



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**Percepciones en política exterior argentina: un análisis de las
administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y
Mauricio Macri (2015-2019)**

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesina de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Autora: Julieta Rochi

Correo electrónico: julietarochi97@gmail.com

Directora: Dra. Gisela Pereyra Doval

Percepciones en política exterior argentina: un análisis de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019)

RESUMEN

El presente trabajo consiste en un análisis de las percepciones y de la importancia de las mismas como variable explicativa de la política exterior durante las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Se pretende identificar las cosmovisiones de los distintos gobiernos partiendo de considerar la lectura que los mismos tuvieron sobre el sistema internacional y el consecuente rol que el país debía jugar en el mismo. A partir de ello, se realizará un breve análisis comparativo de los principales ejes de la política exterior argentina en las administraciones abordadas.

Palabras claves: política exterior, percepciones, Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri.

ABSTRACT

This work consists of an analysis of the perceptions and their importance as an explanatory variable of Foreign Policy during the administrations of Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) and Mauricio Macri (2015-2019). It is intended to identify the worldviews of the different governments, starting from considering the lecture they made on the International System and the consequent role that the country should play in it. Based on this, a brief comparative analysis of the main axes of Argentine Foreign Policy in the administrations addressed will be made.

Keywords: Foreign Policy, perceptions, Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1: Percepciones.....	9
Capítulo 2: El vínculo con Estados Unidos.....	16
Capítulo 3: Los vínculos con los poderes extrarregionales: China y Rusia.....	26
Capítulo 4: Los vínculos con la región.....	34
Conclusión.....	46
Bibliografía.....	50

AGRADECIMIENTOS

El agradecimiento, a menudo, no puede expresarse en palabras de lo profundo que es.

Agradezco a mis padres, quienes han sido siempre el motor que impulsa mis sueños y esperanzas; quienes siempre han sido mis mejores guías de vida. Hoy cuando concluyo mis estudios, les dedico a ustedes este logro. Gracias por ser quienes son y por creer en mí.

Agradezco a mi hermana menor; y a mi abuela.

Agradezco a mis compañeros y compañeras de ruta, que hicieron de este trayecto la etapa más linda de mi vida. Quiero que sepan que se convirtieron en mis hermanos y hermanas de corazón.

Agradezco a mis profesores y profesoras. Sus palabras fueron sabias, sus conocimientos rigurosos y precisos; a ustedes, les debo mis conocimientos.

Agradezco a mi tutora, la Dra. Gisela Pereyra Doval; quien desde un primer momento se mostró comprometida y dispuesta a guiarme en el proceso de escritura de este trabajo. Debo agradecer a sus palabras, comentarios, sugerencias y correcciones gracias a los cuales he podido elaborar este análisis.

Agradezco a la Universidad Pública, que por cinco años fue mi segunda casa. Gracias por brindarme la oportunidad de acceder a una formación de calidad. Estoy orgullosa de pertenecer a esta casa de estudios.

Por último, es importante recordar que la gratitud también debe ser expresada hacia nosotros mismos, ya que fue nuestro esfuerzo diario el que nos trajo hasta acá.

INTRODUCCIÓN

Sobre el concepto de política exterior existe una amplia variedad de definiciones. Una de ellas es la definición que nos presenta Miranda (1988) al enunciar que la política exterior es la resultante de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional.

La percepción es, según Miranda (2005):

“...una representación simbólica de cómo se ve al mundo y cómo se valora a los otros actores que están en el 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. Esta representación simbólica es principalmente una actitud frente al mundo” (p.5).

Tal como nos señala Frenkel (2016), dentro de los estudios de política exterior, las percepciones han tenido un lugar importante como variable explicativa del comportamiento de los países más allá de sus fronteras y Argentina no sería la excepción. Las cosmovisiones de los distintos gobiernos parten de una lectura positiva o negativa del sistema internacional y, en base a la misma, determinan el rol que la Argentina podría desempeñar en el mundo. Las cosmovisiones también dependen de las preferencias, de las creencias, del lugar que se pretende ocupar o del cual se ocupa en el sistema internacional, etc.

En simples términos, la palabra cosmovisión quiere decir visión del mundo; esto es, la perspectiva, concepto o representación mental que una determinada cultura o persona se forma de la realidad. Por lo tanto, una cosmovisión ofrece un marco de referencia para interpretar la realidad, el cual contiene creencias, perspectivas, nociones, imágenes y conceptos.

Habiendo mencionado lo anterior, Jervis en su libro titulado *Perception and Misperception in International Politics* (1976) trabaja las “percepciones erróneas” en las que incurren los tomadores de decisiones al interpretar al mundo, las cuales los lleva a tomar decisiones equivocadas. Es necesario considerar que tal como señala Herrero (2012), las decisiones de los actores - entendidas de una forma básica como una elección entre alternativas - descansan en gran medida sobre la percepción que aquellos tengan del escenario global.

En nuestro trabajo sostenemos que las dos administraciones abordadas incurrieron en percepciones erróneas que condicionaron la elaboración de la política exterior. Siguiendo a Herrero (2012):

“Hablamos de percepciones erróneas para referirnos a aquellas que se han originado sobre la base de información no objetiva y colocan por lo tanto al actor fuera de los márgenes operativos perceptivos aceptables. Cuanto mayor sea la distancia que le separa de estos, peor serán sus efectos sobre sus decisiones, ya que el decisor percibe y opera sobre una realidad que sólo existe para él en su espacio mental y cognitivo. Por así decirlo, están actuando de acuerdo a una realidad inventada que han aceptado (como real) y/o que han construido” (p. 202).

Si bien no es la intención de este trabajo hacer un juicio de valor sobre qué decisiones de política exterior argentina han sido acertadas o desacertadas, es interesante tomar en consideración al análisis de las percepciones y la importancia de las mismas como variable explicativa de la política exterior durante las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Por ello, el objetivo central de este proyecto es identificar las cosmovisiones de los distintos gobiernos partiendo de considerar la lectura que los mismos tuvieron sobre el sistema internacional y determinar en qué medida las mismas han tenido influencia sobre los principales vínculos externos del país. En cuanto a los objetivos específicos de la presente investigación; el primero de estos es abordar las percepciones de las distintas administraciones trabajadas; el segundo es evaluar cómo las mismas impactaron en la vinculación con los poderes extrarregionales; y, el último consiste en determinar si las percepciones también repercutieron en las relaciones con la región. La hipótesis principal es que ambas administraciones incurrieron en percepciones erróneas que condicionaron la elaboración de la política exterior y repercutieron en las vinculaciones externas de la Argentina.

El recorte temporal que elegimos para el abordaje de este trabajo va desde el 10 de diciembre de 2011 (fecha en la cual inicia el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner) al 10 de diciembre de 2019 (fecha en la cual finaliza el mandato de Mauricio Macri). Estamos en presencia de un estudio de gobiernos asincrónicos; no obstante, consecutivos lo cual hace posible estudiar los cambios producidos en materia de política exterior en base a las percepciones ya que el sistema internacional se mantuvo sin grandes modificaciones.

Durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, el escenario internacional fue concebido como un ámbito de hostilidad para el desarrollo del país. A diferencia de los 90, la

visión kirchnerista tuvo una concepción negativa de la globalización y de la vinculación con Norteamérica por lo cual ya desde los inicios del kirchnerismo se intentó emprender una política exterior autonomista y pro-latinoamericana. A partir de la comprensión de la resultante entre la percepción que la clase dirigente tenía del mundo y los modos de inserción que esta pretendía para el Estado en el marco internacional, podemos decir que la política exterior kirchnerista se ajustó al modelo puigiano de autonomía heterodoxa¹.

Durante este periodo, los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial fueron concebidos como causantes de inestabilidad y malestar económico, y como un permanente foco de condicionamientos para las políticas gubernamentales de la Argentina (Frenkel, 2016). Además, el rechazo al alineamiento a los Estados Unidos también contribuyó a la conformación de una visión negativa con respecto a Occidente en general.

El gobierno de Mauricio Macri, por su lado, comenzó retomando visiones más favorables del sistema internacional. Frenkel (2016) retoma la primera alocución al Congreso nacional de Macri como presidente, en la cual éste señala: “La globalización es una realidad y creemos que (...) trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016, s/n).

Con Macri la intención de emprender una política exterior autonomista fue abandonada y la globalización fue entendida como un proceso irreversible en el cual la Argentina debía reinsertarse. Partiendo de una concepción favorable del proceso de globalización, el gobierno de Cambiemos proclamó la necesidad de “volver al mundo” y “desideologizar” la política exterior (Frenkel, 2016).

Como señalamos, la pretensión autonomista, característica de los gobiernos kirchneristas, desapareció y se reelanzó una posición cercana a lo que Russell y Tokatlian (2013) definieron como una lógica de aquiescencia; es decir, una estrategia que implica una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, la búsqueda del apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos y la

¹ Para entender esta afirmación debemos remontarnos al trabajo de Puig (1980), quien definió a la autonomía como la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Siguiendo la interpretación de Miguez (2017); debemos comprender además que Puig desarrolló una serie de tipos ideales para explicar los distintos periodos a partir de nuestra historia como colonia española ya que según él la dependencia y la autonomía en estado puro (es decir, no verificables en la realidad) constituyen los extremos de la historia y el camino que deben recorrer los países periféricos en la consecución de su autonomía. Es por ello que elaboró cuatro modelos con los cuales buscaba representar graduaciones progresivas de la autonomía, de acuerdo con el comportamiento de las élites dirigentes. Uno de estos modelos es precisamente la autonomía heterodoxa donde ubica a la “tercera posición” peronista, entre otros, caracterizada por una élite que, si bien no confronta totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, su proyecto es disiente en gran medida, especialmente en lo que hace a la defensa de los propios intereses (Miguez, 2017).

no adhesión a esquemas de integración regional que pudieran afectar el vínculo con Washington. Bajo la mirada de Cambiemos, la visión ideologizada² de las relaciones internacionales que según su entorno caracterizó a la gestión kirchnerista redundaba necesariamente en confrontación con las potencias tradicionales y la confrontación fue vista como sinónimo de aislamiento. En este sentido, el gobierno de Cambiemos definió la necesidad de construir “relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo” (Macri, 2016, s/n).

La presente investigación se llevará a cabo a partir del método cualitativo proponiéndonos realizar un breve análisis de los principales ejes de la política exterior argentina en los años abordados basándonos en las percepciones de los mandatarios argentinos y su círculo de confianza. El trabajo está estructurado en cuatro apartados, seguidos de una conclusión. El primer apartado profundiza la discusión acerca de las percepciones en cada una de las presidencias abordadas; el segundo apartado versa sobre el vínculo con los Estados Unidos; el tercero sobre los vínculos con poderes extrarregionales como lo son Rusia y China; y, por último, incluimos un último apartado sobre las relaciones con la región.

² Si bien la gestión Cambiemos insistió en la necesidad de desideologizar la política exterior; entendemos que la misma al ser la resultante de las perspectivas de los tomadores de decisiones contiene necesariamente un matiz ideológico. Precisamente, los ajustes que se produjeron con la nueva administración no hacen más que reflejar la nueva ideología de quienes ocuparon el poder y así las creencias que orientaron y subyacieron a la formulación e implementación de la política exterior, quedaron abiertamente expuestas a la luz del rumbo adoptado.

I. PERCEPCIONES

Dentro del escenario internacional, uno de los aspectos más interesantes de la política exterior es la adopción de decisiones y el proceso que lleva a adoptarlas, denominado por los investigadores anglosajones como *decision making*. El origen de la política exterior está en la mente de quienes la elaboran, de modo que las percepciones que estos agentes tienen desempeñan un papel determinante en el diseño de la misma.

Como señala Miranda (2005); sin dudas, en estos tiempos, la percepción pasó a ser un eje fundamental para comprender los por qué de lo que dice, hace o no quiere hacer un país en el ámbito internacional. Por un lado, la política exterior implica una percepción del país en el mundo - es decir, desde donde se lo representa al país y como se lo ve en el marco internacional - y por otro, la política exterior involucra explícita o tácitamente un proyecto; de modo que percepción, autopercepción y proyecto son tres tópicos sobre los cuales se organizan los fundamentos de la política exterior (Miranda, 2005).

Habiendo comprendido que las percepciones son fundamentales para el diseño de la política exterior; remarcamos que las preferencias también lo son y que una va inexorablemente unida a la otra. En otras palabras, las percepciones de los hacedores de política exterior interactúan con las preferencias de los mismos; y tal como señala Merke (2019):

“Conocer las preferencias internacionales de un nuevo gobierno es fundamental para saber qué esperar de la nueva política exterior. En política exterior, las preferencias tienen que ver con las identidades y los valores o principios que representa la coalición política que llega al poder. También tienen que ver con los intereses materiales (económicos) que representa esa coalición en términos de costo-beneficio en relación con la globalización en general y con la integración comercial en particular” (p.1).

En una misma dirección, Moravcsik (1997) también sostiene que las preferencias deben ser tomadas en serio a la hora de pensar la política externa. Los gobiernos a la hora de elaborar una política exterior lo hacen viéndose influenciados por sus percepciones, las cuales como vimos pueden ser acertadas o no, y también por sus preferencias y/o las de sus votantes. La cuestión que debemos abordar es qué tanta correlación con la realidad tuvieron las mismas ya que la política exterior a diferencia de otras políticas públicas se orienta hacia afuera y por ello debemos observar las dinámicas geopolíticas, económicas e institucionales que facilitan o no llevar adelante una política externa acorde a las percepciones y preferencias

del círculo de poder gobernante. Empero, debe tenerse en consideración que la misma realidad también se interpreta y depende de quién la mire.

Centrándonos en la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner y la administración de Mauricio Macri, lo cual nos permite estudiar los cambios producidos en materia de política exterior en base a las percepciones ya que el sistema internacional se mantuvo sin grandes modificaciones, la pregunta que podríamos plantearnos es: ¿por qué los actores tienen diferentes percepciones y toman decisiones diferentes cuando están expuestos a una misma situación?

Por un lado, nos encontramos con que el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se englobó en lo que suele denominarse como “giro a la izquierda” o “ascenso de la marea rosa” y en este contexto fue que se planteó la búsqueda de una identidad latinoamericana basada en la noción de “Patria Grande”. Busso (2018) señala que los gobiernos de la marea rosa, a pesar de haber presentado matices, coincidieron en otorgar un rol activo al Estado en el ámbito de las políticas económicas y sociales; priorizar el mercado interno; lograr una distribución más justa de la riqueza; diseñar una política exterior autónoma basada en la diversificación de las relaciones; apostar por los vínculos vecinales y la concertación e integración regional materializada en la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Todo esto en el marco de una postura crítica al orden internacional liberal y su legado institucional, así como al impacto generado sobre el mismo a partir de la consolidación del capitalismo financiero sobre el productivo; a su vez, esta postura fue acompañada por la expectativa de que los BRICS pudiesen liderar un proceso de cambio hacia un orden internacional no hegemónico donde reinaran las estrategias del Sur Global y la cooperación Sur-Sur (Busso, 2018).

Durante el período kirchnerista en general la política exterior fue percibida como una extensión de la política interna; en palabras de Miranda (2018) se produjo una domesticación de lo internacional. En primer lugar, la política exterior fue un medio para construir una base sólida de poder interno; en segundo lugar, según el entender de los gobiernos kirchneristas la política exterior debía estar al servicio de la recuperación nacional y el Estado debía tener un rol primordial en el desarrollo nacional. Es así como, tal como señala Miranda (2018), la conexión de la política exterior con la política interna planteada por estos gobiernos giró en torno a la invocación del binomio desarrollo sustentable y reinserción internacional y este binomio descansó en el concepto de autonomía, el cual si bien no fue utilizado con frecuencia en la retórica kirchnerista, estuvo implícito.

Recuperando el aporte de Moravcsik (1997), quien retoma la hipótesis liberal de que las variaciones en las preferencias del Estado juegan un rol central en la formación de política exterior, podemos señalar que debemos prestarle atención a los actores subnacionales que se nuclearon detrás del modelo neodesarrollista que el kirchnerismo pretendió impulsar mediante una política exterior autonomista ya que esto nos dará un indicio de las preferencias que moldearon la formulación de política externa en este periodo. Remarcamos que tal como señalamos más arriba la política exterior kirchnerista fue un medio para construir una base sólida de poder interno y que para esto el kirchnerismo se centró sobre todo en las clases subalternas, aquellas que habían visto sus intereses directamente perjudicados en la década de los noventa con la aplicación de medidas neoliberales; como así también en los sectores industriales nacionales nucleados por ejemplo en la Unión Industrial Argentina que en más de una ocasión expresó su apoyo a las medidas adoptadas por el gobierno.

Cristina Fernández fue elegida democráticamente a fines de 2007 para luego ser reelecta en 2011 con el 54,11% de los votos. La mandataria asumió, en gran medida, con una agenda cuyos lineamientos principales ya habían sido marcados por su marido; sobre todo en lo que respecta al valor de los vínculos con América Latina y al distanciamiento de los Estados Unidos. Empero, Busso (2015) afirma que una característica destacable de la gestión de Fernández fue el traslado de la política de confrontación desde actores internacionales hacia otros del ámbito doméstico. Desde el mandato de Néstor Kirchner los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial fueron concebidos como causante del debacle económico y como un permanente condicionamiento de la política gubernamental; pero con el pasar del tiempo las críticas iniciales hacia el sistema financiero internacional se fueron profundizando y se extendieron hacia los Estados Unidos - y de cierta forma - hacia Occidente en general. A pesar de ello, tal como señaló la autora citada la particularidad del gobierno de Fernández fue el traslado de esta política de confrontación hacia actores domésticos, como el campo.

Otro rasgo distintivo de la política exterior kirchnerista en general y del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner en particular fue el fuerte componente presidencial. Hubo una clara preferencia por concentrar las decisiones en la figura presidencial más que en la Cancillería y sus respectivas embajadas. A su vez, estos presidentes se caracterizaron por no delegar cuestiones y por no ser muy receptivos con respecto a las opiniones ajenas, sobre todo en temas centrales de la agenda; prefiriendo en todo caso consultar únicamente con un pequeño círculo cercano a sus figuras. Corigliano (2011) considera a la política

exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner como una típica política peronista pero en versión S XXI. Según el autor:

“En su propuesta exterior, Kirchner y Fernández, en tanto presidentes formuladores e implementadores de sus propios lineamientos de política exterior, han privado a sus respectivos cancilleres y representantes de las embajadas del margen de maniobra necesario para actuar de manera autónoma, repitiendo la histórica tendencia verticalista del peronismo. Junto a esta concentración del poder presidencial, actores políticos formalmente ajenos al área de la política exterior pero cercanos al Ejecutivo, como el Ministro de Planificación Julio de Vido, el secretario de Comercio Guillermo Moreno y el piquetero kirchnerista D’Elía, se han convertido en voceros de una diplomacia paralela a la formalmente representada por el Placio San Martín y las embajadas argentinas en el exterior” (Corigliano, 2011, p. 6).

En cuanto a la perspectiva desde la cual se encaró la política exterior cabe destacar que varios autores coinciden en que la política de Fernández tuvo como objetivo lograr una mayor autonomía y capacidad de decisión. Como ya se señaló más arriba la noción de autonomía es central para entender la política exterior de los gobiernos kirchneristas, en tanto la misma procuró disponer de mayores márgenes de maniobra para llevar adelante acciones externas en función del interés nacional expresado en términos de desarrollo. En virtud de esto, cabe señalar que para Puig (1980) la autonomía se alcanza aprovechando plenamente los espacios de actuación que permite el régimen internacional, por esto, una política autónoma requiere de una adecuada lectura del sistema internacional para la correcta comprensión de los condicionamientos reales que de él emanan; a su vez, el abordaje de la teoría autonomista hace necesario resaltar las nociones de permisibilidad y restricción que hacen alusión a las características particulares que adquiere el orden internacional en sus diversas dimensiones en un contexto determinado.

La percepción del “enemigo externo” representado en el sistema financiero internacional y en sus principales actores y las necesidades domésticas siguieron dominando la agenda, aún cuando Argentina ya había salido de la crisis y el kirchnerismo ya había consolidado su base de poder. A su vez, las relaciones distantes con Estados Unidos y la Unión Europea; el conflicto no resuelto con los holdouts; los roces y las tensiones con Brasil, Chile y Uruguay; las estrechas relaciones con Venezuela y el giro de política hacia Irán dieron pie a la oposición para señalar que el país no solo se había aislado del mundo sino que además había optado por unas alianzas perjudiciales para el país (Russell & Tokatljan, 2016).

La vinculación con el resto del mundo durante este periodo fue selectiva. Por un lado, se prefirió dar prioridad a Sudamérica aunque no todos los vínculos con la región tuvieron la misma intensidad. Por el otro, hubo un vínculo muy estrecho con China y en menor medida con Rusia con el objeto de contrarrestar la mala relación con los Estados Unidos. Esta es una cuestión que se desarrollará detalladamente más adelante, en el tercer capítulo de nuestro trabajo.

En simples términos, el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tuvo una concepción negativa de la globalización y de la vinculación con Norteamérica por lo cual se intentó emprender una política exterior autonomista y pro-latinoamericana; también hubo una preferencia por lograr un mayor acercamiento hacia poderes extrarregionales como Rusia y China con el fin de contrabalancear el poder de los Estados Unidos y alejarse de Occidente. Se optó por llevar adelante medidas proteccionistas y priorizar en todo momento el mercado interno; también se percibió a los organismos tradicionales de crédito como actores disruptivos y se levantó como una bandera política la oposición a los mismos. Evidentemente la globalización en general, durante este periodo, fue percibida como funcional a los intereses norteamericanos y la globalización financiera en particular fue vista como la principal causante de inestabilidad y malestar económico en el país.

Por otro lado, a diferencia del gobierno de Cristina Fernández, que ha sido englobado dentro de lo que conocemos como “giro a la izquierda”, la gestión de Mauricio Macri fue englobada dentro de lo que se conoce como “nuevas derechas”; estas se diferencian de las derechas militaristas ligadas a los golpes de Estado de los gobiernos burocrático-autoritarios, y de las derechas oligárquicas conservadoras (Busso, 2018). Mientras los gobiernos del “giro a la izquierda” partieron de una percepción negativa de la globalización e impulsaron diversas iniciativas políticas para limitarla; los gobiernos del “giro a la derecha” tuvieron una visión positiva y optimista de la misma.

La elección presidencial de 2015 tuvo un fuerte énfasis en la política exterior. El candidato del Frente para la Victoria - Daniel Scioli - mostró su apego a la continuidad; mientras que desde la oposición, Mauricio Macri se manifestó en sus declaraciones como partidario de una relación más próxima a Occidente, criticó la naturaleza de los vínculos establecidos con Venezuela e Irán, dijo que estaba dispuesto a vetar o revisar varios de los acuerdos firmados con China y Rusia, y señaló que Argentina se sumaría a la lucha contra el narcocontrabando y el terrorismo en una aproximación más cercana a las preferencias de Washington (Russell & Tokatlian, 2016). En síntesis, la alianza Cambiemos - conformada por el PRO (Propuesta Republicana), la UCR (Unión Cívica Radical) y la CC/ARI (Coalición Cívica/Afirmación para una República Igualitaria) se pronunció a favor del cambio en materia de política exterior.

Podríamos señalar que en palabras de Moravcsik (1997) la idea de impulsar un “cambio” en materia de política exterior se constituyó como un mecanismo para vincular las preferencias sociales e institucionales (en este caso de los potenciales votantes de Cambiemos) con el comportamiento del Estado.

Como señalan Russell y Tokatlian (2016) Mauricio Macri asumió la presidencia de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015 tras ganar las elecciones en segunda vuelta por un estrecho margen de 2,68% y su victoria se sentó sobre la base de un discurso que proponía poner fin al kirchnerismo, unir a los argentinos, renovar la política y sacar al país de su “aislamiento internacional”. La victoria macrista en las urnas marcaría no sólo la tercera derrota del peronismo en treinta y tres años de democracia sino que, además, sería la primera vez en la que el Poder Ejecutivo sería encabezado por un dirigente ajeno al Partido Justicialista y a la Unión Cívica Radical.

Desde sus comienzos, el gobierno de Cambiemos buscó diferenciarse de la gestión kirchnerista y trazó un programa de gobierno que implicaba profundos virajes, especialmente en materia de política exterior tanto en lo que concierne a la manera de interpretar el escenario internacional como en la forma de concebir y encarar la integración con otros países. El gobierno entrante propuso reformular la política exterior partiendo de una percepción de “fracaso” del gobierno saliente.

Puede afirmarse que un alto porcentaje de la sociedad argentina consideraba ya a fines del segundo mandato de Fernández que el kirchnerismo había desaprovechado una oportunidad extraordinaria para reconstruir al Estado, establecer un patrón de crecimiento perdurable, reducir drásticamente la pobreza y revertir el declive internacional de Argentina (Russell & Tokatlian, 2016). Aprovechando esa coyuntura, la administración Cambiemos promulgó la idea de “cambio” en política exterior aunque sobre el final del mandato algunos consideraron que más que cambios profundos solo llegaron a producirse algunos “ajustes”. Retomando esto último sostenemos que la imposibilidad de realizar un giro de 360 grados en política exterior fue el resultado de otra misperception del gobierno de Cambiemos.

Siguiendo a Russell (1989), entendemos por cambio en política exterior al “abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política” y por ajustes a las “variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa”.

En la agenda de la nueva administración se habla de un giro de 180 grados con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental) que apunta a una orientación más “occidentalista” o “globalista” que la que llevó adelante Cristina Fernández de Kirchner. Podemos señalar, en los inicios de la gestión, dos gestos fuertes por parte del gobierno argentino que apuntaron a la consolidación de esta nueva orientación: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los holdouts en abril (Simonoff, 2016). Continuando con Simonoff (2016), el tono globalista de la administración se expresó también en la designación de Susana Malcorra al frente de la Cancillería y de Fulvio Pompeo como Secretario de Asuntos Estratégicos; ambos funcionarios tenían una postura próxima a los globalistas benignos y delinearon una apuesta neo-institucionalista.

Sostenemos que Cambiemos a diferencia del kirchnerismo mostró adhesión y optimismo respecto del proceso de globalización. Mientras que el kirchnerismo percibió a la globalización en general, y a la globalización financiera en particular, con el “enemigo externo” apostando por el proteccionismo y el alejamiento de Occidente; Cambiemos reformuló su política exterior partiendo de considerar las bondades que dicho proceso podría tener para la Argentina.

Como ya señalamos, con Macri, la pretensión autonomista característica de los gobiernos kirchneristas, desapareció y se reelanzó una posición cercana a lo que Russell y Tokatlian (2013) definieron como una lógica de aquiescencia. Busso (2017) señala que Cambiemos quiso diferenciarse de la etapa kirchnerista porque consideró que la confrontación no aportaba al desarrollo y a la inserción exitosa del país pero, a su vez, la lógica de aquiescencia que adoptó el nuevo gobierno tampoco garantizó el apoyo de los más poderosos en los temas que le eran centrales para el país. La autora agrega que, además, esta situación se vio agravada por una serie de errores en la lectura sobre las condiciones predominantes en el orden internacional (Busso, 2017). Ejemplos de lo que Jarvis denominaría “misperceptions” son, por ejemplo, la lluvia de inversiones que no tuvo el caudal que Macri y su círculo esperaba o la victoria de Trump tras haber apostado al triunfo de Clinton.

II. EL VÍNCULO CON ESTADOS UNIDOS

Dentro de las vinculaciones con los poderes extrarregionales el caso de Estados Unidos merece especial consideración debido a que aquel es el Estado hegemónico que más influencia ha tenido en el diseño de la política exterior argentina. Por esta razón, creemos conveniente dedicar el segundo capítulo de este trabajo de investigación al análisis del vínculo con el país anglosajón y de forma separada examinar las relaciones con China y Rusia en un tercer capítulo.

Autores como Russell y Tokatlian (2008) consideran que desde fines de la Guerra Fría, América Latina ha experimentado cinco modelos de vinculación con los Estados Unidos; agregan que todos ellos han implicado una determinada perspectiva del sistema global, un modo específico de relación con Washington y la asignación de un lugar diferenciado a la propia región en las respectivas políticas exteriores. Los modelos identificados por los autores son: el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento³. Nuestra hipótesis es que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner llevó adelante un modelo de *oposición limitada* mientras que el gobierno de Mauricio Macri se posicionó más cerca del modelo de *acomodamiento*. Éstos distintos modelos de relacionamiento se gestaron de acuerdo con las percepciones que los distintos gobiernos tuvieron sobre cómo debería ser la vinculación ideal con los Estados Unidos y por qué.

Según los autores:

“La *oposición limitada* propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la

³ El acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos tanto en el plano global como regional; el acomodamiento se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos; la oposición limitada propugna una política mixta hacia el país del norte en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia; el desafío impulsa políticas de distanciamiento y rechazo a Estados Unidos para contrabalancear su poder, tanto en el terreno mundial como en el campo regional; por último, el aislamiento se caracteriza por secundar a Estados Unidos, pero con el suficiente sigilo como para no llamar la atención de propios y ajenos.

estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un *poder dual* (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región” (Russell & Tokatlian 2008, p.231).

El vínculo con Estados Unidos durante la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por un patrón recurrente de crisis-intento de recuperación sin llegar a la ruptura (Busso, 2015). Ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, en el ámbito multilateral Argentina no optó un perfil de voto anti-estadounidense; es por ello que según Busso (2015) nunca se llegó a una ruptura.

Como en otras áreas de la política exterior, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner continuó con los principales lineamientos de su antecesor, profundizando el distanciamiento relativo iniciado en la IV Cumbre de las Américas en 2005 con el no al ALCA. Este fue el principal acontecimiento que representó el fin del “acompañamiento” argentino con Estados Unidos y el comienzo de una “oposición limitada” a este país (Russell & Tokatlian, 2013, p. 253). Otra situación que consolidó el modelo de oposición limitada tuvo que ver con la negativa argentina de aislar internacionalmente a Chávez tras el pedido del secretario del Departamento de Estado, Nicholas Burns, en su visita a Buenos Aires en el año 2007. Frente a estos gestos adversos del gobierno argentino, el gobierno estadounidense configuró una imagen negativa de Argentina, avivando la versión de inseguridad jurídica del país y del caudillismo político para desalentar los intentos transnacionales de inversión y comercio en el país latinoamericano (Miranda, 2018).

El recambio presidencial en norteamérica y la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en 2009 fue erróneamente percibido por el gobierno argentino como una oportunidad para renovar el diálogo con Washington. En ese marco, la diplomacia presidencial apostó por un nuevo intento de recomposición y adoptó una postura moderada en la reunión del G20 en abril de 2009 y en la V Cumbre de las Américas pero a la vez no dejó de cuestionar las políticas pasadas de Estados Unidos hacia la región. Se señala que en aquel momento esta Cumbre fue vista como el nacimiento de una nueva política hemisférica más equilibrada; y la crisis de 2008 como una que marcaba el punto de partida hacia un nuevo orden regional basado en la cooperación y no en la subordinación. Pero Obama, en contra de las expectativas del gobierno de Fernández, ya en los primeros cien días de su gobierno dejó en claro que Argentina no entraba dentro de sus prioridades regionales.

Obama continuó con los lineamientos de Bush en lo que respecta al vínculo con Argentina. Miranda (2018) señala que:

“El gobierno estadounidense quería que Argentina cumpliera con cuatro cuestiones para retomar una senda de entendimiento entre ambos países. Una era que se sometiera al artículo IV del Estatuto del Fondo Monetario Internacional, cuya última revisión había sido en julio de 2006. Este tema era muy prioritario para Estados Unidos como conductor del sistema capitalista. También para Washington era importante que Argentina resolviera el pago a los acreedores privados que habían quedado fuera de los canjes de bonos en default de 2005 y 2010. Con menor presión, pero igualmente interesada, la administración Obama requirió que Argentina acatara las sentencias de los juicios que perdió en el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial) que, hasta 2012 sumaban ocho dictámenes en contra. Por último, que se allanara a negociar la deuda que tenía con el Clima de París, lo cual en un primer momento se frustró en 2008” (p. 134)

Argentina, en principio por decisión propia, permaneció marginada del poder inversor transnacional y del acceso al crédito internacional. Los gobiernos kirchneristas impugnaron al sistema financiero internacional ya que creyeron que podían reemplazarlo con los ingresos que provenían de la bonanza de los commodities. Fue así como tanto Néstor como Cristina hicieron oídos sordos a las exigencias de la comunidad financiera internacional en lo concerniente a las cuestiones pendientes del default y esto impactó negativamente en el vínculo con los Estados Unidos.

En 2012 el gobierno argentino emprenderá otro intento de recomponer la relación que se vio impulsado tanto por cuestiones externas como internas. Luego de algunos años de acumular desequilibrios macroeconómicos, en el transcurso de 2013 los dólares provenientes del complejo sojero exportador resultaron ser insuficientes para financiar el normal funcionamiento de la economía, al tiempo de que aumentaron las presiones cambiarias e inflacionarias. Frente a un nuevo panorama más restrictivo se puso de manifiesto la necesidad de Argentina de resolver pronto su relación con el sistema financiero internacional.

El gobierno argentino inició un acercamiento con el Fondo Monetario Internacional; logró llegar a un acuerdo con cuatro empresas que tenían fallos favorables con sentencia firme en el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, lo cual entre

otras cosas permitió destrabar líneas de crédito en el ámbito del Banco Mundial; también acordó con una quinta empresa que había litigado en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional; y por último, en la misma línea, entabló negociaciones con el Club de París para renegociar la deuda argentina. Además, se manifestaron ciertos acompañamientos mutuos en la lucha contra las drogas e intereses comunes en la explotación del yacimiento petrolero ubicado en Vaca Muerta.

Sin embargo, un nuevo cortocircuito se produjo con la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de no acceder a la solicitud argentina de tomar el caso donde los Fondos Buitres demandaban el pago total de la deuda. Busso (2014), considera que en este episodio, el posicionamiento del gobierno norteamericano frente a la causa que enfrentaba a la Argentina con los Fondos Buitres fue dual ya que en un principio Washington materializó su apoyo a través de un escrito presentado por el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado ante la corte de apelaciones de Nueva York pidiendo una revisión total del fallo. Sin embargo, este apoyo no se ejecutó en la instancia máxima; es decir, en la Corte Suprema de Justicia (Busso, 2014).

Como consecuencia de la ratificación de la decisión del Juez Griesa, Argentina no pudo terminar de normalizar su relación con el sistema financiero internacional llegando a caer en un default técnico el primero de agosto del año 2014 cuando así lo determinó la Asociación Internacional de Derivados y Swaps (ISDA por sus siglas en inglés). Recordemos a su vez que durante el inicio del proceso de renegociación de la deuda, con anterioridad al Canje de 2005, el gobierno estadounidense le brindó apoyo político a la Argentina pero esta situación había cambiado ya que se consideraba que el país había renunciado a negociar de buena fe.

Esta situación congeló las relaciones bilaterales e hizo que el patrón crisis-intento de recuperación ingresara en una etapa de estancamiento. Según Busso (2015) Argentina decidió no cumplir el fallo del Juez Griesa por considerarlo erróneo, injusto y muy riesgoso en función de la vigencia de la cláusula RUFO (Rights Upon Future Offers) hasta el 31 de diciembre de 2014. Además, el gobierno hizo de la disputa con los Fondos Buitres una bandera política perdiendo la oportunidad de presentarlos como un actor disruptivo ante la comunidad internacional.

En el segundo gobierno de Fernández de Kirchner, la lucha contra los buitres se terminó convirtiendo en una forma de materializar el afán autonomista según la perspectiva del gobierno nacional. Empero, el gobierno argentino sobrevaluó su preferencia por una política exterior autonomista. Miranda (2018) expresa:

“El gobierno argentino sobrevaloró las capacidades reales del país y Estados Unidos aplicó su poder para que la autonomía que el gobierno creía tener no prosperara materialmente. Fue responsable de privar a Argentina del acceso a las inversiones transnacionales, las cuales podrían haber financiado - en parte - el declamado desarrollo sustentable” (p.14).

Según Russell (2016), la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos provocó cuatro consecuencias en el gobierno argentino: primero, la decisión de la administración de no pagar llevó a que la Argentina se saliera del plan general de estabilización en el que se había embarcado en 2014 y a imposibilitar el acercamiento entre Argentina y Estados Unidos y todo el resto de Occidente; segundo, la profundización de la creencia de que poco se podía esperar de la administración Obama; tercero, el reforzamiento de la identidad argentino-sudamericana y la visión de Occidente como terreno “poco confiable”; cuarto, la valoración de los vínculos estratégicos con otros países - especialmente, Rusia y China.

Otro capítulo sensible en la relación bilateral durante la segunda presidencia de Cristina fue la modificación de la política argentina hacia Irán y la firma del Memorándum de Entendimiento en 2013 destinado a resolver, de manera atípica, la acusación judicial que pesaba sobre ciudadanos de aquel país por la supuesta participación de los mismos en el atentado a la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en 1994. Desde el año 2011 el gobierno norteamericano promovió la idea de que Buenos Aires podía estar vendiendo tecnología nuclear a Teherán gracias a la intermediación de Caracas; por lo cual, la firma del Memorándum no hizo más que reforzar esta hipótesis y entorpecer aún más la relación con Washington.

En suma, al momento en que Mauricio Macri asumió la presidencia argentina, el vínculo Norteamérica se encontraba congelado. Con el argumento de que Argentina estaba desconectada del mundo, desde su campaña presidencial en 2015, Mauricio Macri sostuvo que había que recuperar las alianzas tradicionales con Estados Unidos y las potencias europeas. Desde su llegada al poder, Mauricio Macri intentó modificar el vínculo con Estados Unidos con el objetivo de incrementar las exportaciones, obtener créditos a tasas bajas y recibir una lluvia de inversiones pero finalmente, nada de eso sucedió, o al menos no con la magnitud que se esperaba.

El vínculo con Estados Unidos, como señala Frenkel (2016), se transformó en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos y la llave fundamental en la tan proclamada “vuelta al mundo”. Volviendo al aporte de Russell y Tokatlian (2008), en lo concerniente a la

vinculación con los Estados Unidos, la gestión de Macri se acercó al modelo de *acomodamiento*.

En palabras de Russell y Tokatlian (2008):

“El *acomodamiento* se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. Promueve un papel activo en la configuración de regímenes internacionales preferentemente en armonía con Washington. Concibe la integración económica regional de acuerdo con parámetros que favorecen los intereses propios sin un compromiso firme a favor de mecanismos colectivos. La diplomacia económica resulta fundamental, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Asigna un lugar destacado a la relación con los vecinos; en parte, para negociar individualmente en mejores condiciones con Estados Unidos. La defensa de principios básicos en el campo internacional e interamericano conduce a desasociarse de Washington en numerosos temas de la agenda internacional y regional. Busca contrarrestar los efectos nocivos del modelo económico doméstico imperante (en términos de desigualdad y desempleo) mediante políticas sociales compensatorias. Promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Washington, la región y el mundo. A su vez, busca una revisión moderada de las instituciones y reglas internacionales en el campo comercial y financiero. En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a Estados Unidos como *amigo* y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región” (p. 230).

Bajo la gestión Cambiemos se reforzaron los gestos de acercamiento y se evitó el conflicto con las grandes potencias occidentales, en particular con los Estados Unidos y Europa Occidental. Tokatlian (2018) señala que si bien la intención de reaproximación con Estados Unidos se manifestó desde los inicios de la administración ésta ha atravesado por dos momentos distintos a partir de diciembre 2015. Desde fines de 2015 a inicios de 2017 el presidente Mauricio Macri buscó reafirmar su perspectiva pro-Occidente y encontró en Estados Unidos un referente clave para mostrar sus diferencias con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner evitando sobrereactuar la cercanía a Washington. El nivel de coincidencia con Estados Unidos en las votaciones en la ONU durante 2016, por ejemplo, fue de 52.6%; igual que Chile, y un poco más que Brasil (50.5%) (Tokatlian, 2018).

Sin embargo, el autor sostiene que en el segundo semestre de 2017, la administración Macri esbozó lo que se podría denominar un unilateralismo periférico concesivo. El triunfo y la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump marcan ese parteaguas. En palabras del autor, este término “remite a un tipo de conducta de un Estado que pretende satisfacer sus preferencias pero sin desestimar del todo del multilateralismo (dada su condición de periferia) y que entiende que haciendo concesiones al poderoso se salvaguardan los intereses propios” (Tokatlian, 2018, s/n). En relación con lo mencionado, sostenemos que tal como lo ha señalado Puig (1980) tanto la infravaloración como la sobrevaloración de los márgenes reales de autonomía llevan a costos en la búsqueda del bienestar de la población.

Antes de la llegada de Obama, y en un clima semejante de apoyo al nuevo gobierno y de expectativas de negocios, habían visitado el país el presidente de la República Francesa, Hollande, y el presidente de la República Italiana, Renzi. Más adelante lo harían Trudeau, Primer Ministro canadiense, y Abe, Primer Ministro japonés. Por último, con la visita de Macri a Alemania en julio, en donde se encontró con la canciller alemana, Angela Merkel, el presidente argentino completó un primer ciclo de reuniones con seis de los líderes del G7, iniciativa diplomática que fue presentada como la prueba más evidente de la “vuelta al mundo” (Russell & Tokatlian, 2016). Finalmente, como señalan Russell y Tokatlian (2016), el contacto con el séptimo miembro del G7 - Gran Bretaña - fue concebido con la misma lógica de empatía con Occidente.

Antes de la llegada de Obama, y en un clima semejante de apoyo al nuevo gobierno y de expectativas de negocios, habían visitado el país Hollande y Renzi; y más adelante lo harían Trudeau y Abe. Por último, con la visita de Macri a Alemania en julio, en donde se encontró con Merkel, el presidente argentino completó un primer ciclo de reuniones con seis de los líderes del G-7, iniciativa diplomática que fue presentada como la prueba más evidente de la “vuelta al mundo” (Russell & Tokatlian, 2016). Finalmente, como señalan Russell y Tokatlian (2016), el contacto con el séptimo miembro del G-7 - Gran Bretaña - fue concebido con la misma lógica de empatía con Occidente.

Empero, para el gobierno, el vínculo clave con Occidente pasaba por Washington; centrándose en la búsqueda de inversiones productivas y el acceso a su mercado. El campo económico fue ciertamente una prioridad. Autores como Russell y Tokatlian (2016) señalan que Cambiemos impulsó una forma de aproximarse al mundo que se acercó bastante a los que Rosecrance (1986) denominó en los ochenta como un “Estado comerciante” y su primer canciller, Susana Malcorra, resumió en dos ideas: la desideologización de la política exterior y la vinculación inteligente con el mundo a fin de atraer inversiones e incrementar los flujos y los acuerdos comerciales con el exterior.

En este marco, fue con el gobierno de Mauricio Macri que se dio solución a la prolongada disputa con los Fondos Buitres mediante el pago de la deuda, el restablecimiento de la relación con los organismos multilaterales de crédito y el regreso de las auditorías del Fondo Monetario Internacional. Aquel, como ya vimos, era un asunto pendiente que privaba a la Argentina del acceso a fuentes de financiamiento occidentales. Esta medida, junto con la unificación del tipo de cambio, la normalización de la compra y la venta de divisas, la flexibilización de las importaciones y la reducción de los gravámenes a las exportaciones agrarias y mineras, fue parte esencial de un paquete de señales amistosas con los mercados (Russell & Tokatlian, 2016).

Si bien la agenda con Estados Unidos se centró en la búsqueda de inversiones productivas y el acceso a su mercado, se sobrevaloró el papel de las “señales” oficiales que la Casa Blanca podía enviar a los empresarios estadounidenses para que colocaran a Argentina en su mira inversora y para que comprasen bienes producidos en el país (Russell & Tokatlian, 2016). Según los autores, no dejó de ser algo inocente la expectativa de que el Ejecutivo tuviera tal capacidad de influencia sobre el mundo de los negocios en un momento de grandes incertidumbres económicas globales y una evidente desaceleración del comercio internacional (Russell & Tokatlian, 2016).

Sostenemos que hubo un error de percepción ya que Mauricio Macri y su equipo quisieron abrirse al mundo, el mundo comenzó a cerrarse de a poco. El triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, la victoria del Brexit en Gran Bretaña y la caída del gobierno de Renzi en Italia (que culminó con el acceso al poder de una coalición con componentes xenófobos) cambió la dinámica internacional, favoreciendo tendencias proteccionistas contrarias con la estrategia macrista de inserción en la economía mundial.

El inicial acomodamiento de la Argentina de Cambiemos a los Estados Unidos de Obama generaron falsas expectativas como por ejemplo la lluvia de inversiones que no tuvo el caudal que Macri y su círculo esperaba o incluso la derrota de Clinton en las elecciones norteamericanas. Básicamente, el entusiasmo inicial chocó con la realidad de un mundo marcado por un decaimiento del multilateralismo, un estancamiento del comercio internacional y un debilitamiento del cosmopolitismo. El desfasaje entre las preferencias de la administración argentina y la realidad internacional marcaron la dinámica de la política externa de Macri.

Empero, una vez producida la derrota de la candidata demócrata que había sido apoyada por el gobierno argentino en parte por tener una mirada más acorde a éste con respecto a cómo funcionaba el mundo, la administración argentina no dudó en felicitar a Trump por su

triunfo. Pero a pesar de ello, no es menos cierto que el recambio de poder en norteamérica supuso un fuerte contraste con el ideal de inserción en el mundo de la alianza Cambiemos.

A finales de abril de 2018 se produjo el encuentro del mandatario argentino con Donald Trump en la Casa Blanca. Si bien los objetivos de Argentina no estaban claros, sin dudas se buscaba revertir algunas medidas desfavorables para el país tomadas por la nueva administración del norte como la suspensión de la concesión otorgada por Obama en 2016 en lo concerniente a la entrada de limones tucumanos a Estados Unidos y la flexibilización en el otorgamiento de visas a argentinos. Esta reunión fue muy publicitada por la prensa argentina pero no obtuvo ni una sola mención en los periódicos estadounidenses. A su vez, los resultados de la misma fueron vagos: Macri se llevó la promesa de levantar la restricción a la importación de limones y productos cárnicos junto con el visto bueno para el ingreso argentino a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Morgenfeld, 2018). Asimismo, Donald Trump anunció el inicio del Programa Global Entry de Pasajeros Confiables en la Argentina, el cual facilita la entrada expedita de viajeros argentinos de bajo riesgo a través de los puntos de ingreso a los Estados Unidos. En la reunión cumbre también se abordaron otros temas dentro de los cuales se destacó la situación de Venezuela.

Ante el nuevo escenario de mayor proteccionismo por parte de Estados Unidos, el gobierno argentino decidió “postergar” el trabajo con ese país y darle “prioridad” al acuerdo con la Unión Europea. Miguez (2018) señala que el reemplazo de la canciller Susana Malcorra por Jorge Faurie en el mes de mayor de 2017⁴, puede interpretarse, como resultante de la intención de profundizar las relaciones comerciales con Europa, y en particular, el Acuerdo Mercosur-Unión Europea ya que Faurie se había desempeñado como embajador en Francia hasta el momento de la asunción.

La idea de apertura financiera y comercial como sinónimo de reingreso al mundo apareció como desacoplada de las dinámicas mundiales. En este sentido, Russell y Tokatlian ya en 2016 sostuvieron que:

“La idea de que la sola presencia de un gobierno amigable con los mercados atraería inversiones en cascada fue ingenua y simplista. El mundo que mira Argentina mira también qué hacen los argentinos en materia de negocios, ve que Macri debe lidiar con un Congreso, en el que tiene tan solo el 20% de los senadores y el 34% de los diputados y se

⁴ Susana Malcorra renunció al Ministerio de Relaciones Exteriores para llegar a la secretaría general de las Naciones Unidas, pero no lo consiguió.

pregunta si el gobierno será capaz de acumular algo más de poder político en las elecciones a medio plazo de octubre de 2017 frente a un peronismo dividido pero al acecho” (s/n).

A fines de noviembre de 2018, el presidente norteamericano junto con la Primera Dama viajaron a la Argentina para participar de la Cumbre del G20. Durante la Cumbre, el presidente Trump y su delegación mantuvo contacto con otros líderes, incluyendo reuniones bilaterales con el presidente Mauricio Macri de Argentina, los Primeros Ministros de Japón e India, y la Canciller de Alemania, y una cena de trabajo con el Presidente de China. Empero, contrariamente a las expectativas del gobierno argentino, la estadía de Trump en el país fue esporádica y no hubo ni conferencia de prensa ni comunicado conjunto. El efímero paso de Trump por Buenos Aires no solo fue la escenificación de su desdén hacia el G20 y demás instancias multilaterales, sino también hacia América Latina y el Caribe ya que el mandatario llevaba casi 2 años en la Casa Blanca y todavía no había visitado ningún país de la región.

Por su parte, la presidencia de Argentina en el G20 en 2018 fue otro hito en la política exterior de Cambiemos, tanto por la jerarquía de este foro dentro de la agenda internacional como por la centralidad otorgada por el propio gobierno. Por medio de ella, Argentina procuró ganar visibilidad e influencia en el sistema internacional. La presidencia del G20 fue percibida por el gobierno de turno como la consolidación de la “vuelta al mundo”, cuyo corolario iba a ser la famosa “lluvia de inversiones”. No obstante, las *misperceptions* condujeron nuevamente a una sobreestimación de los beneficios reales que devendrían del episodio y la visibilidad generada por el foro no resultó suficiente para seducir a los capitales productivos.

Donde sí observamos que el G20 permitió a Argentina ganar poder es en la relación con el sistema financiero internacional. El desempeño económico de la Argentina durante 2018 agudizó la vulnerabilidad externa del país, pero la presidencia del G20 le permitió amortiguar esta fragilidad. Tanto para las autoridades del FMI como para sus principales aportantes resultaba muy costoso en términos simbólicos que el país anfitrión de este foro, creado para evitar crisis financieras, implosionara a causa de la desconfianza de los inversores, la falta de crédito internacional y los efectos adversos de la globalización (El Economista, 2018).

III. LOS VÍNCULOS CON LOS PODERES EXTRARREGIONALES: CHINA Y RUSIA

China y Rusia tienen una presencia creciente en América Latina. Tal como lo señala Detsch (2018), en el primer caso, es notorio el aumento de las inversiones chinas para asegurar el acceso a las materias primas; mientras que en el segundo juega un papel más importante la geopolítica. La autora señala que el giro de América Latina a la izquierda, a principios de la década de 2000, favoreció la reapertura (en el caso de Rusia) y la intensificación (en el caso de China) de las relaciones con la región; además, aunque más recientemente los gobiernos de centroizquierda han perdido algunas elecciones y mayorías parlamentarias y han sido reemplazados por gobiernos conservadores o liberales – como fue el caso de la Argentina con el triunfo de Macri –, esto no afectó de manera significativa las relaciones con China y Rusia (Detsch, 2018). Si bien durante la campaña electoral y los primeros meses de gobierno los vínculos externos tuvieron cierto tono “ideologizado”; el mismo fue disminuyendo con el tiempo dándose prioridad a la agenda económica sobre la agenda política; empero, como ya veremos más adelante, esto no sucedió así en el vínculo con Venezuela. En palabras de la autora, “los gobiernos de las derechas continentales no se preocupan por la ideología o los intereses geoestratégicos, sino simplemente por diversificar mercados para sus exportaciones y por atraer inversiones” (Detsch, 2018, p.80).

Los dos poderes extrarregionales aprovecharon el “desinterés” de Occidente en la región como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre y la crisis financiera de 2008 para ganar terreno en el “patio trasero” de los Estados Unidos. Fue en aquel contexto de permisibilidad internacional donde el acercamiento impulsado por las mencionadas potencias no occidentales representó una opción cierta para la política exterior argentina. Miranda (2019) destaca que China representó para Argentina una “solución económica”; mientras que Rusia fue una suerte de antídoto destinado a limitar, indirectamente, la presión estadounidense.

De esta forma, Argentina se constituyó como uno de los países periféricos que encaminó las relaciones bilaterales con China y Rusia para tratar de encontrar fortaleza política ante Estados Unidos. Vale señalar que, a partir de 2011 pero sobre todo a partir de 2013, los vínculos de Argentina con China y Rusia se estrecharon aún más ya que en aquel momento la relación entre Buenos Aires y Washington era tensa y los precios de los commodities bajaban, haciendo resurgir el fantasma del financiamiento externo. Frente a este panorama crecientemente restrictivo, la administración de Cristina Fernández de Kirchner percibió que ambos países jugarían un rol importante en el nuevo mundo multipolar; y que

consiguientemente, el estrechamiento de los vínculos bilaterales generaría un contexto propicio para que Argentina logre autonomía nacional.

Ahora pasaremos a concentrarnos en primera instancia en el vínculo con la República Popular China. En este caso, la mandataria heredó de su marido un vínculo consolidado con la nación asiática; en este sentido, la relación bilateral entre Argentina y China comenzó a fortalecerse en 2004, luego del primer encuentro presidencial entre Néstor Kirchner y Hu Jintao en el cual se firmaron una serie de acuerdos marco sobre cooperación espacial, turismo, actividades ferroviarias, educación y complementación económica y comercial, buscando consolidar una alianza estratégica. Empero, en contra de las perspectivas iniciales del gobierno kirchnerista y como ya desarrollaremos más adelante, la relación con China en ningún momento fue profundizada más allá de la dimensión comercial.

Adentrándose en el siglo XXI, y en el marco del boom de los commodities, Argentina encontró en China un enorme mercado para insertar sus productos de origen agrícola; asimismo, China emergió como una oportunidad para revertir la situación crítica en la cual el país se encontraba por la falta de financiamiento internacional y la dependencia con respecto a Estados Unidos. Por su parte, China percibió a Argentina como un país agrícola, similar a la preferencia que tuvo Europa por la nación latinoamericana en la segunda mitad del siglo XIX; pero también lo divisó como un destino para sus mercancías con alto valor agregado y contenido tecnológico, así como un actor político estratégico para profundizar su inserción en Sudamérica (Miranda, 2012).

Como ya lo adelantamos más arriba; sostenemos que, en contra de las perspectivas iniciales del kirchnerismo, el vínculo con China lejos de contribuir a las esperanzas neodesarrollistas del partido gobernante no hizo más que reforzar el patrón de desarrollo basado en las materias primas. Es menester reconocer que, como mercado, el país asiático fue una oportunidad que la región no ha desaprovechado; sin embargo, como los ingresos de la soja no se volcaron en una política industrial de cambio estructural para alejarse de la volatilidad de los precios de los productos primarios, se mantuvo la vulnerabilidad externa como consecuencia de la dependencia del mercado internacional (Costantino, 2013). La relación con el país asiático terminó consolidándose como una clásica relación centro-periferia, reforzando el perfil productivo primario-extractivista argentino.

Como dijimos, Argentina también vio a China como una posible fuente de financiamiento en un contexto en el cual el país, ya no por voluntad propia, se encontraba aislado del sistema financiero internacional. En esta dirección debe destacarse que China le otorgó *swaps* de

monedas al gobierno argentino (en 2009, en 2014 y en 2017) pero cabe recordar que anteriormente se había negado a la posibilidad de comprar títulos de deuda en default.

Teóricos como Escude (2010) sostienen que la relación con China terminó creando un vínculo de dependencia similar al que desarrolló Argentina con Gran Bretaña en el siglo XIX. China rápidamente obtuvo superávit comercial, en el año 2008, y lo expandió ampliamente con el correr de los años. En distintas ocasiones el gobierno argentino instó al gobierno chino a resolver la cuestión de la balanza comercial ampliamente deficitaria para la Argentina - por ejemplo, elevando las importaciones de productos con un mayor valor agregado - pero en contra de las perspectivas argentinas, el pedido fue desoído.

Si bien como señalamos el vínculo con China se basó sobre todo en el plano comercial; debe destacarse que durante el periodo analizado el vínculo diplomático fue relevante. En este sentido, destacamos que ambos países tuvieron importantes coincidencias en foros internacionales tales como G20, G77 + China y Naciones Unidas. Entre las coincidencias más significativas se destacan: 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 (Míguez, 2016).

En el año 2014, en el marco de una visita oficial de Xi Jinping a la Argentina, los gobiernos de Argentina y de la República Popular China firmaron una declaración conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre ambos países, alcanzando así el punto histórico más alto de las relaciones bilaterales. No obstante, debemos señalar que la relación con China durante el segundo mandato de Fernández no estuvo libre de fricciones.

La distancia entre China y Argentina quedó de manifiesto cuando Cristina Fernández de Kirchner hizo una visita en 2010 a Hu Jintao para tratar de reinstalar el buen clima luego de que enero de ese año la presidenta cancelara su viaje a Beijing y de que el presidente chino excluyera a la Argentina de su gira por Sudamérica. En esta ocasión, los Jefes de Estado acordaron la formación de una comisión bilateral con el objetivo de tratar las controversias comerciales; sin embargo, no cedieron en sus posiciones ya que por un lado China no quiso comprar aceite de soja argentino y; por el otro, Argentina no quiso levantar las restricciones que pesaban sobre las importaciones de ciertos productos chinos. No obstante, posteriormente, China se vio obligada a aumentar sus importaciones de aceite de soja por falta de abastecimiento; y aunque el aumento se produjo en una proporción insignificante, China utilizó esto como excusa para dejar constancia de que dejaba atrás la contingencia.

Pasando al vínculo con el Estado heredero de la URSS; debemos señalar que la relación fue diferente a la que tuvo con Argentina con China. En este caso, el interés político que aunaron Buenos Aires y Moscú fue más decisivo que el interés económico. Por otra parte, al igual que en el caso de China, Argentina percibió a Rusia como una alternativa política frente a las diferencias que guardaba con potencias occidentales, sobre todo con Estados Unidos; creyendo que el vínculo con el país euroasiático era un camino probable para reducir la dependencia de Occidente.

Argentina y Rusia tuvieron una buena relación política pero un vínculo comercial intrascendente. Miranda (2018) señala que Argentina percibió a Rusia como tradicionalmente lo había valorado: una gran potencia fuera de Occidente, con intereses distintos a los de Occidente. Argentina vio en Rusia un vector que ensanchaba su política exterior, mientras que Moscú divisó que con Buenos Aires sumaba otro aliado más en América Latina.

Miranda (2018) señala que la intención argentina sobre la buena relación con Rusia se concentró, fundamentalmente, en dos cuestiones: una era la recuperación del intercambio comercial a fin de proveer productos alimenticios con valor agregado; la otra cuestión era que Rusia se convirtiera en fuente de financiamiento de emprendimientos vinculados a la energía, como en un abastecedor de tecnología. Por otra parte, la voluntad rusa sobre Argentina era la de contar con ella en las posiciones a adoptar en distintos foros multilaterales como Naciones Unidas y el G20, para “la formación de un sistema firme y estable de las relaciones internacionales” tendiente a asegurar “la gobernabilidad sostenible del desarrollo” en el mundo (Miranda, 2018).

Del vínculo bilateral destacamos dos instrumentos diplomáticos; uno fue el Memorándum de Entendimiento de 2011, por medio del cual ambos países se obligaron al Plan de Acción para ejercer “interacción política” con el fin de coordinar posiciones comunes en medios multilaterales. El segundo fue la elevación del tipo de relación entre ambos países al de Asociación Estratégica Integral (Miranda, 2019). Esto fue, en parte, posible debido a lazos forjados en la administración anterior a partir del viaje de Cristina Fernandez de Kirchner a Moscú en 2008 en donde se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica. Un año después Medvedev visitaría Argentina con la intención de reforzar los vínculos.

En 2013 se produce una aspereza en el vínculo cuando en la VIII Cumbre del G20 en San Petersburgo Rusia no presta apoyo a la Argentina en su litigio con los *holdouts* pero aún así, el vínculo persistió y se profundizó. Por otra parte, tal como señala Miranda (2019), “las discordias con Estados Unidos, en el caso de Argentina por la indiferencia de Washington

ante la litigiosidad de los *holdouts*, y en el caso de Rusia por las divergencias sobre el papel de las Naciones Unidas en la guerra de Siria, fueron un factor que reforzó aún más la amistad entre la Casa Rosada y el Kremlin” (p.178). Fue así como, en una nueva etapa del bilateralismo, Rusia y Argentina volvieron a encontrarse en la vereda opositora a la supremacía Norteamericana.

Con aquel telón de fondo, Argentina y Rusia cruzaron fuertes respaldos políticos. Por un lado se destaca la abstención argentina en la votación de la Asamblea General de las Naciones Unidas que había considerado “no válido” el referéndum realizado en Crimea bajo el auspicio ruso. Por el otro, el aval del presidente Vladimir Putin a Argentina por el conflicto de las Islas Malvinas y la invitación a asistir a la VI Cumbre del grupo BRICS realizada en Fortaleza, en 2014. En aquel año, además, Rusia finalmente manifestó su apoyo a la Argentina en el litigio con los Fondos Buitres.

De este vínculo bilateral también destacamos que en 2014, Argentina firmó acuerdos con Rusia sobre energía nuclear, comercio y otros temas durante una visita del mandatario ruso a la Argentina; siendo la cuestión energética la más importante e incluyendo esta la construcción de una nueva central nuclear en el territorio del país sudamericano. Posteriormente, en abril de 2015 Fernández viajó a Moscú para devolver la visita efectuada por Vladimir Putin en junio de 2014, revisar el avance de los cinco acuerdos firmados y ratificar nuevos (Busso, 2016).

Sobre el final de la gestión de Cristina Fernandez nos encontramos que con respecto a China, lo que comenzó como interdependencia asimétrica se procesó como dependencia. Esto se evidencio en una serie de episodios en los cuales China priorizó sus intereses, se negó a comprar títulos de deuda argentina, recurrió a represalias dejando de comprar aceite de soja y transformándose en socio de Brasil en este producto sobre el cual originariamente se había comprometido con Buenos Aires, desistió de acompañar la promoción del “desarrollo sustentable” soñado por los gobiernos kirchneristas, y no buscó negociar la reducción de la creciente y muy amplia brecha en la balanza comercial.

Por su parte, la relación de Argentina con Rusia fue diferente a la entablada con China. En este segundo caso si bien no se cayó en una dependencia, el vínculo quedó circunscrito al plano político sin mostrar grandes avances en el ámbito económico y comercial. Si bien al gobierno argentino le resultó útil el apego con Rusia para tener presencia internacional frente a las diferencias que la distanciaron de las potencias occidentales, estos propósitos comunes no lograron ocultar el escaso y declinante intercambio comercial.

La alternancia política que se produjo en diciembre de 2015 trajo consigo cambios y continuidades en lo concerniente a la vinculación con China y Rusia. Durante la campaña electoral Macri cuestionó la “Asociación Estratégica Integral” como definición del estatus de las relaciones con China que heredó de sus antecesores. Empero, durante los primeros meses de su mandato, optando por una posición pragmática, se mostró favorable al mantenimiento de dicho nivel de vinculación aunque agregó que dicha Asociación Estratégica Integral debía ser “equilibrada”, lo cual implicaba el reconocimiento del carácter asimétrico del vínculo entre Argentina y China y el deseo de suavizar a corto plazo dicha asimetría estructural (Corigliano, 2018). Sin embargo, sostenemos que hubo un error de perspectivas al creerse que aliviar la dependencia para con China era una posibilidad tangible. En esta dirección, Oviedo (2018) nos dice que Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino aunque el gobierno de Xi Jinping mantuvo una alta injerencia en la economía argentina.

Como lo remarca Oviedo (2018) del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando la coalición Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por el gobierno anterior; sin embargo, la diplomacia presidencial supo superar la discordia. Ambos presidentes acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington (2016), la Cumbre del G-20 en Hangzhou (2016), y la visita del presidente Macri a China (2017) (Oviedo, 2018).

La administración macrista percibió la posibilidad de que China pudiera utilizar su presencia financiera o la amenaza de interrumpir la compra de soja argentina como armas de presión; por ello, no desatendió los vínculos con el país asiático y concibió al financiamiento chino como un mal necesario para acelerar la modernización del país. Más bien, la gestión de Cambiemos se propuso suavizar la dependencia china incrementando el bajo valor agregado de las ventas locales al mercado chino, diversificando las fuentes de financiamiento e inversión, etc. Debemos destacar que la diversificación de las fuentes de financiamiento en parte fue posible gracias a la resolución de la cuestión con los *holdouts* y la consiguiente vuelta al sistema financiero internacional.

Otros puntos de tensión en la relación bilateral giraron en torno a la instalación de una Estación Espacial dependiente del ejército chino en la Provincia de Neuquén⁵, la cual se justificó para el monitoreo del lado oscuro de la luna, aunque sospechada de contar con

⁵ En el año 2014, Argentina formalizó un acuerdo a través del cual permitía el acceso de China para la instalación y construcción de una estación espacial -la primera fuera de su territorio- en la Provincia de Neuquén.

tecnología dual; y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Además, la nueva coalición gobernante consideró inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones al otorgar condiciones especiales a China en la contratación pública. Fue en la reunión de Hangzhou donde los dos gobiernos resolvieron el debate legal sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo y a través de un protocolo adicional al acuerdo originario quedó establecido el uso pacífico de la Estación; por otra parte, en Beijing, ambas partes también hicieron cambios al proyecto de las dos represas, pero no con respecto al artículo 5 del Convenio Marco (Oviedo, 2018).

Empero, no todo en las relaciones bilaterales fueron roces e intentos de resolver los mismos. Un párrafo aparte merece la participación de Mauricio Macri en el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional. En aquel entonces China planeaba extender la Franja y la Ruta hacia América Latina y necesitaba la colaboración de presidentes de la región en la reunión; por eso, no ha sido casualidad que Xi Jinping enunciara que “América Latina es la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI” durante la reunión bilateral con Macri (Oviedo, 2018). En carácter de presidente pro tempore de la Unasur, Macri logró colocar a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el punto seis del comunicado conjunto del Foro, para generar oportunidades de cooperación con la iniciativa china.

Como ya dijimos más arriba, en contra de las percepciones iniciales del gobierno de Cambiemos, la relación bilateral con el país asiático no se tornó más simétrica. Sin embargo, se destaca que el macrismo intentó impulsar una serie de medidas para reducir la vinculación asimétrica; un ejemplo de las mismas fue la eliminación de retenciones a los commodities (con excepción de la soja); la cual tuvo, entre otros objetivos, la intención de aumentar las ventas hacia China. Sin embargo, la quita de las retenciones a productos agrícolas, su mantenimiento sobre la soja y el proteccionismo chino, junto a otros factores estructurales, no favorecieron la expansión de las exportaciones argentinas.

El tema del déficit comercial también fue tratado durante la visita de Macri a China en mayo de 2017. Se destaca que, en diciembre de 2017, el gobierno chino redujo aranceles aduaneros de 32 productos importados desde la Argentina y acordó el protocolo para la exportación de carnes frescas y con hueso a China tras quince años de negociaciones bilaterales; de esta manera, China flexibilizaba su proteccionismo hacia los *commodities* argentinos y respondía a la liberalización comercial del presidente Macri (Oviedo, 2018).

A modo de balance, podemos afirmar, siguiendo a Oviedo (2018) que la Argentina de Macri cortó la dependencia de China y aumentó su autonomía, pero siguió dependiendo del capital internacional ya que durante la administración de Cambiemos además de renegociarse el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno nacional también recurrió a otras fuentes de financiamiento externo como los *swaps* chinos.

La administración Macri redujo la dependencia en el nivel bilateral, aunque no en el ámbito general de la política exterior. Oviedo (2018) señala que, a diferencia de otros países sudamericanos, el factor China se ha presentado en las dos administraciones analizadas como una de las causas del deterioro de la economía nacional ya que si bien los gobiernos analizados representaron dos estrategias de inserción diferentes, correspondientes a dos alianzas sociales diferentes, ambos demostraron continuidad en lo que respecta a la dependencia del financiamiento externo. Argentina no fue un país independiente, en términos financieros, en ninguna de las dos administraciones abordadas; esto si entendemos a la independencia tal como la entiende la Real Academia Española; es decir, como la “libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro”.

En lo concerniente a la relación con Rusia, la llegada de Macri implicó una continuidad de la Asociación Estratégica Integral inaugurada por Cristina Fernández. Si bien hubo diferencias entre Macri y Putin, algunas fueron superadas y otras no. Un ejemplo de segundo caso fue la desactivación del financiamiento de la construcción de la central hidroeléctrica Chihuidos a través del Banco Ruso de Desarrollo y Comercio Exterior a propósito de la tasa de interés, tema tratado en la Cumbre del G20 en 2016 (Miranda, 2018). Sin embargo, la mayor diferencia en materia de política exterior entre ambos países fue la situación doméstica de Venezuela. De todas formas, el choque de intereses políticos por un tercero no alteró el recorrido de la cooperación bilateral y la creencia compartida sobre el valor del multilateralismo.

A modo de conclusión de este capítulo se sostiene que si bien hubo una variación en las percepciones de los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri con respecto al rol que los poderes extrarregionales jugaban en el sistema internacional; en términos generales, la vinculación argentina con los mismos se mantuvo estable y no registró demasiados cambios. En simples términos, si bien hubo un claro cambio en las percepciones, este cambio no se vio trasladado al plano de las acciones.

IV. LOS VÍNCULOS CON LA REGIÓN

La vinculación entre Argentina y la región durante el periodo abordado en este análisis presenta ciertas regularidades, aunque también fluctuaciones y cambios. Para avanzar en este capítulo; en primera instancia investigaremos la cuestión de la integración regional de la mano del Mercosur e indagaremos sobre las percepciones que tuvieron del mismo los presidentes de la República Argentina, Cristina Fernández y Mauricio Macri. En segunda instancia, evaluaremos el vínculo bilateral Argentina-Brasil durante el periodo seleccionado; y en tercer lugar, analizaremos brevemente el posicionamiento de los distintos gobiernos sobre cuestiones claves en la agenda regional como Venezuela y Unasur. Creemos conveniente centrarnos en aquellos puntos de la agenda bilateral ya que nos permiten analizar comparativamente el impacto que las percepciones de los distintos gobiernos tuvieron sobre la política exterior.

Para comenzar con nuestro primer punto debemos mencionar que cuando abordamos la cuestión de la integración regional en América Latina podemos distinguir distintas “olas” dentro de este proceso. La primera oleada se desarrolló en los años 60 y 70; la segunda se produjo en los 90; la tercera se dió en los inicios del nuevo siglo; y por último, también podemos hablar de una cuarta oleada de integración regional que se desarrolló más recientemente, en la segunda década del nuevo siglo. En virtud de lo expuesto podemos ubicar al segundo gobierno de Fernández dentro de la tercera ola de regionalismos y al gobierno de Macri dentro de la cuarta.

La tercera ola de integración latinoamericana se encuadra en un contexto signado por los fracasos de las políticas económicas de los 90, las cuales tuvieron a su vez un gran impacto social y político; y la llegada de la marea rosa. En aquel contexto se produjo un cambio de orientación del Mercosur o un relanzamiento del mismo ya que si bien el Mercosur surgió en el marco del regionalismo abierto de la segunda ola el mismo fue transformando sus “objetivos” en base a los cambios regionales producidos. Por otro lado, la cuarta ola se desarrolló a partir de 2016, con el surgimiento de las nuevas derechas, y se caracterizó por su viraje hacia un regionalismo abierto recargado.

Suele señalarse que durante el contexto de los gobiernos del giro a la izquierda, el Mercosur experimentó una ampliación en sus contenidos de integración, incorporando dimensiones políticas y sociales a su agenda. Para esto, los factores ideacionales de los presidentes, que conformaron su concepción de la integración, fueron determinantes para instaurar un cambio de paradigma y un viraje conceptual, que redefinió al bloque hacia un carácter más socio-político.

Destacamos que durante los años del kirchnerismo, el eje de la integración regional tuvo al Mercosur como actor central y que; a su vez, en aquel contexto histórico, tanto Argentina como otros miembros del Mercosur, lo utilizaron como un mecanismo de negociación conjunta para limitar las pretensiones norteamericanas (Simonoff, 2016). En este sentido, el Mercosur, por ejemplo, fue una plataforma de rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas durante la presidencia de Nestor Kircher.

A pesar de la existencia de ciertos matices, podemos sostener que a lo largo de los tres kirchnerismos el Mercosur fue percibido como una herramienta clave para mejorar la posición argentina frente a las presiones externas; y que, a su vez, a esto se le sumaron otras “funciones”, tales como la inserción económica comercial, la autonomía, la concreción de los objetivos del modelo de desarrollo propuesto, entre otros.

Concentrándonos en el segundo gobierno de Cristina Fernández, señalamos que el Mercosur fue el organismo más importante durante la etapa del cristinismo. Durante éste periodo, el bloque fue percibido como un espacio propicio para ampliar mercados comerciales como así también como un marco favorable para entablar negociaciones con terceros (Zelicovich, 2011). Esto se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que durante la administración de Cristina Fernández - y en contraposición con la administración de Mauricio Macri - se reiteró la “vocación de unidad” a la hora de negociar acuerdos comerciales con terceros Estados.

Algunos analistas como Zelicovich (2011) sostienen que el lugar que el Mercosur adopte en la política exterior argentina depende de la estrategia de inserción⁶ del gobierno de turno. El bloque se posicionó como una herramienta para entablar las relaciones con terceros, y en cierto modo también como vía para el aumento de la autonomía (o reducción de la vulnerabilidad). Zelicovich (2011) sostiene que a pesar de que el Mercosur fue el organismo más importante en los tres kirchnerismos en general, existieron ciertos matices. Durante el gobierno de Fernández y sobre todo a partir de 2009⁷ el mismo perderá de cierta forma centralidad; en parte, por la aparición de la Unasur así como también por la frialdad que caracterizó a la vinculación con Brasil durante aquellos años en comparación con el periodo inmediatamente anterior.

⁶La autora entiende por estrategia de inserción el conjunto de las relaciones centrales a partir de las cuales el país interactúa en el sistema internacional, acorde a los objetivos de su política exterior (Zelicovich, 2011).

⁷Detrás de ello se encuentra el extendido conflicto con el sector agropecuario a lo largo de 2008, y el estallido de la crisis financiera internacional a finales de tal año.

Avanzando con nuestro análisis resaltamos que un segundo punto importante a tratar para comprender la vinculación de Argentina con la región durante el periodo seleccionado es la relación bilateral con Brasil debido a la relevancia que históricamente el mismo tiene en la configuración de la política exterior argentina. En este caso, nos encontramos con que desde los comienzos del kirchnerismo la preferencia de Argentina por Sudamérica fue una de las características de su perfil relacionamiento externo; empero, las relaciones con las distintas unidades políticas no fueron uniformes.

En relación con lo mencionado, Miranda (2015) señala que Argentina decidió privilegiar la integración regional a través de espacios multilaterales, y en menor medida mediante las relaciones bilaterales con los países sudamericanos; y que, a su vez, estas relaciones bilaterales no tuvieron la misma intensidad porque el gobierno argentino aplicó una política selectiva, lo cual significó sobrevalorar a algunos países y subvalorar a otros. De esta forma, Argentina, por la coyuntura y sus interlocutores, tuvo una intensa actividad internacional con Brasil, Chile y Venezuela; y no así por ejemplo con Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay (Miranda, 2015).

Adentrándonos en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, debemos señalar que tal como remarca Actis (2015) la interacción bilateral entre Argentina y Brasil atravesó desde el año 2011 una etapa de baja intensidad relativa. Entre los años 2011 y 2014 se observa una marcada retracción de los principales indicadores que sustentaron la mayor aproximación entre Brasil y Argentina ya que si comparamos éste periodo con el periodo inmediatamente anterior, la evidencia señala que el vínculo entre Cristina Fernández y Dilma Rouseff careció de la intensidad que tuvo la relación bilateral del matrimonio Kirchner y Lula da Silva (Actis, 2015).

Tras el cambio en la cúpula de poder brasileña las relaciones bilaterales sufrieron un deterioro. La creciente conflictividad, producto por un lado de las políticas de restricción tomadas por el gobierno argentino que afectaron tanto al comercio como a las inversiones, como así también el menor crecimiento brasileño y su búsqueda de un acuerdo birregional con la Unión Europea, se vio potenciada por las declaraciones del gobierno argentino respecto a la calificación de la República Popular China como socio estratégico (Lewkowics, 2015). Actis (2015) señala que el deterioro relativo del vínculo bilateral puede explicarse en parte por los cambios en el escenario internacional. En este sentido, este debilitamiento del vínculo no se debió a la estrategia de divide y reinarás de Washington; es decir, no fue el Tio Sam quien se entrometió sino más bien la cola del dragón asiático (Actis, 2015). La evidencia señala que la mayor influencia internacional de China produjo una mayor

propensión de Brasil a interactuar en el plano global muchas veces en detrimento del plano regional.

Pasando a la tercera cuestión a analizar en este capítulo, el posicionamiento de los distintos gobiernos sobre cuestiones claves en la agenda regional como Venezuela y Unasur; es preciso recordar que en el año 2008 se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, más conocida por sus siglas como Unasur. Esto constituyó un paso importante para la articulación sudamericana, ya que se trató de un foro político regional independiente de la Organización de Estados Americanos.

En sus inicios, Argentina desconfiaba de dicho organismo, dado que el mismo iba a contribuir a acentuar la hegemonía brasileña en la región sudamericana. Ahora bien, aunque en 2004 Kirchner manifestó sus desacuerdos con el proyecto, en 2008 fue elegido como el Primer Secretario General de Unasur. Con esta designación, Brasil esperaba superar la desconfianza argentina frente al organismo a través del empoderamiento de uno de sus principales líderes políticos, y definitivamente consiguió tal objetivo. De esta forma, Argentina, tras ciertos titubeos iniciales, terminó alineándose con la estrategia de inserción internacional brasileña.

Para Cristina Fernandez de Kirchner la Unasur representó un punto de inflexión y fue percibido como una oportunidad para modificar el perfil de la matriz de relacionamiento vigente. Efectivamente el nuevo bloque presentaba una serie de características novedosas respecto de los esquemas previos como por ejemplo: la afirmación de una identidad sudamericana (que daría lugar a un proceso de “sudamericanización” de la integración); la adopción de agendas de cooperación no jerarquizadas que abarcaran cuestiones económicas, pero también políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc; y la preeminencia de un esquema de inserción internacional entre los Estados miembros que priorizaría, entre otras cosas, a los mercados regionales por sobre los globales y la negociación conjunta frente a terceros (Comini & Frankel, 2017).

Tanto el Mercosur como la más reciente Unasur fueron instrumentos que ayudaron a Cristina Fernández a reafirmar su postura de la defensa de la autonomía de la región y a evitar la injerencia de los Estados Unidos en la resolución de controversias entre los miembros del bloque. Sin embargo, como dijimos más arriba, el surgimiento de la Unasur hizo que el Mercosur perdiera parte de la centralidad que le había sido otorgada durante las etapas previas del kirchnerismo. A medida que fue avanzando en su mandato, Cristina Fernández de Kirchner le otorgó mayor importancia a otros foros de nivel internacional como el G20 y a la Unasur a nivel regional, con especial énfasis en la relación bilateral con Venezuela

iniciada por su marido. La Argentina se considera entonces como un actor que tiene o pretende tener relaciones comerciales globales en los que incluye obviamente al Mercosur pero con decisiones autónomas.

En cuanto a Venezuela, consideramos que el gobierno de Fernández percibió al país bolivariano como un fiel compañero y en sintonía con su alejamiento con Washington profundizó su acercamiento a Venezuela llegando el vínculo bilateral a alcanzar una intensidad inédita. Así, Venezuela constituyó una pieza fundamental en la intención de emprender una política exterior autonomista que discrepaba con los designios de la potencia hegemónica. Esto entendiendo que según Puig (1980), la prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autónoma⁸.

Destacamos que en el plano estrictamente comercial la relación con Venezuela arrojó resultados favorables ya que la mayor parte de las importaciones venezolanas de Argentina estuvo concentrada en bienes industrializados manteniendo Buenos Aires una balanza comercial favorable. Además, Venezuela fue el único comprador de bonos post-default y también fue uno de los pocos países dispuestos a invertir en petróleo y lácteos en el mercado argentino. Empero, el estrecho vínculo con Venezuela trajo fricciones en las relaciones con otros países, como por ejemplo con Brasil.

Durante los noventa, el vínculo con Caracas tuvo escasa relevancia política. Si bien Chávez intentó impulsar una relación más cercana con la Argentina durante los últimos años de la década del noventa fue recién “con el gobierno de Néstor Kirchner (...) que las relaciones alcanzaron su más alto nivel” (Sanjuán, 2008, p. 168). El vínculo Miraflores-Casa Rosada descansó sobre un conjunto de principios – respeto de la democracia, Derechos Humanos.; libertad de elegir el modelo de desarrollo; cuestiones sociales; visión crítica de Estados Unidos y del rol de los organismos multilaterales de crédito; prioridad de la integración regional, complementariedad y solidaridad, respeto mutuo y reciprocidad (Lorenzini, 2017). Esto se visualizó en el hecho que pensaron la complementariedad como una idea guía para atender sus intereses más urgentes: la búsqueda de socios comerciales para aumentar las exportaciones; de socios políticos que apoyaran la posición argentina en el proceso de renegociación de la deuda con el FMI y el reclamo por Malvinas, y de socios energéticos que

⁸ En relación con esto último queremos remarcar que si bien la discusión teórica sobre la dicotomía autonomía-desarrollo adentrado el siglo XXI podría parecer anacrónica para analizar la política exterior argentina; la misma, nos brinda elementos necesarios para comprender la vinculación con la región durante el segundo gobierno de Cristina Fernández y el gobierno de Mauricio Macri entendiendo que; tal como Morasso y Pereyra Doval (2019) lo señalan “los vínculos con el Sur en las lógicas de inserción internacional autónomas son proclives a ser más cooperativos que en las lógicas dependentistas, donde las relaciones horizontales tienden a ser más laxas y distantes” (p. 375).

podieran ayudarla a resolver los problemas emergentes en esta área. Argentina necesitaba garantizar la seguridad energética mientras que Venezuela necesitaba alcanzar la soberanía alimentaria (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007).

Si bien el vínculo bilateral Argentina-Venezuela fue estrecho durante los tres kirchnerismos; episodios tales como el valija gate, la nacionalización de Sidor⁹ y las sospechas de pagos de coimas¹⁰ para que las empresas argentinas ingresaran al mercado venezolano se constituyeron como puntos de tensión durante el cristinismo.

Pasando ahora a centrarnos en la administración de Mauricio Macri es menester señalar que con la llegada de la nueva derecha, el Mercosur social y productivo quedó atrás y se abrió paso, otra vez, al Mercosur comercialista. En la Primera Cumbre del Mercosur como presidente, Macri afirmó “veo en el Mercosur un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con el mundo” (Macri, 2016). Empero, si bien puede considerarse que el Mercosur estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico, el nuevo rumbo internacional, obligó al gobierno a poner mayor énfasis en la reactivación del mismo.

Con la administración de Cambiemos; el Mercosur, que había sido percibido como el principal instrumento de inserción internacional de la Argentina con posterioridad a la crisis de 2001, perdió esa gravitación (Simonoff, 2016). Con Cambiemos, el Mercosur se volcó a un rol más parecido al que había ocupado en los noventa cuando fue percibido como una puerta de acceso a la globalización.

Durante la estadía de Mauricio Macri en la Casa Rosada, el Mercosur fue percibido como “una oportunidad más” y ya no como la principal, ya que tal como lo señaló la Ministra de Exteriores al comienzo de la gestión de Cambiemos:

“Hay que ver las cosas que sirven a la Argentina y usar el trampolín que las distintas asociaciones tienen. Mercosur, Unasur, Unión Europea, Estados Unidos, China, África, el Pacífico, todas son oportunidades para Argentina. El objetivo es que Argentina pueda trabajar bien y conectada

⁹ En 2008, la RBV expropió y nacionalizó empresas. Entre ellas, Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) del grupo Techint; 3 del grupo Rocca en el mismo sector: Techint Tubo de Acero de Venezuela, Materiales Siderúrgicos y Complejo Siderúrgico de Guayana.

¹⁰ En 2010 el Defensor del Pueblo argentino, denunció el pago de comisiones del 15% en contratos de empresas argentinas que exportaban a Venezuela a través de Palmat International (Miami) y Palmat Intertrade (Panamá). Por la falta de transparencia en la gestión de contratos y por las declaraciones off de record de algunos empresarios es que se sospecha que para ingresar al negocio se pagaban coimas.

por el mundo se abran nuevos planos que den mayor trabajo a la gente”
(Malcorra, 2015, s/n).

Por otro lado, Mauricio Macri también postuló a la región latinoamericana como un espacio primordial de la política exterior; empero, a diferencia de la gestión peronista en la que la integración con los países vecinos se configuró como una herramienta para alcanzar la autonomía y contrabalancear la globalización percibida como asimétrica, el gobierno de Cambiemos impulsó un rediseño de la integración como plataforma para insertarse en los mercados globales, generar confianza internacional para la atracción de capitales y para potenciar el carácter exportador de commodities a través de la reducción de barreras arancelarias (Frenkel, 2016). En este nuevo contexto, la definición de Argentina como una parte constitutiva de la “Patria Grande” y el Sur Global fue considerada impropia y anacrónica. Macri, partiendo de una percepción positiva de la globalización, postulaba una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de globalización; en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento de la misma del kirchnerismo, que fueron percibidas como retrovisores que no permitían mirar al futuro (Russell & Tokatlian, 2016).

En el seno del Mercosur, un punto transversal a las dos administraciones que merece consideración es la cuestión de la negociación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, la cual permaneció en el estadio de negociaciones abiertas por más de 20 años. En este caso, la gestión de Cambiemos representó un ajuste y un cambio con respecto de la política exterior del gobierno kirchnerista. Si bien las gestiones de Néstor y Cristina nunca rechazaron de plano la idea de firmar el acuerdo, lo cierto es que el tratado no figuraba entre las prioridades de la política exterior kirchnerista especialmente porque Europa no estaba dispuesta a ceder en el proteccionismo de su Política Agraria Común y porque Argentina buscaba proteger determinados sectores de la industria local (Frenkel, 2016). En contraposición con esto, desde la óptica de Cambiemos la consolidación del acuerdo representaba un gran avance en la idea de “volver al mundo”; recomponiendo las relaciones como Occidente, y una gran oportunidad para que Argentina se convirtiera en el “granero del mundo”.

En lo concerniente a la integración regional, también es menester remarcar que durante la gestión de Mauricio Macri se produjo un acercamiento a la Alianza del Pacífico. En esta dirección Frenkel (2016) nos recuerda lo que ya señalamos más arriba al sostener que durante la administración de la coalición Cambiemos, la integración regional se situó en la estrategia internacional del nuevo gobierno como una herramienta fundamental para la proclamada “vuelta al mundo” y en este sentido la Alianza del Pacífico se transformó en el modelo de regionalismo a seguir; centrado en las agendas comerciales y económicas, y

orientado fundamentalmente a la vinculación con el mundo globalizado más que a consolidar los vínculos regionales.

Durante el macrismo se percibió que mediante el impulso de un acercamiento hacia Chile, junto a Colombia, Perú y México, se marcaría una ruptura con el pasado. La Alianza del Pacífico se convirtió en un instrumento de ruptura con el eje bolivariano y un alejamiento de la Unasur que era percibida como un subproducto de las estrategias de Bolivia, Ecuador y Venezuela. En julio de 2016, Argentina se transformó en miembro observador de la Alianza; y en la primera intervención como país observador, Mauricio Macri dijo “tras muchos años de una economía cerrada, debemos adoptar una transición ordenada y no crítica en la integración de Mercosur, espero en breve con la Alianza del Pacífico, y después con el mundo entero” (Página 12, 2016, s/n).

A modo de hipótesis y siguiendo a Simonoff (2016) señalamos que el ingreso a la Alianza del Pacífico y el acuerdo entre el bloque regional y la Unión Europea fueron percibidas por el gobierno de Mauricio Macri como estaciones intermedias para acceder a la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (conocida por sus siglas en inglés como TTIP) y para el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TTP). Estos últimos dos procesos fueron enmarcados por algunos autores (Actis & Busso, 2017) dentro del regionalismo del siglo XXI; concepción que se utiliza para designar a los procesos de integración propios de este siglo que han tenido como objetivo llenar “el vacío entre las normas del siglo XX y las necesidades del comercio del siglo XXI”.

Así, siguiendo a Actis & Busso (2017), sostenemos que en la región, la crisis de los gobiernos de izquierda y el retorno de gobiernos de índole liberal o conservadora provocó una disminución de la fortaleza del regionalismo posliberal y una paulatina aceptación y convencimiento en gran parte de las elites regionales de que el retorno al regionalismo abierto, ahora aggiornato bajo las premisas del regionalismo del siglo XXI, era el camino a seguir. Ahora bien, la crisis de la globalización, que como ya hemos señalado se manifestó en episodios tales como el ascenso de Trump y el Brexit, alteró el mapa de la integración regional y frente a este panorama se habló de “regionalismo desconcertado” (Actis & Busso, 2017). Este contexto adverso obligó al gobierno a poner mayor énfasis en la reactivación del Mercosur.

Desde su campaña electoral Mauricio Macri y su equipo ha puesto énfasis en la cuestión relativa a reactivar el Mercosur procediendo a la flexibilización del mismo con la finalidad de aggiornarlo a las necesidades del siglo XXI; sin embargo, destacamos que fue ante el nuevo escenario de mayor proteccionismo por parte de Estados Unidos que el gobierno argentino

decidió “postergar” el trabajo con ese país y darle “prioridad” al acuerdo Mercosur-Unión Europea. Lo fundamental de este acuerdo era el interés del presidente argentino por reforzar los tradicionales lazos con Europa volviendo a hacer de Argentina el “granero del mundo”, esta vez mediante un acuerdo celebrado en el seno del organismo regional.

Ya pasando a nuestro segundo tema de interés, la vinculación con Brasil, resaltamos que en las fases iniciales del impeachment a Rousseff el gobierno de Macri declaró su apoyo pero se distanció de involucrar dicho procedimiento a un golpe de estado, como lo hizo el bloque bolivariano, al considerar dicha clasificación como “imprudente”. Cuando el proceso avanzó con la suspensión de Rousseff y se produjo el reemplazo por su vice, Michel Temer, el gobierno argentino continuó en la misma línea mostrándose a favor del respeto al proceso institucional. En resumidas cuentas, el gobierno de Mauricio Macri se manejó con prudencia ante la crisis económica y político institucional que provocó la sustitución de Rousseff por Temer y con la llegada de Temer al Palácio do Planalto, Macri encontró un interlocutor regional que coincidió con su agenda aperturista.

Tanto Macri como Temer asumieron con un discurso refundador y rupturista que prometía sacar a sus países de las políticas populistas perpetradas por las gestiones anteriores y abrazar una agenda basada en el acercamiento político comercial a Estados Unidos y Europa. La retórica de abrirse al mundo apareció en ambos casos como un apéndice fundamental de un nuevo modelo de inserción internacional y desarrollo nacional que colocaba al mercado como el principal ordenador de las relaciones sociales (Frenkel, 2016). La llegada de estos dos mandatarios constituyó, además, una de las principales expresiones del agotamiento del periodo de los gobiernos de izquierda en América Latina (Moreira, 2017).

Como ya hemos señalado, en el campo de la integración regional, este cambio en las cúpulas de poder de Argentina y Brasil supuso un retorno al regionalismo abierto; y en este contexto, el Mercosur buscó ser reconfigurado como un mecanismo útil para captar nuevos mercados. La idea compartida era la de “flexibilizar” el Mercosur y utilizarlo como plataforma de apoyo de una política exterior que promovía el acercamiento a la Alianza del Pacífico y a la Unión Europea. Destacamos también que ambos gobiernos tuvieron una percepción optimista del ámbito externo, sosteniendo que sus antecesores habían perdido oportunidades de inserción comercial como consecuencia de distorsiones ideológicas.

Por su parte, si bien Dilma Rousseff ocupó la presidencia de la nación de la mano del Partido de los Trabajadores, no podemos divisar a los trece años del PT como un todo homogéneo sino que más bien debemos comprender que existieron matices entre los ocho

años del gobierno de Lula, el primer gobierno de Dilma y la última experiencia de ésta. Como ya señalamos más arriba, durante el mandato de Dilma las relaciones bilaterales tuvieron una baja intensidad relativa; el arribo de Macri a la Casa Rosada no implicó un relanzamiento de la relación entre Argentina y Brasil pero sí fue con la llegada de Temer al Palacio del Planalto que se generó un terreno fértil para la reactivación del vínculo.

La reivindicación del proceso de globalización, de la liberalización del comercio, así como un realineamiento con Estados Unidos, constituyeron parte de los fundamentos de la estrategia de inserción internacional de los gobiernos de Macri y Temer. Sin embargo, al poco tiempo las perspectivas iniciales chocaron de lleno con los cambios producidos en el escenario político-económico internacional que pusieron en jaque la metanarrativa ideológica de la globalización liberal; como la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la victoria de Trump en Estados Unidos (Frenkel & Azzi, 2018). A su vez, el gobierno de Macri tuvo que enfrentarse a otro escenario inesperado, la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones del 28 de octubre de 2018.

Si bien las relaciones entre Argentina y Brasil en este nuevo periodo empezaron con el pie izquierdo. Cabe señalar que entre el 30 de noviembre y el 1ero de diciembre de 2018, se realizó en Argentina la Cumbre del G20, y aunque Bolsonaro todavía no había asumido, su presencia era una posibilidad. No obstante, el presidente electo no participó del evento y solo se contó con la presencia del presidente saliente, Michel Temer. Debido al fuerte sesgo presidencialista característico de la forma de gobierno de los países del Cono Sur, la ausencia fue leída como la manifestación de una posible distancia con Argentina, que podría estar relacionada con la falta de prioridad que Argentina y el Mercosur significarían para Bolsonaro.

También es preciso recordar que Mauricio Macri tampoco acudió a la toma de posesión de Bolsonaro, el 1ero de enero de 2019. Su ausencia en la ceremonia generó una serie de especulaciones dentro de la prensa internacional; entre ellas, que Macri no quería ser visto al lado de la figura de un ex militar por el rechazo que esto generaría sobre la opinión pública nacional, fuertemente reacia a la presencia de una figura militar en la política. Por último, otra decisión que pareció resonar el vínculo Buenos Aires-Brasilia, fue el hecho de que el primer viaje de Bolsonaro no haya sido a Argentina sino a Chile.

Al fin y al cabo, las políticas exteriores de Mauricio Macri y la de Jair Bolsonaro tuvieron más similitudes que diferencias. En este sentido podemos mencionar brevemente varias semejanzas en la política exterior que buscaron llevar ambos dirigentes. En primer lugar, ambos pretendieron impulsar un cambio con respecto a sus antecesores; en segundo lugar,

ambos fueron ubicados dentro de la tradición conservadora-liberal; en tercer lugar, ambos prestaron una mayor atención a la dimensión económica/financiera de la política exterior en contraposición con sus antecesores quienes pusieron el foco más bien en la dimensión social y política. Por último, ambos han reafirmado la necesidad de no seguir mirando sólo hacia adentro de América Latina, sino más bien de buscar nuevas oportunidades fuera de la región.

Por último, con respecto a la Unasur y Venezuela debemos mencionar que en contraposición con el kirchnerismo, el macrismo tuvo una concepción pesimista de la Unasur percibiéndolo como un bloque altamente ideologizado. En esta dirección autores como Urrutia (2019) destacan que:

“La Unasur se originó en momentos de auge de los gobiernos que conformaban el llamado “eje bolivariano” y que promovían el socialismo del siglo XXI sirviendo de foro para la construcción institucional de dicho proyecto político en nuestra región. Por lo anterior, no es exagerado señalar que desde su creación estuvo marcada por la ideologización y sirvió de instrumento para la proyección continental del “bolivarianismo”, el cual, en el plano internacional, defendía la creación de un mundo pluripolar para enfrentar la hegemonía estadounidense, hacerle sombras a la OEA e intentar fracturar el sistema interamericano. En conclusión, fueron muy pocos los avances que se registraron en materia de integración económica” (p. 4-5).

La percepción negativa que el gobierno de Mauricio Macri tuvo de este organismo estuvo también intrínsecamente relacionada con el hecho de que el mismo fue un actor relevante a la hora de abordar la cuestión venezolana; ya que sin lugar a dudas, uno de los reveses más importantes de Unasur fue su ineficacia en resolver la crisis de gobernabilidad en Venezuela. Fue así como en abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en el organismo por tiempo indefinido debido a la falta de resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización. A partir de ese momento varios países anunciaron su salida definitiva; en el caso argentino, esta se materializó en abril de 2019.

Evidentemente la agudización de la crisis venezolana tuvo un efecto perjudicial para algunos mecanismos de la diplomacia multilateral sudamericana pero su consecuencia más visible fue la implosión de Unasur. Finalmente, en lugar de la Unasur, en 2019 se estableció el Foro

para el Progreso de América del Sur (Prosur). El mismo fue caracterizado como una opción más pragmática, desideologización, eficaz, abierta al mundo y a la globalización.

Algunos teóricos como Ominami (2021) cuestionaron si el Prosur fue una suerte de revancha ideológica planteando que él mismo buscó reemplazar a la Unasur en una clave más conservadora. Ominami (2021) plantea que el organismo, a dos años de su puesta en marcha, ha revelado resultados poco satisfactorios. En esta dirección, se destaca el silencio sobre lo ocurrido en Bolivia en noviembre de 2019 y las graves violaciones de derechos humanos producidas en Chile y Colombia. A su vez, si bien los fundadores del Prosur se mostraron decididos a buscar una solución a la crisis venezolana remarcamos que la Operación Cúcuta¹¹ fue un fracaso internacional.

Cabe señalar que el vínculo bilateral con Caracas sufrió un gran deterioro durante la administración de Cambiemos ya que la Argentina de Cambiemos calificó al régimen venezolano como antidemocrático. En relación con esto último, el gobierno Argentino se mostró decidido a excluir a Venezuela del bloque regional solicitando la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur¹².

Desde el comienzo de su mandato, el gobierno de Mauricio Macri libró una batalla contra el gobierno de Nicolás Maduro que terminaría siendo contradictoria con su propuesta de desideologizar la política exterior¹³. La confrontación con Caracas respondía a dos motivaciones principales: por un lado, dar señales claras - en especial a Estados Unidos y a los actores económicos y financieros - del nuevo realineamiento internacional de Argentina; y por el otro, correr a Venezuela del Mercosur para lograr flexibilizar el organismo (Azzi & Frenkel, 2018).

¹¹ La Operación Cúcuta tuvo lugar el 22 de febrero de 2019. Es cierto, el Prosur todavía no existía formalmente, pero su creación había sido ya anunciada por el presidente colombiano. La idea era acompañar el ingreso de ayuda humanitaria desde la frontera entre Colombia y Venezuela, provocando un impacto tan fuerte en el Ejército Bolivariano que precipitaría la caída de Nicolás Maduro. Juan Guaidó, reconocido por medio centenar de países como «presidente encargado», podría hacer así su entrada triunfal en Venezuela acompañado por Duque y Piñera, además del paraguayo Mario Abdo Benítez. Pero no solo no se produjo la esperada desertión masiva en las filas del ejército, sino que ni siquiera se logró hacer ingresar la ayuda. De acuerdo con las informaciones de prensa, no más de 60 soldados venezolanos se asilaron en Colombia. Al final del día, Maduro, de quien se decía que «tenía los días contados», terminó fortalecido, mientras que los protagonistas de la operación debieron deshacerse en explicaciones.

¹² El Protocolo de Ushuaia fue firmado el 24 de julio de 1998 en la ciudad argentina de Ushuaia por cuatro países Miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y dos Estados asociados (Bolivia y Chile) reafirmando el compromiso democrático del bloque. Allí se estableció la *Cláusula Democrática* que determina la posibilidad de exclusión del bloque de cualquier Miembro ante quiebre del orden democrático.

¹³ Como enfatizan Frenkel & Azzi (2018) Venezuela constituía un socio comercial ampliamente favorable para la Argentina.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo, sostuvimos que las percepciones tuvieron una gran importancia como variable explicativa de la política exterior durante las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Lo desarrollado en los capítulos anteriores constata que las percepciones fueron fundamentales para el diseño de la política exterior; ya que como vimos la política exterior es la resultante de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional (Miranda, 1988).

Retomando la definición de Miranda (1988) entendimos a las percepciones como una representación simbólica de cómo se ve al mundo y cómo se valora a los otros actores que están en el mundo que repercute en la actitud que determinado gobierno toma frente al mundo. En los casos trabajados, las cosmovisiones de los distintos gobiernos partieron de una lectura positiva o negativa del sistema internacional y, en base a la misma, determinaron el rol que la Argentina podría desempeñar en el mundo. Así, a lo largo de este trabajo determinamos que el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner partió de una lectura negativa del sistema internacional y de la globalización; y que en contraposición con la cosmovisión peronista, el gobierno de Mauricio Macri partió de una lectura positiva.

Las lecturas que los distintos gobiernos realizaron del sistema internacional y de la globalización repercutieron en la elaboración de la política exterior. Por un lado, durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, el escenario internacional fue concebido como un ámbito de hostilidad para el desarrollo del país; ya que a diferencia de los 90, la visión kirchnerista tuvo una concepción negativa de la globalización y de la vinculación con norteamérica por lo cual ya desde los inicios del kirchnerismo se intentó emprender una política exterior autonomista y pro-latinoamericana.

El gobierno de Mauricio Macri, por su lado, comenzó retomando visiones más favorables del sistema internacional. Con Macri la intención de emprender una política exterior autonomista fue abandonada y la globalización fue entendida como un proceso irreversible en el cual la Argentina debía reinsertarse. Fue así que, partiendo de una concepción favorable del proceso de globalización, el gobierno de Cambiemos proclamó la necesidad de “volver al mundo” y desideologizar la política exterior (Frenkel, 2016).

No es menos cierto que existieron *misperceptions* o “percepciones erróneas” las cuales se originaron sobre la base de información no objetiva o no acorde a la realidad. Estas *misperceptions* condujeron a la toma de decisiones equívocas o poco convenientes en

materia de política exterior. Podemos nombrar varios ejemplos de estas “percepciones erróneas” como la percepción kirchnerista de que la llegada de Obama a la Casa Blanca constituiría una oportunidad para renovar el diálogo con Washington o la percepción cambiemista de que el Partido Demócrata continuaría en el poder con Hillary Clinton en la presidencia.

A la hora de realizar el recorte temporal, como señalamos, nos centramos en el segundo gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner y el gobierno de Mauricio Macri ya que colocar el foco en estas administraciones nos permitió estudiar los cambios producidos en materia de política exterior en base a las percepciones ya que el sistema internacional se mantuvo sin grandes modificaciones. Frente a esto, la pregunta que nos hicimos fue: ¿por qué los actores tienen diferentes percepciones y toman decisiones diferentes cuando están expuestos a una misma situación?

Para poder darle una respuesta a esta pregunta intentamos comprender ciertas particularidades de los dos gobiernos. Por un lado, nos encontramos con que el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se englobó en lo que suele denominarse como “giro a la izquierda” o “ascenso de la marea rosa” y en este contexto fue que se planteó la búsqueda de una identidad latinoamericana basada en la noción de “Patria Grande”. Fernández de Kirchner fue elegida democráticamente a fines de 2007 para luego ser reelecta en 2011 con el 54,11% de los votos; asumiendo, en gran medida, con una agenda cuyos lineamientos principales ya habían sido marcados por su marido; sobre todo en lo que respecta al valor de los vínculos con América Latina y al distanciamiento de los Estados Unidos.

La percepción del “enemigo externo” representado en el sistema financiero internacional y en sus principales actores y las necesidades domésticas siguieron dominando la agenda durante el segundo gobierno de Fernández, a pesar de que Argentina ya se había recuperado de la crisis posterior a diciembre de 2001 y el kirchnerismo ya había consolidado su base de poder.

Por otro lado, a diferencia del gobierno de Cristina Fernández, que ha sido englobado dentro de lo que conocemos como “giro a la izquierda”, la gestión de Mauricio Macri fue englobada dentro de lo que se conoce como “nuevas derechas”. Estos gobiernos del “giro a la derecha” tuvieron una visión positiva y optimista de la globalización, en contraposición con la gestión kirchnerista.

Como señalan Russell y Tokatlian (2016), Mauricio Macri asumió la presidencia de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015 tras ganar las elecciones en segunda vuelta por un

estrecho margen de 2,68% y su victoria se sentó sobre la base de un discurso que proponía poner fin al kirchnerismo, unir a los argentinos, renovar la política y sacar al país de su “aislamiento internacional”. En la agenda de la nueva administración se habló de un giro de 180 grados con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental) que apuntaba a una orientación más “occidentalista” o “globalista” que la que llevó adelante Cristina Fernández de Kirchner.

En cuanto al vínculo con Estados Unidos, y siguiendo la tipología de Russell y Tokatlian (2008), identificamos que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner llevó adelante un modelo de *oposición limitada*; mientras que el gobierno de Mauricio Macri se posicionó más cerca del modelo de *acomodamiento*. Éstos distintos modelos de relacionamiento se gestaron de acuerdo con las percepciones que los distintos gobiernos tuvieron sobre cómo debería ser la vinculación ideal con los Estados Unidos y por qué.

El vínculo con Norteamérica durante la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por un patrón recurrente de crisis-intento de recuperación sin llegar a la ruptura (Busso, 2015). Ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, en el ámbito multilateral Argentina no optó por un perfil de voto anti-estadounidense; es por ello que según Busso (2015) nunca se llegó a una ruptura. Por su parte, durante la administración de Mauricio Macri, el vínculo con Estados Unidos se transformó en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos y la llave fundamental en la tan proclamada “vuelta al mundo”. Bajo la gestión Cambiemos se reforzaron los gestos de acercamiento y se evitó en todo momento el conflicto con las grandes potencias occidentales.

Con respecto a China y Rusia, como ya señalamos, durante el cristinismo Argentina se constituyó como uno de los países periféricos que encaminó las relaciones bilaterales con China y Rusia para tratar de encontrar fortaleza política ante Estados Unidos. Mientras que la relación con Washington se complejizaba, paralelamente, las relaciones con las otras dos potencias extrarregionales se profundizaron. La administración de Cristina Fernández de Kirchner percibió que ambos países jugarían un rol importante en el nuevo mundo multipolar; y que consiguientemente, el estrechamiento de los vínculos bilaterales generaría un contexto propicio para que Argentina logre la autonomía nacional.

Por su parte, si bien hubo una variación en las percepciones de los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri con respecto al rol que los poderes extrarregionales no occidentales jugaban en el sistema internacional; en términos generales, la vinculación argentina con los mismos se mantuvo estable y no registró demasiados cambios. En

resumen, si bien hubo un claro cambio en las percepciones, este cambio no se vio trasladado al plano de las acciones.

Por último, la vinculación entre Argentina y la región, durante el periodo abordado, presentó ciertas regularidades, aunque también fluctuaciones y cambios. Ciertamente, las percepciones de los distintos gobiernos jugaron un rol clave en la concepción que los mismos tuvieron de la integración regional. Por un lado, el cristinismo tuvo una visión defensiva de la integración, concibiéndola como un mecanismo de defensa frente a un orden internacional adverso. Por el otro lado, el macrismo percibió a la misma como un proceso mediante el cual Argentina podría insertarse de una mejor manera en el mundo globalizado que presentaba ciertos beneficios que debían ser aprovechados. Así, como lo menciona Reutemann (2018), la integración fue interpretada como un instrumento que perseguía fines diferentes; en el primer caso, un baluarte de defensa y una integración inteligente que debía sortear los términos injustos impuestos por el primer mundo; y en el segundo caso, una integración como plataforma para el acceso a los mercados internacionales, con vocación globalista y con la búsqueda de acercamiento a socios del primer mundo, y que se caracterizó por su capacidad de adaptación y renovación.

BIBLIOGRAFÍA:

- Actis, E. (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.
- Actis, E., & Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *Raigal*, (3), 51-64.
- Busso, A. (2015). Mirando el futuro a través de los hechos del presente: las relaciones de Argentina con Estados Unidos en el último año de gobierno de Cristina Kirchner.
- Busso, A. E. (2014). La sombra de la deuda otra vez oscurece los vínculos entre Buenos Aires y Washington: principales tendencias y hechos (julio de 2013-agosto de 2014).
- BUSSO, A. (2018). Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos. *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual, CONACYT-Universidad Nacional de Asunción*, 115-142.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿ cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?.
- Comini, N. M., & Frenkel, A. (2017). Unasur: De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit.
- Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato.
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, 2(1), 22-27.
- Costantino, A. (2013). ¿ Gatopardismo sojero?: Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural en Argentina y Brasil. *Nueva Sociedad*, (244), 84.
- Detsch, C. (2018). Escaramuzas geoestratégicas en el «patio trasero»: China y Rusia en América Latina. *Nueva sociedad*, (275), 79-91.
- El Economista (28 de noviembre de 2018). Visibilidad e influencia. Buenos Aires. Obtenido de:

https://eleconomista.com.ar/2018-11-visibilidad-e-influencia/?fbclid=IwAR30ijvHxtyKIVNZNtAI_ZpGyS-30RltDyeelP61kC6lc8qHFxdDI3axmjo

- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. (2011). *China y la inserción internacional de Argentina* (No. 462). Serie Documentos de Trabajo.
- Frenkel, A. (2016). " Muevan el mundo que me quiero subir": Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri.
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207.
- Herrero, R. (2012). Percepciones, decisiones y relaciones internacionales: Los márgenes operativos perceptivos aceptables. *Revista UNISCI*, (29), 195-202.
- Jervis, R. (2017). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- La Nación (14 de marzo de 2016). Elogio de Obama a Macri: "La Argentina es un buen ejemplo de cambio en las relaciones con EE.UU". Buenos Aires. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/1879724-elogio-de-obama-a-macri-la-argentina-es-un-buen-ejemplo-de-cambio-en-las-relaciones-con-eeuu>
- Lewkowics, J. (2015). Socios con la potencia económica mundial. Página 12, 1 de febrero de 2015.
- Lorenzini, Maria Elena; La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del siglo XXI; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales; Relaciones Internacionales; 26; 52; 5-2017; 99-114
- Macri, M. (2016). Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134 apertura de sesiones ordinarias del Congreso. Obtenido de: <http://www.caserosada.gob.ar/discursos/35631-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Macri, M. (2016). Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay. Asunción. Obtenido de:

<http://www.casariosada.gob.ar/infrmacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>

- Malcorra, S. (2015). Hay que lograr una política que represente la potencialidad de Argentina. Obtenido de: <http://www.infobae.com/2015/12/01/1773640-susana-malcorra-hay-que-lograr-una-politica-que-represente-la-potencialidad-argentina>
- Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 207-229.
- Miguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 125-142.
- Miguez, M. C. (2018). La política exterior de la alianza Cambiemos 2017-2018.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela (2007), Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, septiembre.
- Miranda, R. (2020). China y Rusia En Torno a La Relación De Argentina Con Estados Unidos (China and Russia in Regards to Argentina's Relationship With the United States).
- Miranda, R. A. (1988). *El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales*. Promopea.
- Miranda, R. (2015). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica. *Revista Enfoques*, 13(22), 67-81.
- Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión política*, 20(39), 8.
- Miranda, R. A. (2005). La política exterior argentina como objeto de estudio. *Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)(La Plata, 2005)*.
- Miranda, R. (2018). Rusia¿ La contención de Argentina ante Estados Unidos?. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 16(29), 6.

- Morasso, C., & Pereyra Doval, G. (2019). El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista. *E. IGLESIAS, & J. DE LUCCA, La Argentina de Cambiemos*, 373-392.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International organization*, 51(4), 513-553.
- Moreira, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32.
- Morgenfeld, L. A. (2018). Macri, con Obama y Trump: persisten las dificultades bilaterales.
- Ominami, P. C. (2021). Prosur: ¿integración o revancha ideológica?. *Nueva Sociedad*, (291), 157-168.
- Russell, R. (1989). Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989). FLACSO, Programa Argentina.
- Russell, R. (2016). US–Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama. In *Contemporary US–Latin American Relations* (pp. 83-105). Routledge.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy. *Revista Cidob d'afers internacionals*, 157-180.
- Russell, R. & Tokatlian, J. G., (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, 216-222.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2008). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. *Lagos, Ricardo (comp.), América Latina: ¿ Integración o Fragmentación*, 209-235.
- Reutemann, M. (2018). “El papel de las ideas en el regionalismo: la agenda del MERCOSUR durante los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer (2015-2017)”
- Sanjuán, A. M. (2008). América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región. *Lagos, Ricardo (comp.), América Latina: ¿ integración o fragmentación*, 145-176.

- Simonoff, A. (2016). Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Conjuntura Austral*, 7(37), 40-51
- Tokatlian, J. G. (2018). Relaciones con Estados Unidos: ¿nueva etapa?. Diario Clarín, 4 de julio de 2018, s/n). Obtenido de: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html
- Oviedo, E. D. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(180), 67-90.
- Oviedo, E. D. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política.
- Página 12 (1 de julio de 2016). Macri empuja el Mercosur hacia el Pacífico. Buenos Aires. Obtenido de: <http://m.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-306604-2016-08-11.html>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Urrutia, E. G. DE UNASUR A PROSUR.
- Zelicovich, J. (2011). El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales*, 20(41).