

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Relaciones Internacionales



Tesina de Grado

***Transformación intencional de las estructuras identitarias: la
Política Exterior Argentina hacia Estados Unidos durante el
gobierno de Cambiemos (2015-2019)***

*The intentional transformation of international identity structures: The Argentine foreign policy
towards the United States during the Cambiemos administration (2015-2019)*

Alumno: Nicolás Cavigliasso (C - 3030 / 9)

Directora: Dra. María Elena Lorenzini

20 de octubre de 2021

Rosario, Santa Fe, Argentina

ncavigliasso@live.com

Agradecimientos

Esta tesina es producto de años de esfuerzos y de mucho apoyo de mis seres queridos. Demás está decir que estoy muy contento y agradecido con todos los que me acompañaron en este recorrido.

Quiero agradecer especialmente a mi familia. A mis padres, porque sin ellos nada de todo lo que he vivido en estos años hubiera sido posible. Gracias por su apoyo y amor incondicional. A mis hermanos, por ser mis ejemplos a seguir en muchos aspectos de la vida.

Agradezco a mis amigos, que se han convertido en una gran familia que me encontró en Rosario y con la que elegí pasar incalculables horas de mi vida. Gracias por las enormes alegrías que hemos vivido juntos y por estar junto a mí en momentos no tan felices.

Doy gracias, además, a Male Lorenzini, no sólo por haber confiado en mí, acompañándome en la producción de este trabajo, sino fundamentalmente por haber compartido conmigo su pasión por nuestra disciplina.

No puedo dejar de agradecer a la universidad pública, gratuita, laica y de calidad. Por haberme dado la posibilidad de estudiar una carrera que me apasiona y que elegiría mil veces más.

Finalmente, agradezco a quien se tome el tiempo de leer este trabajo. Ojalá lo disfrute tanto como yo lo hice al momento de escribirlo.

Resumen

Resumen

En esta tesina se presenta un análisis de la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) a partir de una conceptualización construida en base al desarrollo teórico de Alexander Wendt respecto a la posibilidad de los Estados de modificar intencionalmente los significados compartidos con otros actores. A tales fines, se propone comprender a la política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia los Estados Unidos como una estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria.

Palabras claves: Política Exterior - Argentina - Estados Unidos - Cambiemos - Mauricio Macri - Constructivismo - Alexander Wendt

Abstract

This thesis presents an analysis of Argentina's Foreign Policy towards the United States during the Cambiemos administration (2015-2019) based on a concept inspired in the theoretical approach of Alexander Wendt (1992; 2003) regarding the possibility of States to intentionally modify their identity structure towards other significant actors. To this end, it aims to understand Mauricio Macri's foreign policy as an intentional transformative practice regarding the identity structure in between both international actors.

Key words: Foreign Policy - Argentina - United States - Cambiemos - Mauricio Macri - Constructivism - Alexander Wendt

Índice

Agradecimientos.....	1
Resumen	2
Índice	3
Introducción.....	4
Capítulo I.....	13
La relación bilateral Argentina–Estados Unidos	13
1.1 Antecedentes históricos: Comprendiendo el vínculo bilateral argentino – norteamericano	13
1.2 La crisis de 2001: Reinserción internacional y nuevo contexto regional.....	17
1.3 El ocaso de la era autonomista y sus implicancias en la relación bilateral con Estados Unidos.....	23
Capítulo II.....	27
La política exterior del gobierno de Cambiemos.....	27
2.1 Ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios: <i>la condición de posibilidad</i>	29
2.2 La idea de cambio como puente entre el pasado y un nuevo yo-posible	34
2.3 Las prácticas transformativas	39
2.3.1 El pago a los holdouts.....	40
2.3.2 Las visitas de alto nivel	43
2.3.3 La cooperación educativa	47
2.4 Todo esfuerzo tiene su recompensa	49
Conclusiones.....	57
Referencias bibliográficas	63

Introducción

La Alianza Cambiemos¹ llegó al Poder Ejecutivo Nacional de la mano de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015 y permaneció en él durante un mandato presidencial completo, finalizando su periodo el 10 de diciembre de 2019.

Tanto durante la campaña como en la gestión presidencial, los miembros de Cambiemos, en especial Mauricio Macri y su partido (Propuesta Republicana-Pro), hicieron parte central de su discurso la noción de *cambio*, algo que impregnó incluso el nombre de la alianza electoral, Cambiemos.

El cambio encontraba su fundamento para esta fórmula electoral en la idea de que la Argentina se encontraba aislada del sistema internacional, algo que también se ve reflejado a menudo en los discursos de campaña, y luego oficiales, de Mauricio Macri y su equipo. Esto se encontraba en manifiesta contradicción con la percepción optimista de la globalización que tenían los integrantes del partido que llegó a la Casa Rosada en diciembre de 2015.

La idea de aislamiento internacional es presentada en este trabajo como la contracara de la autonomía. Lo que, para el gobierno anterior, el de Cristina Fernández de Kirchner, era una narrativa que daba sentido a la política exterior implementada, para la oposición representada por Cambiemos al momento de las elecciones presidenciales de 2015 era considerado anacrónico e impropio para los tiempos que corrían: significaba aislarse de un mundo que, a sus ojos, podría traer beneficios inmensos para un país dispuesto a cambiar.

El slogan que anuncia ‘la vuelta de Argentina al mundo’ ilustra en buena parte este cometido, mostrando también el significado que tenía para el gobierno de Macri la noción

¹ Cambiemos fue la fórmula electoral compuesta por Propuesta Republicana (Pro), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC), acompañada por otros partidos menores, que participó en las elecciones presidenciales del año 2015 y que consiguió el acceso a la cabeza del Poder Ejecutivo Nacional en el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2015 y el 10 de diciembre de 2019. Ver Vommaro, 2017 y Vommaro, 2019.

de cambio. Esta operaba como un puente entre un pasado que había necesidad de modificar y una nueva identidad buscada, de una Argentina integrada al mundo.

Una parte importante de la bibliografía hace propio el planteo de Russell y Tokatlián (2017: 218) respecto a la intención de Cambiemos de modificar la identidad internacional del país, en base a una nueva visión del mundo, y, en consecuencia, al diseño de nuevos ejes ordenadores para la Política Exterior Argentina.

Aún más, buena parte de los académicos que se ocupan de analizar esta política exterior acuerdan en resaltar el sustancial cambio de rumbo que la administración Macri implementó en ella (Frenkel, 2016; Busso, 2017; Russell y Tokatlián, 2017; Frenkel y Azzi, 2018; Mazzina y González Cambel, 2018; Sanahuja y Comini, 2018; Actis y Zelicovich, 2019; Busso, 2019a; Busso, 2019b; Fernández Alonso, 2020). Sólo a modo ilustrativo, Frenkel y Azzi (2018: 177) plantean que se trató de un “cambio retórico y práctico en la orientación externa” y una “reconfiguración” de los vínculos externos.

Dentro de esta modificación en el rumbo de la Política Exterior Argentina, a nuestro análisis le ocupa aquella hacia los Estados Unidos de América. Esta relación bilateral sufrió cambios sustanciales respecto al gobierno anterior (Frenkel, 2016; Busso, 2017; Russell y Tokatlián, 2017; Frenkel y Azzi, 2018; Busso 2019a; Busso 2019b). El nuevo diseño buscaría superar los años de tensiones e incomodidad en el vínculo (Russell y Tokatlián, 2017), adquiriendo una particular centralidad en la estrategia de inserción internacional del país (Actis y Zelicovich, 2019; Busso, 2017; Russell y Tokatlián, 2017; Mazzina y González Cambel, 2018; Sanahuja y Comini, 2018; Busso, 2019; Fernández Alonso, 2020). Esto es lo que lleva a algunos autores a argumentar la existencia de una estrategia de aquiescencia en la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el período 2015-2019 (Busso, 2017; Busso, 2019a; Busso, 2019b; Corigliano, 2018; Actis y Zelicovich, 2019; Frenkel y Azzi, 2017).

Dicho esto, este trabajo busca realizar un aporte a las Relaciones Internacionales sobre una de las relaciones bilaterales más estratégicas para la Política Exterior Argentina: la relación de nuestro país con los Estados Unidos de América.

Dada la relevancia de la relación bilateral para la estrategia de inserción internacional de los países latinoamericanos en general y de Argentina en particular y atendiendo al amplio acuerdo respecto a la centralidad que tuvo Washington en el armado y ejecución de la

política exterior de Cambiemos, el vínculo con el hegemón hemisférico y principal potencia mundial merece ser estudiado cuidadosa y metódicamente. Por ello, abordarlo desde diferentes enfoques teóricos y metodológicos contribuye a lograr una mejor comprensión de la complejidad y ubicuidad de tal relación.

Partiendo desde esta premisa, en este trabajo se buscará comprender la naturaleza de esta relación bilateral en clave identitaria, haciendo uso de las herramientas teóricas que brinda el constructivismo de Alexander Wendt (1992; 2003).

A partir de lo expuesto, se formula el problema que guía esta tesina de grado:

¿Cuáles son los elementos del discurso y las prácticas de la política exterior del gobierno de Cambiemos que permiten observar los esfuerzos de transformación intencional de la estructura identitaria en la relación bilateral con los Estados Unidos (2015-2019)?

¿Cómo operaron las ideas de aislamiento y el imperativo de cambio en este sentido?

¿Cuáles fueron las prácticas de *altercasting*² del gobierno argentino que impactaron en la relación bilateral con Estados Unidos y qué respuestas generaron?

En base al planteo del problema, se formula el objetivo general de este trabajo:

Comprender la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) como un esfuerzo intencional por modificar la estructura identitaria existente entre ambos actores.

Analizar de qué manera operaron las ideas de aislamiento y de cambio en esta política exterior y qué prácticas de altercasting fueron relevantes para la relación bilateral con Estados Unidos, prestando atención, a su vez, a su correspondencia y a los límites estructurales que encontraron.

A su vez, el objetivo general de este análisis se operativiza en tres objetivos específicos:

- Caracterizar la relación bilateral argentino - norteamericana a fin de comprender los antecedentes históricos y el contexto en el que se inserta la política exterior del gobierno de Cambiemos (2015-2019).

² Wendt (1992: 421 cursivas del autor) define *altercasting* como aquellas acciones en las que “ego trata de inducir a alter a aceptar una nueva identidad tratando a alter *como si* ya tuviese tal identidad”.

- Analizar los elementos discursivos y las prácticas de la política exterior del gobierno de Cambiemos en su relación bilateral con los Estados Unidos que permiten comprender tal política como un esfuerzo intencional por modificar la estructura identitaria entre ambos actores.
- Examinar de qué manera operan las ideas de aislamiento y el imperativo de cambio, las prácticas transformativas y las respuestas recibidas por ésta.

La hipótesis que guía el desarrollo de este trabajo de investigación sostiene que:

La Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) puede ser comprendida como una estrategia intencional para transformar la estructura identitaria construida entre ambos actores.

La idea de una Argentina aislada del mundo -la ‘vieja identidad’- operó como condición de posibilidad para desplegar tal estrategia. La idea de cambio, que se desprende de los discursos del gobierno, fue el objetivo transversal que guió los esfuerzos de la administración Macri para construir un nuevo ‘yo integrado-al-mundo’. Estas ideas motivaron prácticas transformativas que pusieron en juego la identidad nacional argentina, entre las que se destacan el pago a los holdouts, las visitas presidenciales de nivel bilateral y el aumento de la cooperación educativa entre ambos actores. Estos esfuerzos generaron distintas respuestas a lo largo de la gestión por parte de los Estados Unidos que pueden ser vistas como ‘recompensas’ que buscaban validar el nuevo yo-posible mentado por el gobierno argentino.

De este modo, siendo el objeto de estudio de esta tesina la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), es menester explicitar que cuando nos referimos a la Política Exterior Argentina como objeto de estudio, lo hacemos a partir de la conceptualización de Miranda (2005), quien define a ésta como “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 citado en Miranda, 2005: 4). Esta definición entiende que *percepción* y *acción* son los ejes fundamentales de la definición teórica del concepto de Política Exterior, siendo esta última resultado de una combinación de los contextos *decisional* y *externo* (Miranda, 2005: 6-7 cursivas del autor).

Se considera que esta definición permite analizar clara y ordenadamente el problema planteado y es compatible con el acervo conceptual constructivista. A su vez, esta

conceptualización resulta útil para diferenciar claramente las ideas de las prácticas de política exterior y su correspondencia, así como para tomar en consideración factores domésticos e internacionales y su interrelación.

Para comprender la Política Exterior Argentina en este período, se ha tomado como concepto principal el de ‘estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria’. Este concepto encuentra fundamento en la teoría constructivista de Alexander Wendt (1992; 2003), si bien queda claro que juega un papel exiguo en el comportamiento habitual de los Estados en sus relaciones entre sí³. De igual manera, el concepto como aquí está expresado se construye en base al planteo del autor sobre los esfuerzos intencionales para transformar identidades egoístas en identidades colectivas que ocupa la tercera subsección de la tercera parte del artículo *Anarchy is What States Make of It* (1992) y se complementa con la discusión en torno a los efectos de la estructura cultural en la capacidad de agencia de los Estados, que el autor introduce en *Social Theory of International Politics* (2003).

En *Anarchy is What States Make of It* (1992), el autor usa este modelo teórico para comprender un fenómeno de política internacional que le es contemporáneo: la política de “Nuevo Pensamiento” de Mikhail Gorbachev (Wendt, 1992: 419), quien fue jefe de Estado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre 1988 y 1991. De ese modo, el autor construye lo que entendemos como un modelo teórico de cuatro etapas para comprender una política exterior determinada, cuya característica principal es el esfuerzo intencional por modificar la estructura identitaria que la define.

En este sentido, a los fines de este trabajo entendemos como estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria a los esfuerzos de un Estado por modificar los significados intersubjetivos compartidos con otro actor. Estos significados intersubjetivos compartidos configuran la identidad de los actores, surgen de la interacción y es, a su vez, en base a ellos que se organiza la acción (Wendt, 1992).

³ Wendt (2003) plantea que, tanto por factores atribuibles a los actores del sistema internacional como por propiedades de tal sistema, “la cultura tiene una cualidad intrínsecamente conservadora que se asegura que el cambio estructural sea la excepción, no la regla” (Wendt, 2003: 357).

Para su mejor comprensión, a continuación, explicitamos las cuatro etapas que deben verificarse para poder hablar de la existencia de una estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria:

- “La primera etapa de la transformación intencional es la ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios” (1992: 420). En el ejemplo soviético, Wendt sitúa tal ruptura en la década de 1980, y plantea algunos factores que la explican, tanto de índole doméstico como sistémico. Esta ruptura del consenso acondicionaría el camino para una transición de liderazgos y descongelaría la estructura de interacción existente.

A los efectos de esta investigación, se pretende observar el momento de ruptura de consenso sobre los compromisos identitarios en los antecedentes inmediatos a la llegada de la Alianza Cambiemos al poder. Tal como se desprende del planteo de Wendt (1992), la verificación de este momento no puede sino ser anterior al período observado, ya que funciona como condición de posibilidad para que la estrategia transformativa tenga lugar.

Para verificar la existencia de este momento se hará particular hincapié en la idea de “aislamiento internacional” como diagnóstico de la alianza Cambiemos, tanto en el momento en que sus componentes fueron parte de la oposición al gobierno, como al momento de la campaña y una vez en el gobierno.

- La segunda etapa es la de “examen crítico de las viejas ideas sobre el yo y el otro (*self and other*) y, por extensión, de las estructuras de interacción sobre las que estas ideas se sostenían”. El autor plantea que la ruptura del consenso hace posible la desnaturalización e identificación de las prácticas que reproducen las supuestamente inevitables ideas del yo y el otro. Es por esto por lo que el autor plantea que se trata de una forma de teoría crítica, antes que una de resolución de problemas, haciendo alusión a la conocida distinción de Robert Cox (1994). El resultado de esta etapa debería ser la identificación de nuevos “yo-posibles” (*possible-selves*) a los que aspirar: “La evolución de las identidades es una dialéctica entre el yo actual y el posible (*Actual and posible self*), aunque no haya garantía de que el peso del pasado no se imponga” (Wendt, 2003: 340).

En este trabajo se buscará identificar este examen crítico y la identificación del yo-posible descrito por Wendt (1992) en los discursos de campaña y de los primeros años de gobierno del presidente Mauricio Macri. En especial, se observa la idea de “cambio” como pieza central del desarrollo de la política exterior durante el gobierno de Cambiemos.

- Este replanteo crítico lleva a una tercera etapa de “nueva práctica”. Para el autor,
“no es suficiente repensar las propias ideas sobre el yo y el otro ya que las viejas identidades han sido sostenidas por sistemas de interacción con *otros* actores, cuyas prácticas permanecen como un hecho social para el agente transformativo. Para cambiar el yo, entonces, es las más de las veces necesario cambiar las identidades y los intereses de otros actores que ayudan a sostener estos sistemas de interacción” (Wendt, 1992: 421 traducción propia).

Esta etapa es de particular riqueza para la investigación ya que el autor plantea que el vehículo para motivar tales cambios en identidades ajenas es la propia práctica del actor, lo que a los fines de este análisis será considerado como análogo a las acciones de política exterior. En particular, el autor hace alusión a la práctica del “*altercasting*”, en la que “ego trata de inducir a alter a aceptar una nueva identidad tratando a alter *como si* ya tuviese tal identidad” (Wendt, 1992: 421 cursivas del autor). Esta lógica, dice Wendt, deriva directamente de la teoría de la formación de identidad “en espejo” del interaccionismo simbólico, en la que la identidad de alter es un reflejo de las prácticas de ego.

Cabe añadir que el autor plantea que tales prácticas dependen de la lógica que sostiene a las identidades preexistentes. Así, ejemplifica, si un sistema de seguridad competitivo está sostenido por prácticas que crean inseguridad y desconfianza, las iniciativas unilaterales que deberá emprender el actor interesado en modificar su identidad deberán ser aquellas destinadas a mitigar la inseguridad y promover la confianza.

Para observar esta dimensión del modelo planteado, se identifican tres prácticas transformativas que emprendió el gobierno de Cambiemos y que tuvieron relevancia en el vínculo bilateral con los Estados Unidos: el pago de Argentina, coherente con lo que sentenció la justicia norteamericana, a los fondos litigantes (*holdouts*) que no habían participado en la reestructuración de deuda posterior al

default de 2001; las visitas presidenciales efectivizadas entre ambos actores durante el mandato de Mauricio Macri y; el aumento del nivel de cooperación educativa en la relación bilateral. Tales acciones de política exterior, se sostiene, pueden ser comprendidas como *altercasting*.

- Finalmente, la cuarta etapa de este proceso es la correspondencia (*reciprocation*) o la recompensa (*reward*) de *alter*. Para Wendt (1992: 422), estas prácticas por sí mismas no pueden transformar un sistema de seguridad competitiva. Si no son correspondidas por *alter*, podrían exponer a quien las practica y echar por tierra esta estrategia. Si, por el contrario, son recompensadas por *alter*, podría motivar prácticas mutuas que transformen la calidad de la interacción. Con el tiempo, asevera el autor, esto institucionalizaría una identificación positiva de ego y alter, lo que serviría como base intersubjetiva para nuevas identidades y la confluencia de intereses.

Para observar las recompensas norteamericanas en este trabajo se prestará atención a algunos de los resultados obtenidos por parte de la Argentina en su relación con los Estados Unidos. Estos se verán a la luz de los objetivos del gobierno argentino y en relación con las prácticas transformativas seleccionadas.

El proceso transformativo que hemos descrito ocurre al nivel *micro-estructural*, es decir al nivel de los conocimientos compartidos socialmente que se generan en la interacción de dos actores específicos. Existe interacción cuando dos actores “se toman en cuenta” al momento de tomar decisiones (Wendt, 2003: 148). En consecuencia, hay tantas micro-estructuras como relaciones entre Estados.

Finalmente, el diseño metodológico del presente trabajo es de tipo descriptivo-analítico ya que se plantea especificar las propiedades y características de un fenómeno o proceso que luego es sometido a un análisis (Hernández Sampieri et al, 2014). A su vez, las técnicas de recolección y análisis de datos son predominantemente cualitativas: la técnica de recolección más utilizada ha sido el relevamiento bibliográfico, aunque también fueron consultados discursos oficiales y comunicados de prensa; la técnica de análisis de datos utilizada ha sido el análisis bibliográfico-documental.

A continuación, el lector encontrará un trabajo que se organizará de la siguiente manera: luego de esta introducción se presentará un primer capítulo en el que se contextualiza la

relación bilateral entre Argentina y los Estados Unidos haciendo principal foco en el período inmediatamente anterior a la llegada de Cambiemos al Poder Ejecutivo Nacional. En un segundo capítulo, se busca verificar la existencia de una estrategia intencional de modificación de la estructura identitaria entre Argentina y los Estados Unidos, para ello se define este concepto y se lo operativiza en cuatro momentos que se desprenden de la propuesta de A. Wendt (1992). Finalmente se introducirán algunas conclusiones respecto a la capacidad de comprensión de este modelo teórico para este caso en particular y se explorará un argumento posible respecto a los límites de la estrategia fundamentado en el concepto de *path-dependence*.

Capítulo I

La relación bilateral Argentina–Estados Unidos

En este capítulo se abordará la relación entre la República Argentina y los Estados Unidos de América como una manera de contextualizar la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos (2015–2019). Para ello, primero se hará una breve caracterización del vínculo histórico entre ambas naciones. Luego, se describirá la forma que toma esta relación con posterioridad a la crisis de 2001 y, en este marco, se abordará con mayor detalle, aunque sin pretensión de exhaustividad, la política exterior de los gobiernos kirchneristas (2003–2015). Esto será así porque se trata del contexto previo inmediato al fenómeno que nos ocupa y, por lo tanto, algunos elementos son imprescindibles para comprender mejor el tema en cuestión.

1.1 Antecedentes históricos:

Comprendiendo el vínculo bilateral argentino – norteamericano

Morgenfeld (2017) nos recuerda que Argentina y Estados Unidos comparten un pasado común: ambos fueron colonias. Sin embargo, el autor plantea que ese origen compartido no se tradujo en una relación estrecha entre Washington y Buenos Aires.

“Argentina, desde sus orígenes miró más hacia Londres y París que hacia Nueva York o Washington” resalta Morgenfeld (2017: 294), como una manera de ilustrar la visión europeísta que tenía la elite criolla, factor que llevó a que la joven república fuera tejiendo lazos económicos, políticos, sociales y culturales con el viejo continente.

Esta visión eurocéntrica de la elite gobernante argentina fue cimentando intereses contrapuestos entre ambos actores: ya desde finales del siglo XIX, cuando Estados Unidos buscaba erigir una unión aduanera continental, la elite argentina fue la gran contestataria a la propuesta, dificultando todo lo posible los proyectos de Washington. Esto, según Morgenfeld (2017) se explica por el temor de los gobernantes argentinos por perder su relación privilegiada con Europa, que proveía de capitales, préstamos y mercados para sus exportaciones agrícolas. No se trataba ya solamente de ideas, sino que estas habían motivado un entramado cuya pervivencia estaba en el centro de los intereses nacionales de la joven nación.

Esto se complementó con límites en la dimensión material: Rapoport (2017) destaca que la escasa complementariedad de ambas economías motivó una tensa relación histórica. Por un lado, el proteccionismo de los Estados Unidos ponía trabas a las compras de lanas, carnes y granos argentinos; por el otro, la adscripción de la elite argentina a las ideas liberales que mantenían el modelo agro-exportador hacía que, sin la posibilidad de exportar al mercado norteamericano, para comprar productos manufacturados, bienes intermedios o de capital provenientes de EEUU, Argentina debía colocar sus exportaciones en otros mercados o endeudarse. Así, “esta cuestión siempre estuvo en el fondo de los enfrentamientos políticos y económicos entre ambos países, tanto con gobiernos de derecha, militares o populistas en Argentina como con gobiernos republicanos o demócratas en Washington” (Rapoport, 2017: s/p).

Estas características se mantuvieron constantes hasta la Segunda Guerra Mundial. Desde este momento, durante la Guerra Fría, según Maira Aguirre (2006) los Estados Unidos comienzan a tener pretensiones de hegemonía global, por lo que consolidar su plena hegemonía en el hemisferio occidental sería una precondition. Sin embargo, la relación con Argentina en este momento tampoco sería sencilla.

Ya desde 1941, en medio de un mundo dividido por la Guerra, la tenaz neutralidad de la Casa Rosada pasó a ser el eje del conflicto con su vecino del norte. Esto fue potenciado por el ascenso a la Presidencia de la Nación de Juan Domingo Perón (Morgenfeld, 2017). Sus planteos, como el de la “Tercera Posición”, y sus políticas nacionalistas y reformistas fueron vistos desde el Departamento de Estado, según el autor, como un desafío para los planes hegemónicos norteamericanos que, sin embargo, no pudo impedir la concreción de dos objetivos estratégicos para Washington: la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la aprobación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Morgenfeld, 2011 citado en Morgenfeld, 2017).

En los años cincuenta, el golpe contra Árbenz en Guatemala y el triunfo de la Revolución Cubana instalan el “*peligro rojo*” en Latinoamérica. La respuesta de la Casa Blanca a los desafíos en su patio trasero fue una nueva combinación de agresiones militares y concesiones económicas. Fue la hora de la Alianza para el Progreso, la Doctrina de la Seguridad Nacional y los golpes de Estado en todo el continente (Morgenfeld, 2017).

Argentina no fue la excepción. El presidente Arturo Frondizi quiso sacar provecho de la situación, buscando negociar con la Casa Blanca para obtener beneficios de la Alianza para el Progreso (Morgenfeld, 2017), pero tanto por condiciones estructurales que limitaban su legitimidad como gracias a decisiones desacertadas del presidente y su equipo, Frondizi vio caer su gobierno en manos de militares (Smulovitz, 1988).

En adelante, en Argentina se sucedieron gobiernos militares hasta 1983. Estos tampoco allanaron la relación con Washington. Los choques relacionados a la violación de los derechos humanos y la Guerra de Malvinas son ejemplos claros de las dificultades de la relación, incluso mucho más de lo que Estados Unidos pudo predecir en aquel momento (Morgenfeld, 2017).

La vuelta a la democracia en Argentina hacia el año 1983 llegó junto con profundas crisis económicas, destacándose un elevadísimo nivel de deuda externa y grandes dificultades para controlar los niveles de precios. Esta acuciante situación interna del país contribuyó al diseño de la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín (Busso, 2014b). En líneas generales, ésta pretendió lograr la reinserción internacional de la Argentina, tras las experiencias militares y la Guerra de Malvinas, como un país occidental y no alineado, lo que implicaba una acción externa de perfil autónomo (Busso, 2014b). Una de las cuestiones más urgentes fue el tratamiento de la deuda, en el que se buscó generar un club de deudores que se conoció como “Consenso de Cartagena”, que por una serie de factores fracasó⁴. Esto obligó a un cambio en la dirección de la política exterior que se conoce como “giro realista” y que implicó la jerarquización del vínculo con los Estados Unidos, y la consolidación de las convergencias sobre las divergencias entre ambos actores (Busso, 2014b).

El 8 de julio de 1989, Carlos Menem llega a la Presidencia de la República Argentina anticipadamente ante una crisis económica que apresuraba los tiempos políticos. Durante su gestión (8 julio 1989–10 diciembre 1999), el rumbo tomado luego del *giro realista* de la presidencia de Raúl Alfonsín se profundizó marcadamente.

El Plan de Ajuste Estructural implementado por este gobierno, estaba orientado a frenar la crisis y estabilizar los indicadores macroeconómicos. Este estaba en consonancia con

⁴ Para un análisis del tema de la deuda externa en relación a la política económica argentina, ver Romero (2006); Para una revisión sobre los fracasos de esta estrategia ver Tussie (2013).

los postulados del Consenso de Washington y tenía el aval de los organismos multilaterales de crédito, por lo que Actis, Lorenzini y Zelicovich (2017) lo caracterizan como un modelo de desarrollo de tipo ortodoxo y una estrategia liberal de inserción internacional.

Esta estrategia propuso la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos, lo que se sustentó

“en la creencia de que ello redundaría en beneficios económicos relacionados con el aumento del comercio, el restablecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias, la atracción de inversiones extranjeras y una mayor fluidez en las negociaciones con la banca privada de capitales y con los organismos multilaterales” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017: 122).

En otras palabras, la percepción del escenario internacional al finalizar la Guerra Fría es una variable que explica en gran medida los virajes y ajustes de la política exterior de Carlos Menem (Paradiso, 1993; Busso y Bologna, 1994 citado en Frenkel 2016). Así, “el gobierno partiría de una noción de predominio norteamericano y de una visión de un mundo globalizado que ofrecía auspiciosas oportunidades a quienes se supieran adaptar a las nuevas reglas de juego” (Frenkel, 2016).

En la política exterior de Menem podemos ver un antecedente respecto a los esfuerzos por mejorar la relación bilateral con los Estados Unidos que alcanzó una intensidad sin precedentes en la historia argentina. A tal punto, que el propio presidente hablaba de “*relaciones carnales*” con la potencia del norte y autores como Russell y Tokatlián (2009) categorizaron al caso argentino durante la presidencia de Carlos Menem como un ejemplo emblemático de lo que ellos llaman “acoplamiento”⁵.

Sin embargo, el siglo XXI llegó con nuevos desafíos para la relación bilateral en cuestión. En particular, el estallido de la crisis económica, social y política de 2001 en Argentina

⁵ Acoplamiento es definido por Russell y Tokatlián (2013: 162) como “La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia”: esta última resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos. En este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder.

obligó a repensar, entre otras cosas, el vínculo bilateral con Estados Unidos (Morgenfeld, 2017).

1.2 La crisis de 2001: Reinserción internacional en clave autonómica

Según Russell y Tokatlián (2014), la decisión de Washington de no apoyar a Argentina cuando ésta se declaró en cesación de pagos a finales de 2001 fue entendida por Buenos Aires como un claro signo de que la estrategia de “acoplamiento” con los Estados Unidos no acarrearía recompensas y que el tiempo del Consenso de Washington estaba llegando a su fin. En adelante, dirán los autores, las relaciones bilaterales en cuestión estarán “gradualmente dominadas por dos tendencias principales: la pérdida de centralidad de los Estados Unidos en la Política Exterior Argentina y la creciente indiferencia de Washington *vis-à-vis* Buenos Aires” (Russell y Tokatlián, 2014: 253).

La primera respuesta a la crisis de 2001 estuvo a cargo de Eduardo Duhalde, quien ocupó el sillón presidencial en los momentos inmediatamente posteriores a la “desordenada declaración de *default* de diciembre de 2001” (Creus, 2015: 157). La agenda externa del gobierno en este período sería, de manera casi exclusiva, la resolución del *default* y la normalización de las relaciones exteriores del país (Creus, 2015; Russell y Tokatlián, 2014). En este momento, como anticipamos, la relación con Estados Unidos estuvo marcada por la indiferencia de la potencia del norte frente a la crisis argentina (Creus, 2015; Russell y Tokatlián, 2014). Esto se explica por la decisión de la Administración de George W. Bush de no contribuir al financiamiento de las crisis internacionales, como lo había hecho su predecesor, Bill Clinton (Simonoff, 2009).

Esta indiferencia le imposibilitó al país mantener una posición fuerte en la negociación del *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo arreglo era para el gobierno una precondition para negociar con los bonistas privados. Aún más, el FMI se mantuvo en una postura intransigente, imponiendo condiciones cada vez más duras para el acuerdo, por lo que, ante la inviabilidad doméstica para implementar tales exigencias, este se dilató y el presidente Duhalde vio terminado su gobierno antes de dar solución a esta cuestión (Creus, 2015; Actis y Creus, 2015; Miranda, 2018).

Por otro lado, muchos analistas coinciden en remarcar que, luego del atentado del 11 de septiembre de 2001 (11/S), los Estados Unidos priorizaron la agenda de seguridad con

Oriente Medio, lo que provocó un desinterés relativo en la región, y aún más en el caso del cono sur, permitió a nuestra región permanecer alejada del escrutinio de Washington, salvo por cuestiones muy puntuales, y consolidar políticas con cierto grado de autonomía (Simonoff, 2009; Busso, 2006).

A esto se suma que en la subregión va tomando forma un nuevo fenómeno político que la bibliografía problematiza como “giro a la izquierda”, “progresismo”, “marea rosa”, “posneoliberalismo”, “neopopulismo”, etcétera (Lorenzini y Pereyra Doval, 2020: 436). Esta nueva convergencia intergubernamental marcaría el ocaso de la década de los noventa, signada por la primacía de políticas neoliberales en explícita aplicación de las recetas del Consenso de Washington y cuyo emblema en Argentina fue la anteriormente nombrada presidencia de Carlos Menem.

En este contexto –persistencia del cese de pagos de Argentina frente a los acreedores privados en un escenario de realineamiento y mayor flexibilidad subregional– es que Néstor Kirchner asume la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina el 25 de mayo de 2003. A este panorama cabe agregar un factor doméstico: el presidente tenía escasa legitimidad de origen ya que su acceso al poder se logró con un apoyo en las urnas de tan sólo el 22,24%, tras la renuncia a la candidatura de Carlos Menem para la segunda vuelta electoral: el novel presidente debería ganar capital político en su ejercicio (De la Balze, 2010).

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner, así como la implementada durante los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner, estuvo caracterizada por la búsqueda de autonomía (Simonoff, 2009; Busso, 2014a; Miranda, 2018; Mazzina y González Cambel, 2018). Estos gobiernos optaron claramente por la opción regional como área prioritaria para lograr la declamada “reinserción internacional” del país, delimitando esta área al plano sudamericano más que al latinoamericano (Simonoff, 2009; Russell y Tokatlián, 2014; Frenkel, 2016; Miranda, 2018). En este sentido, la alianza estratégica con Brasil y la relevancia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como “espacio de ampliación de la autonomía estatal” (Bielsa, 2005: 53 citado en Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017: 128) fueron los dos grandes pilares de la política exterior argentina hacia la región, a los que se suma el rápido ascenso del vínculo bilateral con Venezuela como prioridad de la política exterior en este período (Ceppi y Lorenzini, 2020). Otro punto que se señala como central para la estrategia autonómica del gobierno

tiene que ver con la apertura y diversificación del comercio exterior, eje sobre el que se articulaba además el “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” (Simonoff, 2009).

Según Frenkel (2016), el escenario mundial sería concebido por estos gobiernos como un ámbito hostil para el desarrollo del país: la globalización y la apertura indiscriminada a ésta ya no sería vista como una ventana de oportunidad, sino más bien como un elemento desestabilizador y que limita la soberanía decisional del país.

En esta clave, podemos comprender que, una vez resueltas algunas de las cuestiones externas más acuciantes relativas al *default* de 2001 – como fueron el acuerdo con el FMI de 2003 y la reestructuración de la deuda con el 76.15% de los acreedores privados finalizada en 2005– el gobierno haya propiciado una política de “desendeudamiento” con el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶ a fin de “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía” (FPV, 2003 citado en Simonoff, 2009: 74) y librarse de la “dictadura del FMI” (Kirchner, 2007). También en este sentido se comprende la activa voz crítica respecto al rol del FMI en la crisis y sus reclamos de reforma estructural (Simonoff, 2009), aspecto que se intensificó aún más luego de la crisis financiera internacional de 2008 (Creus, 2015; Miranda, 2017).

Sin embargo, pese a los importantes avances logrados en la regularización de su relación con el sistema financiero internacional, el vínculo con Estados Unidos nunca se logró normalizar. En efecto, en los años que siguieron al canje de 2005 no hubo propuestas de ningún tipo para los acreedores que habían decidido no ingresar a la oferta de ese entonces⁷. Además, la Argentina eludió el cumplimiento de los laudos firmes en el marco del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) por parte de inversores afectados por la salida de la convertibilidad y no regularizó su situación frente al Club de París desde el *default* de 2001. Pero, sobre todo, Argentina eludió desde junio de 2006 su compromiso con el FMI de someterse a la revisión de sus

⁶ La política de “desendeudamiento” implicó la decisión de cancelar total y anticipadamente el total de las acreencias con el FMI por un monto de 9810 millones de dólares acordada en diciembre de 2005 y efectivizada en 2006. De ese modo el gobierno creía que ganaría autonomía al reducir la dependencia con el organismo respecto al manejo de los indicadores macroeconómicos nacionales. Para efectivizarla, el gobierno hizo uso de las “reservas de libre disponibilidad” del BCRA.

⁷ En 2010 se realiza un segundo canje de bonos con acreedores privados, pero este es motorizado por propuesta de los mismos acreedores en un mecanismo que se conoce como *reverse inquiry*. El porcentaje de deuda privada reestructurada de la Argentina asciende entonces al 93%.

cuentas macroeconómicas, en función de lo estipulado en el Artículo IV de su Estatuto (Actis y Creus, 2015).

Este relativo desinterés de la Argentina por acceder al financiamiento externo fue posible gracias a los extraordinarios flujos de divisas derivados del aumento del volumen y el precio de productos con alta participación en la canasta exportadora argentina –las *commodities*–. El *boom de las commodities*, junto a la aplicación de impuestos a las exportaciones de productos agrícolas (conocidos en Argentina como *retenciones al campo*) ayudaron a financiar el funcionamiento de la economía y alimentaron las reservas nacionales, con las que el Estado pudo disponer la cancelación de deuda externa y llevar a cabo políticas de redistribución de la riqueza al interior del país.

En cuanto a la relación con los Estados Unidos, los primeros años de la gestión estuvieron marcados por un entendimiento mutuo motivado más por la necesidad que por la voluntad de ambas partes (Miranda, 2018). Argentina precisaba el respaldo de Washington para poder sostener su posición frente al FMI y concretar el canje de bonos con los acreedores privados. Russell y Tokatlián (2014) plantean que los Estados Unidos en este momento se volvieron una “*indispensable nation*” para la Argentina. Por otro lado, la potencia regional necesitaba disipar los peligros de inestabilidad subregional que despertaba la crisis argentina, sobre todo por la posibilidad de efecto contagio con sus vecinos, particularmente con Brasil (Simonoff, 2006; Simonoff, 2009; Russell y Tokatlián, 2014; Miranda, 2018; Creus, 2015).

Sin embargo, resueltas las cuestiones más urgentes del *default*, el corto período de necesario entendimiento mutuo fue cesando. Durante el año 2005, el gobierno argentino anotó para sí importantes victorias: la conclusión exitosa de la operatoria del primer canje de deuda, con condiciones muy similares a las planteadas por el gobierno de la Argentina (Creus, 2015). Las elecciones legislativas de octubre de 2005, que dieron un triunfo claro al gobierno nacional, dejando atrás los problemas de legitimidad y; la anteriormente reseñada decisión de cancelar total y anticipadamente las acreencias con el FMI acordada en diciembre de 2005 y efectivizada en 2006, que permitió al presidente “ganar autonomía” (Kirchner, 2007) para desplegar su proyecto político con menor atención a los condicionantes externos.

Como planteamos anteriormente, luego de resolver lo más urgente del *default*, Argentina no se interesó por terminar de normalizar su relación con el sistema financiero internacional. Esta conducta pesó en el vínculo con la potencia del norte ya que, como dice Busso (2014a), las relaciones entre Estados Unidos y Argentina siempre han estado ligadas a las negociaciones de los diferentes gobiernos argentinos sobre temas de deuda y financiamiento internacional, más aún en momentos en que la agenda bilateral pierde densidad y las cuestiones económicas priman, con la deuda en el tope.

En este sentido, los cuestionamientos, antes reservados al FMI ahora se extenderían a los Estados Unidos. El ejemplo más recurrente en la bibliografía respecto a este cambio de actitud en la relación bilateral se encuentra en la IV Cumbre de las Américas, realizada en noviembre de 2005 en Mar del Plata (Simonoff, 2009; Russell y Tokatlián, 2014; Busso, 2014a; Creus, 2015; Morgenfeld, 2017; Miranda, 2018; Mazzina y González Cambel, 2018). Allí, el presidente rechazó, en una encendida retórica y con un áspero trato a su homólogo estadounidense, la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un objetivo estratégico del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Asimismo, como país anfitrión permitió la realización de la “Cumbre de los Pueblos”, también conocida como “contra-cumbre” auspiciada por el primer mandatario venezolano Hugo Chávez.

Para Russell y Tokatlián, este acontecimiento representó el fin del acoplamiento argentino con Estados Unidos y el comienzo de una “oposición limitada” a este país (Russell y Tokatlián, 2013: 253, citado en Miranda, 2018: 133).

Con posterioridad a esta cumbre, Miranda (2018) habla de un desencuentro consentido ya que ni Buenos Aires ni Washington quisieron modificar la situación de desavenencia entre ambos.

Sin embargo, como destaca De la Balze (2010) aunque las administraciones kirchneristas no supieron generar un clima de confianza con Washington, tampoco hubo conflictos de fondo que deteriorasen significativamente la relación bilateral. Los gobiernos trabajaron coordinadamente y mantuvieron posiciones coherentes con las de los Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico y lucha contra el terrorismo, derechos humanos y no proliferación nuclear (De la Balze, 2010; Russell y Tokatlián, 2014; Mazzina y González Cambel, 2018).

Hecha esa salvedad, la bibliografía coincide en señalar las dificultades de la relación bilateral en este período. Según Busso, esta estuvo “caracterizada por un patrón cuya dinámica fue la sucesión de crisis seguidas de intentos de recomposición, sin llegar a ruptura” (Busso, 2014a: 3; Busso, 2015). Lo que resultó en una relación de “baja densidad” (Busso, 2014a: 3) con “un nivel de cordialidad mínima” (Busso, 2015: s/p). Esta caracterización es acorde a aquella planteada por De la Balze (2010), quien la describe como “distante y formal”. Morgenfeld al respecto, la categoriza como “tirante” y con “marcadas oscilaciones” (Morgenfeld, 2017: 296). Desde esa caracterización, además, se comprende que Russell y Tokatlián planteen que la relación bilateral provocó, al más alto nivel de cada gobierno, “percepciones de malos entendidos, cansancio e incomodidad” (Russell y Tokatlián, 2014: 255).

Aún más, en el planteo de Busso (2014a; 2015) sobre la baja densidad del vínculo, se destaca que la agenda bilateral entre ambos países estuvo marcada de manera prioritaria por la dimensión económica, con los temas de la deuda y el financiamiento internacional, y la postura de las autoridades norteamericanas a ese respecto en el tope de la misma. Cabe decir que fue justamente esta agenda la más conflictiva entre ambos países y que otras áreas de cuestiones en el vínculo fueron perdiendo jerarquía (Busso, 2014a).

Los temas negativos de la agenda bilateral fueron muchos. Sólo a modo de ilustración y sin pretensiones de exhaustividad, se presentan algunos ejemplos: la negativa argentina a cooperar en el aislamiento internacional de Venezuela; los discursos de Washington que destacaban la inseguridad jurídica de la argentina para hacer inversiones; el sometimiento de Argentina a la revisión de sus cuentas macroeconómicas desde 2006 por parte del FMI, según el artículo IV de su Estatuto; el mantenimiento de una situación de cesación de pagos con el Club de París desde 2003; el incumplimiento argentino de las sentencias firmes en su contra en tribunales arbitrales relativos a inversiones; el escándalo ocasionado por el ‘*valijagate*’; la irregular situación en la que el Canciller Argentino requisó un avión norteamericano en Ezeiza; la firma con Irán de un Memorandum de Entendimiento sobre el atentado a la AMIA, lo que despertó sospechas en Washington sobre una posible alianza nuclear entre Irán, Venezuela y Argentina; las declaraciones de la Presidenta Fernández en la Cumbre de Líderes del G20 en contra del sistema financiero

internacional, particularmente aquellas que lo llamaban “anarcocapitalismo financiero” entre otros ejemplos⁸.

1.3 El ocaso de la era autonomista y sus implicancias en la relación bilateral con Estados Unidos

Como ya comentamos, el gobierno pudo, de manera relativa, hacer caso omiso a los condicionantes externos mientras los extraordinarios flujos de comercio internacional alimentaban de divisas a la economía nacional y al Estado por medio de los impuestos a las exportaciones de productos agrícolas.

Sin embargo, esta primera fase y su articulación armónica entre el modelo de desarrollo a nivel doméstico y la estrategia de inserción internacional del país iría encontrando límites para el año 2008 (Kulfas, 2014; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017). El primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) estaría marcado por la aparición de una mayor conflictividad interna y por la crisis internacional (Kulfas, 2014). Con respecto a la conflictividad social, se destaca en este período el *conflicto del campo*⁹ que erosionó las bases sociales del modelo de desarrollo en curso y privó al gobierno de los recursos que pretendía transferirse para sí.

Por otro lado, la crisis financiera internacional de 2008 impactó en magnitud menor a otras crisis en la Argentina gracias a la nula exposición del país a los mercados internacionales y; por otro lado, el gobierno implementó dos reformas que dieron posibilidades de acumulación al proyecto del gobierno: la reestatización de los recursos previsionales y la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Kulfas, 2014). Además, luego de la crisis, la primera mandataria se permitió incrementar su crítica a las instituciones financieras internacionales, hasta llegar a hablar de un “anarcocapitalismo financiero” en la Cumbre del G20 en Cannes y referirse a la crisis como “efecto jazz” para graficar que esta vez el origen y epicentro de la crisis había sido en el norte y no en el sur (Creus, 2015).

⁸ Ver Miranda (2018); Simonoff (2009); Mazzina y González Cambel (2018); Actis y Creus (2015); Creus (2015); Russell y Tokatlián (2014).

⁹ El Conflicto del campo enfrentó a los sectores ruralistas y al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Se suscitó en torno a la Resolución Ministerial 125/2008 que incrementaba las alícuotas de los impuestos a las exportaciones de productos agrícolas de forma marcada para hacer frente a los cada vez mayores desbalances fiscales. Esto despertó una reacción virulenta de los productores agrarios que se ganó el apoyo de grandes sectores de la oposición. La disputa fue llevada al Congreso y el gobierno perdió la batalla.

Lo que fueron dificultades, en este segundo período presidencial del kirchnerismo, se volvieron verdaderos obstáculos en lo que Kulfas llama tercer kirchnerismo (2011–2015). Este período estuvo signado por la acumulación de importantes desajustes macroeconómicos¹⁰, que harían que el gobierno se encontrara frente a la necesidad de tomar medidas que tendrían impacto en la relación del país con el mundo (Kulfas, 2014; Actis y Creus, 2015).

El punto más álgido de estos desajustes estuvo en el último trimestre de 2013: los dólares provenientes del complejo sojero exportador se revelaron insuficientes para financiar el funcionamiento de la economía (Creus, 2015) al tiempo que el balance de divisas mostraba por primera vez en mucho tiempo que el resultado de la balanza comercial era negativo. Se avecinaba, además, el verano, el peor momento del año de liquidación de divisas (Kulfas, 2014). La restricción externa volvió a encontrar al país, poniendo de manifiesto la necesidad de resolver sus relaciones con el sistema financiero internacional para acceder al crédito externo (Creus, 2015).

En ese contexto doméstico, según Busso (2014a), la relación bilateral con Estados Unidos sufrió cambios: a partir de la última etapa de 2012 y hasta 2014, Argentina intentaría recomponer su vínculo con la potencia hemisférica. Esto se debe, sobre todo, a los poco satisfactorios que resultaban los indicadores económicos nacionales, pero también a factores externos como el estancamiento de la concertación política en la región y la falta de liderazgos fuertes por el fallecimiento de Hugo Chávez y Néstor Kirchner y la finalización del mandato de Lula da Silva (Busso, 2014a; Mazzina y González Cambel, 2018). Según la autora, el acercamiento argentino-norteamericano se dio más en cuestiones ligadas a las finanzas que al discurso o las acciones político-diplomáticas, donde las críticas continuaron. El primer intento en este sentido sería el acuerdo con la empresa norteamericana Chevron para explotar parte del yacimiento petrolífero Vaca Muerta (Busso, 2014a; Mazzina y González Cambel, 2018).

¹⁰ Entre los desajustes se destaca que el tipo de cambio permanecía inmóvil desde hacía años, pero los costos crecían de manera notable. Las importaciones se incrementaban mucho más que las exportaciones y la demanda de divisas extranjeras era cada vez mayor. Estos desbalances dispusieron a que el gobierno inicie un programa de restricciones en el mercado de cambios que abarcó la prohibición de la compra de dólares no asociados a operaciones comerciales y financieras en el exterior y la restricción del ingreso de importaciones a través de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones (DJAI). Esto, por lo demás, motivó el surgimiento de mercados informales paralelos de divisas y de compraventa de cuotas de exportación. Para mayor detalle ver: Kulfas (2014).

Además, según Actis y Creus (2015) el gobierno argentino en este contexto asumió una actitud más dialoguista y tuvo que tomar el rumbo que había evitado tomar en años anteriores: logró disminuir las diferencias con el FMI a través de un trabajo conjunto para acordar un nuevo índice de precios al consumidor, acotando las críticas sobre la falta de transparencia de las estadísticas públicas; resolvió firmar un acuerdo con cinco empresas que habían recibido laudos favorables en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI) y; acordó regularizar la deuda con el Club de París, que se encontraba en *default* desde diciembre de 2001 (Busso, 2014a; Actis y Creus, 2015; Creus, 2015;).

Sin embargo, pese a que Argentina adoptaría rápidamente algunas de las medidas que se había resistido a implementar en años anteriores, la rearticulación del país con el sistema financiero internacional, que ahora precisaba para responder a las necesidades económicas del país, no pudo efectivizarse. Un nuevo obstáculo se interpuso en este objetivo: la decisión de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de rechazar la revisión del fallo del juez federal de primera instancia Thomas Griesa, confirmado en segunda instancia, que condenaba al país a pagarle al fondo de inversión NML Capital Ltd. el 100% de lo reclamado en un único pago, junto con el pago de los bonistas reestructurados.

Argentina no estaba en condiciones de cumplir esta decisión judicial norteamericana¹¹, por lo que el 1 de agosto de 2014 la Asociación Internacional de Derivados y Swaps (ISDA) declaró que Argentina se encontraba en una situación de *default técnico*, que por otro lado el país no reconocía como tal (Actis y Creus, 2015). Es sintomático en este sentido que el New York Times haya publicado los sucesos en cuestión bajo el título “*Argentina is in default, also maybe in denial*”¹².

El episodio produjo un “cortocircuito” en la relación (Mazzina y González Cambel, 2018: 189). Aún más, el empeoramiento de la relación con Estados Unidos puso a Argentina y Estados Unidos en “posiciones refractarias” (Miranda, 2018: 134). Estados Unidos exigía que Argentina regularizara su situación frente al sistema financiero internacional, mientras que la primera mandataria aludía al presidente Barack Obama vinculándolo con

¹¹ Ver Actis y Creus, 2015.

¹² Alexandra Stevenson e Irene Caselli, New York Times, 31 Julio 2014.

la disputa: “si lo ven a Obama en los pasillos pregúntenle por los fondos buitres” y se refería al juez Thomas Griesa como “senil” en cadena nacional, incluso insinuando posibles atentados a su persona bajo la frase “Si me pasa algo, que nadie mire hacia el Oriente, miren hacia el Norte”¹³.

Promediando su último año de mandato presidencial, la mandataria se permitió hacer duras críticas a la posición norteamericana en la VII Cumbre de las Américas en Panamá en un discurso que provocó que su homólogo estadounidense abandonase el recinto. Cristina Fernández aludió a varios temas sensibles para Washington, contrariando la postura de este: ridiculizó la propuesta de considerar a Venezuela una amenaza regional, señaló la responsabilidad de los países consumidores con respecto al narcotráfico, repasó la historia de intervenciones, invasiones y golpes de Estado en la región y se refirió a las nuevas modalidades de injerencia imperial (Morgenfeld, 2017).

Por su parte, Barack Obama declaraba, finalizando su mandato, que las políticas del gobierno argentino “eran siempre antiestadounidenses” y que la mandataria “recurría a una retórica que data probablemente de los años 60 y 70 y no a la actualidad”¹⁴.

Esta tensa situación se mantendrá inalterada hasta finalizar el mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. El gobierno argentino, además, optaría por no regularizar su situación frente a los mercados financieros internacionales, ya que por un lado obtendría fuentes alternativas de divisas, como fue el SWAP de monedas con China, y por el otro incurriría en mayores costos de financiamiento al emitir bonos con tasas de interés de tres veces la media regional (Actis y Creus, 2015). Es en este escenario complejo en el que se inserta la política exterior del gobierno de Mauricio Macri.

¹³ La Nación, 1 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/si-me-pasa-algo-que-nadie-mire-hacia-el-oriente-miren-hacia-el-norte-y-otras-frases-de-cristina-kirchner-nid1731698/>

¹⁴ Clarín (23/03/2015) “De los elogios a las críticas: la relación entre Obama y Cristina. Disponible en https://www.clarin.com/politica/elogios-critica-relacion-Obama-Cristina_0_4yLINpiTI.html

Capítulo II

La política exterior del gobierno de Cambiemos

Mauricio Macri llegó a la Presidencia de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015 haciendo parte central de su discurso la noción de cambio, algo que, como mencionamos, se vio incluso reflejado en el nombre de su alianza electoral: Cambiemos.

La Política Exterior de su gobierno no escapó a esta lógica. Existe un amplio acuerdo entre los académicos que estudian este fenómeno en destacar la centralidad de la noción de cambio en el armado de la política exterior. En este sentido, es un fenómeno muy recurrente que a ella se la analice a la luz de sus diferencias respecto de aquella del período inmediatamente anterior (Mazzina y González Cambel, 2018; Russell y Tokatlián, 2017; Busso, 2019).

En este sentido, algunos miembros de la academia acuerdan en señalar que el cambio buscado por el gobierno de turno no se limitaba a retocar ciertos aspectos específicos de la política exterior, sino que implicaba la búsqueda de “otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa” (Russell y Tokatlián, 2017: 218). En esta línea de argumentación, Busso plantea que la política exterior de Cambiemos fue “diseñada como uno de los componentes centrales para lograr un cambio cultural en la sociedad argentina y (...) en la percepción que otros actores internacionales tenían sobre el país” (Busso, 2019b: 332). En otras palabras, el cambio cultural propuesto por Cambiemos “en el ámbito de la política exterior implicaba una modificación de la identidad internacional” (Busso, 2019b: 346).

Dentro de la política exterior de Cambiemos, la relación bilateral con los Estados Unidos es uno de los vínculos en el que más claramente podemos observar los esfuerzos del gobierno argentino por modificar las bases que definen su inserción internacional. Esta relación registra una recategorización muy marcada dentro de la agenda externa argentina, pasando de la situación de mutua desavenencia descrita en el Capítulo I, a ocupar un lugar central en la estrategia de inserción del país. El nuevo diseño de política exterior buscaría superar los años de tensiones e incomodidad en el vínculo (Russell y

Tokatlián, 2017), lo que lleva a algunos autores a argumentar el paso de una postura de oposición limitada frente a los Estados Unidos a una estrategia de aquiescencia¹⁵ (Busso, 2017; Busso, 2019; Corigliano, 2018; Actis y Zelicovich, 2019; Frenkel y Azzi, 2017).

A los fines de este trabajo, se considera importante resaltar que el cambio en la relación bilateral no fue un factor secundario o accidental de esta política exterior, sino que se trató de una estrategia intencional, orientada a generar, mediante discursos y prácticas de política exterior, transformaciones en la identidad internacional del país. En otras palabras, la intención de cambio era una parte central del diseño de política exterior del gobierno de Cambiemos que permeaba a los objetivos y las metas propuestas por ésta.

En virtud de esta apreciación, consideramos que la política exterior de Cambiemos en su relación con los Estados Unidos puede ser comprendida como una estrategia de modificación intencional de la estructura identitaria entre ambos actores (Wendt, 1992).

Es por ello que en este capítulo nos hemos propuesto como objetivo analizar los elementos discursivos y las prácticas de la política exterior del gobierno de Cambiemos en su relación bilateral con los Estados Unidos que permiten comprender tal política como un esfuerzo intencional por modificar la estructura identitaria entre ambos actores. Para ello, se pretende examinar de qué manera operan las ideas de aislamiento y de cambio, las prácticas transformativas y las respuestas recibidas por ésta.

Para lograrlo, este capítulo se ordena siguiendo la lógica de las cuatro fases del modelo de transformación intencional de la estructura identitaria presentado en la introducción. En la primera parte, se analiza la idea de aislamiento internacional como modo de verificar un momento de ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios a nivel nacional. En la segunda, se observa la idea de cambio como un indicador de la tensión

¹⁵ Aquiescencia es definida por Russell y Tokatlián (2013) como una lógica que guía las relaciones exteriores de los países latinoamericanos y que resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos. En el caso de la *aquiescencia*, se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder.

entre la vieja identidad y de la identificación de un nuevo 'yo-posible'. En la tercera, se analizan las acciones de política exterior que permiten evidenciar prácticas transformativas de la identidad haciendo principal hincapié en lo que A. Wendt (1992) llama *altercasting*. Finalmente, en la cuarta parte, se exploran los resultados obtenidos por esta estrategia como una manera de observar la correspondencia o recompensa de los Estados Unidos por los esfuerzos descritos.

2.1 Ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios: la condición de posibilidad

El primer paso para que tome lugar una estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria es la ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios (Wendt, 1992). Y naturalmente ocurre de este modo, porque si a nivel doméstico todos los actores relevantes en la toma de decisiones de política exterior coinciden en señalar un recorrido común, no podría ocurrir que una parte de ellos elija, con éxito, transitar en búsqueda de objetivos opuestos al acordado por todos.

Así, esta ruptura del consenso opera como condición de posibilidad para que el resto de la estrategia tome lugar. En otras palabras, es una variable necesaria pero no suficiente para que una estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria pueda desarrollarse.

Esto tiene un corolario lógico: ocurre antes que el resto de los 'pasos' se lleven a cabo. En el ejemplo sobre la URSS, Wendt es claro al plantear que el consenso en torno a la teoría leninista se rompió durante la década del 1980 y por una variedad de razones, tanto de índole doméstico como sistémico. Esto preparó el camino para una transición radical del liderazgo y, por consiguiente, un "descongelamiento de los esquemas de conflicto" con Occidente (Wendt, 1992: 420).

De este fragmento se puede inferir una segunda observación: la ruptura del consenso no es un acontecimiento que puede ser determinado inequívocamente en el tiempo, es más bien un proceso. Podemos decir que ese proceso se verifica, eventualmente, en el cambio de liderazgo, pero este acontecimiento marca más bien una solución posible a la ruptura del consenso.

En el caso argentino, a nivel doméstico el inicio de un momento de mayor conflictividad social en el período que va desde 2003 hasta 2015 es situado por buena parte de la bibliografía en el año 2008, con el inicio del primer mandato de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Kulfas, 2014). El *conflicto del campo* es un fenómeno frecuentemente destacado para dar muestra de un corte, pues importantes sectores de la sociedad cuestionaron directamente la manera en la que el Estado estaba administrando las riquezas que la Nación obtenía del comercio internacional de granos, luego de un período de bonanza y recomposición de la crisis (Kulfas, 2014; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2019).

En este período se verifica también, respecto a la política exterior, la ruptura del consenso respecto a la noción de autonomía¹⁶ como eje ordenador de la Política Exterior Argentina y el surgimiento de otra narrativa que viene a disputar su lugar, poniendo a la idea de aislamiento internacional en el centro de la escena. En este sentido, Frenkel y Azzi (2018) plantean que el apremiante escenario posterior a la crisis de 2001 había reposicionado al concepto de autonomía dentro del imaginario gubernamental argentino, algo que se mantuvo incluso durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández pero que con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación se marca el abandono o la relativización de la idea de autonomía en la retórica gubernamental respecto a la Política Exterior Argentina (Frenkel y Azzi, 2018: 185).

Esto se explica por la visión más auspiciosa del escenario global del nuevo presidente a la hora de definir e implementar su política exterior (Frenkel, 2016). Ya desde la campaña para las elecciones presidenciales de 2015, que, según Russell y Tokatlián (2017) incluyeron a la política exterior en la agenda de campaña de una manera más notoria que lo habitual, Cambiemos proclamaría la necesidad de “volver al mundo” y “desideologizar la política exterior”. En su primera alocución al Congreso de la Nación Argentina, Macri destacaría que “la globalización es una realidad [que] trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016).

¹⁶ Según R. Miranda (2018), el concepto de autonomía implica varios aspectos: la articulación entre viabilidad nacional y permisibilidad internacional (Jaguaribe, 1979), la independencia decisional (Puig, 1972) y el hecho de que conduce a reducir dependencias (Gil Villegas, 1989). Para el autor, el concepto de autonomía en la política exterior kirchnerista descansó en el binomio desarrollo sustentable-reinserción internacional. Para mayor ver en mayor detalle: Simonoff (2009); Miranda (2018).

Así, desde esta nueva cosmovisión que destaca las virtudes de la globalización y es optimista respecto a las oportunidades para un país dispuesto a cambiar de rumbo, la noción de autonomía resultaba anacrónica (Russell y Tokatlián, 2017).

Desde la visión de Cambiemos, Argentina se encontraba aislada del mundo, y esto era responsabilidad absoluta del gobierno anterior (Busso, 2019a). A partir de este diagnóstico, Macri argumentaba que la lógica de confrontación y enojo nos había llevado a “aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño” (Macri, 2016).

Particularmente con respecto a la relación con los Estados Unidos, en una entrevista al diario Washington Post el 19 de febrero de 2016, el entonces presidente nuevamente aseveró que “desafortunadamente, [los Kirchner] consiguieron aislar a la Argentina” y acordó con el entrevistador que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner era ampliamente visto como antinorteamericano, agregando que “no hay más espacio para el aislamiento... Las únicas personas que fueron perjudicados [por las malas relaciones con los Estado Unidos] fueron los argentinos (Weymouth, 2016).

En el discurso de Cambiemos, la idea de aislamiento internacional se construyó frecuentemente con tres imágenes, que se retroalimentan y configuran lo que sería una ‘vieja identidad’ que la alianza en el gobierno intentaría cambiar.

Por un lado, la idea de aislamiento refiere a la persistencia del estado de cesación de pagos del país a casi tres lustros de la declaración de *default* de 2001 y la marginación consiguiente de los mercados internacionales de capital. A los ojos de Cambiemos, el ‘*default técnico*’ en el que había incurrido la Argentina tras las restricciones impuestas por la justicia norteamericana en cumplimiento del Fallo Griesa era una manifestación preclara de la futilidad de los gobiernos anteriores para resolver el problema de la deuda soberana y contribuyó a agudizar la idea de un país poco confiable ante otros actores internacionales, particularmente para los inversores privados (Fernández Alonso, 2019).

En este mismo sentido, Actis y Creus (2015: 7) interpretan que la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de no revisar el Fallo Griesa fue una forma de “disciplinamiento” por parte del sistema financiero dada la heterodoxia de la gestión económica del gobierno argentino desde el *default* de 2001 y su “constante desafío a principios, normas y actores nodales del sistema”. Estos autores ilustran los costos en los que debió incurrir la Argentina al no acatar la sentencia de la justicia norteamericana

haciendo referencia a la tasa que tuvo que pagar el país para captar divisas en momentos de vulnerabilidad, mediante la emisión del bono BONAR 24, que fue del 8,9% y que superaba por tres veces a la media regional (Actis y Creus, 2015).

Por otro lado, e íntimamente relacionado con lo anterior, la idea de aislamiento se configuraba con la imagen de un país poco confiable, particularmente respecto al manejo de los indicadores macroeconómicos a nivel doméstico. En ese sentido, la negativa argentina, desde julio de 2016, de permitir que el Fondo Monetario Internacional pudiera revisar las cuentas nacionales según el artículo IV de su Estatuto¹⁷ hizo crecer las sospechas respecto a la transparencia de las estadísticas nacionales (Creus, 2015; Miranda, 2018; de la Balze, 2010).

El discurso del presidente en su primera apertura de las sesiones ordinarias del Congreso ilustra claramente esta idea:

“venimos de años en los que el Estado ha mentido sistemáticamente, confundiendo a todos y borrando la línea entre la realidad y la fantasía. Así, la credibilidad y la confianza fueron destruidas. (...) [Se] ocultó información, faltan documentos, no hay estadísticas, cuesta encontrar un papel” (Macri, 2016a).

La tercera imagen que queremos destacar como componente de la idea de aislamiento internacional se refiere a la postura confrontativa tomada por el país en la arena internacional, particularmente frente a los Estados Unidos, aunque también frente a otros países occidentales y los cuestionamientos de numerosas reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente (Russell y Tokatlián, 2017). A este respecto, la bibliografía destaca las distantes y frías relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, la postura conflictiva que tomó la Argentina frente al litigio con los *holdouts*, los roces, tensiones y desencuentros con aliados tradicionales y vecinos como Brasil, Chile y Uruguay y la elección de estrechas relaciones con Venezuela, Rusia, China e Irán.

Como planteamos anteriormente, esta serie de procesos, llevaron a la Argentina y a Estados Unidos a tomar posiciones refractarias, llevando a la Argentina a ser asociada

¹⁷ Argentina, luego de resolver lo más urgente del *default* y del pago anticipado de la totalidad de las acreencias con el Fondo Monetario Internacional efectivizado en el año 2006, deja de someterse a las revisiones de cuentas macroeconómicas, compromiso que tiene por ser miembro del FMI ya que se encuentra en el Artículo 4° de su Convenio Constitutivo.

como parte del “eje revisionista” en América Latina (Briceño Ruiz, 2013: s/p), al tiempo que estrechaba relaciones que preocuparon cada vez más a Washington, en particular aquellas con Venezuela e Irán, ya que eran estas las que ponían en juego la dimensión de seguridad y defensa, por las sospechas de ventas de armamentos nucleares a Irán y hacía peligrar el principal objetivo estratégico de la política exterior hemisférica de los Estados Unidos: el mantenimiento de la estabilidad regional.

Esto, a decir de Russell y Tokatlián (2017: 218) “dio a la oposición lugar para señalar que el país no sólo se había aislado del mundo, sino que además había optado por unas alianzas contra natura para el país”. Aún más, para Frenkel (2016: 4), Cambiemos se propuso como objetivo desideologizar la política exterior justamente porque, a entender de la coalición presidencial “la confrontación era sinónimo de aislamiento y una visión ideologizada redundante, necesariamente, en una confrontación”.

A modo de síntesis, en este apartado argumentamos que la percepción de *aislamiento internacional* dio lugar al abandono de la noción de autonomía como eje central del discurso gubernamental respecto a la Política Exterior Argentina, lo que operó como condición de posibilidad para que el gobierno de Cambiemos emprenda una estrategia para modificar intencionalmente la estructura identitaria del país respecto a los Estados Unidos. Ahora bien, esta noción de aislamiento no implicaba la nulidad de relaciones con el sistema internacional, sino que el significado del aislamiento internacional se nutrió de al menos tres imágenes, que representaban reclamos de la oposición a la forma en la que los gobiernos anteriores habían diseñado y llevado a cabo la inserción internacional del país, a saber: la imagen de un país que no había regularizado su situación de deuda soberana luego de casi 15 años del *default* original y por lo tanto el acceso a capitales privados era al menos costoso; la imagen de un país poco confiable, que se relacionaba con la idea de falta de transparencia de las cuentas públicas y; la imagen de un país conflictivo, dispuesto a confrontar con importantes actores del sistema internacional -en particular con los Estados Unidos- e impugnar sus instituciones y alineado al eje revisionista.

2.2 La idea de cambio como puente entre el pasado y un nuevo yo-posible

Frente a la narrativa de una argentina aislada, Cambiemos optó por un discurso que ponía a la noción de *cambio* como eje central, abriendo el horizonte para una vuelta de argentina al mundo. En este sentido, la relación con los Estados Unidos constituyó una de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior del gobierno de Mauricio Macri (Frenkel, 2016: 4; Frenkel y Azzi, 2018: 190; Busso, 2017: 8).

Desde la conceptualización de Wendt (1992: 420), podemos comprender este momento como un “examen crítico de las viejas ideas sobre el yo y el otro (*self and other*) y, por extensión, de las estructuras de interacción sobre las que estas ideas se sostenían”.

El autor argumenta que en períodos en que las identidades de rol permanecen relativamente estables, las estructuras de interacción (o *microestructuras*) pueden ser tratadas como cosas que existen independientemente de la interacción social. Es por eso que la ruptura del consenso sobre compromisos identitarios que tratamos en la sección anterior hace posible la desnaturalización de éstas, dando lugar a un replanteo crítico de la identidad compartida y a la identificación de las prácticas que la reproducen (Wendt, 1992).

El resultado de esta crítica a la vieja identidad debería ser la identificación de nuevos “yo-positibles” (*possible-selves*) a los que aspirar. De ese modo, “la evolución de las identidades es una dialéctica entre el yo actual y el posible (*actual and posible self*), aunque no haya garantía de que el peso del pasado no se imponga” (Wendt, 2003: 340).

En su primera alocución al Congreso Nacional como Presidente de la Nación, Macri ilustraría la dicotomía que el gobierno percibía entre lo que Wendt (1992) llama la “vieja identidad” y el nuevo “yo-posible”:

“[L]levamos años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme. Y ello nos ha llevado a enojos, a resentimientos, a una búsqueda permanente del enemigo o el responsable, interno o externo, de por qué nos faltan las cosas que nos correspondían. Y hasta nos llevó a aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño. [...] La globalización es una realidad y creemos que trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016).

Así, esta conceptualización de Wendt (1992) nos permite partir del examen crítico que hace Cambiemos de la situación argentina e indagar sobre el contenido que este gobierno quiso imprimir al nuevo *yo-posible* argentino, es decir, una nueva identidad internacional para la Argentina proyectada por el gobierno.

A los ojos de Cambiemos, Argentina debía abandonar el aislamiento ya que la globalización era vista como una fuente de beneficios y de oportunidades para el país. Ahora bien, esta adhesión franca y el singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades, eran tales “para una Argentina dispuesta a cambiar de rumbo” (Russel y Tokatlián, 2017: 218). De esto se puede inferir que las esperadas bondades de la globalización no vendrían automáticamente, sino que estarían mediatizadas por un cambio de rumbo en la Política Exterior Argentina. En otras palabras, para *volver al mundo*, había que *cambiar*.

Bajo esa lógica, la noción de *cambio* que aparecía como un eje central en los discursos del gobierno, operaba en dos direcciones: como una referencia al pasado que había necesidad de modificar y como adelanto de la *vuelta de Argentina al mundo*, un slogan que se volvería uno de los objetivos centrales de la política exterior del gobierno que asumió en 2015 (Actis y Zelicovich, 2019; Frenkel, 2016). Esta meta, implicaba un nuevo *yo-posible*, una Argentina, integrada al mundo, “activa, acrítica y abierta al proceso de globalización” (Russell y Tokatlián, 2017: 218).

Esta nueva articulación de significados que Cambiemos imprimió a la Política Exterior Argentina tendría implicancias significativas en la relación bilateral con Estados Unidos. En este sentido, se destacan tres aspectos que ayudan a comprender los móviles y las características que el gobierno argentino buscó imprimir en este vínculo.

El primero de estos aspectos, se relaciona con la idea de que la única manera de no estar aislados era insertarse “adecuadamente” en el mundo (Morgenfeld, 2017: 314). Esta idea fue un importante componente de la intención de cambio y de la vuelta de Argentina al mundo. Para Cambiemos, volver al mundo se relacionaba con el objetivo de lograr una “inserción inteligente al mundo” (Objetivos de Gobierno, 2015: 12), lo que en la práctica significaba adoptar una posición de aquiescencia a la globalización y reforzar la pertenencia de Argentina a Occidente (Actis y Zelicovich, 2019; Busso, 2017; Corigliano,

2018). El correlato de esta lectura del gobierno, es que “otras orientaciones de Política Exterior conducen indefectiblemente al aislamiento” (Busso, 2017: 5).

Busso llama inserción occidental (2017; 2019a; 2019b) a la manera en la que el gobierno de Cambiemos decidió llevar a cabo su estrategia de inserción internacional¹⁸.

Según esta conceptualización, una inserción occidental implica empíricamente:

- a) encumbrar los vínculos con Estados Unidos y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, entre otros;
- b) aceptar las relaciones con organismos multilaterales de crédito y otros espacios multilaterales;
- c) recomponer los contactos con el sistema financiero internacional y con las empresas multinacionales;
- d) reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante y;
- e) reposicionar a otros países en la agenda de Política Exterior que también enriquecen la lógica de una conducta pro-occidental” (Busso, 2017: 3).

Este esquema de orientaciones y lineamientos de Política Exterior se combinaba con lo que Fernández Alonso llama ‘inserción por reputación’. Que implica que Argentina debía atender a las principales demandas sistémicas y abandonar toda acción que pudiera ser vista como confrontación (Fernández Alonso, 2019).

Desde este punto de partida, Frenkel, llama la atención sobre la idea de Cambiemos de “desideologizar la política exterior”. Desde la nueva mirada del gobierno, “la confrontación es sinónimo de aislamiento y una visión ideologizada redundante, necesariamente en aislamiento” (Frenkel, 2016: 4). Es en este mismo sentido que Vommaro (2007: 6-7) plantea que el Pro se concibe a sí mismo como un partido posideológico que se presenta como una fuerza razonable de normalización social y económica. Del mismo modo, otros autores hablan de un ‘giro pragmático’ en las relaciones del país (Mazzina y González Cambel, 2018), contraponiéndolo a la política

¹⁸ Lorenzini (2011) define la estrategia de inserción internacional como el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la Política Exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.

exterior presuntamente guiada por la ideología por parte de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

El segundo aspecto, que es consecuencia del anterior, se relaciona con el hecho de que, como la idea de *autonomía* perdería centralidad en el imaginario gubernamental (Frenkel, 2016), la estrategia autonomista, que había tomado forma de *oposición limitada* a los Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2014: 263) ya no tenía razón de ser.

Junto con este cambio retórico y práctico en los lineamientos que guían la política exterior, se dejarían en el pasado las relaciones tirantes e incómodas con Estados Unidos, características del pasado inmediato (Russell y Tokatlián, 2014) y se reeditarían las posiciones cercanas a lo que Russell y Tokatlián (2013) definieron como lógica de *aquiescencia*, es decir, una estrategia que consiente y asimila la posición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de su pertenencia al área de influencia de los Estados Unidos y que se orienta a la búsqueda del apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos y en la construcción de un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción (Russell y Tokatlián, 2013: 161-162).

El cambio en este aspecto es sustantivo porque, a diferencia de los doce años de gobiernos kirchneristas en los que la relación bilateral se mantuvo distante y formal con momentos de tirantez y marcadas por la mutua desavenencia entre ambos actores, el vínculo con los Estados Unidos se transformaría en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos y se convertiría en la llave fundamental en la tan proclamada *vuelta al mundo* (Frenkel, 2016: 4; D'Alesio, 2019: 207).

La bibliografía ilustra este viraje como un “acelerado reaceramiento a Washington” (Frenkel y Azzi, 2018: 190) y un “encumbramiento del vínculo con los Estados Unidos” (Busso, 2017: 4), entre otras referencias.

En la práctica, esto significó un descongelamiento del vínculo (D'alesio, 2019) y la inauguración de un período de renovada cooperación bilateral (Russell y Tokatlián, 2017: 221) que abarcó las áreas económicas y comerciales, de seguridad y defensa y hasta educativas, y continuó incluso tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos (Frenkel y Azzi, 2018).

Washington tuvo un especial interés político respecto a la relación con Argentina que operó en dos direcciones: los asuntos tradicionales en los que ya había sintonía con el país, como la no proliferación nuclear y la promoción de los derechos humanos; y los nuevos temas de agenda, como el incremento en la cooperación en materia de combate al narcotráfico y lograr un mayor compromiso del país en la lucha contra el terrorismo (Russell y Tokatlián, 2017: 221).

En ese sentido, el gobierno argentino dio señales de correspondencia a estos intereses norteamericanos: terminar con el narcotráfico fue una de las principales propuestas de campaña de Cambiemos (Objetivos de Gobierno, 2015) y la lucha contra el terrorismo ocupó un espacio destacado en el primer discurso de apertura de sesiones ordinarias del Congreso, en el que Macri dejó clara su intención de “ser parte de la solución de cuestiones globales, tales como la pelea contra el terrorismo” (Macri, 2016).

Finalmente, el tercer aspecto que permite comprender el cambio mentado por el gobierno respecto a la relación bilateral con Estados Unidos se relaciona con los beneficios materiales esperados, particularmente en el área económico-financiera.

Sin lugar a duda, la propuesta de ‘vuelta al mundo’, con la interpretación particular del gobierno de lo que esto significaba, guardaba estricta relación con el modelo de desarrollo al que Macri y su equipo apuntaba (Busso, 2017). Como plantean Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016: 16), “a cada modelo [de desarrollo] le corresponde un modo de producción, de distribución de riqueza y una estrategia de inserción internacional”.

La necesidad de abrirse al mundo aparecería en la ingeniería de la política exterior de Cambiemos como un apéndice fundamental de una nueva estrategia de inserción internacional y un modelo de desarrollo nacional que se construía de afuera hacia adentro y cuyo motor serían las inversiones externas, los capitales internacionales y la inserción competitiva en mercados globales (Frenkel, 2016: 5; Frenkel y Azzi, 2018). De este modo, el gobierno pretendía viabilizar su proyecto socioeconómico, garantizando además la continuidad del partido en el poder (Vommaro, 2017).

Esto implicaba un cambio retórico y práctico en la orientación externa del país y se veía reflejado en los grandes objetivos de política exterior: la búsqueda de inversiones externas directas (IED), el acceso al crédito externo, la apertura comercial y la recuperación del vínculo con Estados Unidos (Frenkel y Azzi, 2018).

La preponderancia de aspectos económicos como objetivos últimos de la gestión de Cambiemos en la arena externa haría que algunos académicos acuerden que la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Cambiemos fue en esencia una “política exterior en clave económica” (Míguez, 2018: 20, citada en Actis y Zelicovich, 2019: 353; Busso, 2019b; Fernández Alonso, 2020).

En este cometido, el gobierno sostenía que lograr el beneplácito de la primera potencia mundial daría como resultado una mejor obtención de los dividendos de la globalización: atraería capitales externos, facilitaría la llegada de inversiones productivas y ayudaría al país en la inserción competitiva en los mercados globales, objetivos profesos de la política exterior del gobierno (Russell y Tokatlián, 2017: 221). Confrontar con el hegemón, bajo esta lógica, sólo traería perjuicios y mayor *aislamiento*.

En síntesis, la idea de ‘cambio’ fungió en el discurso del gobierno como un puente entre la ‘vieja identidad’ argentina y el nuevo ‘yo-posible’ ansiado por el gobierno de turno. La imagen central que daba forma a este yo-posible era la ‘vuelta de Argentina al mundo’. Esta direccionó al país hacia una inserción occidental y por reputación que era coherente con el modelo de desarrollo proyectado por el gobierno y que motivó una profunda mutación en el vínculo bilateral con la principal potencia hemisférica, pasando de un momento de cooperación limitada a un acelerado reacercamiento entre ambos actores.

2.3 Las prácticas transformativas

En la dimensión anterior, la autorreflexión induce a problematizar lo aparentemente dado y proyectar objetivos que definan el rumbo por el que se pretende transitar hacia una nueva identidad posible. La intención de modificar lo existente lleva a los hacedores de política a una instancia de *nuevas prácticas*. Para Wendt,

“no es suficiente repensar las propias ideas sobre el yo y el otro ya que las viejas identidades han sido sostenidas por sistemas de interacción con *otros* actores, cuyas prácticas permanecen como un hecho social para el agente transformativo. Para cambiar el yo, entonces, es las más de las veces necesario cambiar las identidades y los intereses de otros actores que ayudan a sostener estos sistemas de interacción” (Wendt, 1992: 421).

Es la propia práctica del actor, lo que a los fines de este análisis será considerado como análogo a las acciones de política exterior, la que busca modificar los significados

intersubjetivos que definen su estructura identitaria. Estas estructuras son *relación-específicas*, por lo que en este trabajo hemos decidido enfocarnos en una micro-estructura: aquella de nuestro país con los Estados Unidos.

En particular, se buscará identificar la existencia de prácticas transformativas, con principal hincapié en las prácticas de “*altercasting*”: acciones en las que “ego trata de inducir a alter a aceptar una nueva identidad tratando a alter *como si* ya tuviese tal identidad” (Wendt, 1992: 421 cursivas del autor).

Para observar esta dimensión, se identifican tres prácticas transformativas que emprendió el gobierno de Cambiemos y que tuvieron relevancia en el vínculo bilateral con los Estados Unidos: el pago de Argentina, coherente con lo que sentenció la justicia norteamericana, a los fondos litigantes (*holdouts*) que no habían participado en la reestructuración de deuda posterior al *default* de 2001; las visitas presidenciales efectivizadas entre ambos actores durante el mandato de Mauricio Macri y; el aumento del nivel de cooperación educativa en la relación bilateral. Se considera que tales acciones de política exterior pueden ser comprendidas como *altercasting*.

Vale hacer mención que, en la bibliografía podemos encontrar referencias que destacan la variedad de acciones de política exterior que tienden a “dar señales” al mundo, “sobre todo hacia Estados Unidos” (Morgenfeld, 2017: 2). Sin duda alguna, los casos elegidos no agotan la vasta cantidad de acciones que pueden ser estudiadas desde el concepto de práctica transformativa.

La selección de estos tres casos en particular se hizo bajo la consideración de que estas acciones de política exterior, estudiadas en profundidad por otros autores, permiten ilustrar claramente el recurso a las prácticas transformativas, en especial al *altercasting*, por parte del gobierno de Cambiemos en su relación bilateral con los Estados Unidos.

2.3.1 El pago a los holdouts

La crisis de deuda que circunscribe la inauguración de la administración de Macri difirió claramente de las experimentadas por sus predecesores. No se trató de una situación de falta de voluntad y/o capacidad de pago del país, sino de un *default* “técnico” ocasionado

por las restricciones de pago dispuestas por la justicia norteamericana en junio de 2014¹⁹ (Fernández Alonso, 2020: 174). Sin embargo, el problema de los *holdouts* era un “asunto pendiente que privaba a Argentina del acceso a fuentes de financiamiento occidentales” (Russell y Tokatlián, 2017: 219).

Según Fernández Alonso (2020: 174), la persistencia del estado de cesación de pagos a casi quince años de la declaración original, y la marginación consiguiente de los mercados internacionales de capital eran interpretados por el gobierno de Cambiemos como “manifestaciones preclaras de la futilidad de los gobiernos anteriores para resolver la problemática de la deuda soberana”. Esta era, como planteamos anteriormente, una de las principales imágenes que construían la idea de una Argentina aislada del mundo que el gobierno de Cambiemos llegaría a modificar.

El litigio irresuelto con los *holdouts* se insertaba en un contexto mayor en el que, desde los principales círculos económicos y financieros mundiales, se observaba a la Argentina con malos ojos (Actis y Creus, 2015: 6). Esto se debía a que luego de negociar una fuerte quita en 2003, Argentina nunca recompondría su vínculo con el sistema financiero internacional e incluso impugnaría su funcionamiento mediante el incumplimiento de compromisos externos, entre los que la cuestión de los *holdouts* es solo un ejemplo (Actis y Creus, 2015).

Además, si bien es cierto que al principio de la disputa Obama se mostró favorable a la posición argentina, a partir de 2013 no es tan claro su apoyo (Actis y Creus, 2015). Aún más, la sentencia firme en este diferendo venía a radicalizar aún más las “posiciones refractarias” en las que Argentina y Estados Unidos se encontraban producto del marcado empeoramiento de la relación bilateral en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández (Miranda, 2018: 134).

La negativa de la Corte Suprema de los Estados Unidos a revisar el Fallo Griesa, dejó firme una sentencia que reflejaba una de las más importantes demandas²⁰ que Estados

¹⁹ Para mayor detalle, ver Actis y Creus (2015).

²⁰ Miranda (2018) desarrolla una serie de demandas que Estados Unidos le hacía a Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández para retomar la senda del entendimiento entre ambos países, en momentos en que Argentina ya sufría restricción externa y pretendía retomar el acceso al capital privado: que Argentina se someta al artículo IV del Estatuto del FMI, cuya última revisión había sido en julio de 2006; que resolviera el pago a los acreedores privados que habían quedado fuera del canje de bonos en *default* de 2003 y 2010; que Argentina acatara las sentencias firmes en su contra en el marco del CIADI y; que el país

Unidos le hacía a la Argentina para el descongelamiento de la relación bilateral: la resolución del pago de los acreedores privados que habían quedado fuera de los canjes de bonos en *default* que no habían participado en las instancias de 2005 y 2010 (Miranda, 2018).

Naturalmente, con la llegada al poder de Mauricio Macri, esta cuestión ocupó un lugar principal en las prioridades externas (Russell y Tokatlián, 2017: 219). El pago a los acreedores no reestructurados aparecía como un símbolo fundamental para proyectar la idea de cambio que la administración Macri buscaba respecto a la política exterior (Fernández Alonso, 2020). Aún más, era completamente coherente con la estrategia de inserción occidental y por reputación, lo que validaría la idea de una “vuelta de Argentina al mundo”.

Entonces, la resolución fue cuasi inmediata. El acuerdo se logró en marzo de 2016, a tan solo tres meses de la llegada del gobierno al poder. Este recibió el respaldo del Congreso de la Nación y consistió en el pago de 11.684 millones de dólares para cerrar el litigio (Russell y Tokatlián, 2017: 219).

La mutación de las pautas de articulación con la arena financiera internacional resultantes de esta simbólica acción de política exterior tributaba, por un lado, al “carácter rector e instrumental que Cambiemos le daba al manejo del endeudamiento soberano en el diseño y ejecución de su proyecto político-económico de gobierno”, ya que se procuraba “satisfacer los requerimientos materiales necesarios para encarar la denominada política de gradualismo²¹”. Pero, en especial, tuvo como objetivo evidenciar el inicio de un nuevo tiempo (Fernández Alonso, 2020: 176-177).

A entender del gobierno, la lógica confrontativa e ideologizada con la que sus antecesores habían encarado este tema era inconducente. No había lugar para tratar la problemática del endeudamiento en términos de autonomía, sino que la misma debía gestionarse

renegocie la deuda con el Club de París, que estaba en *default* desde 2002. Para más detalle ver Miranda (2018: 133-134).

²¹ El gradualismo fue la alternativa que el gobierno de Cambiemos encontró viable para asegurar la gobernabilidad y continuidad de la alianza el poder. Buscaba compatibilizar los objetivos de aplicar reformas económicas que tienden a la apertura económica y a moderar el rol del Estado y la pretensión de hacer del PRO un verdadero partido de poder capaz de gobernar la sociedad argentina (Vommaro, 2017; Fernández Alonso, 2020).

conforme a una lógica gerencial, que sopesa costos y beneficios económicos (Fernández Alonso, 2020: 177).

Así, el pago a los *holdouts* fue una acción de política exterior que ilustra claramente la intención del gobierno de Cambiemos de marcar un cambio de rumbo en la política exterior. Además, muestra cómo impactó este tránsito a la relación con Estados Unidos, que era un actor central en la estrategia de inserción del gobierno.

Aún más, permite observar un esfuerzo del gobierno argentino por modificar la estructura identitaria entre ambos actores que guarda estricta relación con la imagen del país que se quería proyectar. Por un lado, la acción de política exterior daba respuesta directa a una demanda que provocaba incomodidad en la relación bilateral con el hegemón. Por el otro, esta acción, en clave de práctica transformativa, era coherente en buscar mitigar la imagen de aislamiento financiero -que se conformaba en gran parte con imágenes de desconfianza respecto al cumplimiento de los compromisos del país- con la resolución de una sentencia firme contra la Argentina que, además, respondía a la misma área de cuestiones -la financiera- y permitía dejar atrás los años de irregularidad tras el *default* de 2001.

A casi un año de esta medida, el presidente Macri ilustraba esta idea declarando en el Congreso “gracias a la confianza que generamos, el año pasado salimos del *default* que nos aisló durante 15 años. Eso nos permitió incorporarnos al mundo y tener credibilidad internacional. Hoy el país se financia en el mercado a tasas menores y el crédito comienza a fluir para las familias y las empresas” (Macri, 2017).

2.3.2 Las visitas de alto nivel

El gobierno de Mauricio Macri llevó a cabo una activa diplomacia presidencial. Entre diciembre de 2015 y marzo de 2018 el presidente participó en 130 reuniones bilaterales con los primeros mandatarios de 48 países (Macri, 2019 en Actis y Zelicovich, 2019: 357). Esto, para Busso, fue una manera del gobierno de mostrar que lograba operacionalizar su estrategia de inserción de manera exitosa (Busso, 2017: 9).

Además, aunque está fuera del alcance de este capítulo, cabe agregar que el gobierno se esforzó en participar activamente en numerosos foros multilaterales, en busca del beneplácito occidental hacia el cambio de rumbo del país (Busso, 2017).

Entre las visitas presidenciales que realizó el gobierno, la bibliografía al respecto coincide en destacar la visita de Barack Obama a la Argentina en 2016 (Actis y Zelicovich, 2019; Frenkel, 2016; Russell y Tokatlián, 2017; Busso, 2017) y aquellas con los líderes de los países miembros del G7²², a quienes el presidente argentino visitaría antes de finalizar su primer año de gobierno.

En este trabajo, hacemos foco en dos encuentros presidenciales bilaterales, comprendidos en el análisis como prácticas transformativas que el gobierno de Cambiemos emprendió para validar su pretendida nueva identidad frente al gobierno de los Estados Unidos: la visita de Barack Obama a la Argentina en marzo de 2016 y la de Mauricio Macri a Washington en abril de 2017.

La visita oficial de Obama a la República Argentina tuvo lugar los días 23 y 24 de marzo de 2016. Al presidente norteamericano lo acompañaba un grupo de más de 850 personas, 400 de los cuales eran empresarios (La Nación, 2016). Además de una intensa y esperable cobertura mediática, el operativo que recibiría al primer mandatario estadounidense en Buenos Aires implicó un virtual vaciamiento de la Capital Federal argentina durante los días de la visita, así también como simbólicas imágenes, poco usuales para los argentinos, como lo fueron aquellas de la icónica Plaza de Mayo adornada con banderas norteamericanas junto a las argentinas.

Los temas abordados en este encuentro de gran importancia político-diplomática se plasmaron en un documento emitido por la Cancillería argentina. En él, se afirma que ambos países “mantienen una relación bilateral construida en base a valores, principios e intereses comunes” y se desarrollan brevemente los temas considerados en la visita. La agenda incluyó temas como el incremento del diálogo político de alto nivel, ciencia, tecnología e innovación, derechos humanos, seguridad, narcotráfico, terrorismo, cooperación en materia de salud, cooperación educativa, cambio climático y energía, además de la firma de un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones (MREC, 2016).

Para Estados Unidos, la visita de Obama a Argentina, luego de su visita a Cuba, respondía a objetivos geoestratégicos: reposicionarse en la región tras las difíciles relaciones con los gobiernos progresistas del hemisferio (Morgenfeld, 2017). En este sentido, Macri era

²² El G7 o “Grupo de los Siete” es un grupo de presión compuesto por las principales potencias occidentales: Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

visto por Washington como un signo de la nueva era en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva época, el ejemplo a imitar (Morgenfeld, 2017: 309).

Poco antes de la visita, el presidente estadounidense felicitaría a su par argentino por el “cambio en las relaciones con los Estados Unidos” y por “fomentar la apertura, la transparencia y competitividad” del país (Frenkel, 2016: 4). Por su parte, la Canciller argentina declaraba al anunciar la visita que “La visita de Barack Obama es otra prueba fehaciente de lo que estamos diciendo: la Argentina está reinsertándose en el mundo, manteniendo y abriendo vínculos con todos nuestros interlocutores y los potenciales socios”²³.

Para el gobierno argentino, la llegada del presidente Obama era la demostración, tanto frente al público doméstico como al mundial, de que el nuevo rumbo estaba llegando con el apoyo de uno de los mayores líderes mundiales (Mazzina y González Cambel, 2018: 198).

La visita de Obama venía a poner fin a una de las imágenes más claras que construían la idea de una Argentina aislada. La última visita de un mandatario estadounidense había sido la que realizó George W. Bush a la V Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en la que el entonces presidente Kirchner se mostró confrontativo ante la iniciativa presentada por su par norteamericano. Aún más, la última reunión bilateral de presidentes entre Argentina y Estados Unidos se remonta a octubre de 1997, entre los entonces jefes de Estado Carlos Menem y Bill Clinton (Mazzina y González Cambel, 2018: 198).

Lo cierto es que esta visita fue una grandiosa señal de la buena recepción del gobierno norteamericano a la nueva Política Exterior Argentina, más cercana a Estados Unidos. Sin embargo, el presidente Obama se encontraba finalizando su segundo mandato, por lo que, salvo varios acuerdos a largo plazo firmados, nada garantizaba una nueva relación con nuestro país luego de las elecciones presidenciales.

Es por esta razón que la visita de Mauricio Macri al presidente Trump en Washington el 27 de abril de 2017, reviste gran importancia para este análisis. Esta fue mucho menos espectacular que la anterior, ya que se dio en el marco de una visita oficial de trabajo que

²³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) (2016) “Información para la Prensa N°: 042/2016”.

el presidente argentino realizaba en los Estados Unidos y en el contexto de la renuncia del embajador argentino en Estados Unidos, Martín Lusteau.

El objetivo del encuentro, según la información de la Cancillería argentina, fue “discutir formas de profundizar la estrecha relación entre la Argentina y los Estados Unidos” (MREC, 2017). En ocasión de la visita, se firmó una Declaración Conjunta. Los temas mencionados en ella se limitan al comercio y las inversiones entre ambos países, con especial énfasis en los productos agrícolas, la inclusión de Argentina en programas de facilidades migratorias, el compromiso de fortalecer los mecanismos de diálogo entre los dos países para combatir el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo, la corrupción y otras actividades financieras ilícitas, con especial mención a la cooperación cibernética. Además, se menciona la preocupación de ambos gobiernos por la situación de Venezuela.

Como en la anterior ocasión, hubo intercambios de elogios entre los primeros mandatarios, ambos hombres de negocios que habían concretado algunos negocios inmobiliarios en el pasado. Trump expresó su beneplácito “por el creciente papel de liderazgo de la Argentina en el escenario mundial y por las reformas políticas y económicas recientemente implementadas por el gobierno de Mauricio Macri, a quien calificó de “un amigo desde hace 25 años”. Por su parte, el presidente Macri expresó su aspiración de “mejorar y construir relaciones más fuertes y a largo plazo entre ambos países”²⁴.

La prensa argentina ilustró la reunión de alto nivel con una frase del presidente Trump: “Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones”²⁵. En esta afirmación se podían avizorar los intereses de ambos actores: el acceso a mercados e inversiones por parte de Argentina, en particular la solicitud de que se efectivice el ingreso al mercado estadounidense de la producción de limones tucumanos, aprobada por Obama y suspendida por Trump; y la agenda de seguridad desde la óptica de Trump.

²⁴ Extraído de <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/39392-macri-fue-recibido-en-la-casa-blanca-por-el-presidente-de-los-estados-unidos>

²⁵ Ver Página 12 (27/04/2017), disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/34345-yo-le-voy-a-hablar-de-corea-del-norte-el-me-va-a-hablar-de-l>;

La Nación (27/04/2017), disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/yo-le-voy-a-hablar-de-corea-del-norte-el-me-va-a-hablar-de-limonos>;

La Voz (27/04/2017), disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/las-frases-de-trump-macri-yo-le-voy-hablar-de-corea-el-me-va-hablar-de-limonos/>

Así, si bien el perfil de la reunión fue diferente y las convergencias entre ambos actores empezaron a conocer límites, esta acción de política exterior también fue un esfuerzo argentino por proyectar una relación madura y previsible con el hegemón. No podemos dejar de destacar que en la Declaración Conjunta del 27 de abril de 2017 ambos gobiernos reconocen la existencia de una “estrecha relación” a profundizar. Esta afirmación, junto con los elogios personales entre presidentes y otros gestos simbólicos de la visita pueden ser fácilmente conceptualizados como *altercasting*, en los términos de Wendt (1992).

2.3.3 La cooperación educativa

La cooperación en materia educativa no es una novedad en el vínculo bilateral con Estados Unidos. El país del norte dedica una importante magnitud de su presupuesto de cooperación internacional a la cooperación internacional educativa y promueve una gran cantidad de programas de cooperación educativa en distintos países del mundo, entre los que la República Argentina no es la excepción.

Aguiar (2020), quien se ocupó de estudiar en mayor profundidad esta materia, reconoce como primer y más importante antecedente de cooperación educativa entre ambos países el “*Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina para la financiación de ciertos programas de intercambio educacional*”, firmado en 1963 entre ambos gobiernos y que aún se encuentra vigente. Este instrumento crea la Comisión para el Intercambio Educacional, ampliamente conocida como Comisión Fullbright (Aguiar, 2020: 34-35).

Esto último muestra que la Argentina y los Estados Unidos comparten un vínculo de larga data en materia de cooperación educativa. Sin embargo, con la llegada del gobierno de Cambiemos a la Argentina, el vínculo bilateral en esta materia adquirió un perfil más alto y los intercambios educativos se incrementaron contundentemente (Aguiar, 2020).

En la anteriormente destacada visita de Barack Obama en 2016, ambos mandatarios se comprometieron a diversificar y aumentar los intercambios educativos. El compromiso tomado por ambos mandatarios consistía en elevar el número de becarios a 1000 durante el año 2016. Para tal fin se sumaron dos nuevas líneas de acción, el programa “*Friends of Fulbright*” para estudiantes de grado; y una serie de programas de capacitación para docentes, directivos y graduados, entre los que el autor destaca Bec.Ar, que no fue creado

por la administración Macri pero que vio intensificado su número de becas (Aguiar, 2020).

Además, el autor destaca la firma de dos instrumentos: el *“Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y la Comisión para el Intercambio Educacional entre los EE.UU. de América y la República Argentina”*, cuyo objeto es promover la capacitación y el intercambio de conocimiento entre estudiantes, docentes, asistentes de idiomas, investigadores y demás actores del sistema educativo, de ambos países y que permitió la firma de Convenios específicos a cada una de las becas otorgadas en conjunto; y el *“Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Departamento de Estado de los Estados Unidos”*, que consolida los compromisos asumidos por Macri y Obama, que luego continuarían con Trump (Aguiar, 2020: 38-39).

Como resultado de estas acciones de política exterior, el intercambio educativo entre ambos países se incrementó marcadamente: casi un 1.000% respecto al período inmediatamente anterior (2012-2015) que en números absolutos implicó el paso de 160 becas de intercambio en el periodo 2012-2015, a 1.592 para los años 2016-2019. Además, otro resultado fue el alcance a nuevos beneficiarios, como los estudiantes de grado, que hasta 2015 no contaban con un programa de intercambio en los Estados Unidos (Aguiar, 2020: 42).

Este amplio incremento pone de manifiesto “un destacado interés de ambos gobiernos por aumentar las oportunidades académicas para los argentinos a partir de 2016” (Aguiar, 2020: 43). Es en este sentido que se comprenden las palabras de la Lic. Florencia Lagar, responsable de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación cuando afirma que “[f]ue la voluntad política al más alto nivel la que habilitó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación a ampliar las becas internacionales a Estados Unidos” (Lagar, 2020 citada en Aguilar, 2020: 43).

Como parte de la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos, el aumento de la interacción, la firma de instrumentos jurídicos y los compromisos alcanzados en encuentros presidenciales y desde las cancillerías, muestra un amplio esfuerzo que el país estuvo dispuesto a afrontar y un ámbito en el que existió una clara convergencia de intereses entre ambos Estados.

Aún más, en muchos de los instrumentos firmados entre 2016 y 2018, es el Estado argentino quien se hace cargo de todos los gastos de los programas, mientras que la Comisión Fullbright administra ese dinero y coordina dichos programas (Aguilar, 2020: 40). Esto, a la luz de la estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria entre ambos actores, puede encontrar una explicación plausible en la voluntad del gobierno argentino por cambiar el rumbo que las relaciones mutuas habían tomado en los últimos años desde un área de cuestiones en cuyo punto de partida ya existía una estructura de interacción basada en la cooperación mutua.

De hecho, encontramos en esta serie de acciones de política exterior una manifestación clara de lo que Wendt (1992) llama *altercasting*, esto es: una práctica en la que “ego trata de inducir a alter a aceptar una nueva identidad tratando a alter *como si* ya tuviese tal identidad” (Wendt, 1992: 421 cursivas del autor).

Desde este concepto, se puede plantear que la Argentina del gobierno de Cambiemos, mediante la serie de prácticas que produjeron una intensificación innegable de la cooperación educativa entre ambos actores, realizó esfuerzos (diplomáticos y económicos) por proyectar la nueva identidad que ansiaba conseguir -la identidad de actor integrado al mundo- actuando en consecuencia frente a los Estados Unidos, actor que consideraba clave para su estrategia de inserción pro-occidental.

2.4 Todo esfuerzo tiene su recompensa

Las prácticas descritas en el apartado anterior muestran que la Argentina desplegó una estrategia que comprendió acciones de política exterior de distinta naturaleza que tenían como denominador común la intención de modificar la forma que tomaría la relación bilateral con el hegemón continental. Naturalmente, estas prácticas implicaron para el país esfuerzos y costos que el gobierno estuvo dispuesto a incurrir en busca de beneficios.

Este apartado pretende analizar la existencia de “reciprocidad” (*reciprocation*) o de “recompensas” (*rewards*) en la relación bilateral con Estados Unidos –quien desempeñaría el papel del *alter* en esta relación– como resultado de la implementación de prácticas transformativas por parte de la Argentina durante la gestión de Cambiemos (Wendt, 1992: 422). Como es de esperar, este momento es el que menos depende de la voluntad de la parte interesada, lo que deja claro que las recompensas en esta estrategia

no son automáticas ni necesarias y que la estructura identitaria de una relación bilateral no puede ser modificada por decisión de una de sus partes.

Tomando conceptos del interaccionismo simbólico, Wendt (1992) plantea que la identidad de los agentes se define en la interacción mediante un proceso de “señalización, interpretación y respuesta” que implica que las prácticas de *alter* serán un reflejo de las de *ego*, lo que eventualmente moldeará ambas identidades.

Luego de dar señales a *alter*, *ego* debe esperar por la interpretación y la respuesta de éste. Esta respuesta, que Wendt (1992: 422) ha llamado “recompensa” es en sí misma una nueva señal que, en este caso, viene *desde alter*. Depende sólo de éste validar o no los nuevos conocimientos intersubjetivos que *ego* intenta introducir intencionadamente en la relación.

Ahora bien, Wendt (1992) también reconoce que, si estas prácticas no son correspondidas por *alter*, podrían exponer a quien las practica y echar por tierra esta estrategia. Si, por el contrario, son recompensadas por *alter*, la estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria podría motivar prácticas mutuas que transformen la calidad de la interacción. Con el tiempo, asevera el autor, esto institucionalizaría una nueva identificación de *ego* y *alter*, lo que serviría como base intersubjetiva para nuevas identidades y nuevos intereses.

Hechas estas aclaraciones, el diseño de esta sección no pretende ser exhaustivo, sino más bien ilustrar algunas recompensas obtenidas que validan la identidad buscada, así como otras que el gobierno no consiguió que tomen lugar. Procuramos, a su vez, que estas recompensas guarden relación con la articulación de sentidos que la gestión de Cambiemos quiso imprimir a la relación, y por ende con las anteriormente reseñadas prácticas transformativas. Dicho en otras palabras, las recompensas, como parte de los resultados de la política exterior, deben verse a la luz de la relación que guardan con los objetivos buscados por el gobierno.

Así, si tenemos en consideración el diagnóstico y los objetivos del gobierno al solucionar el problema relativo a los *holdouts*, podemos decir que la posibilidad del país de comenzar a colocar deuda en los mercados financieros globales a tasas menores a las que podía hacerlo en el pasado fue una recompensa para la Argentina. Esta nueva posibilidad venía

a validar los esfuerzos del país en este sentido, independientemente de la valoración que merezca la gestión de la deuda soberana en este período.

Como dijimos, esta medida era una de las demandas que habían hecho los Estados Unidos para la normalización de las relaciones bilaterales. Desde este punto de partida, el pago a los *holdouts*, junto a la regular revisión de las políticas macroeconómicas argentinas por parte del FMI y a la emisión, en junio de 2017, de títulos de deuda con vencimiento a 100 años (Fernández Alonso, 2020: 181), tenían como objetivo generar confianza en los mercados para que la Argentina pudiera acceder al ansiado financiamiento externo al tiempo que buscaba ganar el beneplácito norteamericano y viabilizar el programa económico a nivel doméstico.

Esta recompensa, si bien no proviene directamente desde los Estados Unidos, es coherente con la idea del Capítulo 1 que plantea que las relaciones entre Estados Unidos y Argentina siempre han estado ligadas a las negociaciones de los diferentes gobiernos argentinos sobre temas de deuda y financiamiento internacional (Busso, 2014a).

Aún más, a decir de Busso (2019: 8), el apoyo norteamericano para que el FMI otorgase un crédito a la Argentina cuando su economía daba señales de crisis por falta de crédito internacional fue el hecho más contundente de sustento por parte de la administración republicana de Donald Trump. Este fue un hecho decisivo para aprobar el acceso al *stand by* por parte de Argentina (Busso, 2019b; 2019a), ya que los Estados Unidos concentran el 16,74% de los votos en el Directorio Ejecutivo del organismo, lo que le otorga poder de veto en las decisiones importantes del Fondo.

Esta señal de validación y apoyo fue además extraordinaria ya que, por un lado, el monto del crédito acordado entre la Argentina y el FMI fue el más importante otorgado por el organismo en su historia: originalmente, 50.000 millones de dólares, a los que en septiembre de 2018 el gobierno argentino requirió la ampliación del préstamo, elevándose la cifra total a 57.100 millones de dólares (Fernández Alonso, 2020: 183). Sumado a esto, el estatuto del FMI prohíbe el uso del crédito del organismo para financiar la fuga de capitales, algo que el gobierno argentino precisaba hacer. Según Busso (2019a: 8), Trump presionó al organismo para que dejara de lado un artículo de su estatuto para garantizar la reelección del gobierno de Macri, lo que implica una fuerte señal de apoyo por parte del gobierno norteamericano al rumbo mentado por la Argentina de Cambiemos.

Además, existieron discursos de apoyo explícito al acuerdo por parte de autoridades norteamericanas. En este sentido se inscribe la siguiente declaración del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Steven Mnuchin el 7 de junio de 2018:

“Celebro el anuncio realizado hoy sobre el acuerdo logrado entre la Argentina y el plantel del Fondo Monetario Internacional (...). Como dijo el presidente Trump, Estados Unidos apoya la visión del presidente Macri para transformar la economía de su país e impulsar su potencial de crecimiento. Creemos que las políticas económicas y financieras de Argentina (...) merecen el fuerte respaldo de la comunidad internacional” (Embajada de Estados Unidos en Argentina, 2018).

Sin embargo, Busso (2019a: 8) plantea que fue también éste su último gran apoyo. Con los resultados de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) quedó claro que Macri no resultaría victorioso en las elecciones presidenciales, por lo que el gobierno norteamericano optó por la prudencia y el silencio.

Respecto a la imagen de un país confrontativo, que el gobierno quiso mitigar haciendo uso de las visitas presidenciales, la buena recepción y respuesta del gobierno norteamericano respecto al nuevo rumbo del vínculo bilateral puede ser vista también como recompensa de los Estados Unidos en el sentido de validar las intenciones de cambio argentinas.

Un indicador de esta forma de validación es el aumento exponencial de visitas oficiales, un ejemplo claro del incremento de interacción al más alto nivel gubernamental. Más allá de los dos encuentros bilaterales al nivel de los jefes de Estado ya reseñados, Argentina durante estos años recibió a importantes personalidades norteamericanas, entre ellas se destacan la visita de Jill Biden en junio de 2016, la esposa del entonces vicepresidente Joe Biden; aquella del vicepresidente Mike Pence, en agosto de 2017; la del Secretario de Estado Rex Tillerson en febrero de 2018; y finalmente la del presidente Donald Trump y la primera dama Melania Trump en el marco de la Cumbre de Líderes del G20 en noviembre de 2018.

A este respecto, nuevamente la bibliografía destaca a la visita de Obama en 2016 como un signo del relanzamiento de las relaciones bilaterales tras el punto de inflexión que significó la visita del presidente George W. Bush en el marco de la V Cumbre de las Américas en Mar del Plata. Esta visita, tras 11 años de tiranteces, significaba, para el

gobierno argentino, “un espaldarazo para la reinserción internacional y un punto de inicio para convertirse en el interlocutor regional” (Actis y Zelicovich, 2019: 362).

Otra muestra del cambio cualitativo en el vínculo fue la más intensa actividad diplomática entre ambos países y la firma de instrumentos jurídicos bilaterales, como el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones y los Convenios relativos a la cooperación educativa. La frase del Embajador estadounidense en Argentina, Noah Mamet, luego de que Macri asuma su cargo es ilustrativa a este respecto: “ahora tenemos un socio en serio” (Frenkel, 2016).

En este mismo sentido, la actividad en los centros binacionales argentinos-norteamericanos²⁶ también fue intensa. La directora ejecutiva de la Asociación Rosarina de Intercambio Cultural Argentino Norteamericano (A.R.I.C.A.N.A.) destaca que, aunque la institución ha trabajado sostenidamente junto al Departamento de Estado desde su fundación en 1943 y que el contexto político nunca hizo peligrar el cumplimiento mutuo de su misión institucional, en este período visitaron la institución importantes figuras de la política norteamericana, como el propio Embajador Noah Mamet, el *Public Affairs Officer* de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina, Silvio Gonzalez, la congresista estadounidense Susan Scanlan, entre otras. Además, tomaron impulso programas de cooperación internacional en el área educativa y cultural que impactaron directamente en la comunidad rosarina, teniendo como destinatarios principalmente a jóvenes de la ciudad²⁷.

Sin embargo, también es cierto que, ante el triunfo de Donald Trump y sus planteos de nacionalismo y proteccionismo, “el gobierno de Macri quedó desconcertado” (Busso, 2019b: 342). Cabe recordar que figuras centrales del gobierno habían apostado públicamente por la candidata opositora a Trump, Hillary Clinton. Así, la llegada del candidato republicano al poder marcó el inicio de un momento de reajuste en la relación

²⁶ En Argentina existe una red de 13 centros binacionales argentinos-norteamericanos que funcionan como espacios de promoción del intercambio cultural entre Argentina y los Estados Unidos. Estos mantienen una estrecha relación con la Embajada de los Estados Unidos en Argentina y alinean sus actividades y objetivos a aquellos de la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales (ECA) del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Los centros binacionales son por antonomasia Espacios Americanos (*American Spaces*). Estos son poderosas herramientas de la diplomacia pública norteamericana que apoyan los objetivos de su política exterior, permitiendo la participación directa del público extranjero.

²⁷ Entrevista a la directora ejecutiva de la Asociación Rosarina de Intercambio Cultural Argentino Norteamericano (14/10/2021).

bilateral, que obligó al gobierno argentino a recrear los vínculos con el nuevo ocupante del Salón Oval.

Como señala Pauselli (2017: s/p),

“la estrategia de inserción internacional de Macri apunta a un mundo globalizado, interconectado y en donde las instituciones multilaterales tengan plena vigencia y legitimidad. Este, sin embargo, no parece ser el mundo que visualiza Trump: el presidente de Estados Unidos busca tener relaciones exteriores bilateralizadas y una globalización limitada”.

Aunque lo cierto es que la llegada de Trump es sólo una más de las “grandes insubordinaciones espectaculares” que, a decir de Nancy Fraser (2017: s/p), apuntan a un “colapso de la hegemonía neoliberal” y “rechazan la globalización gran-empresarial, el neoliberalismo y al establishment político que los ha promovido”. Estos cambios, claro está, restarían receptividad a la política exterior de Cambiemos (Actis y Zelicovich, 2019).

En este mismo sentido, Sanahuja y Comini (2018: 46) anuncian una crisis de la globalización y del orden liberal como los conocemos, algo que adjudican a importantes procesos que toman lugar en los países centrales –entre ellos el triunfo de Trump y su retórica nacionalista-. En este contexto, la apuesta por la globalización de las nuevas derechas latinoamericanas –entre las que el gobierno de Macri aparece como uno de los principales exponentes– parece estar dissociada de los principales procesos que atraviesan a la estructura internacional, por lo que se les hace más difícil encontrar aliados para llevar a cabo sus estrategias globalistas.

Es en este contexto en el que debemos remarcar algunos límites que vio la Política Exterior Argentina durante la gestión Macri.

Por un lado, la agenda entre Argentina y Estados Unidos durante la administración Trump fue concentrándose en temas comerciales, donde Washington cedería sólo en cuestiones que no tenían gran relevancia para su economía (Busso, 2019b: 342), algo que, a pesar de la buena sintonía interpersonal entre Macri y Trump, afectó el alcance de los esfuerzos argentinos por mostrar su pretendido yo-posible.

Esto se explica, según Actis y Zelicovich (2019: 363) por la “expansión de políticas mercantilistas” y de “lecturas del escenario internacional como un juego de suma cero” que operó a partir de estos años y que reorientó la política exterior norteamericana hacia una “reciprocidad específica” en lugar de una “reciprocidad difusa” (Zelicovich, 2018 citado en Actis y Zelicovich, 2019: 363).

A pesar de ello, Argentina obtuvo algunas concesiones que pueden ser vistas como recompensa por sus esfuerzos por modificar la estructura identitaria entre ambos actores, entre las que se destacan la eliminación de los aranceles fijados al aluminio y el acero, la eliminación de la restricción que le impedía a Argentina exportar limones al mercado estadounidense (a cambio de que Argentina importase cerdo desde los Estados Unidos) y la posibilidad de exportar una cuota de 20.000 toneladas de carne fresca al mismo, por un valor aproximado de 180 millones de dólares (Actis y Zelicovich, 2019: 363).

Otro importante límite que encontró la estrategia transformativa argentina estuvo lo referido a su capacidad de atracción de inversiones extranjeras directas (IED). Esta era una expectativa que, como mencionamos, permitía en parte comprender la política exterior de Macri hacia los Estados Unidos y se relacionaba con la búsqueda beneficios materiales esperados de la relación y con el modelo de desarrollo proyectado por el gobierno de Cambiemos.

En este caso, debemos mencionar que el débil y errático influjo de IED no se correspondió en ningún momento con las expectativas originales del gobierno (Fernández Alonso, 2020: 182).

De todos modos, Álvarez (2020: 150) destaca que, si bien no se constató la “lluvia de inversiones” que el gobierno esperaba, Argentina explica parte del aumento de las inversiones en América Latina en 2018 ocupando el tercer lugar respecto a los países con mayores inversiones, sólo por debajo de Brasil y México, alcanzando la cifra de 11.873 millones de dólares en IED, cuyo origen corresponde mayoritariamente a los Estados Unidos (CEPAL, 2019: 28-29 citado en Álvarez, 2020:150).

Sin embargo, gran parte de los flujos que el gobierno de Cambiemos logró atraer respondieron a que Argentina se volvió una plaza predilecta para el capital financiero internacional, dadas las elevadísimas tasas de interés en dólares que ofrecía su economía

para hacer operaciones de *carry trade*, o “bicicleta financiera” (Actis y Zelicovich, 2019: 359).

Como un posible abordaje político a este fenómeno, Russell y Tokatlián (2017: 221) indican que el gobierno argentino sobrevaloró el papel de la Casa Blanca para dar señales oficiales a los empresarios e inversores estadounidenses, poniendo en duda la capacidad de influencia de Washington sobre el mundo de los negocios. Estos autores plantean que es “algo inocente” esperar que el Ejecutivo tuviera tal capacidad de influencia sobre el mundo de los negocios (Russell y Tokatlián, 2017: 221). En otras palabras, según el planteo de estos autores, el gobierno argentino habría fallado en esperar que las recompensas de Washington se correspondan con aquellas de Wall Street.

Sin embargo, justamente es en base al accionar de una agencia de gobierno norteamericano que se explica la reversión de flujos de capital internacional que afectó fuertemente a los esfuerzos argentinos por conseguir inversiones externas. Se trata de la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de subir la tasa de interés de referencia para absorber recursos financieros a su economía, lo que hizo fluir a los capitales internacionales desde las periferias a los centros (Russell y Tokatlián, 2017; Fernández Alonso, 2020). Luego de este suceso, los miramientos de los inversores respecto a la suerte de la economía argentina se agudizaron y el gobierno sobreestimó su capacidad para direccionar a su favor los movimientos de capital internacional (Fernández Alonso, 2020: 186).

Para concluir, las recompensas recibidas por parte de los Estados Unidos como respuesta a los esfuerzos argentinos por modificar la estructura identitaria entre ambos actores se verifican en los apoyos políticos y diplomáticos que supieron validar la nueva identidad mentada por el gobierno de Cambiemos. Entre ambos gobiernos hubo mayor interacción y se logró la firma de instrumentos jurídicos que enmarcarían un nuevo período de cooperación bilateral. Además, el gobierno logró su ansiado acceso al mercado financiero internacional. Sin embargo, en el área comercial y en lo referente a las inversiones externas directas esperadas por la nueva gestión, los resultados fueron más débiles.

Conclusiones

En esta tesina hemos sostenido, a modo de hipótesis, que la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) puede ser comprendida como una estrategia intencional por transformar la estructura identitaria construida entre ambos actores.

A su vez, hemos operativizado esta aseveración, planteando que la idea de una Argentina aislada del mundo operó como condición de posibilidad para desplegar tal estrategia. La idea de cambio, que se desprende de los discursos del gobierno, fue el objetivo transversal que guió los esfuerzos de la administración Macri para construir un nuevo 'yo-posible' integrado al mundo. Estas ideas motivaron prácticas transformativas que pusieron en juego la identidad nacional argentina, entre las que se destacan el pago a los *holdouts*, las visitas presidenciales de nivel bilateral y el aumento de la cooperación educativa entre ambos actores. Estos esfuerzos generaron distintas respuestas a lo largo de la gestión por parte de los Estados Unidos que pueden ser vistas como 'recompensas' que vienen a validar el nuevo yo-posible mentado por el gobierno argentino.

En este sentido, a lo largo del desarrollo de esta tesina se fueron presentando ideas que se desprenden del discurso, así como hechos y prácticas de política exterior que sustentan este planteo.

En el primer capítulo, se presentó una contextualización de la relación bilateral con los Estados Unidos. En ella destacamos la cercanía histórica de la elite gobernante argentina respecto a Europa en detrimento de las relaciones con Washington, actor con quien existió una histórica rivalidad que se remonta al menos a finales del siglo XIX y que estaba signada por cuestiones tanto ideacionales como por condicionantes materiales.

En esta primera parte, además, hicimos especial hincapié en el período inmediatamente anterior a la llegada de Cambiemos al poder, momento en el que, luego de una profunda crisis que azotó a la Argentina, los diferentes gobiernos hicieron de la noción de autonomía un criterio central en el discurso de política exterior y un eje ordenador de muchas de las acciones que desplegó el país de cara al mundo.

En el siguiente capítulo, pero aun íntimamente relacionado con el anterior, argumentamos que a partir de 2008 podemos observar el inicio de un proceso que lleva a la ruptura del consenso respecto a la idea de autonomía como eje central de la Política Exterior

Argentina, algo que se verifica en el surgimiento de un discurso alternativo que interpreta al mismo escenario desde una narrativa que encuentra al país aislado del mundo. Esta construcción de significados se nutre, al menos de tres ideas: la imagen de un país que mantiene un casi nulo acceso a los mercados de capitales y que nunca normalizó su relación con el sistema financiero internacional luego del default de 2001, la imagen de un país poco confiable respecto al manejo de sus indicadores macroeconómicos y aquella de un país confrontativo y revisionista del sistema internacional.

Esta ruptura del consenso opera como condición de posibilidad para que el cambio de liderazgo que significó la llegada de Cambiemos a la Presidencia de la Nación permitiese un viraje tan marcado en la política exterior del país – en especial en su relación con los Estados Unidos – que una cantidad significativa de académicos acuerda en remarcar que este supondría un cambio en la identidad internacional del país.

A este respecto, hemos argumentado que la noción de cambio fue una pieza central para problematizar al pasado y para señalar el futuro deseado por el gobierno, que desde la conceptualización de Wendt (1992) hemos comprendido como un yo-posible que se relaciona dialécticamente con la supuesta vieja identidad. Esa nueva identidad mentada era la de una Argentina plenamente integrada al mundo y optimista de los beneficios que podía traer la globalización para un país como el que el gobierno imaginaba.

En este designio, los Estados Unidos eran vistos por el gobierno argentino como la llave al mundo, y como tal ocuparon un lugar central en esta estrategia de transformación identitaria. Esto llevaría a la Argentina a adoptar una estrategia de aquiescencia frente a los Estados Unidos, motivada por la idea de que esta era la única manera de insertarse ‘adecuadamente’ en el mundo y proyectar la identidad deseada, evitando el aislamiento internacional. Además, la gestión de Macri pretendía beneficios materiales de esta relación, sobre todo relativos a inversiones y comercio, para viabilizar su proyecto socioeconómico, garantizando además la continuidad del partido en el poder (Vommaro, 2017).

Así, esta construcción de ideas motivó a la puesta en marcha de prácticas de naturaleza diversa cuyo denominador común fue su objetivo de transformar intencionalmente las características de la relación bilateral con el hegemon hemisférico.

De este modo, es de especial interés para este estudio notar cómo las acciones de política exterior elegidas como prácticas transformativas, toman una forma distinta a la del mero

comportamiento. Tanto en el caso de la solución del litigio con los *holdouts*, como en el intercambio de visitas presidenciales y en el incremento de la cooperación educativa entre ambos actores podemos ilustrar prácticas de muy distinta naturaleza que buscan introducir cambios en la identidad internacional generada al nivel de la interacción entre ambos agentes. En otras palabras, se puede observar que algunas acciones de política exterior ponen en juego mucho más que costos y beneficios materiales: ponen sobre la mesa la propia identidad del actor.

Lo que permite el enfoque constructivista de A. Wendt (1992; 2003) es poner el acento sobre los efectos constitutivos de la práctica sobre las estructuras de interacción que guían los comportamientos de los agentes. En palabras del autor,

“son las propiedades de los agentes (identidades e intereses) más que sus comportamientos los que están en juego. En las elecciones de los actores, ocurre más que la elección de medios para conseguir fines: ellos están instanciando y reproduciendo identidades, narrativas de quiénes son, lo que a su tiempo constituirá los intereses que serán base de sus elecciones de comportamiento” (Wendt, 2003: 366).

Además, las prácticas transformativas seleccionadas coinciden en tomar la forma de *altercasting*. Argentina al pagar la sentencia en favor de los *holdouts*, al incurrir en los costos monetarios para hacer frente a los mayores compromisos en materia educativa y al visitar y ser visitado por los más altos representantes oficiales de los Estados Unidos, intercambiando elogios, planteando en declaraciones conjuntas la existencia de una “estrecha relación”, “construida en base a valores, principios e intereses comunes” que había que “profundizar”, se comportaba como si ya tuviese la identidad mentada por el gobierno, de modo de proyectar frente a los Estados Unidos una imagen que no se correspondía con su identidad del pasado, pero que sin dudas sí lo hacía con su yo-posible.

Finalmente, en el último apartado nos referimos a las respuestas o recompensas que recibe el actor que emprende la estrategia transformativa. En este sentido, hacemos foco en la capacidad que ha tenido este último de generar señales en su contraparte que sean coherentes con los esfuerzos llevados a cabo en este sentido. Esto, como dijimos, no depende de la voluntad del interesado y es crucial para que la estrategia tenga sentido.

Es justamente en este punto en el que se pone en juego la validez de la estrategia, no ya en términos conceptuales, sino más bien en lo respectivo a la praxis política, ya que, como cualquier esfuerzo, implica costos económicos, logísticos, políticos y diplomáticos que esperan convertirse en beneficios futuros.

A este respecto, en el desarrollo de esta tesina se sostuvo que en el caso de la política exterior de Cambiemos, existieron algunas recompensas que el gobierno argentino recibió y que estaban orientadas a validar el mentado cambio, entre las que destacamos el acceso al crédito internacional a tasas menores a las que se había accedido en el pasado; el apoyo norteamericano en la celebración de un acuerdo con el FMI por un crédito de montos y usos extraordinarios; las visitas de alto nivel intercambiadas entre ambos actores, la firma de instrumentos jurídicos conjuntos, la mayor interacción diplomática y el acrecentado papel que desempeñó la red de centros binacionales argentino-norteamericanos en el país.

Sin embargo, también hemos podido observar los límites de esta estrategia en lo relativo al comercio y a las inversiones, dos de los objetivos principales de la estrategia de inserción internacional del gobierno argentino. Argentina, por un lado, sólo obtuvo concesiones comerciales cuando estas resultaban irrelevantes para los Estados Unidos y, por el otro, recibió flujos de IED mucho menores a los esperados ya que Cambiemos no logró atraer la ‘lluvia de inversiones’ que pretendía. En este sentido, la absorción de capitales internacionales por parte de los Estados Unidos al elevar la tasa de interés de referencia se convirtió en un obstáculo para la Argentina.

Así, el recurso al concepto de *estrategia intencional de transformación de la estructura identitaria* y su operacionalización permite una aproximación sistematizada a una política exterior fundada sobre la intención de cambio, permitiendo avizorar un diagnóstico de política exterior que es crítico con la identidad existente; una serie de objetivos de política exterior hacia un actor determinado que dan contenido a una nueva identidad mentada; prácticas que están diseñadas para señalar frente a un actor de relevancia la existencia de una nueva identidad buscada y, finalmente; respuestas que tienden a legitimar la nueva imagen proyectada, generando nuevas señales que reciben y reproducen el cambio.

Todos estos elementos se pueden verificar en la política exterior de Cambiemos hacia los Estados Unidos, por lo que podemos decir que el caso argentino permite aplicar empíricamente el modelo teórico, al tiempo que la conceptualización permite comprender satisfactoriamente al objeto de estudio seleccionado.

Dicho esto, en ningún caso se sostiene que esta conceptualización permita observar cambios *en* esta estructura identitaria. Lo que busca comprender, sin pretensión explicativa, son los *esfuerzos* en ese sentido. Así, el proceso descrito no se aleja de lo que Wendt (1992: 405) llama “proceso de señalización, interpretación y respuesta” que toma del interaccionismo simbólico. Es por ello que nos hemos limitado a verificar la existencia

de nuevas señales provenientes de Estados Unidos, a modo de respuesta a aquellas motivadas por Argentina.

La existencia de magras recompensas sin dudas puede ser también un dato interesante a tener en cuenta y bien podría motivar el desarrollo de trabajos futuros. Nuevamente recordamos que la transformación de la estructura identitaria no es un aspecto central del desarrollo teórico de Wendt (1992; 2003). Por el contrario, tanto por factores atribuibles a los actores del sistema internacional como por las propiedades de tal sistema, “la cultura tiene una cualidad intrínsecamente conservadora que se asegura que el cambio estructural sea la excepción, no la regla” (Wendt, 2003: 357).

En este sentido, creemos que sería de especial interés para continuar con esta línea de investigación explorar los límites de la capacidad de agencia de los Estados –que hemos ilustrado con nuestro concepto de ‘estrategia transformativa intencional’– sobre las micro-estructuras construidas en la interacción con otros actores, a partir del concepto de *path-dependence*. Wendt (1992) alude a este concepto para remitirse al hecho de que la formación de identidad no toma lugar en una *tabula rasa*, sino en un contexto cultural. Así, el concepto indica que las expectativas futuras se fundamentan en experiencias pasadas.

Sobre esta base, podemos pensar que, si los agentes fundan sus prácticas en expectativas de rol que tienen su fundamento en experiencias que han ocurrido en el pasado, el espacio para el cambio y las reservas que otros actores podrían tener frente a una nueva imagen mentada serían mucho mayores en aquellas áreas en las que la historia compartida acumula experiencias contrarias a las señales que el actor se esfuerza voluntariamente en dar.

Para ilustrar este planteo en la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Cambiemos, cabe mencionar que es justamente en áreas en las que la relación bilateral con Estados Unidos ya presentaba ciertos antecedentes de cooperación donde mayores recompensas podemos observar. Esto permite pensar que la estrategia transformativa podría generar nuevos significados compartidos que modifiquen gradualmente la estructura identitaria bilateral: este es el caso de la política de cooperación educativa, donde existe cooperación de larga data mantenida a lo largo del tiempo que se vio incrementada sustancialmente. Lo mismo puede decirse del caso contrario, relativo a los flujos de IED. En un área donde al menos desde 2007 se mantuvo un discurso que

resaltaba la inseguridad jurídica del país (Miranda 2018), los esfuerzos por modificar esta imagen encontraron serias reservas.

Así, el concepto de *path dependence* nos hace preguntar sobre los límites de la estrategia de transformación voluntaria de la estructura identitaria entre Argentina y Estados Unidos y nos plantea interrogantes sobre la utilidad misma de su puesta en práctica, lo que revive nuevamente el histórico debate disciplinar respecto a la capacidad de agencia del actor frente a una estructura cultural que lo constriñe. Aunque esta vez no se trata sólo de una estructura que condiciona su comportamiento, sino que también es constitutiva de su propia identidad internacional.

De este modo, incluso cuando un Estado pueda realizar ingentes esfuerzos para modificar la manera en que se lo percibe y la forma en que se relaciona con otro actor, nada le garantiza que tendrán el potencial transformador deseado. De hecho, todo apunta a que esto no ocurriría si tenemos en cuenta el carácter ‘conservador’ de la cultura social en la que los actores se encuentran inmersos.

Sin embargo, también es cierto que Wendt (2003) plantea que la estructura existe y afecta a los agentes sólo gracias a las prácticas de estos. Ella está constantemente en movimiento, incluso cuando se reproduce a sí misma. Así, el componente cultural que vuelve a la estructura tan estable es el mismo que funciona como condición de posibilidad para que exista el cambio de identidades intersubjetivas. En otras palabras, es también gracias a estas prácticas que las estructuras *evolucionan y cambian*.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Creus, N. (2015). Argentina vs. Los “fondos buitres”. El rol de Estados Unidos y la tesis de la disciplina financiera. *Instituto de Relaciones Internacionales, Anuario de Relaciones Internacionales 2015*, s/p.
- Actis, E., & Zelicovich, J. (2019). La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia. En Iglesias & Lucca, Juan Bautista, *La Argentina de Cambiemos* (pp. 351-372). UNR Editora.
- Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1893-2011). *Studia Politicae*, 41, 106-135.
- Actis, E., Zelicovich, J., Calderon, E., & Busso, A. (2017). De la permisibilidad a la restricción: Un análisis de la incidencia de los condicionantes externos sobre la política exterior del kirchnerismo. En *Cuadernos de Política Exterior (Nueva Época)* (pp. 48-70). CUPEA.
- Aguiar, N. (2019). La relación argentino-estadounidense durante la administración Mauricio Macri (2015-2019): La cooperación educativa. *Tesina de grado*.
- Aguirre, L. M. (2006). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: Balance y perspectivas. En *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO.
- Álvarez, M. V. (2020). Integrados al mundo: Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea durante el gobierno de Macri. En *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (1a ed, pp. 154-156). UNR Editora.
- Bernal Meza, R. (2011). Las percepciones de la actual política exterior Argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos—Brasil. *Estudios Internacionales*, 32(125), 51-82. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1999.15023>
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales* (Santiago), 45(175), 9-39.

- Busso, A. (2014a). 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). *Instituto de Relaciones Internacionales, Anuario de Relaciones Internacionales*.
- Busso, A. (2014b). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, 46(177). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>
- 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. *Instituto de Relaciones Internacionales*.
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Instituto de Relaciones Internacionales*.
- Busso, A. (2019a). *Argentina nuevamente en crisis. Reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos*. 10.
- Busso, A. (2019b). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En *La Argentina de Cambiemos* (pp. 331-350). UNR Editora.
- Cantamutto, F., Constantino, A., & Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17(67), 20-44.
- Ceppi, N., & Lorenzini, M. E. (2020). Los itinerarios de Cambiemos en la relación Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela. En *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (1a ed, pp. 157-173). UNR Editora.
- Corigliano, F. (2019) Argentina en el mundo durante el gobierno e Macri. *Diagonales*. Disponible en: <https://diagonales.com/contenido/argentina-en-el-mundo-durante-el-gobierno-de-macri/15004>

- Cox, R. (1994). “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”, en Vásquez, J. (comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, México, 150-159.
- Creus, N. (2015). El peso de las imágenes waltzianas en la relación con el Sistema Financiero Internacional. *Análisis Político*, 28(84), 155-166. <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n84.54644>
- D’Alesio, L. M. (2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 8, 194-223. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.58>
- De la Balze. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2001-2009). *Estudios Internacionales*, 166, 121-139.
- Duer, C. (2018). Clases Medias y Consumos Culturales Espirituales: Cruces y convergencias entre la socialidad espiritual y la socialidad neoliberal en el marco del capitalismo tardío. En Wortman, A. (comp.), *Un mundo de sensaciones: sensibilidades e imaginarios en producciones y consumos culturales argentinos del siglo XXI*. CLACSO. 215-240.
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (2017). El vicepresidente Mike Pence visita América Central y América del Sur. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/es/el-vicepresidente-mike-pence-visitara-america-central-y-america-del-sur/>
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (2018). Declaración del Secretario Mnuchin sobre el paquete de asistencia financiera para la Argentina. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/es/declaracion-del-secretario-mnuchin-sobre-el-paquete-de-asistencia-financiera-para-la-argentina/>
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (2018). Declaraciones del presidente Trump y el presidente Macri de la República Argentina antes de su reunión bilateral. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-and-president-macri-of-the-argentine-republic-before-bilateral-meeting/>

- Fernández Alonso. (2020). La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019). En *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (1a ed, pp. 173-188). UNR Editora.
- Fraser, N. (2017). El final del neoliberalismo progresista. *Sin permiso*, 12(01).
- Frenkel, A. (2016). "Muevan el mundo que me quiero subir", Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. *Informe de coyuntura ORALC N° 2*.
- 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. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Editorial McGraw Hill.
- <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/42114-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-136-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Kirchner, N. (2007) *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa en el inicio del 125° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/sesiones/sesiones_antteriores/videos/125
- Kulfas, M. (2014). La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres». *Nueva Sociedad*, 254, 5-16.
- La Nación (2016). Elogio de Obama a Macri: "La Argentina es un buen ejemplo de cambio en las relaciones con EE.UU.". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/elogia-de-obama-a-macri-la-argentina-es-un-buen-ejemplo-de-cambio-en-las-relaciones-con-eeuu-nid1879724/>
- Lorenzini, M. E., & Pereyra Doval, G. (2019). Posneoliberalismo y después: El centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la

política exterior de Argentina y Chile. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(3), 435-457. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300435>

Lorenzini, M. E., Actis, E., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: Claves para la interpretación de su relación. En *Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. UNR Editora. 15-30.

Macri, M. (2016). Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35650-el-presidente-macri-inauguro-las-sesiones-ordinarias-del-congreso>

Macri, M. (2017). Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>

Macri, M. (2018). Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 136° período de sesiones ordinarias del Congreso. Disponible en:

Macri, M. (2019). El presidente Mauricio Macri inauguró el 137° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/44899-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-el-137-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional>

Macri, M. (2019). Mensaje por cadena nacional del presidente Mauricio Macri. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46592-mensaje-por-cadena-nacional-del-presidente-mauricio-macri>

Maira Aguirre, L. O. (2006). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: Balance y perspectivas. En *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO.

- Mazzina, C., & González Cambel, M. (2018). Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos. *Postdata*, 23(1), 181-212.
- Míguez, M. C. (2018). Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos, *Voces en el Fénix*, 8 (67). 16-23.
- Míguez, M. C. (2018). Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos. *Voces en el Fénix*. 67, 16-23. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/94424/CONICET_Digital_Nro.9b0b3923-5e8c-46bb-ab48-40471d1103e4_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2016). Temas considerados entre Argentina y Estados Unidos. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/c-16-082_0.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2017). Declaración Conjunta del Presidente Donald J. Trump y el Presidente Mauricio Macri: 27 de abril de 2017. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_conjunta.pdf
- Miranda, R. (2005). *La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas.*
- Miranda, R. (2017). Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina. *OASIS*, 25, 129-148. <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.08>
- Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión política*, 20(39).
- Morgenfeld, L. (2017). Macri de Obama a Trump. Argentina-Estados Unidos y su impacto en las relaciones interamericanas. En *Hegemonía y democracia en disputa: Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. CLACSO.
- Pagni, C. (2016). Macri y el experimento político argentino. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 49, 109-119.
- Pauselli G. (2017). Macri visita a Trump: Oportunidades y riesgos para la política exterior argentina. En *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://revistafal.com/macri-visita-a-trump/>

- Rapoport, M. (2017). De las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/de-las-relaciones-entre-argentina-y-estados-unidos/>
- Romero, L. A. (2006) Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX. En Bernal, *La experiencia democrática, 1983-1999*. 227-255.
- Russell, R. & Tokatlián, J. G. (2017). Macri: En busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, 216-222.
- Russell, R., & Tokatlián, J. G. (2013a). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.104, 157-180.
- Russell, R., & Tokatlián, J. G. (2013b). Implications of the Global and Regional Changes for Argentina's Foreign Relations. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), 251-267. <https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853356>
- Sanahuja, J. A., & Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275(mayo-junio), 32-46.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5/10, 71-86.
- Smulovitz, C. (1988). *Oposición y gobierno: Los años de Frondizi: Vol. I*. Centro Editor de América Latina.
- Stevenson, A. & Caselli, I. (2014). Argentina is in default, also maybe in denial. *New York Times*, 31 Julio 2014. Disponible en: <https://dealbook.nytimes.com/2014/07/31/argentina-is-in-default-and-also-maybe-in-denial/>
- Tokatlián, J. G. Relaciones con EE.UU.: ¿Nueva etapa?. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html
- Tussie, D. (2013). *El Consenso de Cartagena: Notas Sobre un Fracaso*. En Documento presentado en la Conferencia CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB: “La crisis de la deuda” (Vol. 30).

- Vommaro, G. (2016). Unir a los argentinos: El proyecto de “país normal” de la nueva centroderecha en Argentina. *Nueva Sociedad*, 261.
- Vommaro, G. (2018). La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. *Nueva Sociedad*, 270 (7-8), 123-134.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro: Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Planeta.
- Washington Post (2015). Argentina’s chance for a fresh start. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/argentinas-chance-for-a-fresh-start/2015/11/24/4364b872-92db-11e5-b5e4-279b4501e8a6_story.html
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press (Virtual Publishing).
- Weymouth, L. (2016). Argentina’s new president wants a radical course correction. But “things are not going to change overnight”. Washington Post. 18 de febrero. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/2016/02/18>