de Anabella Busso. T2. Rosario: “Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda”. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Carmody, Patricio (2016) “Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)”. Pensamiento propio, Número 44. Disponible en: <https://revistasnicaragua.cnu.edu.ni/index.php/pensamientopropio/article/view/3685>

CEPAL (2009) “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009: políticas para la generación de empleo de calidad”. Capítulo “Brasil”. Publicación seriada. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c3395d02-95e3-41b9-a55d-f39d484c4cfb/content>

CEPAL (2012) “La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global”. Publicado en junio 2012, disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/3070>

Chagas-Bastos, Fabrício (2018) “La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto”. Análisis político n94, Bogotá, septiembre-diciembre 2018.

Colombo, S. (2011) “Presentación”, en, Colombo, S. (comp.): La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época, Tandil, CEIPIL/UNCPBA, pp. 7-12.

Corigliano, Francisco (2018) “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”. Revista Perspectivas, n°5, pp. 62-97.

Creus, Nicolás (2015) “El peso de las imágenes Waltzianas en la relación de Argentina con el Sistema Financiero Internacional”. Revista Análisis Político n°84, Bogotá, mayo-agosto, pp.155-166.

Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2015) “Capítulo 4: La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros” en Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.) “¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo”, Editorial Debate, Buenos Aires, 2015.

Faurie, J. (2018). “La inserción inteligente” diario Clarín. 26/02/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html?srsltid=AfmBOoo_tkVx84XtEJrbhLsqaUtg4tpnFRECgp17yBwRhubCwbTI5aki

Fernández Alonso, J. (2012) “La República Argentina y las inversiones extranjeras directas. Análisis sobre el impacto de los procesos de expropiación/nacionalización sobre la reputación internacional del país (2002-2012)”. Documentos de Trabajo UC-CIFF-IELAT n°9.

Fernández Alonso, José y Zelicovich, Julieta (2021) “Política exterior como política pública: reflexiones teóricas y metodológicas en marco del caso de la República Argentina”. Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 134, diciembre 2021, pp. 7-24 ISSN 0326-7806 (edición impresa) - ISSN 1852-7213 (edición en línea).

Fernández de Kirchner, Cristina (2007) “Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa”. Discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>

Fernández de Kirchner, Cristina (2008) “Discurso de Cristina Kirchner en la ONU”, Mensaje al plano de la Asamblea General de la ONU, 23 Septiembre de 2008. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-general-de-la-onu-2008/>

Fernández de Kirchner, Cristina (2009) “Acto de celebración del 199° Aniversario de la Declaración de la Independencia, desde San Miguel de Tucumán: Palabras de la presidenta”. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28850-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion-cristina-fernandez-de-kirchner-en-el-acto-de-celebracion-del-199-aniversario-de-la-declaracion-de-la-independencia-celebrado-en-la-provincia-de-tucuman>

Fernández de Kirchner, Cristina (2015) “Discurso de la presidenta al término de la firma de acuerdos bilaterales con la República Popular China” 4 de febrero 2015. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28353-discurso-de-la-presidenta-al-termino-de-la-firma-de-acuerdos-bilaterales-con-la-republica-popular-china>

Fondo Monetario Internacional (2018) “IMF and Argentina authorities reach staff-level agreement on first review under the stand-by arrangement” Comunicado de prensa núm.18/362, 26 de septiembre de 2018. Disponible en:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement>

Frenkel, Alejandro (2016) “‘Muevan el mundo que me quiero subir’: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri.” Informe de Coyuntura ORALC, Número 2, diciembre 2016.

Guzmán, M. y Stiglitz, J. (2016) “Como los fondos buitres se aprovecharon de Argentina”. Artículo del 1 de abril de 2016 en The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/04/01/espanol/opinion/como-los-fondos-buitres-se-aprovecharon-de-argentina.html>

Guzmán, M. y Stiglitz, J. (2018) “Las raíces de la sorpresiva crisis económica argentina”. Revista Nueva Sociedad, junio de 2018. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/las-raices-de-la-sorpresiva-crisis-economica-argentina/>

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977) *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1988.

Kirchner, Néstor (2003) Discurso del señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. Discurso de asunción a la presidencia, disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24414-blank-18980869>

Koziner, Nadia S. (2017) “La judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Derrotero del conflicto entre el Gobierno argentino y el Grupo Clarín por la adecuación a la norma”. *STUDIA POLITICÆ* Número 41 otoño 2017. Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo *Revista cidob d'afers internacionals*, 32. 45-64.

Lorenzini, María Elena (2011) “Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa”. Rosario, Ed Homo Sapiens.

Lorenzini, María Elena (2013); “Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011 ¿Realidad o ficción de la alianza estratégica?”, en *Sí somos americanos. Revista de Estudios Transfonterizos*, Vol. 13, N° 1, pp. 39-64.

Lorenzini, María Elena y Ceppi, Natalia (2017) “Capítulo III. Tipos de agenda en los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011): una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional” en *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*. Esteban Actis ... [et al.] ; coordinación general de Anabella Busso. T2. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Macri, M. (2016) Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 134º período de sesiones ordinarias del Congreso. 1º de marzo 2016. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

Macri, M. (2018) Palabras del presidente Mauricio Macri desde Casa Rosada. 8 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/42655-palabras-del-presidente-mauricio-macri-desde-casa-rosada>

Mazzina, C. y González Cambel, M. (2018) “Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de cambiamos”. PostData 23, N°1, Abr./2018-Sep./2018, pp. 181-212.

Merino, Gabriel E. (2019) “Guerra comercial y América Latina”. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 134, mayo-agosto de 2019, pp. 67-98. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/91045>

Míguez, María (2016) “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. Revista Relaciones Internacionales, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Costa Rica. N. 89.2, Julio-Diciembre 2016, pp.125-142

Míguez, María (2020) “De Macri a Fernández: dilemas de la política internacional argentina”, Revista Sudamérica, no.13, pp. 80-110.

Míguez, María (2021) “Una revisión de los condicionantes de la política exterior latinoamericana: dimensiones de análisis para examinar la relación entre lo “interno” y lo “externo” desde la periferia argentina”. Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 134, diciembre 2021, pp. 25-45. ISSN 0326-7806 (edición impresa) - ISSN 1852-7213 (edición en línea). Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/183062>

Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina (2021) “El comercio exterior de Argentina: una radiografía de las exportaciones de bienes en el siglo XXI” Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de Desarrollo Productivo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/el_comercio_exterior_de_argentina.pdf

Ministerio de Hacienda (2019) “Balance de gestión 2015-2019”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance_de_gestion_2015-2019_-_hacienda_2.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2020) “Argentina-China Características de la relación económica”. Informe de la Dirección Nacional Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2020-09_argentina-china_caracteristicas_de_la_relacion_economica.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2019) “Reconocimiento del Presidente Encargado Juan Guaidó” Información para la Prensa N°:017/19, miércoles 23 enero 2019. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconocimiento-del-presidente-encargado-juan-guaido>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2018) “Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina”, Buenos Aires 2 de diciembre de 2018. Información para la Prensa Número 483/18. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-argentina>

Miranda, Roberto (2001) “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”. Relaciones Internacionales N°21.

Miranda, Roberto (2005) “La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas”. II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) (La Plata, 2005). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37195>

Miranda, Roberto (2012) “Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina” Centro de Estudios em Geopolítica e Relações Internacionais; Intellector; 8; 16; 1-2012; 11-30. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/10925>

Miranda, Roberto (2015) “El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica”. *Revista Enfoques*, vol. XIII, N° 22, pp.67-81.

Miranda, Roberto (2018) “Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas” *Reflexión Política* n° 39, pp. 122-142.

Morasso, Carla (2018) “Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista”. *Revista Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, No. 6 Julio-diciembre 2018, pp. 262-278.

Oviedo, Eduardo Daniel (2016) “Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri”; *Observatorio de la Política China*; Jiexi Zhongguo; 19; 6-2016; 4-28.

Palacio, Priscila (2019) “La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015-2018)”, *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol.7 pp.193-212.

Palmisano, T. y Teubal, M. (2020) “Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018)”. *Revista de Ciencias Sociales*, 11 (37), 165-187. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3554>.

Pasos, Lucrecia y Zurita, María (2022) “¿Aislamiento o diseño de políticas en función de las demandas del Estado y la sociedad?” en *Autores Varios, 20 años no es nada: autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022)*: IRI, UNLP, pp. 45-77.

Rosenau, J. (Org.) (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres, U.K: Collier-Macmillan Limited.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013) “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº104, pp. 157 – 180.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2013b) “Implications of the global and regional changes for Argentina’s foreign relations”. *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, n. 2, pp.251-267.

Simonoff, Alejandro (2009) “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”. *Revista CONfines* 5, agosto-diciembre 2009, pp. 71-86.

Simonoff, Alejandro (2013) “Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)”. *Revista Relaciones Internacionales – N° 44/2013*.

Simonoff, Alejandro (2016) “Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri”. *Conjuntura Austral*, v.7, n.37, pp. 40-51.

Simonoff, Alejandro (2019) “Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)”. *Relaciones Internacionales*, nº57, pp. 241-269.

Streb, Jorge M. (2015) “Capítulo 5: Evaluaciones encontradas sobre el desempeño económico argentino 2003-2013” en Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.) “¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo”, Editorial Debate, Buenos Aires, 2015.

Timerman, H. (2015) “Discurso del Canciller Héctor Timerman al presidir la apertura del Seminario ‘Argentina en el G20: Contribuciones para una agenda global de crecimiento inclusivo’”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/discursos-del-canciller-hector-timerman-al-presidir-la-apertura-del-seminario>

Tokatlian, J. (2018) “Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa?”, *Diario Clarín*, 2 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html

Tokatlián, J. y Merke, F. (2014). *Instituciones y actores de la política exterior como política pública*. En Acuña, C. (comp.), *Dilemas del Estado Argentino*, (pp. 245-312) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Tokatlian, J. y Russell, R. (2017) “Macri: En busca de una nueva inserción internacional” en Anuario Internacional CIDOB 2016-17, pp. 216-222.

Torre, Miguel Agustín (2009) “Política exterior y deuda externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández”. Reflexión Política, vol. 11, núm. 22, diciembre 2009 pp. 118-130. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Van Klaveren, Alberto (2013) “Capítulo 9: El análisis de la política exterior. Una visión desde América Latina”, pp. 96-109 en “Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global”. Comp. Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio. Oxford University Press, Mexico DF.

Van Klaveren (1992) “Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelo para armar”. Estudios Internacionales. Vol. 25, No. 98. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123742>

Zelicovich, Julieta (2018) “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una inserción inteligente al mundo (2015-2018)”, Latin American Journal of Trade Policy, Universidad de Chile.

Zelicovich, Julieta (2019) “El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018”. Ciclos, vol. XXVI, nro. 52, ISSN 1851-3735, pp.85-107.

Zícarí, Julián (2023) “Restauración y fracaso: la política económica de Macri (2015-2019). De la liberación extrema y el endeudamiento sistemático a la crisis”. Cuadernos de Economía Crítica, Año 9, Núm. 17, enero 2023, pp.81-111. Disponible en: <https://cec.sociedadecriticica.org/index.php/cec/article/view/307/765>