

Política exterior argentina (2014-2022)

¿Continuidades, ajustes, cambios o
reestructuraciones?

Miryam Colacrai y Gladys Lechini (Comp.)

Tomo VII

Colacrai, Miryam y Lechini, Gladys

Política exterior argentina : 2014-2022 : tomo VII : ¿continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones? / Miryam Colacrai; Gladys Lechini; compilación de Miryam Colacrai; Gladys Lechini. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-621-4

1. Política Argentina. 2. Administración de Relaciones Exteriores. I. Colacrai Miryam; Lechini, Gladys. II. Título.

CDD 327.10982

Diseño de tapa y diagramación: Joaquín Paronzini



Índice

Introducción

Miryam Colacrai y Gladys Lechini

5

1. La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas

Natalia Ceppi, María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval

11

2. La relación Argentina-Chile: continuidades, impasse forzoso y claroscuros en temas estratégicos

Miryam Colacrai

25

3. La Argentina frente al MERCOSUR: políticas, discurso y comercio exterior

Hugo Ramos

46

4. Política exterior argentina y relaciones con Estados Unidos en los últimos 10 años

Anabella Busso

68

5. Argentina y China. La expansión de las relaciones bilaterales basada en la complementariedad de intereses

Carla Oliva

99

6. Las relaciones de Argentina con Rusia: un nuevo paradigma

Ricardo Torres

119

7. La República Argentina y la Unión Europea: avances y retrocesos en la vinculación

María Victoria Álvarez y Marta Cabeza

130

8. Reflexiones en torno a la normativización y aplicación del acuerdo MERCOSUR-UE

Roberto Falcón

145

<u>9. La política exterior argentina hacia India. Una alternativa asiática ineludible</u>	158
<i>Clarisa Giaccaglia y María Noel Dussort</i>	
<u>10. La política exterior argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región</u>	180
<i>Rubén Paredes Rodríguez</i>	
<u>11. Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: de la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales</u>	195
<i>Ornela Fabani</i>	
<u>12. Argentina y África. Cambio de discurso, continuidad en los impulsos, en los socios y en el bajo perfil</u>	209
<i>Gladys Lechini y Pablo Virasoro</i>	
<u>13. Política exterior, Política de defensa e inserción internacional durante los gobiernos de C. Fernández, M. Macri y A. Fernández</u>	229
<i>Emilse Calderón</i>	
<u>14. La Cuestión Malvinas en la política exterior argentina</u>	246
<i>Carla Morasso y Luciano Herrero</i>	
<u>15. Política de cooperación en Ciencia y Tecnología. Alternancia entre tendencias progresistas y neoliberales en la Argentina del siglo XXI</u>	268
<i>María Soledad Oregioni y Paula Demarchi</i>	
<u>16. De reestructuración en reestructuración. Recorrido por los condicionantes de la inserción financiera internacional de la República Argentina</u>	283
<i>José Fernandez Alonso</i>	
<u>Bionotas</u>	312

[Volver al índice](#)

Introducción

Miryam Colacrai y Gladys Lechini

Introducción

Miryam Colacrai y Gladys Lechini

El presente es el Volumen VII, correspondiente al Seguimiento de la Política Exterior Argentina, resultado de un proyecto que iniciamos desde el CERIR en los 90, como complemento de los Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA) que habíamos lanzado en 1987.

Como miembros de un Centro de estudios con investigadores y docentes de Relaciones Internacionales deseábamos brindar nuestro aporte para obtener buenos diagnósticos sobre un sistema internacional que estaba mutando, así como poder contribuir al diseño de políticas exteriores para mejorar la inserción de Argentina en ese contexto.

Trabajamos con la idea que la Política exterior es una política pública - resultante de interacciones domésticas e internacionales - que se expresa con discursos, acciones y omisiones, que puede ser activa o reactiva y que se dirige principalmente a actores externos públicos, pero también a privados, en cuestiones vinculadas a áreas temáticas cada vez más amplias, de índole política, económica y social, principalmente orientadas a la seguridad, la economía y el comercio.

Este volumen aborda un período de tiempo más amplio que los anteriores. Desde 2014 (fecha de aparición del volumen VI) hasta fin de 2022. Por tanto vamos a incluir los dos últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno completo de Mauricio Macri y los primeros años de la presidencia de Alberto Fernández.¹

Estos tiempos registran internacionalmente una gran complejidad e incertidumbre y coincidieron a nivel de nuestra propia institución, con la partida temprana de nuestro Director, el doctor Alfredo Bruno Bologna.

El orden internacional ha sido sacudido estos últimos años por eventos impensados: dos hechos marcantes fueron el COVID-19 y la guerra de Ucrania, que se sumaron a los cambios que se venían produciendo en el sistema internacional a principios del siglo XXI, demostrando que el tiempo de las certezas había pasado y que el mundo es cada vez más complejo y confuso. Se multiplican polarizaciones por doquier, problemas ambientales serios, enfrentamientos por la soberanía territorial y se persiste en una crisis que debilita seriamente el multilateralismo.

El creciente protagonismo de los emergentes, las nuevas disputas interhegemónicas, el ascenso de nuevos y viejos temas traen consigo la necesidad de rediscutir las reglas de juego, para redefinir, un futuro sostenible política, social y ambientalmente.

1. Agradecemos a Micaela Capellino, María Paz Ferrero, Melina Pasquet y Agustina Viena, la tarea de revisión bibliográfica de los capítulos de este libro.

Consecuentemente, este libro aborda varios temas de la agenda argentina, sin pretender ser comprensivo de toda su política exterior. Por ello incorpora las líneas de trabajo de muchos investigadores del Centro, las cuales no siempre siguen lo que marca el mainstream o la agenda de prioridades de los gobiernos de turno y desde el punto de vista académico, ofrecen diferentes miradas

En este contexto de complejidades, Natalia Ceppi, María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval en **“La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas”** abordan la posición del gobierno frente a las crisis políticas regionales más importantes que ocurrieron durante su mandato: los casos de Brasil, Bolivia y Venezuela. Para realizar esta selección utilizaron el lugar que los vínculos con esos países ocupaban en la agenda externa de dicha administración así como la posibilidad de identificar en esos episodios algunos cambios en términos comparados con el gobierno argentino que lo precedió y con la administración que lo sucedió. A partir de la descripción de los rasgos salientes de las crisis políticas regionales escogidas, se analiza la posición asumida por el gobierno de Cambiemos frente a ellas.

Por su parte Miryam Colacrai, en **“Las relaciones Argentina- Chile: Continuidades, *impasse* forzoso y claroscuros en temas estratégicos”**, presenta un análisis del vínculo de estos dos países sudamericanos en clave política, donde se combinan niveles de gobierno y “diplomacias diversas”. Recorre las diferentes administraciones que, aunque no siempre coincidentes desde el punto de vista ideológico, desplegaron una relación pragmática donde pueden hallarse continuidades, aunque cada nuevo gobierno suele anunciar su “relanzamiento”. Asimismo, presta atención a algunos eventos que han ocasionado un amesetamiento de la relación, particularmente aquellos episodios que define como *impasse* forzoso – con el telón de fondo de la pandemia COVID 19 –, una serie de “desencuentros” y sus intentos de recomposición durante las presidencias de Alberto Fernández y Sebastián Piñera. Finalmente, aborda temas de índole estratégica que incluyen aspectos positivos de la relación bilateral (cooperación antártica) y cuestiones relativas a la plataforma continental donde se generaron distanciamientos en las definiciones y perspectivas.

Continuando con los aspectos regionales, Hugo Ramos en su trabajo **“La Argentina frente al MERCOSUR: políticas, discurso y comercio exterior”** indaga en torno a las transformaciones ocurridas en los discursos políticos, las acciones de política y la evolución del comercio exterior de nuestro país frente al MERCOSUR durante el período mencionado. El autor se pregunta si es posible hablar de reestructuración, de reforma o de ajuste en la inserción de la Argentina en el principal proceso de integración del cual participa.

Para ello aborda dos niveles de análisis: uno vinculado al discurso de los gobiernos argentinos sobre el MERCOSUR y otro relacionado con las decisiones de política frente a la integración, de manera de establecer líneas de continuidad y cambio entre las tres administraciones involucradas, sumando en el análisis la evolución del comercio exterior argentino con el MERCOSUR en ese período.

Alejándonos de la región sudamericana, pero en el hemisferio, Anabella Busso incursiona en **“La política exterior argentina y sus relaciones con Estados Unidos en los últimos 10 años”**. En la investigación Busso analiza las peculiaridades de la relación bajo cada una de las presidencias, a partir de un enfoque ‘interactivo’, vinculando las condicionalidades domésticas y sistémicas. Estructura su trabajo bajo el supuesto que las ‘preferencias’ presidenciales sobre temas como el modelo de desarrollo nacional y la inserción internacional influyen tanto sobre el diseño de la Política Exterior como de la relación bilateral. A modo de conjetura argumenta que la dinámica del vínculo desde 2014 a 2022 fue afectada internamente por las modificaciones en las preferencias económicas y políticas (desarrollo e inserción) de los gobiernos bajo análisis y desde el escenario internacional, por las preferencias de los gobiernos estadounidenses y las condiciones del liderazgo de Washington (ascenso/descenso).

Enfocándose en la potencia emergente del escenario global, Carla Oliva se ocupa de **“Argentina y China. La expansión de las relaciones bilaterales basada en la complementariedad de intereses”**. En esa línea, examina la evolución de los acuerdos vinculados a la Estación del Espacio Lejano de China en Argentina, a las centrales nucleares y a la construcción de represas en Santa Cruz. Asimismo, analiza la evolución del comercio bilateral, los vínculos financieros, la cooperación en Ciencia y Tecnología (CyT) y la posición de Argentina en relación a las iniciativas globales de China, mostrando más continuidades que cambios a lo largo de este período, en una relación crecientemente relevante.

Luego de una breve reseña histórica del origen de las vinculaciones entre Moscú y Buenos Aires, Ricardo Torres, en **“Las relaciones de Argentina con Rusia: un nuevo paradigma”** busca continuidades y diferencias, desde la perspectiva de los gobiernos argentinos bajo análisis. El capítulo evalúa el cambio de paradigma que se observa en la política exterior argentina hacia Rusia a partir de la llegada del kirchnerismo al poder, y que se manifiesta en un enfoque más político que comercial en la relación bilateral - también desde la óptica rusa- y un estrechamiento de los vínculos estratégicos. La política exterior se mantuvo constante en las diferentes administraciones, a pesar de un mayor sesgo occidental durante el gobierno de Macri. La balanza comercial luego de una recuperación en la segunda década de este siglo sigue sin tener un volumen significativo.

En tanto, María Victoria Álvarez y Marta Cabeza se ocupan de un tradicional socio de nuestro país en **“La República Argentina y la Unión Europea: avances y retrocesos en la vinculación”**. En su trabajo nos recuerdan que la política exterior argentina ha oscilado alternando posturas antagónicas, debido al debate permanente y simbólico entre los defensores de una política exterior alineada con Occidente y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina. Las políticas exteriores de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández no estuvieron exentas de estas mismas fluctuaciones que provocaron avances y retrocesos en la relación con la UE.

Uno de los avances con la UE está vinculado al acuerdo que se estaba negociando con el MERCOSUR desde hace tiempo y del cual da cuenta Roberto Falcón en su capítulo: **“Reflexiones en torno a la normativización y aplicación del acuerdo MERCOSUR-UE”**. El autor recorre los antecedentes inmediatos, el contenido y el marco normativo del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la UE tomando en consideración los obstáculos y posibilidades de su efectiva aplicación desde la perspectiva jurídico-institucional.

El auge experimentado por Asia ha marcado los inicios del siglo XXI. En dicho contexto, China se ha posicionado como el principal centro de atención mundial. India, sin embargo, constituye un emergente más silencioso pero que, sin lugar a dudas, desempeñará un rol clave en el escenario internacional porvenir. En **“La política exterior argentina hacia India. Una alternativa asiática ineludible”**, Clarisa Giaccaglia y Noel Dussort sostienen que, a diferencia de lo ocurrido en los vínculos desarrollados con otros emergentes como China y Rusia, los-cuales han estado permeados por percepciones ideológicas- la relación con India no puso de manifiesto diferencias político-partidarias en el marco de la política nacional de Argentina. En este sentido, los tres gobiernos argentinos aquí bajo estudio han reivindicado el carácter democrático de India y han reconocido el potencial económico de profundizar este lazo bilateral.

Las relaciones de Argentina con el Medio Oriente es un área sobre la cual esta obra colectiva también presta atención a través de dos capítulos. En **“La política exterior argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región”**, Rubén Paredes Rodríguez analiza el papel desempeñado por la región en la formulación general de la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri. Lejos de constituir

una prioridad, ciertos temas y actores despertaron un interés particular en el gobierno de Cambiemos, manifestándose en un conjunto de líneas de acción en la agenda externa. Por esta razón, y con fines metodológicos, el trabajo se organiza en dos partes. En la primera se aborda el caso AMIA y el 'contragiro' emprendido por Argentina contra la República Islámica de Irán. En la segunda, destaca el acercamiento con Israel -producto de la acción anterior- y la profundización de los lazos con algunos de los países del Golfo, dentro del llamado mundo árabe.

Por su parte, Ornella Fabiani, en **"Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: de la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales"**, aborda la evolución de las antedichas relaciones y los factores que explican tanto su retracción como su reactivación, entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021. Su hipótesis guía sostiene que, fruto del devenir de la pandemia de COVID-19, esos vínculos se retrajeron tras el primer trimestre de 2020 y al menos hasta finalizado el primer semestre de 2021, para reactivarse a partir del segundo semestre de dicho año. Ello en una instancia en la cual, superada la fase más dura de la pandemia, y en contexto de crisis económica, Argentina apostó por incrementar exportaciones, receptar inversiones e, incluso, por obtener apoyo en un momento en el que se encontraba renegociando su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En **"Argentina y África Cambio de discurso, continuidad en los impulsos, en los socios y en el bajo perfil"**, Gladys Lechini y Pablo Virasoro sostienen que a lo largo del período bajo análisis hubo más continuidades que cambios en las relaciones argentino africanas. Si bien las políticas exteriores de Cristina Fernández y de Alberto Fernández se enmarcaron en un discurso de política exterior progresista, de alianzas ideológicas y críticas a los poderes centrales y el discurso de Cambiemos en una inserción inteligente en el mundo, para el caso de las acciones en África se mantuvieron las líneas tradicionales con los mismos socios políticos y comerciales. Hubo cierta variación en los discursos, pero continuidad en las acciones y consecuentemente similares resultados. Hubo cierto cambio de forma pero no de contenido, gracias a una inercia decisional de bajos costos, al rol de la burocracia y al interés y actividad de actores privados. Los acercamientos con los países africanos se mantuvieron con la dinámica tradicional de los impulsos, los cuales fueron respuesta más de iniciativas personales que del diseño de una estrategia de política exterior. Sin embargo, produjeron una cierta continuidad subterránea, invisible que salió a la superficie cuando se produjo alguna acción o resultado concreto, especialmente en el área de la cooperación Sur-Sur.

Por otra parte y en función de la necesidad de considerar "issue áreas" que integran la Política Exterior Argentina, dentro de las cuales la Cuestión Malvinas tiene una relevancia particular, en los capítulos que siguen se analizan diversas políticas públicas de inserción internacional y negociación.

En el primer caso, Emilse Calderón se refiere a la **"Política exterior, Política de Defensa e inserción internacional durante los gobiernos de C. Fernández, M. Macri y A. Fernández"**. En este trabajo, la autora reflexiona sobre el modo en que la Argentina se inserta internacionalmente en el ámbito de la seguridad en la última década e identifica momentos de búsqueda de mayores niveles de autonomía, como objetivo estratégico, en un mundo que se vuelve crecientemente complejo. En esa dirección, analiza los gobiernos del período y revisa la implementación de la Política Exterior y la Política de Defensa como políticas públicas susceptibles de complementarse y, además, condicionadas por el estado de situación del Sistema de Defensa Nacional.

En tanto, Carla Morasso y Luciano Herrero en **"La Cuestión Malvinas en la Política Exterior Argentina"** exponen los principales acontecimientos en materia política-diplomática sucedidos en torno a la "Cuestión Malvinas" entre 2015 y 2021. Desde una perspectiva analítica-descriptiva analizan los vínculos bilaterales con el Reino Unido y las acciones desplegadas en el plano multilateral por

los gobiernos argentinos en torno a la defensa de los derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Asimismo y tomando en cuenta los cambios en las sucesivas administraciones, argumentan que en el período señalado es factible observar un comportamiento pendular entre una orientación autonomista y otra dependista, que explica la existencia de ajustes visibles y ciertas continuidades en los posicionamientos adoptados.

Las políticas científicas forman parte del entramado de las relaciones internacionales de nuestro país y constituyen un área de análisis en crecimiento, como lo expresan María Soledad Oregioni y Paula Demarchi en su trabajo **“Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología. Alternancia entre tendencias progresistas y neoliberales en la Argentina del siglo XXI”**. Las debilidades evidenciadas por el sistema internacional en su conjunto en el contexto de la pandemia mundial, la necesidad de contar con Estados que adquieran un rol activo en forma coordinada para responder a un problema global que produce impactos locales habida cuenta de las marcadas asimetrías a nivel global, son aspectos tratados por las autoras. Sostienen que la cooperación internacional en ciencia y tecnología (CyT) constituye una herramienta eficaz para incentivar dinámicas de producción y difusión de conocimiento pero se encuentra condicionada por un sistema mundial jerárquico, en el que subyacen disparidades de poder y de recursos que inciden en la configuración de las agendas. Desde esas percepciones, el trabajo aborda los dos primeros años de la administración de Alberto Fernández (2019-2021) y analiza las principales articulaciones en materia de política de cooperación científico-tecnológica, para dar respuesta a la pandemia.

Finalmente, José Fernández Alonso en el capítulo **“De reestructuración en reestructuración. Recorrido por los condicionantes de la inserción financiera internacional de la República Argentina”** escruta los factores que habilitaron y/o constriñeron la articulación del país con los flujos financieros internacionales desde el proceso de reestructuración, consumado en 2014, hasta la renegociación del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2022. En este contexto analiza la incidencia de estos procesos en la inserción financiera internacional del país bajo tres administraciones nacionales. La hipótesis principal sostiene que las secuelas del estallido de la crisis financiera global desatada en los países desarrollados en 2007/2008, el carácter inercial de la reputación financiera de un país signado por querellas de acreedores externos y la ausencia de consensos domésticos en torno a la gestión de la deuda soberana conllevaron a que la República Argentina tuviera limitaciones en su inserción financiera internacional. De modo secundario, el trabajo afirma que las restricciones en el acceso de financiamiento externo de la República Argentina fueron parcialmente sorteadas por estas administraciones, aunque con incremental dificultad, en virtud de los recursos domésticos y la utilización de fuentes de financiamiento no tradicionales.

Aspiramos a que los trabajos presentados en esta obra desde una perspectiva plural y con variadas miradas, se constituyan en una contribución para el análisis y el debate sobre la política exterior argentina y que la actualización de los temas abordados que cubren un amplio arco temporal, faciliten el hallazgo de continuidades, cambios, ajustes y reestructuraciones.

Capítulo 1

La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas

Natalia Ceppi, María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval

La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas

Natalia Ceppi, María Elena Lorenzini, Gisela Pereyra Doval

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo analizar la posición del gobierno argentino de Mauricio Macri frente a las crisis políticas regionales más importantes que tuvieron lugar durante su mandato. Entre ellas se encuentran los casos de Brasil, Bolivia y Venezuela. El criterio de selección de estos episodios está estrechamente relacionado con dos cuestiones. Por un lado, el lugar que los vínculos con esos países ocupaban en la agenda externa de la administración. Por el otro, la posibilidad de identificar en esos episodios algunos cambios en términos comparados con el gobierno que lo precedió y con el que actualmente está en ejercicio de sus funciones en nuestro país.

Para alcanzar la meta, el capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una semblanza de cada vínculo bilateral lo que nos permite dar cuenta del lugar que esas relaciones ocupaban en la agenda de la política exterior y las principales razones que explicaban su carácter prioritario. En segundo lugar, se describen los rasgos generales de los episodios de las crisis políticas regionales escogidas y se analiza la posición asumida por el gobierno frente a ellas marcando los puntos de contraste con la administración de Cristina Fernández (2011-2015) y de Alberto Fernández (2019-2023) respectivamente. Finalmente, presentamos un conjunto de reflexiones en clave comparada.

1-El vínculo con Brasil

El vínculo bilateral con Brasil es uno de los más importantes del país. A partir de la década del 70, específicamente con la firma del Acuerdo Itaipú-Corpus, las relaciones entre ambos estados comenzaron a estrecharse hasta alcanzar el mote de Alianza Estratégica en la década del 90. En los 80's, la cooperación iniciada por los gobiernos militares se profundizó, con la conciencia de que ambos podían ser útiles al otro en la promoción de la democracia y el crecimiento económico a partir de la complementariedad productiva. El fin de la Guerra Fría y el renovado interés por el libre mercado y la competitividad generaron un clima de época que resultó en el estrechamiento del vínculo y en la creación del proceso de integración más importante de la región: el MERCOSUR, junto con la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y los mecanismos de defensa de la democracia.

Sin embargo, sería postcrisis económicas¹ que los vínculos bilaterales se trasladarían a otras dimen-

1. A fines de la década del noventa, Brasil atravesó una crisis económica caracterizada por la fuga de capitales, caída del nivel de actividad y déficit en las cuentas públicas. El gobierno brasileño devaluó el Real, lo que generó un efecto inmediato sobre la economía argentina (Efecto Caipirinha) que consistió en la caída de las exportaciones al vecino. Varios sectores económicos que dependían de estos intercambios externos sufrieron una pronunciada caída en el nivel de actividad que afectó la recaudación fiscal, lo que aumentó el déficit. La decisión de los gobiernos argentinos de no devaluar el peso, sumada a una profunda recesión, aumento de la pobreza, del desempleo y del endeudamiento internacional entre otras causas, desencadenaron la crisis argentina de 2001.

siones como la política y la social. La coincidencia en los ejecutivos de presidentes procedentes de coaliciones de centro izquierda Néstor Kirchner-Inacio Lula da Silva-Cristina Fernández y Dilma Rousseff generó las condiciones para una renovada sociedad estratégica que se fortaleció con incentivos internacionales como la suba del precio de los *commodities* y tasas de interés internacionales bajas. A esto se le sumó un intenso activismo internacional por parte de Brasil, que mediante la diplomacia presidencial de Lula da Silva gestionó una serie de políticas regionales² que estrecharían el vínculo bilateral a partir de la asociación argentina. A pesar de algunos roces³ bilaterales y multilaterales, la alianza se trasladó al cambio de gobierno argentino.

El clima comenzó a enrarecerse al asumir Rousseff en Brasil en el 2011. El sistema internacional ya no presentaba tantos incentivos para la cooperación. El precio de los *commodities* comenzó a bajar y China se posicionó como principal socio comercial de Brasil desplazando a Argentina y Estados Unidos. Los inconvenientes internos de Rousseff ocuparon la atención de la presidente que arañó en segunda vuelta el triunfo en la reelección. Su segundo mandato comenzó el 1° de enero de 2015, con las secuelas del 2014: tasas de inflación en alza (incluso mayores a la meta establecida del 4,5%); caída de las exportaciones; aumento del déficit en la cuenta de capital –para equilibrar el déficit de la balanza de pagos se incrementó el flujo de capitales a través de un mayor ingreso de préstamos y bonos–; caída de los ingresos fiscales; baja del nivel de actividad, sobre todo de la actividad industrial –principalmente la industria manufacturera y de la construcción–; aumento de la deuda neta del sector público (en un esfuerzo anticíclico, el gobierno expandió los gastos sociales y la inversión pública); volatilidad del tipo de cambio; significativa caída de las inversiones; tasa de consumo privado menor a la del anterior año (CEPAL, 2014; Pereyra Doval y Actis, 2016).

A la debacle económica se le sumaron dos desencadenantes para una crisis mayor: las masivas movilizaciones sociales –incluso de grupos pro PT– y el *Petrobrão*⁴. Las movilizaciones no eran un fenómeno nuevo. Mediando el 2013 se sucedieron las Jornadas de Junio contra el aumento del transporte público que luego se derramaron a diversas consignas, entre ellas el *Fora Dilma*. Al estallar el *Petrobrão* la base social que repudiaba a la presidente ya estaba organizada y extendida. La llamada Operación *Lava Jato* es un esquema de lavado y desvío de dinero que involucra a grandes empresas y políticos brasileños. En el mismo, varios legisladores recibieron coimas de contratos públicos que las empresas pagaban a través de la sobrefacturación de las licitaciones.

Si bien no pudo probarse que Rousseff estuviera involucrada en el esquema de corrupción, dos días antes del *ballotage* uno de los acusados declaró que estaba al tanto de estas operaciones, lo que significó el repudio a la presidente apenas había asumido su segundo mandato, y generó mayores argumentos de movilización a los opositores del gobierno. Por otra parte, varios dirigentes y políticos aliados del gobierno de Rousseff se vieron enredados en el esquema dado el llamado presidencialismo de coalición⁵ tradicional en Brasil. Así, a pesar de que Rousseff tomó medidas a raíz del *Petrobrão* e incluso anteriores⁶ el clima caldeado generó que comenzarán a presentarse

2. Ver Pereyra Doval 2014 y 2014a.

3. Ver Pereyra Doval 2014 y 2014a.

4. En el año 2006, Petrobrás compró la mitad de una refinería en Pasadena, Estados Unidos, a un precio sobrevaluado. Petrobrás compró la mitad del capital de la refinería por 360 millones de dólares a la empresa belga Astra Oil, que un año antes había pagado 42,5 millones de dólares por la totalidad de la planta y después, por una cláusula, fue obligada a comprar el otro 50% por 820 millones de dólares. Este fue el primero de varios sucesos de corrupción y lavado de dinero que desencadenarían en la Operación Lava Jato.

5. El Presidencialismo de Coalición brasileño constituye un experimento inédito en una región caracterizada históricamente por líderes fuertes y bases parlamentarias políticamente homogéneas. Es el resultado de la fragmentación partidaria a nivel parlamentario, y su dinámica de negociación permanente entre partidos de ideología diversa o antagónica. Esta dinámica no necesariamente se desarrolla solamente en el transcurso del mandato presidencial ya que, como señala Salas Oroño (2016), al elegirse en un mismo turno presidente y parlamento, el incentivo para negociar previo al comienzo de un gobierno es mucho mayor y el reparto efectivo de cargos puede condicionar incluso el programa de gobierno del candidato ganador.

6. Siguiendo a Tible (2015), podemos mencionar que tanto la Policía Federal como agencias gubernamentales idóneas en materia de corrupción

pedidos de *impeachment*. Hasta el 15 de septiembre de 2015 se presentaron un total de 37 pedidos de juicio político.

El juicio político es una figura constitucional que está basada en el esquema de contrapeso de poderes (*check and balance*), constituyendo así un mecanismo de control que otorga al Congreso la posibilidad de alterar el mandato del presidente. No obstante, se lo establece explícitamente como un recurso de carácter excepcional (Pérez Liñán, 2008). En palabras de Pérez Liñán,

(...) por juicio político entiendo ampliamente todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo. En América Latina existen tres modelos constitucionales de juicio político: el esquema legislativo —esencialmente tomado de la Constitución estadounidense— en donde el Congreso remueve al presidente sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde el Congreso autoriza una acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones (2000, p. 68).

Brasil es un caso de sistema mixto que, según este autor, distingue entre crímenes comunes que juzga la Corte Suprema, y crímenes en el ejercicio de la función pública juzgados por el Senado. En ambos casos, la Cámara Baja cumple el papel de acusador. En el caso de Rousseff, durante el *impeachment* se la acusó de un crimen en el ejercicio de la función pública, también llamado crimen de responsabilidad. La acusación central es que Rousseff violó normas fiscales —*pedaladas fiscais*—, maquillando el déficit presupuestario.

El procedimiento de las *pedaladas fiscais* ha sido utilizado públicamente por todos los presidentes brasileños, motivo por el cual, el *impeachment* ha generado una gran fisura interna, separando a quienes creían que la destitución fue un acto de justicia o una medida constitucional de quienes sostuvieron que fue un golpe de Estado. Para considerar a un suceso de esta naturaleza un golpe de Estado, Marsteintredet y Malamud (2019), establecen tres elementos constitutivos: el golpe debe ser llevado a cabo por actores estatales; el blanco debe ser el jefe de Estado o de gobierno; la remoción debe ser ilegal. En este caso, los dos primeros elementos constitutivos son fácilmente observables mientras que el criterio de legalidad no está demasiado claro, con lo que, siguiendo a los autores, puede adjetivarse como blando, parlamentario o constitucional, o simplemente como un neogolpe⁷ en donde un gobernante electo queda impedido por una acción parlamentaria y sin ninguna causa en términos constitucionales. En este sentido, se observa desde el juicio político un avance de los partidos conservadores o de derecha que son reforzados por los discursos valóricos (Mainwaring, Meneguello y Power, 2000).

Mauricio Macri asumió el ejecutivo el 10 de diciembre, sólo 8 días después de que el presidente del Senado brasileño (Eduardo Cunha) aceptara la denuncia y diera comienzo al proceso de *impeachment*. Así, las relaciones entre Argentina y Brasil en este período empezaron con el pie izquierdo.

(como la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la Unión) tienen mayores márgenes de autonomía; que fue la misma presidente la que ratificó la ley anticorrupción; que los directivos de Petrobras involucrados en las indagaciones fueron despedidos; que altos ejecutivos de las empresas contratistas fueron presos; entre otras. También hay que mencionar que, a pesar de las declaraciones de que Rousseff estaba enterada de las operaciones hay dos puntos a señalar: el primero es que según la ley brasileña no corresponde *impeachment* por omisión; y el segundo es que por el Petrobrão no se inició ningún proceso en contra de Rousseff (incluso la ex presidente no fue incluida en la lista de las personas que serían investigadas por la red).

7. Fabricio Pereira da Silva (2020) establece una discusión interesante en torno a los “nuevos golpes de estado”, que son los que se diferencian de los golpes militares del siglo XX. “Este nuevo tipo no tiene la participación directa de los militares, sino que se procesa por el medio de interpretaciones distorsionadas de las instituciones —en particular del mecanismo del *impeachment*, cuando éste es constitucionalmente previsto—, combina estrategias institucionales con la movilización de sectores de la sociedad civil por los tradicionales y nuevos *mass media*” (p. 398). Varios autores trabajan el tema de los neogolpes (entre otros, Tokatlian, 2009, 2012; Huertas y Cáceres, 2014; Cannon, 2016).

Visiblemente contrariada por los problemas que la aquejaban en casa, Rousseff asistió desganada a la asunción de Macri. La sintonía política de ambos países durante la larga década del kirchnerismo y el PT parecía llegar a su fin.

La crisis político-institucional brasileña fue manejada con prudencia por el gobierno argentino, y vista con distancia como un procedimiento constitucional normal, en lugar de como un neogolpe. Este hecho puede ser interpretado de varias maneras. La primera es en términos de continuidad con la política exterior de acercamiento entre ambos países, ya que no cuestiona ni se pronuncia sobre disputas de política interna. La segunda en términos de que el nuevo gobierno argentino podría tener más afinidades ideológicas con el reemplazo de Rousseff —el conservador Michel Temer—. En tercer lugar, de acuerdo con el pragmatismo comercial planteado tantas veces por el nuevo gobierno argentino, el estado de la agenda se mantenía en términos económicos —sin embargo, en la medida en que la balanza comercial bilateral se mantuvo deficitaria para la Argentina, se evitaron pugnas debido a la tibieza del gobierno argentino en el tratamiento de la agenda—. Por último, y asociado con lo anterior, se acordó la liberalización comercial del MERCOSUR respecto de la intención de firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o bloques, gracias a la posición más liberal de Temer.

Sin embargo, el malestar político en Brasil junto con una polarización cada vez más profunda le privó a Argentina de un interlocutor válido en el país vecino. Los efectos de la crisis institucional no tardaron en hacerse sentir en dos canales económicos: el tipo de cambio y el sector financiero. El real se devaluó frente al dólar y esto se replicó en el tipo de cambio dólar/peso, lo que afectó a la competitividad de Argentina. Los bonos también cayeron, lo que tuvo un impacto negativo a través de un aumento de las tasas. Otro problema fue que las mayores empresas internacionalizadas de Brasil estuvieron involucradas en las tramas de corrupción que desencadenaron la *Operação Lava Jato*, lo que generó desinversión en la región en general y en Argentina en particular (Merke y Pereyra Doval, 2022).

De esta manera, la alianza bilateral continuó durante el gobierno de Macri. Sin embargo, cambió la estrategia y, por tanto, la táctica. Como mencionamos, el *impeachment* a Rousseff fue acompañado en silencio y con prudencia, y la asunción de Temer tras la destitución, afianzó la relación a partir de compartir la agenda aperturista regional y los procesos de flexibilización al interior de cada uno de los estados. El claro acercamiento de los gobiernos de ambos países a Estados Unidos —y la inevitable alianza con China— generó un halo de dependencia que se mantuvo desde el comienzo de ambos gobiernos, generando una progresiva desconexión entre los otrora aliados estratégicos.

2- El vínculo con Bolivia

A lo largo del presente siglo, el ascenso de Bolivia en la agenda externa argentina no ha sido un hecho casual. Tampoco ha sido un acontecimiento libre de altibajos ya que la dinámica del escenario regional de los últimos años y el proceso de marchas y contramarchas de la política exterior de nuestro país han generado un vínculo con matices; oscilante en su dimensión político-ideológica y más estable en su costado pragmático o de anuencia de intereses. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, la relación argentino-boliviana mantuvo a dichas dimensiones en equilibrio, exhibiendo ambas un alto perfil. En esta ecuación convergieron, por un lado, el sentido de pertenencia al mismo clima de ideas y principios, tales como la crítica y la condena al neoliberalismo, la valoración del espacio regional, el sostenimiento de una postura contra-hegemónica y la defensa de un multilateralismo solidario *versus* las asimetrías internacionales, entre otros (Ceppi, 2019). Por el otro, se presentó la oportunidad de construir una agenda compartida más densa que en épocas anteriores la cual abordó temáticas diversas (migraciones, desarrollo fronterizo, coope-

ración técnica, extradición, seguridad, trata de personas, etc.)⁸ aunque, sin duda, centralizada en los negocios energéticos. La compra-venta de gas natural fue determinante en la relevancia que los dos estados se adjudicaron mutuamente. Mientras que el gobierno argentino encontró en el mercado boliviano un proveedor energético cercano y complementario, la gestión Morales tuvo como contrapartida una fuente de ingresos considerables directamente relacionada con el patrón extractivista que ha promovido el ex mandatario⁹. Cabe recordar que luego de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, frente a las dificultades de abastecimiento en el mercado doméstico, ENARSA –actualmente IEASA- y YPFB firmaron un acuerdo de compra-venta de gas natural, cuya finalización está prevista para el año 2026.

El arribo de la gestión de Mauricio Macri a la presidencia argentina cambió la dinámica que había mantenido el vínculo con las administraciones de Kirchner y Fernández. Ya desde la contienda electoral entre el líder de Cambiemos y Daniel Scioli, Evo Morales había manifestado no sólo su preocupación por un eventual giro político en la conducción del país, sino que además no dudó en apoyar públicamente al candidato del FPV, a quien calificó como amigo y hermano¹⁰. Como era de esperarse, la condición de Cambiemos como “fuerza promercado, liberal y conservadora” (Natanson, 2017, p. 11) y los escasos puntos de encuentro en materia de política exterior, particularmente, en lo que respecta a Venezuela y Estados Unidos, aminoraron la intensidad de la dimensión política de la relación bilateral. En consecuencia, durante el período 2015-2019, los contactos entre Macri y Morales fluctuaron entre lo ‘justo y necesario’ –destinados a mantener abierto un canal de diálogo para el tratamiento de asuntos de interés– y hacer frente a los momentos de tensión. Sobre este último punto sobresalen los roces en torno a la cuestión migratoria, los reclamos por parte de Argentina sobre la necesidad de plantear el acceso a la salud en condiciones de reciprocidad¹¹, la defensa abierta de Morales a Cristina Fernández y Milagros Sala –como ‘víctimas del sistema judicial’– y las acusaciones hacia Macri de querer militarizar la frontera en la lucha contra el narcotráfico (Ceppi, 2019).

Frente a este cuadro de situación, Macri y Morales encauzaron sus esfuerzos en sostener la compra-venta de energía iniciada durante el gobierno de Kirchner. A sabiendas de sus diferencias político-ideológicas, los exmandatarios decidieron dotar al vínculo de un sentido netamente práctico. Esto permitió sortear las situaciones de tirantez surgidas a raíz del reclamo de YPFB de una factura impaga por parte de ENARSA de USD 300 millones –correspondiente a la gestión de Fernández– y el inicio de las importaciones de gas natural desde Chile en época invernal. Al mismo tiempo hizo posible la firma en 2019 de una adenda (la cuarta) al contrato ENARSA-YPFB en materia de precios, cantidades y estacionalidad, la cual proporcionó mayores márgenes de seguridad y estabilidad para ambas empresas, según las necesidades del momento (Secretaría de Energía, 2019).

El 22 de febrero de 2019 Evo Morales realizó una visita oficial al país con el objetivo de abordar temas de la agenda bilateral, particularmente de las dimensiones económico-comercial y de cooperación técnica (MRECIC, 2019). Sin embargo, a diferencia de los encuentros mantenidos con Kirchner o

8. Véase Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. En: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>

9. Los acuerdos energéticos convirtieron a Argentina en el segundo socio comercial de Bolivia, luego de Brasil. Consultar los informes estadísticos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). En: <https://ibce.org.bo/>

10. Evo Morales respalda la candidatura de Scioli en su visita a Argentina, *Agencia EFE*, 15 de septiembre de 2015.

11. Con respecto a la cuestión migratoria, los desacuerdos entre ambos países surgieron a raíz de los cambios establecidos a la Ley 25.871 con el DNU 70/17, el cual, al imponer condiciones más duras sobre los controles de ingreso y permanencia de los extranjeros en Argentina, redujo el tema migratorio a un debate sobre seguridad y por ende, el migrante quedó vinculado a la delincuencia (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Dicha decisión cobró un matiz particular en la relación con Bolivia cuando la entonces Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, afirmó que Argentina debía reordenar sus vínculos con aquellos Estados como Bolivia, Paraguay y Perú, cuyos ciudadanos han sido parte de los negocios de drogas en nuestro país.

En cuanto a la problemática de salud, los entredichos se dispararon cuando el entonces Ministro de Salud de Jujuy reclamó el arancelamiento para aquellos extranjeros que son atendidos en los hospitales públicos de la provincia, siendo afectados principalmente ciudadanos de Bolivia, quienes cruzan la frontera para recibir asistencia médica.

Fernández, éste se limitó a cumplir con las formas protocolares básicas, donde sobresalieron referencias a 'la amistad entre pueblos y estados vecinos' antes que aquellas vinculadas a la existencia de un proyecto político común.

Dicha visita no sólo no morigeró la distancia entre Macri y Morales, sino que tampoco fue suficiente para revertir el rumbo político descendente que tomó la relación bilateral, sobre todo luego del posicionamiento tomado por el gobierno argentino en la crisis político-institucional boliviana de 2019. Cabe recordar que el 20 de octubre se llevaron adelante las elecciones presidenciales en un contexto social convulsionado, políticamente dividido y cargado de tensión. En gran medida, el disparador de esta situación fue la intención de la fórmula Morales-García Linera de obtener un cuarto mandato consecutivo; cuestión que no fue bien recibida por parte de sectores que en otras oportunidades habían brindado su apoyo a estos candidatos, por ejemplo, la Central Obrera Boliviana (COB) y por supuesto, por la oposición en general, más allá de sus matices en el espectro 'derecha-izquierda'. Sin desconocer que el MAS contaba –y aún cuenta– con un núcleo duro de votantes que daría sostén a sus acciones y decisiones, en ese entonces se percibía en la sociedad un descontento mayoritario a raíz de los mecanismos utilizados para habilitar dicha maniobra. Frente a las limitaciones constitucionales previstas para las candidaturas presidenciales –dos mandatos consecutivos– el oficialismo buscó amparar su estrategia electoral a través de la realización de un referéndum popular que le permitiera reformar la Constitución que había sido aprobada en 2009, es decir, bajo su segundo mandato. El 21 de febrero de 2016, el NO se impuso sobre el SÍ con el 51.3% de los votos por lo que Morales, haciendo uso de la concentración de recursos de poder en términos institucionales que fue gestando con el paso del tiempo, decidió someter esta consulta al Tribunal Constitucional. En un fallo sin precedentes –e inédito–, dicho organismo avaló el reclamo presentado por los legisladores del oficialismo en el cual se establecía que las restricciones legales afectaban los derechos de los ciudadanos de elegir candidatos y ser elegidos como tales; derechos consagrados en la Constitución y en el Pacto de San José de Costa Rica (Molina, 2017; Ceppi y Martínez, 2020).

En pleno proceso de conteo rápido –con más del 83% de las mesas escrutadas– Morales anunció la cuarta victoria del MAS, a pesar de que los resultados provisorios auguraban una segunda vuelta con Carlos Mesa, líder de Comunidad Ciudadana (CC). Esta afirmación, conjuntamente con los reclamos por fraude de las fuerzas opositoras –especialmente de Carlos Mesa y el líder cruceño Luis Camacho– y la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA), alegando la existencia de irregularidades y manipulación de votos, desataron un conjunto de levantamientos masivos a nivel nacional donde el caos fue un denominador común. Si bien estas movilizaciones tuvieron un marcado componente dicotómico –pro Evo y anti-Evo–, en realidad, también estaban presentes reclamos de la sociedad en su conjunto hacia varios elementos que eran parte de dicho proceso, principalmente, la intención reeleccionista de la fórmula presidencial, el oportunismo de la oposición, la desconfianza hacia las instituciones y la falta de observancia de las normas constitucionales.

Con el objetivo de bajar la intensidad de la tensión socio-política, Morales convocó a la realización de nuevas elecciones generales y decidió la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional, órgano cuyo accionar había sido puesto en tela de juicio. Sin embargo, esto no fue suficiente para calmar los ánimos. Como sostiene Stefanoni (2020), el MAS subestimó las consecuencias de pasar por alto los resultados del referéndum de 2016 y sus implicancias a futuro, dejando en manos de la oposición la bandera de la democracia. A esto debe agregarse el juego de algunos actores claves, por ejemplo, los movimientos sociales y organizaciones cercanas al gobierno y las Fuerzas Armadas. Mientras que los primeros no brindaron un respaldo significativo al MAS; los segundos fortalecieron su presencia una vez que éste había sido superado por la radicalización de las protestas (Stefanoni, 2020).

Frente a la vorágine ascendente de la crisis y la sugerencia de renuncia del líder de la COB, Juan Carlos Huarachi, las Fuerzas Armadas y la oposición en general, la fórmula Morales-García Linera presentó su renuncia el 10 de noviembre de 2019. Como era de esperarse, esto desencadenó, al igual que los acontecimientos políticos pos renuncia, un conjunto de reacciones internacionales, identificándose aquellas que calificaron lo sucedido como un golpe de Estado –Cuba, Venezuela, Nicaragua, Rusia y Uruguay– y aquellas que con distintos matices obviaron dicho asunto y se focalizaron en reclamar por la realización de elecciones en un clima de transparencia electoral, tales como Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos, entre otros¹². Específicamente, la administración Macri tuvo un posicionamiento pendular. Por un lado, desacreditó la idea de golpe –fue el propio Jorge Faurie quien afirmó la inexistencia de elementos para calificar la renuncia de Evo como tal– y se concentró en apoyar la necesidad de una nueva contienda electoral sin la existencia de anomalías. Por el otro, la Cancillería argentina optó por otorgar resguardo¹³ a funcionarios de primer nivel del MAS en su sede diplomática en La Paz, dando así continuidad a una práctica que el país –como muchos otros Estados latinoamericanos– ha implementado a lo largo de los años en situaciones de inestabilidad institucional o quiebre del orden constitucional.¹⁴

Más allá de la distancia ideológica, la salida de Morales del poder coincidió con el final del gobierno de Cambiemos y la victoria electoral de Alberto Fernández en primera vuelta, quien rápidamente llamó a condenar lo sucedido como golpe de Estado. Con su asunción como Presidente, comenzó a escribirse un nuevo capítulo en el vínculo bilateral que, por supuesto, no quedó libre de las prioridades establecidas por la irrupción de la pandemia COVID-19. Como primera medida, el gobierno argentino reactivó la dimensión política que había estado prácticamente ausente durante la administración Macri. No sólo aceptó la solicitud de refugiado de Morales, familiares y ex funcionarios, sino que participó de manera activa para el regreso del MAS a la presidencia en 2020.

3-La relación bilateral con Venezuela

Por su parte, el acercamiento argentino-venezolano se fue estrechando durante el período en el que coincidieron en el gobierno Néstor Kirchner y Hugo Chávez. Tomando como punto de referencia la firma del Convenio Integral de Cooperación (CIC) en 2004 y, a pesar de algunas contramarchas –como el escándalo de la valija de Antonini Wilson en 2007–, el vínculo permaneció activo y conservó su carácter prioritario también en los gobiernos de Cristina Fernández. El CIC sirvió de base para el desarrollo posterior del vínculo bilateral y la frecuencia de los encuentros presidenciales y/o entre altos representantes de ambos gobiernos. Allí se establecieron los mecanismos de diálogo –Cumbres Presidenciales, Comisión Mixta transformada en 2006 en Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN) y el mecanismo de consulta permanente entre las carteras de energía– y las áreas temáticas que constituían una prioridad en la agenda de ambos países (Lorenzini, 2013). En este sentido, aunque existía una clara vocación por intensificar el tono político de la relación y un buen grado de complementariedad entre las economías, la cuestión energética concitaba la mayor atención de los funcionarios de ese momento. Al asumir Cristina Fernández, más allá de la sintonía ideológica y del buen vínculo interpersonal que existía con Chávez, los intereses en la cuestión energética permanecían en la agenda frente a la necesidad argentina.

12. ¿Quién apoya a Evo Morales? Estos son los gobiernos que lo respaldan (y los que no). *CNN*, 11 de noviembre de 2019.

13. En esta oportunidad se habló de resguardo que, como el asilo diplomático, se otorga con miras a proteger la vida y la libertad de las personas, las cuales pueden peligrar por cuestiones políticas.

14. De acuerdo a los trascendidos, en situación de resguardo se encontraban el Ministro de Gobierno, Carlos Romero, y la Ministra de Planificación, Mariana Prado.

Sin embargo, la dinámica de la relación se habría modificado luego del fallecimiento de Chávez en 2013, pese a la sintonía existente entre Fernández y Maduro. Atribuimos esta dinámica a la profundización de la crisis venezolana hasta transformarse en un fenómeno multidimensional que comprendía lo político-institucional y lo económico-social. La complejidad de la crisis hizo que ésta se transforme en un tema de la agenda hemisférica y regional (Ceppi y Lorenzini, 2020). No obstante, la segunda administración de Fernández guardó silencio frente a las denuncias de la oposición venezolana que cuestionaban la avanzada política del gobierno de Maduro sobre el Estado de Derecho. En este punto, la ex presidente le asignó a un funcionario de su confianza la misión de ocuparse -el entonces ministro Julio De Vido- del vínculo Caracas-Buenos Aires. De esa manera, logró preservar una relación que era definida como 'prioritaria' y, al mismo tiempo, pudo 'tomar distancia' de las polémicas que la misma continuó generando.

Cuando asumió Mauricio Macri, la relación argentino-venezolana experimentó un cambio en la agenda de la política exterior argentina. El cambio puede identificarse tomando en consideración las características más destacadas del vínculo entre los gobiernos anteriores y el punto de partida de la administración de Cambiemos respecto del caso de Venezuela. Al respecto, cabe recordar que mientras Mauricio Macri se desempeñaba como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, había entablado diálogo con varios representantes de los distintos sectores opositores al gobierno de Nicolás Maduro. También, en la etapa de la campaña electoral para la presidencia había expresado un punto de vista crítico respecto de la compleja situación venezolana (Lorenzini, 2021).

De acuerdo con Anabella Busso, el gobierno de Macri se propuso "(...) reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con propuestas de integración semejantes, desactivar el multilateralismo regional y aislar a Venezuela (...)" (2019, p. 335). De esta manera, una primera cuestión para subrayar es que Venezuela continuó siendo un tema prioritario por razones ligadas a la situación de crisis por la que atravesaba antes que por razones de sintonía ideológica e intereses compartidos. Esto puede observarse en la actitud inicial de Macri de cara a las elecciones legislativas que se celebraban en Venezuela en diciembre de 2015 cuando expresó que, en el caso de que no se garantizara la transparencia del proceso electoral, presentaría la moción de aplicar la cláusula democrática en el marco del MERCOSUR. Obviamente, los dichos del presidente argentino generaron malestar en el gobierno venezolano a tal punto que Maduro decidió no estar presente en el acto de toma de posesión de mando de Macri.

Una segunda cuestión para destacar es la señal enviada por el gobierno de Cambiemos cuando la justicia argentina decidió continuar el proceso judicial iniciado en la causa de la valija de Antonini Wilson (Ceppi y Lorenzini, 2020). Esta señal tenía como meta principal comenzar a hacer más transparente un vínculo cuestionado por sospechas de corrupción. Este mensaje era congruente con el discurso de Cambiemos.

El desembarco de Susana Malcorra al Palacio San Martín le aportó una dosis de moderación al discurso y a la praxis de la política externa en el vínculo bilateral. Cabe aclarar que la moderación no alteró la posición crítica del gobierno argentino, aunque sí mejoró el tono de la comunicación tornándola más diplomática y, casi siempre, acompañándola de grados de consenso variables por parte de los países de la región. En esa dirección se inscriben las iniciativas diplomáticas conjuntas con Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia y México frente al pedido del Referéndum Revocatorio del mandato de Maduro presentadas por la oposición venezolana en 2016 y 2017; las expresiones de medida frente a las declaraciones del Secretario General de la OEA; "la circunspección frente al traspaso de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR en julio 2016" y la decisión de completar los pagos en cuotas de U\$S 49,5 millones cada una, de la deuda contraída con Venezuela por el gobierno anterior (Ceppi y Lorenzini, 2020).

La profundización de la crisis venezolana concitó la atención de la administración Cambiemos por un conjunto de razones diversas. Entre ellas se destaca el hecho de que Macri había dado señales claras antes de ser electo de su posición crítica respecto de lo que ocurría en el escenario venezolano. Además, el diseño de la política externa aspiraba a diferenciarse de la gestión precedente.

A partir de las gestiones diplomáticas que se iniciaron frente a la solicitud por parte de la oposición venezolana de un Referéndum Revocatorio del mandato de Maduro, en 2016, comenzaron a tomarse medidas que endurecieron aún más el vínculo. Ese mismo año los gobiernos argentino, brasileño y paraguayo promovieron la suspensión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, argumentando el incumplimiento de la adopción del acervo normativo del bloque tal como había sido establecido en su Protocolo de Adhesión. Finalmente, el 5 de agosto de 2017, los cuatro Estados Parte suspendieron a Venezuela aplicando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

El 8 de agosto de 2017 se constituyó el Grupo de Lima, pensado originalmente como una instancia de concertación política regional y espacio de diálogo alternativo a las otras instancias de mediación para el caso venezolano, como UNASUR. También se consideró que este grupo podía funcionar como un foro de construcción de consensos que permitiera conseguir los votos necesarios para tomar decisiones en el marco de la OEA. El gobierno argentino decidió formar parte, participó en todas las reuniones que se llevaron a cabo y suscribió todas las declaraciones en las que se expresaba la condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela, en las que se denunciaba la violación de los DDHH, en las que se pedía por la liberación de los ‘presos políticos’ y en la que se consideraba la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente como un acto ilegítimo del gobierno de Maduro. También acompañó aquellas declaraciones en las que se reclamaba la realización de elecciones libres con la participación de observadores internacionales, se denunciaba la existencia de una profunda crisis humanitaria exigiendo al gobierno de ese país que permitiera el ingreso de alimentos y medicinas (Declaración de Lima, 2017; Declaración del Grupo de Lima, 2018a, 2018b y 2018c).

En el marco de la OEA, el gobierno argentino también acompañó con su voto varias iniciativas. Siguiendo a Fiorucci (2022) entre las más importantes se encuentra la declaración del Consejo Permanente en la que se ofrecía al gobierno de Venezuela acompañamiento para “identificar, de común acuerdo, algún curso de acción que coadyuve a la búsqueda de soluciones a su situación mediante un diálogo abierto e incluyente” entre los actores políticos y sociales del país “para preservar la paz y la seguridad en Venezuela con pleno respeto a su soberanía” (CP/DEC. 63 (2076/16). También en 2016, el representante argentino en la OEA apoyó la declaración del Consejo Permanente en la que se alentaba “al Gobierno y a la Mesa de Unidad Democrática a alcanzar resultados concretos en un plazo razonable para poner fin a la difícil situación que atraviesa Venezuela” (CP/DEC. 63 (2076/16 citado en Fiorucci, 2022, p. 35).

Una vez celebradas las elecciones presidenciales convocadas en 2018 por Maduro —las cuales no respetaban los plazos previstos en la Constitución de Venezuela—, la OEA sostuvo, a través de la RES/AG 2929, que dicho proceso electoral “carece de legitimidad por no cumplir con los estándares internacionales, por no haber contado con la participación de todos los actores políticos venezolanos y haberse desarrollado sin las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático” (RES/AG 2929, 2018 citado en Fiorucci, 2022, p. 36). La delegación argentina votó a favor de la Resolución mencionada.

Finalmente, la decisión del gobierno argentino se cristalizó con la posición asumida frente a la designación del entonces presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como presidente encar-

gado de Venezuela. Este fue, sin duda, un hecho que despertó una gran polémica a nivel internacional y, cuyo reconocimiento mostró los alineamientos a favor y en contra de la situación de crisis en Venezuela en general y del gobierno de Maduro en particular. La administración Macri se contó entre el grupo de gobiernos que optó por reconocer a Juan Guaidó como presidente de Venezuela. Una decisión que no estuvo exenta de críticas provenientes de la oposición política argentina y de distintos funcionarios del gobierno liderado por Nicolás Maduro.

La elección de Alberto Fernández como presidente en Argentina representó un nuevo cambio de signo político en la conducción del país y de la política exterior. Desde entonces, la posición de nuestro país con relación al caso de la crisis en Venezuela ha sido ambivalente. En algunas ocasiones, el gobierno se abstuvo de condenar al régimen de Maduro en Venezuela y, en otras, ha votado en sintonía con las mayorías en ciertos foros internacionales. Esa ambigüedad no permite identificar un patrón de conducta relativo al caso venezolano.

Conclusiones

Reflexionar en perspectiva comparada sobre el posicionamiento de la administración Macri frente a las crisis político-institucionales seleccionadas, requiere previamente, no dejar de lado dos cuestiones que, de cierta manera, constituyen un punto de partida: el lugar que tradicionalmente han ocupado Brasil, Bolivia y Venezuela en la política exterior argentina y, la existencia de un escenario regional agrietado; escenario donde Macri también fue uno de sus protagonistas.

Por su parte, la primera cuestión se sintetiza en términos de prioridad en la agenda externa nacional. Mientras que el vínculo con Brasil posee desde hace décadas un *protagonismo ininterrumpido* en los lineamientos de política exterior argentina, siendo a pesar de los vaivenes nacionales y regionales, uno de los principales socios del país; Bolivia y Venezuela exhiben un *protagonismo disruptivo*, motivado por la pertenencia al ciclo progresista durante los mandatos Kirchner-Fernández y la posibilidad de negocios conjuntos. En cuanto a la segunda cuestión, no debemos olvidar que la llegada de Macri a la presidencia fue reflejo de los giros políticos que atravesaban el escenario sudamericano de la segunda década del presente siglo. Ahora bien, este proceso no resultó en un 'giro de la región', sino que fueron 'giros en la región' por lo que los gobiernos llamados progresistas y aquellos de orientación de derecha o centro-derecha tuvieron necesariamente que convivir. Así, desde los inicios de su gestión, la región fue para Macri 'un dolor de cabeza' más que una especie de 'refugio' para dinamizar su accionar en materia de política exterior.

En este contexto, Cambiemos tuvo frente a las crisis de Brasil, Bolivia y Venezuela diferentes respuestas puesto que las contrapartes no podían equipararse en términos de importancia, en especial, en lo que respecta a los intereses comerciales. Tampoco podían homogeneizarse las causas, implicancias y los escenarios que las desataron. A esto debemos agregar un factor que cruzó transversalmente el cuadro de situación: el binomio complementariedad/distancia ideológica en cada uno de los vínculos bilaterales de Argentina.

Frente al *impeachment* a Rousseff, la Cancillería argentina se mostró prudente y optó por una postura de cautela ante el desarrollo de los acontecimientos, amparándose en la continuidad de la fórmula presidencial que había ganado las elecciones y en el cumplimiento de los procesos constitucionales dispuestos en la normativa de Brasil. En cuanto a Bolivia, el posicionamiento de Macri fue oscilante ya que penduló entre la negativa de la existencia de un golpe de Estado al gobierno de Morales y el otorgamiento de resguardo diplomático a funcionarios del MAS, quienes enten-

dían que su vida o libertad estaban en riesgo por cuestiones políticas. Por su parte, en el caso de Venezuela, el posicionamiento fue vehementemente crítico en lo discursivo y en los hechos. Sin pretender quitarle mérito al accionar argentino en el marco de OEA o el Grupo de Lima, la muestra más elocuente se expresó en el desconocimiento de Maduro y, por ende, en el reconocimiento de Guaidó como primer mandatario de Venezuela.

En este sentido, a pesar de sus diferencias, el posicionamiento argentino frente a las crisis de Brasil y Bolivia tienen como denominador común que se trató de reacciones 'mesuradas' porque más allá de la cercanía (Brasil) o la distancia ideológica (Bolivia), ambas relaciones perseguían una lógica económica en curso y con horizonte futuro. En cambio, Venezuela no tenía nada para ofrecer ni en la agenda política ni en la agenda comercial, lo que habilitó una reacción de condena más enérgica.

Con la asunción de Alberto Fernández a la presidencia argentina volvió a registrarse un nuevo giro político. Esto trajo aparejado un reacomodamiento de las prioridades, los socios y los ejes ordenadores del accionar internacional argentino. A ello se sumó la irrupción de una variable externa imprevista que atravesó al sistema internacional en su conjunto, la pandemia de Covid-19, que implicó una concentración de las capacidades en el plano doméstico.

Referencias Bibliográficas

- Agencia EFE (2015, 15 de septiembre). Evo Morales respalda la candidatura de Scioli en su visita a Argentina. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/evo-morales-respalda-la-candidatura-de-scioli-en-su-visita-a-argentina/20000035-2715234>
- Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Eds.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 331-350). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Canelo, B., Cavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Sí Somos Americanos*, 18 (1), pp. 150-182.
- Cannon, B. (2016). *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State*. New York: Routledge.
- CEPAL (2014). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. (LC/G.2632-P), Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37344/S1420978_es.pdf?sequence=68&isAllowed=y
- Ceppi, N. (2019). Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...). En M. E. Lorenzini y N. Ceppi (Eds.), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI* (pp. 29-46). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Ceppi, N. y Lorenzini, M. E. (2020). Los itinerarios de Cambiemos en la relación Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Eds.), *La Persistencia de la Argentina de Cambiemos* (pp. 157-172). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Ceppi, N. y Martínez, C. (2020). Bolivia: todo pasa, todo llega, todo acaba. Las elecciones presidenciales de 2020. El regreso del MAS. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5 (10), pp. 63-75.
- CNN (2019, 11 de noviembre) ¿Quién apoya a Evo Morales? Estos son los gobiernos que lo respaldan (y los que no). *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/11/quien-apoya-a-evo-morales-estos-son-los-gobiernos-que-lo-respaldan-y-los-que-no/>
- Fiorucci, G. (2022). *El abordaje de la crisis multidimensional en Venezuela en el marco de la Organización de Estados Americanos (2016-2019)* (Tesis de grado). Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/23718>
- Huertas, O. y Cáceres, V. (2014). Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático. *Justicia Juris*, 10(2), pp. 28-35.

- Lorenzini, M. E. (2013). Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica. En A. B. Bologna (Ed.) *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner* (pp. 25-282), Tomo VI. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Lorenzini, M. E. (2021). La política exterior de Cambiemos y la posición frente al caso de Venezuela. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1 (1), pp. 94-107.
- Lorenzini, M. E. y Ceppi, N. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003-2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Estudios Internacionales*, 194, pp. 11-41.
- Mainwaring, S., Meneguello, R. y Power, T.J. (2000). *Conservative Parties, Economic Reform, and Democracy in Brazil*. Baltimore, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- Marsteintredet, L. y Malamud, A. (2019). Coup with Adjectives: Conceptual Stretching or Innovation in Comparative Research? *Political Studies*, 68 (4), pp. 1014-1035.
- Merke, F. y Pereyra Doval, G. (2022). The Growing Divide: preferences, interests, and the shadow of the future in Argentina-Brazil relations. *Latin American Policy*, 13(2), pp. 405-431.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Del Paraguay (2017, 23 de septiembre). *Declaración de la Segunda Reunión del Grupo de Lima sobre la Situación en Venezuela* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/comunicado-de-prensa-declaracion-de-la-segunda-reunion-del-grupo-de-lima-sobre-la-situacion-en-venezuela>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2018a, 23 de enero). *IV Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.peruoea.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/&gt>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2018b, 13 de febrero). *Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-lima/&gt>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2018c, 14 de mayo). *Comunicado del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.peruoea.org/comunicado-del-grupo-de-lima/&gt>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2018d, 21 de mayo). *Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima/>
- Molina, F. (2017, 18 de septiembre). El partido de Evo Morales apela al Constitucional para habilitar su reelección. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/09/19/america/1505788990_604991.html
- MRECIC (2004, 6 de abril). *Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado de <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- MRECIC (2019, 22 de febrero). *Argentina-Bolivia: Comunicado Conjunto*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-bolivia-comunicado-conjunto>.
- Natanson, J. (2017). La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*, 276, pp. 4-12.
- Pereyra da Silva, F. (2020). Por una conceptualización del fenómeno del “neogolpismo”. En S. Herrera, C. Molina y V. H. Torres Dávila, *Ecuador: debates, balances y desafíos post-progresistas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pereyra Doval, G. (2014). ¿Quo vadis, Brasil? ¿Potencia emergente o golpe de suerte? *Revista del CESLA*, 17, pp. 151-179.
- Pereyra Doval, G. (2014a). Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas discordias. *Conjuntura Global*, 3 (2), pp. 80-88.
- Pereyra Doval, G. y Actis, E. (2016). The Political and Economic Instability of Dilma Rousseff's Second Government in Brazil: Between Impeachment and the Pragmatic Turn. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 72 (2), pp. 120-131.
- Pérez Liñan, A. (2000). ¿Juicio Político o Golpe Legislativo? *América Latina Hoy*, 26, pp. 67-74.
- Pérez Liñan, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, pp. 105-126.
- Salas Oroño, A. (2016). Brasil 2016: del Presidencialismo de Coalición al Golpismo. *Prácticas de Oficio*, 17, pp. 30-37.

- Secretaría de Gobierno de Energía (2019, 14 de febrero). *Renegociación del contrato de compra de gas natural con Bolivia (IEASA-YPFB)*. Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación. Recuperado de http://www.miningpress.com/media/briefs/integracion-energetica-renegociacion-del-contrato-de-compra-de-gas-natural-con-bolivia_2904.pdf
- Stefanoni, P. (2020). Las lecciones que nos deja Bolivia. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Evo-Morales-elecciones/>
- Tible, J. (2015). Encrucijadas brasileñas: entre protestas, procesos y elecciones. *Nueva Sociedad*, 255, pp. 25-37.
- Tokatlian, J. (2012, 24 de junio). El auge del neogolpismo. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>
- Tokatlian, J. (2009, 13 de julio). Neogolpismo. *Página 12*. Recuperado de: www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html

Capítulo 2

La relación Argentina-Chile: continuidades, impasse forzoso y claroscuros en temas estratégicos

Miryam Colacrai

“Las relaciones Argentina- Chile (2014-2022): Continuidades, *impasse* forzoso y claroscuros en temas estratégicos”

Miryam Colacrai

Introducción

Este trabajo es parte de una línea de investigación que venimos desarrollando desde 2006 y que ha propuesto un esquema metodológico de análisis de la relación bilateral Argentina-Chile en clave política, donde se combinan niveles de gobierno y “diplomacias diversas”. Se compone tomando, de modo integrado, el enfoque basado en las acciones y canales tradicionales de la Política Exterior y los desarrollos recientes, incrementales y de construcción de interdependencia en el marco de las relaciones transgubernamentales y entre regiones y provincias. Recoge observaciones ya presentadas en trabajos anteriores, las cuales ponen el acento en que la variedad de vínculos -todos necesarios y constitutivos- son una demostración de la particularidad que tiene la relación de estos dos países sudamericanos desde la etapa democrática.

Habiendo concluido el análisis para nuestro capítulo de la obra anterior del CERIR¹ en la primera mitad de 2014, retomamos a partir de entonces, cuando las respectivas presidencias estaban a cargo de Cristina Fernández (hasta 2015) y Michelle Bachelet (hasta 2018), arribando al 2022, a poco de iniciar su gobierno en Chile el presidente Gabriel Boric.

El cuadro que presentamos a continuación da cuenta de los mandatos presidenciales en ambos países en el período bajo estudio.

MANDATOS PRESIDENCIALES EN ARGENTINA Y CHILE EN EL PERÍODO BAJO ESTUDIO (2014-2022)

ARGENTINA		CHILE	
Cristina Fernandez de Kirchner (segundo mandato)	2011 2015	Michelle Bachelet (segundo mandato)	2014 2018
Mauricio Macri	2015 2019	Sebastian Piñera (segundo mandato)	2018 2022
Alberto Fernandez (continúa)	2019	Gabriel Boric (continúa)	2022

Nota aclaratoria: las fechas de inicio y finalización de las presidencias en ambos países muestran que no se da una correspondencia lineal, sino que la asunción presidencial en uno se produce, aproximadamente, al promediar el mandato del otro.

1.Colacrai, M. La relación bilateral Argentina-Chile en clave política durante el Gobierno de Piñera y los mandatos de Cristina (marzo 2010-marzo 2014). Pudo haber sido mejor.... En CERIR *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*. Volumen VI, pp.127-151. Rosario (Argentina): UNR Editora

En la primera sección, caracterizaremos someramente las Políticas Exteriores de Argentina y Chile, en el arco temporal señalado, subrayando aquellos aspectos más relevantes y su correspondencia con los perfiles que aquéllas adquieren, acorde con su política doméstica y la elección de inserción internacional junto con el estilo de desarrollo adoptado.

La segunda sección la dedicaremos al análisis de esta relación bilateral que sigue un derrotero donde predominan las continuidades, aunque cada nuevo gobierno suele anunciar un “relanzamiento” del vínculo. Asimismo, prestaremos atención a diferentes eventos que han ocasionado un amesetamiento de la relación, particularmente aquellos episodios que definimos como *impasse* forzoso – con el telón de fondo de la pandemia COVID 19 – y una serie de “desencuentros” y sus intentos de recomposición durante las presidencias de Alberto Fernández y Sebastián Piñera.

En tercer lugar, nos abocaremos a temas de índole estratégica que incluyen aspectos positivos de la relación bilateral (cooperación antártica) y cuestiones relativas a la plataforma continental donde se generaron distanciamientos en las definiciones y perspectivas.

Finalmente, y considerando una serie de compromisos firmados por el flamante Presidente Boric en su primera visita a la Argentina, reflexionaremos sobre las proyecciones futuras.

1. Las Políticas Exteriores de Argentina y Chile en el período. Lineamientos generales y cuestiones de especial relevancia.

La Política Exterior de Argentina, bajo la administración de **Cristina Fernández de Kirchner** cuyo segundo período presidencial se extendió entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015, se debatió entre discursos y acciones principistas (ancladas en la cuestión de la autonomía), y necesidades de inserción económica que la enrolaron dentro de una lógica pragmática. Dicha política podría sintetizarse en tres ejes que consideramos preponderantes: 1) la integración latinoamericana –preferentemente sudamericana– con fuerte énfasis en los derechos humanos y la democracia; 2) el pronunciamiento hacia la conformación de un mundo multipolar y dentro del empleo de las diversas alternativas que ofrecen el derecho internacional y los regímenes internacionales para constreñir a los poderosos; 3) el reclamo de soberanía de Malvinas.

La acción externa del Gobierno también se orientó a llevar adelante una estrategia de desendeudamiento –con logros y agenda todavía abierta– y, en el plano de las negociaciones agrícolas, registró una actividad intensa en la Ronda Doha. Asimismo, la participación en las reuniones del G-20 fue considerada como un componente de inserción internacional del país y un ámbito de interlocución con los países política y económicamente más importantes, y de coordinación con los otros dos estados latinoamericanos presentes en el grupo –México y Brasil–, para apuntar a reforzar la mirada regional. En el espacio interamericano y en su relación con Estados Unidos –de modo similar al de Brasil– podría decirse que llevó adelante una “oposición limitada”.

En lo que respecta al espacio estrictamente regional, la Argentina sostuvo –una vez más– discursos tendientes al relanzamiento del Mercosur –así apostó a su reforzamiento con el ingreso de Venezuela– y el apuntalamiento de UNASUR, al cual le asignaba potencial para construir autonomía, fomentando un diálogo entre “actores propiamente latinoamericanos”, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, en Chile, el recambio presidencial que trajo nuevamente a la primera magistratura a **Michelle Bachelet**, el 10 de marzo de 2014, generó expectativas tanto en la política interna como en su política exterior. En esta última, las precisiones hechas por la Presidenta y su Ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, indicaron, desde el principio, el objetivo prioritario de acercamiento a la región². Ello, sin desmedro de los avances y profundizaciones de los tratados multilaterales en materia económica. También resultó auspiciosa la participación de Chile en el Consejo de Seguridad, para el período 2014-2015 y el trabajo multilateral desplegado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como política de inserción regional, los propósitos quedaron claramente declarados en la expresión “convergencia en la diversidad”, fórmula que apuntaba a darle relevancia a la Alianza del Pacífico –como esquema de integración económica y plataforma comercial de proyección a la región de Asia Pacífico–, pero sin que ello significara la conformación de un bloque ideológico excluyente o antagónico con otros proyectos de integración. En esa dirección, Chile se autopercibía como un nexo entre el Atlántico y el Pacífico, para poder acercar al Mercosur aquellas dinámicas económicas emergentes. Con relación a Chile en la CELAC, la presidenta Bachelet declaraba, en enero de 2016, que su país “orienta su participación desde una perspectiva no excluyente o antagónica con otros proyectos de integración, para promover una integración que apunte al desarrollo de nuestros países”(Archivo. www.gob.cl, 27 de enero de 2016).

A pesar de esas intenciones, el gobierno de Bachelet optó por volver a potenciar la Alianza del Pacífico, coincidiendo con el año durante el cual le tocó a Chile ser país anfitrión de este organismo (2016). Al respecto, según Schmidt (2018) aquellos anhelos de convergencia se presentaron como inviables relativamente pronto, y el gobierno buscó maquillarla a través de diálogos de alto nivel entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, como mecanismos de generación de confianza que tendrían un impacto limitado, y en el largo plazo.

El horizonte asiático que se había planteado en las negociaciones comerciales de Chile tuvo un nuevo Tratado Transpacífico, conocido como TPP 11, el cual fue firmado el 8 marzo de 2018 por el canciller Heraldo Muñoz, sólo un par de días antes que finalizara el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Pero luego de esto debía ser aprobado por el Congreso para su ratificación, lo que ocurriría en el próximo gobierno, bajo la presidencia de Sebastián Piñera³.

La llegada de **Mauricio Macri** a la presidencia en Argentina (diciembre de 2015) y, siguiendo las propuestas electorales de Cambiemos, pretendía insertar “adecuadamente” al país en el mundo, fortaleciendo el orden republicano y su identidad occidental como pasaporte para dicha inserción. Dicha reorientación de la política exterior podría considerarse anclada en un modelo híbrido liberal-desarrollista, predominando en su construcción una perspectiva comercialista (si tomamos la distinción de Rosecrance entre estados comercialistas y estados territorialistas). Aunque con algunos matices, autores como Frenkel (2016), Busso (2017), Corigilano (2018⁴), Miguez (2018) coinci-

2. En 2014, la agenda del vecindario más próximo estuvo prácticamente dominada por la alta visibilidad que cobraron las cuestiones con Perú y Bolivia. En el primer caso, porque durante 2014 se comenzó a llevar a la práctica el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), y con Bolivia hubo que hacer frente a la presentación boliviana ante aquel organismo internacional, situación que tensó una relación de por sí sumamente compleja, a la que se fueron sumando la estrategia comunicacional por parte de Bolivia y su intención de multilateralizar la cuestión (contrariando la posición tradicional caracterizada por el bilateralismo). Gran parte de la energía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile estuvo dirigida a contrarrestar dichas estrategias

3. El Tratado original hubo de ser negociado nuevamente cuando Donald Trump, en enero de 2017 manifestó que Estados Unidos se retiraba. Chile en marzo de 2017, durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, convocó a los Estados Parte a Viña del Mar para analizar el escenario tras la decisión de Estados Unidos. A partir de una serie de negociaciones de los 11 Estados restantes, se reformuló el acuerdo, dejando sin efecto varias disposiciones controvertidas (fundamentalmente en materia de propiedad intelectual)

4. En lugar de hablar de “neoliberalismo”, este autor considera que el gobierno de Macri tuvo una visión liberal optimista sobre los posibles beneficios de la globalización para el desarrollo económico.

den en que este gobierno estructuró su política exterior en clave económica. Consideraba necesario apuntar al multilateralismo y, a nivel regional, proponía una adecuada convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico - a la cual Argentina se incorporó como observador en 2016, por invitación de Chile- entendiendo que aquélla permitía reorientar las relaciones latinoamericanas hacia aquellos países con los que compartían una propuesta de inserción internacional similar. Como también señalaron Russell y Tokatlian (2017) la idea de Argentina como parte del Sur Global y de la “Patria Grande” latinoamericana fue considerada “impropia y anacrónica” en un momento en el cual el país debía ser activo y abierto al proceso de globalización. No pueden pasar desapercibidas, la visita del presidente Barak Obama en 2016⁵, la del premier italiano y del presidente de Francia.

Dados sus problemas de endeudamiento externo y déficit en inversiones, el país tuvo que echar mano a diferentes opciones de crédito internacional. Con el FMI a mediados de 2018, acordó con modalidad *stand by* por un monto de 57.100 millones de dólares⁶. A su vez debe recordarse que, en junio de 2017, el Directorio del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) había aprobado el ingreso de la Argentina, habilitando posibles fuentes de financiamiento destinadas a energía, transporte y telecomunicaciones. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G20 se celebró entre el 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 2018 en Buenos Aires (Argentina detentó la presidencia). Además de las cuestiones multilaterales tratadas en este foro de coordinación económica y financiera internacional, se habilitaron reuniones bilaterales⁷. En esta ocasión nuestro país invitó a Chile y a Países Bajos. Debe recordarse también, que en los intentos de búsqueda de una renovada inserción internacional, se contabilizan la complicada e infructuosa reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la capital argentina (diciembre de 2017) y la aspiración inconclusa de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) de la cual, entre los latinoamericanos, son parte México y Chile.

En abril de 2019, la Cancillería anunciaba formalmente que Argentina se retiraba de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) por su “alto contenido ideológico”, encaminándose a explorar otras alternativas de integración regional (recordemos que en 2018 había suspendido su participación)

Promediando el último año de su gobierno, el presidente Macri anunciaba, el 28 de junio de 2019, la firma del Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea que se había negociado durante veinte años.

Para expresarlo de un modo sintético, había una mirada optimista de la política exterior en dirección a la apertura y hacia un escenario de globalización, cuando la tendencia de los grandes países era marcadamente proteccionista.

Una nueva gestión de **Sebastián Piñera** en Chile se inicia a partir de marzo de 2018. Como veremos, son aproximadamente dieciocho meses de gobierno aquellos sobre los cuales se pueden mencionar acciones de política exterior (incluso algunas proyectadas que debieron suspenderse). Flujos y reflujos sobre la participación en espacios multilaterales caracterizaron también su gobierno. Las crecientes demandas internas, movilizaciones y protestas que desembocarían en el estallido de octubre de 2019, desdibujaron su segunda presidencia.

5. Luego de viajar a Cuba, en lo que fue una visita histórica.

6. Se lo ha percibido como un gesto de apoyo político por parte de los Estados Unidos a la reelección de Mauricio Macri, siendo éste el programa de asistencia más grande de la historia del organismo.

7. Se enfocó en tres cuestiones clave: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible. La nota distintiva fue la reunión entre el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, y el primer ministro de China, Xi Jinping, involucrados en una fuerte guerra comercial.

Una de sus primeras decisiones fue la de proponer un cambio profundo en la concertación regional y ofrecer una alternativa al tipo de regionalismo impulsado desde la UNASUR. El 22 de marzo de 2019 se constituía en Santiago el Foro para el progreso de América del Sur (PROSUR) y se firmaba la “Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur”. Este espacio debía ser implementado gradualmente, tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones. Apuntaba a la “integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales (Infobae, 2019 a). La iniciativa había nacido del presidente colombiano, Iván Duque, y fue Sebastián Piñera quien le dio el impulso definitivo. Una alternativa regional que pretendía aislar al gobierno de Maduro (Venezuela) a tal punto que fue convocado a participar- aunque no asistió- al jefe de la Asamblea Nacional de Venezuela, Juan Guaidó (Emol, 2019). En esa misma dirección, el Mandatario chileno había realizado un viaje a Cúcuta (ciudad colombiana fronteriza con Venezuela) en febrero de 2019 para asistir a los migrantes venezolanos, actitud que será reprochada en diversos círculos de su país por intentar llevar adelante un “liderazgo” a expensas de la situación política y humanitaria que sufría el país caribeño.

El 25 de junio de 2019, la Ministra del Medio Ambiente de Chile, Carolina Schmidt, y Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de ONU para el Cambio Climático, firmaban el acuerdo bilateral por el cual se organizaría y hospedaría en Chile la COP25, entre el 2 y el 13 de diciembre. El presidente apostaba a consolidar su liderazgo internacional al ser anfitrión de la cumbre climática COP25 y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) a finales de 2019.

Chile era presentado por su presidente como un “oasis” dentro de una América Latina convulsionada, un país que crecía, creaba 170 mil empleos al año en medio de una economía mundial que estaba pasando por un momento muy difícil y lamentaba la “absurda” guerra comercial entre EEUU y China, con efectos muy negativos en el mundo entero y graves consecuencias para nuestra región (Cooperativa, 2019b); (CNN, 2019). A contramano de estas declaraciones, el clima social en Chile estaba enrarecido y desembocaría en los graves acontecimientos del 18 de octubre. Aunque la causa inmediata o desencadenante suele relacionarse con el aumento del transporte público, las concentraciones populares dejaron entrever sus causas mediatas: el alto costo de vida, el mal funcionamiento del sistema privado de pensiones, los altísimos precios de los medicamentos y de los tratamientos de salud y un rechazo generalizado a toda la clase política. En la madrugada del día sábado 19 de octubre, el presidente Sebastián Piñera decretó estado de emergencia en las comunas del Gran Santiago y toque de queda desde esa noche.

A partir de entonces, la segunda mitad de este gobierno de Sebastián Piñera se debatió entre la puesta en acción de una serie de medidas de la llamada “Agenda Social” y la convocatoria de un plebiscito con el propósito de definir si se redactaría una nueva Constitución para Chile y qué mecanismos se utilizarían (originariamente convocado para abril de 2020 y pospuesto para octubre). En medio de todas estas dificultades de la agenda doméstica, se sumaron la administración de la pandemia COVID19, la gestión de las vacunas y las renovadas medidas del “estado de excepción” decretado, incluido toque de queda que restringía la libre circulación de las personas. Todo ello, con sus más y sus menos, era lo mismo que trataban de hacer los gobiernos en el mundo frente a una realidad plagada de incertidumbres.

Finalmente, y para cerrar el breve resumen ofrecido sobre esta política exterior, coincidimos con las observaciones que se hacen acerca de un marcado repliegue de las acciones internacionales⁸.

8. A pesar de haber sido uno de los impulsores junto con Costa Rica, el Acuerdo Regional para el acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia en temas ambientales, conocido como Acuerdo de Escazú, no fue firmado por Chile en el marco de la asamblea general de las Naciones Unidas (septiembre de 2020). Ominami (2021, 13 de diciembre) sostiene que forman parte de esta política aislacionista y

En un estudio realizado en el marco del proyecto Nuevas Voces de Política Exterior, patrocinado conjuntamente por la Friedrich Ebert Stiftung en Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se presentó un balance de la política exterior de Piñera (Bywaters, Sepúlveda Soto y Villar Gertner, 2021). Allí se señalaron una serie de debilidades que tienen que ver con el repliegue externo, con su postura “neosoberanista” y un déficit de la conducción política con decisiones desacertadas e inconsultas con la Cancillería. Muchos de estos signos podrán observarse, concretamente, en la relación bilateral con la Argentina y el gobierno de Alberto Fernández, a la que nos referiremos más adelante.

El 10 de diciembre de 2019, **Alberto Fernández** asumió como presidente de la Argentina. Si analizamos el contexto internacional y la situación doméstica en la Argentina y, consideramos a ambos como “condicionantes” para el despliegue de la política exterior para los próximos cuatro años de su presidencia, podremos conjeturar que no se encontraba en el mejor de los mundos. Un panorama global complejo e incierto debido a las disputas hegemónicas entre Estados Unidos y China - tanto en lo estratégico como en lo económico-, un creciente deterioro de la situación ambiental y los efectos más palpables del cambio climático, un multilateralismo débil y fragmentado, crisis humanitarias en diversas partes del planeta y una tendencia a los nacionalismos recalcitrantes, se destacaban entre otras tendencias observables.

Como han señalado Actis y Frenkel, luego de una década y media de una América Latina teñida de rosa progresista, con gobiernos pertenecientes a la familia ampliada de la izquierda, el presidente argentino se encontró rodeado por líderes de derecha tradicional (Sebastián Piñera, Luis Lacalle Pou), de derecha extrema (Jair Bolsonaro) e incluso de facto (Jeanine Áñez), con un Donald Trump agresivo e imprevisible todavía ocupando la Casa Blanca⁹.

Planteados de modo sintético, los objetivos que este nuevo gobierno se proponía apuntaban al multilateralismo y, sobre todo, a intentar una amplia diversificación en los vínculos externos- sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de acompañamiento que la Argentina requería dentro del FMI, una relación con Estados Unidos y con China que fuese pragmática y la dejara al margen de las propias disputas hegemónicas. Asimismo, la defensa de los derechos humanos y la legítima reivindicación de la soberanía sobre las Islas Malvinas figuraban en lugares prioritarios. En la agenda económico-financiera se ponía especial énfasis en la búsqueda de inversiones y la renegociación de la deuda externa. Por su parte, la revalorización del regionalismo prestaba especial atención al Mercosur como eje central de su diseño de inserción internacional dentro del cual se favoreciera una integración social, productiva y democrática de sus estados miembros (Simonoff, 2021)

Podríamos decir que, en líneas generales, el gobierno de Alberto Fernández retomaba las grandes líneas de política exterior enunciadas por los anteriores “gobiernos kirchneristas”. No obstante, es posible encontrar algunos puntos de continuidad con el gobierno de Mauricio Macri, sobre todo en lo que respecta a los vínculos con China, habida cuenta del peso que el gigante asiático tiene para la Argentina y para el resto de América Latina. Con relación a la Unión Europea y el Acuerdo UE-Mercosur, la presidencia argentina se define por la reducción de asimetrías y la búsqueda de mecanismos que no pongan en peligro su modelo de desarrollo. En el propio espacio sudamericano, la negativa a la reducción drástica del Arancel Externo Común (AEC) propuesta al interior del bloque y el anuncio en abril de 2020 que no acompañaría las negociaciones de libre comercio del Mercosur con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India, entre otros, parecían constituirse en

neosoberanista la no suscripción del “Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”, más conocido como Pacto de Marrakech, a pesar de que Chile había participado activamente en las negociaciones que dieron lugar al mismo. En la misma dirección se agregan la destrucción de una incipiente institucionalidad regional así como también, el abandono por parte de Chile de las Operaciones de Paz, entre otros.

9. La entrevista fue realizada por Cafferata (2020)

una voz en solitario¹⁰. El 26 de marzo de 2021 tuvo lugar la Reunión de Presidentes por la Conmemoración de los 30 años del Tratado de Asunción, en modalidad virtual, bajo la presidencia pro-tempore de Argentina. Allí el presidente Fernández declaraba “nos conviene, independientemente de nuestra extracción partidaria o ideológica, un bloque más fuerte, más unido, con más protagonismo internacional y capaz de generar intereses regionales de largo plazo” (Casa Rosada. Presidencia, 26 de marzo de 2021). La mirada regional y un acercamiento a otros gobiernos “progresistas” quedaron plasmados en el retiro de Argentina del Grupo de Lima (24/03/2021) y la participación del presidente Alberto Fernández en la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) realizada el 18 de septiembre de 2021, en el Palacio Nacional de México en la Ciudad de México, lo cual también implicaba un diálogo más cercano con México y su presidente Manuel López Obrador. En el marco de otros foros – no estrictamente gubernamentales – se observa un creciente compromiso argentino con el Grupo de Puebla (lanzado en julio de 2019).

El devenir del año 2021 exhibió aspectos críticos para la administración Fernández que se debatía entre la “diplomacia de la deuda”, la “diplomacia de las vacunas”¹¹, una relación inestable con el gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, la cuestión venezolana atravesando los vínculos regionales y también al interior del Frente de Todos (la colación gobernante), entre otras dificultades.

En febrero de 2022, se sumó a otra complicación para el gobierno argentino, al producirse la invasión de Rusia a Ucrania. Este conflicto – del cual no se avizora una solución a corto plazo – ha traído la “geopolítica” a los análisis impactando las decisiones de política exterior y sus intentos de equilibrio pragmático. Además tiene consecuencias económicas a nivel global que potencian varios de los efectos producto de la pandemia, entre ellos, problemas de abastecimiento en las cadenas de valor, incremento en los precios de *commodities* agrícolas, combustibles, minerales y fertilizantes, aumento del costo del transporte internacional y aceleración en las tasas de inflación global.

Una mirada retrospectiva de estos casi tres años de la presidencia de Alberto Fernández y habida cuenta de las diversas cuestiones internacionales de significativa excepcionalidad que ocasionaron avances y retrocesos y una cierta ambivalencia en las decisiones de Política Exterior, nos lleva a coincidir con Dinatale (2022) y su ilustrativa expresión “diplomacia elástica”.

Gabriel Boric asume la presidencia de Chile¹², el 10 de marzo de 2022, bajo la promesa de dar un giro a ese país e impulsar un estado de bienestar con conciencia ecológica, feminista y capaz de reducir las desigualdades existentes en su sociedad. Si todo ello se suma a la compleja situación internacional, no cabe dudas que deberá enfrentar desafíos muy importantes. Según Van Klaveren (2022) se espera que los beneficios de la inserción internacional del país lleguen a todos los segmentos de la población y a todas las regiones, a través de procesos más participativos, transparentes y consultivos. Considera, también, que una nueva política exterior deberá ser una política más inclusiva, más feminista, más ecologista, más multicultural y con mayor participación de regiones y pueblos originarios.

En su programa de gobierno parecen destacarse tres ejes principales: 1. el cuidado del ambiente y una economía sostenible, 2. la integración latinoamericana y su coordinación con las grandes potencias, y 3. el fortalecimiento de la democracia.

10. En julio de 2020, el bloque anunciaba la reducción del arancel externo común en un 10%. A propuesta de la Argentina quedaban excluidos los sectores: automotor, tejidos, confecciones, calzados, juguetes, lácteos, entre otros.

11. Ambas condujeron a una política exterior más occidentalista de lo esperado.

12. Diputado de izquierda desde 2014, se convirtió a los 36 años en el presidente más joven de la historia de Chile.

Diversas expresiones conectan principios y acciones que debería implementar este nuevo gobierno: autonomía estratégica y emprendedora, no alineamiento activo¹³, diplomacia turquesa. Precisamente este último concepto, puede leerse en diferentes discursos de funcionarios y en presentaciones de su Ministra de Relaciones Exteriores Antonia Urrejola Noguera. Se trata de una combinación de dos políticas que pretenden marcar el giro hacia un modelo de desarrollo más sostenible, integrando los ambientes terrestres, los bosques, los ecosistemas marítimos y oceánicos. A partir de una estrecha interrelación entre lo terrestre y lo marítimo (verde + azul) Chile apunta a ser protagonista en la mitigación del “cambio climático”, para visibilizarse en el mundo y elevar su status internacional.

Respecto de la región, cobran especial relevancia las declaraciones del presidente Gabriel Boric el 14 de marzo, en las que señalaba que estaba en contra de organismos regionales como Unasur, Prosur y el Grupo de Lima, el primero integrado por países como Venezuela y Bolivia y los otros dos por gobiernos alineados con Estados Unidos. También fue muy crítico respecto de la intervención de Rusia en Ucrania (Veiga, 2022a).

Por su parte, el eje ambiental priorizado en su plan de gobierno tuvo un primer signo de recomposición en la solicitud que el presidente hizo al Congreso chileno para la ratificación del Acuerdo de Escazú¹⁴ (recordemos que el segundo gobierno de Piñera lo había desestimado). El 31 de mayo de 2022 el Senado de Chile produjo la decisión esperada.

Aunque por el escaso tiempo transcurrido (al momento de escribir este trabajo) no pueden hacerse evaluaciones sobre la gestión de Gabriel Boric, aunque sí es posible prever que sus acciones tanto en lo interno como en lo internacional, deberán ser tan cuidadosas como la de un “equilibrista”.

Luego de esta breve caracterización de las políticas exteriores de Argentina y Chile en el período bajo estudio, definidas a partir de sus ejes principales, nos disponemos a analizar las relaciones bilaterales en un amplio espectro que, ancladas fundamentalmente en lo político, dan cuenta también de los vínculos transgubernamentales y subnacionales.

2. Relaciones bilaterales: entre las continuidades con cambios de gobiernos y la recomposición de divergencias coyunturales.

La relación bilateral argentino-chilena constituye un “capital político” que diferentes gobiernos de uno y otro lado de la cordillera han sostenido, aún con matices y prioridades ancladas en las respectivas políticas domésticas, a veces no totalmente coincidentes. Las notas distintivas de esta relación se dan en una nutrida agenda cooperativa en materia de defensa y el aporte proveniente de las acciones transgubernamentales y la densidad de espacios de vinculación a escala subnacional.

Esta sección del trabajo recorrerá, a través de las diferentes administraciones, los temas de agenda donde se observan las continuidades, como así también la recomposición de cuestiones que habían generado divergencias. Los impactos diversos que tuvo en la relación bilateral la pandemia COVID 19 y lo que denominamos “impasse forzoso”, tendrán un tratamiento particular.

13. Fortin, C, Heine, J., Ominami, C (2021)

14. Apunta a facilitar el acceso a la información y la justicia en temas medioambientales, contiene disposiciones específicas para proteger los derechos de los defensores de la naturaleza en América Latina y el Caribe, donde ocurre el 60% de los asesinatos de ambientalistas en el mundo

2.1. Cristina Fernández y Michelle Bachelet retoman el Tratado de Maipú (2009) y apuntan a su relanzamiento.

En los primeros días de abril de 2014, el Canciller argentino Héctor Timerman fue recibido en La Moneda, donde se reunió con su colega chileno para confirmar y preparar la visita que la Presidenta Bachelet haría a la Argentina, en su primera gira internacional. Esta se concretaría el 12 de mayo (debió posponerse a raíz del incendio ocurrido en Valparaíso. Con una lista de tópicos que abarcó cuestiones de conectividad e infraestructura -consideradas prioritarias- también abordó temas de interés común relativos a la agenda regional, reiterando su vocación latinoamericanista, así como el firme compromiso con los procesos de integración regional, como CELAC, UNASUR y el Foro de Consulta y Coordinación Política del MERCOSUR. Los resultados de la rica agenda en defensa y seguridad también fueron resaltados y, nuevamente, Argentina recibió apoyo por la Cuestión Malvinas.

Hubo entre las mandatarias coincidencias respecto de la necesidad de hacer un “relanzamiento del Tratado de Maipú” que ambas habían firmado en 2009. Dicho relanzamiento ponía especial énfasis en las cuestiones de conectividad que sería necesario duplicar entre Argentina y Chile¹⁵. Se ratificó la urgencia de llamar a licitación la obra del Túnel Internacional Paso de Agua Negra (que conecta la provincia de San Juan con Chile) y el interés por el proyecto Túnel baja altura-Ferrocarril Trasandino Central. Asimismo, se dieron buenas señales para fomentar conectividades en el denominado “Eje del Sur”, que comprende a las provincias y regiones patagónicas, y se decidió comenzar estudios de prefactibilidad para el proyecto Túnel Las Leñas y su acceso desde Chile.

Esa densidad de vínculos y la construcción de una “interdependencia ordenada” a la que venimos haciendo referencia en nuestros trabajos, tiene un capítulo más en la reunión que tuvo lugar entre el 28 y el 29 agosto de 2014, en Buenos Aires. Por primera vez se celebró en forma simultánea –y así se haría en adelante– la Reunión Binacional de ministros, la de gobernadores argentinos e intendentes chilenos y la de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Todo ello apuntaba a ofrecer mayores espacios de coordinación entre las diferentes instancias transgubernamentales y subnacionales.

El 16 de mayo de 2015 tuvo lugar, en Santiago de Chile, la V Reunión de gobernadores e intendentes, VII Reunión de ministros y la XX de la Comisión Parlamentaria Conjunta. En dichas deliberaciones quedó demostrada, una vez más, la relevancia de los temas de conectividad. En ese marco, Mendoza logró imponer la creación de un Sistema Migratorio Simplificado y del Ente Binacional para el Paso Cristo Redentor. Asimismo, instó a la rápida aprobación por parte de los congresos de Argentina y Chile del Protocolo Complementario al Tratado de Maipú para la constitución de la Entidad Binacional para el proyecto Túnel de Baja Altura - Paso Las Leñas. Es importante señalar que, dentro del marco de esta reunión binacional, la VII que congrega a Ministros, se fijó una posición con relación a la consolidación de las diferentes instituciones que componen el Consejo de Defensa Suramericano, como el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE). Las autoridades resaltaron la relevancia de la cooperación en defensa canalizada a través del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS-UNASUR (Documento VII Reunión binacional de Ministros de Chile y Argentina, Santiago, Chile, 15 de mayo de 2015). Un acontecimiento relevante a subrayar, por su contenido simbólico y práctico, fue el anuncio realiza-

15. Puede considerarse auspicioso que, a partir de la Declaración Presidencial de 2014, se llevara adelante el Estudio Binacional de Conectividad Argentino-Chilena del cual emanó el Programa Maestro Pasos Frontera Horizonte 2030, promoviendo una articulación con la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA)

do por los Ministros de Defensa Agustín Rossi (Argentina) y Jorge Burgos (Chile) por medio del Acta de San Sebastián (3 de marzo de 2015) donde se declaraba formalmente finalizado el proceso de desminado de minas antipersonales¹⁶.

En el campo de la Ciencia y la Tecnología la cooperación bilateral tiene una agenda abierta. En ese contexto, el Encuentro Binacional sobre Investigación Marítima Austral, el 7 de mayo de 2015, y que fue organizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Cancillería argentina y la Embajada de Chile en Buenos Aires, podría considerarse una de las primeras concreciones de aquella.

Como podemos observar, la hoja de ruta trazada por el Tratado de Maipú, estaba siendo transitada y, dentro de ella, se estimulaba una mirada compartida hacia el sur de nuestros países (temas que desarrollaremos más adelante en este trabajo)

2.2. Las relaciones Macri- Bachelet, un paso más en la relación bilateral

El presidente electo de la Argentina, Mauricio Macri, se reunió el 4 de diciembre de 2015 – es decir, casi una semana antes de asumir su mandato- con la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en la cual manifestó su propósito de mejorar las relaciones entre ambos países y avanzar hacia el desarrollo articulado de sus respectivas economías para enfrentar juntos los desafíos del futuro. La presidenta Bachelet visitó Buenos Aires para la asunción del nuevo gobierno argentino, para encontrarse nuevamente los últimos días de junio de 2016 en la Cumbre de la Alianza del Pacífico en Puerto Varas (Chile), cuando la Argentina fue invitada como país observador, precisamente por Chile.

En diciembre de 2016, la visita oficial de Bachelet a la Argentina se dio en el marco de las Cumbres Presidenciales anuales que son parte de la institucionalidad de la relación bilateral. En esa ocasión se hicieron anuncios importantes en cuestiones de conectividad física – temas recurrentes que requieren un trabajo de mediano y largo plazo, dadas sus complejidades- destacándose la construcción del túnel de Agua Negra que atravesará la Cordillera a la altura de la provincia de San Juan, el proyecto del túnel de Las Leñas, que sería una conexión más para la región mendocina, sumado a la ampliación del Paso Cristo Redentor – Paso de los Libertadores que constituye la principal vía de comunicación terrestre entre Argentina y Chile. También se proyectaron mejoras en el Paso Cardenal Samoré, ubicado en el sur de la provincia de Neuquén. (Boletín Cancillería, 2016)

A la par de la reunión de los mandatarios, se concretaba la VIII Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile y la VI Reunión de Gobernadores argentinos en Intendentes chilenos de la frontera Común¹⁷. Asimismo, las autoridades argentinas y chilenas firmaron durante la Reunión de Ministros una serie de acuerdos para potenciar la cooperación bilateral en las áreas de turismo, economía creativa, iniciativa empresarial, producción artística, laboral, medioambiental e investigación científica antártica.

16. <https://www.defensa.com/argentina/argentina-chile-declaran-tierra-fuego-region-austral-comparten>.

Recuérdese que aquellas habían sido sembradas a finales de la década del setenta, en medio del conflicto que casi llevó a Chile y Argentina a una guerra.

17. Cabe destacar la nutrida participación de gobernadores argentinos en Intendentes chilenos en la Sexta edición de la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común. Estuvieron representadas 14 provincias argentinas (no todas ellas fronterizas sino que se sumaron otras que podríamos denominar paravecinales, como Córdoba y Santa Fe) e Intendentes de 10 regiones chilenas. En el centro de sus preocupaciones se destacan los temas de conectividad, mejoras de infraestructura y agilización de los controles fronterizos. Posteriormente, se conformó “EBILEÑAS”, la entidad binacional para el Paso de Las Leñas.

El siguiente encuentro presidencial se produjo el 13 de febrero de 2017 cuando Mauricio Macri viajó a Chile a reunirse con Michelle Bachelet para conmemorar el bicentenario de la Batalla de Chacabuco. Allí, en calidad de presidentes *pro-tém-pore* de cada uno de los organismos, ratificaron el compromiso de la Argentina y de Chile de profundizar la integración regional e impulsar la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. También quedó expresada la voluntad de alcanzar un acuerdo de liberalización comercial ambicioso para reimpulsar y estrechar vínculos económicos y comerciales bilaterales (Casa Rosada, 13 de febrero de 2017). Precisamente el 2 de noviembre de 2017 se firmaba el 61 Protocolo Adicional al ACE 35, denominado “Acuerdo Comercial entre la República Argentina y la República de Chile” (que entraría en vigencia, luego de varios debates parlamentarios en ambos países, el 1ro. de mayo de 2019). Éste es considerado un acuerdo de última generación que introduce importantes innovaciones orientadas a facilitar el comercio bilateral.¹⁸

Esa perspectiva pragmática de la relación y un modelo chileno que, en términos de apertura internacional y liberalización comercial, se mantuvo a través del tiempo, abonaron el terreno para perfilar la relación entre la Argentina y Chile a partir de marzo de 2018 con la asunción de Sebastián Piñera.

2.3. Las relaciones bilaterales en el período Macri-Piñera. Continuidades y sinergias centradas en su visión económica.

Un hecho que no debería pasar desapercibido es el viaje realizado por el presidente Mauricio Macri para mantener conversaciones con Sebastián Piñera, previas al ballotage que definiría al próximo presidente chileno (lo cual podría interpretarse como un guiño a la futura administración).

En 2018 Sebastián Piñera, flamante nuevo presidente de Chile, realizó una visita oficial a la República Argentina tras haber sido invitado por su par, Mauricio Macri. Durante estos encuentros conversaron sobre los mecanismos para profundizar las inversiones y el comercio bilateral, donde hay una marcada asimetría que favorece a la Argentina que continúa aplicando restricciones a las importaciones desde Chile (Infobae, 2018). Además, durante la visita, el presidente chileno remarcó su voluntad de reiniciar los proyectos de conectividad en la frontera, especialmente el del túnel de Agua Negra que forma parte del Protocolo Complementario del Tratado de Maipú. En ese encuentro, ambos presidentes acordaron llevar a cabo en los meses siguientes en Santiago de Chile la IX Reunión Binacional de Ministros (Cancillería Argentina, 2018).

Un dato no menor que debe contabilizarse en la relación bilateral para el año 2018 es el anuncio de que la Argentina retomaría sus exportaciones de gas a Chile tras once años sin hacerlo, principalmente por las inversiones realizadas en el yacimiento patagónico de Vaca Muerta, una de las grandes apuestas del gobierno de Mauricio Macri.

A fines del 2018 el presidente chileno Sebastián Piñera nuevamente visitó Argentina en carácter de invitado de la cumbre del G20 que se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires. El 22 de marzo de 2019 fue el último viaje de Mauricio Macri a Santiago. En su correspondiente reunión con Sebastián Piñera emitieron una declaración conjunta en la que se comprometieron a “aunar esfuerzos para potenciar las inversiones y facilitar el comercio” (Télam, 2019). Y si bien en esta declaración

18. Ver en Lorenzini (2019) un completo cuadro analítico sobre las innovaciones que contiene este Protocolo. Ver también Nieto y Sacco (2022)

no brindaron mayores precisiones, unos días después ambos presidentes anunciaron la puesta en vigencia de una de las cláusulas del Acuerdo Comercial entre Chile y Argentina suscripto en 2017 y que generó, entre otras medidas, una de las mayores decisiones en materia de integración de los últimos años: el fin del *roaming* entre ambos países a partir de mayo de 2020, lo cual favorecería la conectividad entre los dos países, beneficiando tanto a los negocios como a las personas.

En el ámbito de la defensa y la seguridad, se registró la continuidad de COMPERSEG, celebrándose el 14 de agosto de 2019 su XXX° reunión. En ella se mostraron avances importantes en una agenda variada que incluye proyectos conjuntos en materia de ciencia, tecnología y producción para la defensa, la cooperación en materia de Ciberdefensa y operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros.

2.4. La relación Alberto Fernández- Sebastián Piñera: dos modelos y tibias relaciones. *Impasse* forzoso por efecto de la pandemia COVID19 y otros eventos disruptivos innecesarios.

Al asumir Alberto Fernández la presidencia de Argentina, el 10 de diciembre de 2019, el presidente chileno Sebastián Piñera fue uno de los grandes ausentes. La desaparición de un avión militar de la Fuerza Aérea de su país lo obligó a cancelar su visita. No se avizoraban, desde el inicio, relaciones del todo armónicas a nivel personal, sumadas a la gran distancia en ideas respecto de la inserción internacional de sus respectivos países y de los grupos de “amistad” en la que cada uno de ellos ponía sus prioridades a nivel regional.

Comienzan a perfilarse unas relaciones que serán consideradas tibias, para algunos y tensas, para otros. Más allá de la calificación que se le asigne, resulta muy evidente a través de dichos y hechos que no fue una relación fácil. Ella estuvo signada por diferentes desencuentros.

Cuando en marzo de 2020, el COVID19 llega a nuestros países generando temor, incertidumbre y dudas respecto de la posibilidad que los propios sistemas de salud pudieran hacerle frente, la situación de encierro y aislamiento que vivieron las personas pareció tener su correlato en las instituciones de nuestra relación bilateral.

Se respondió, como lo hizo casi todo el mundo, con cierre estricto de fronteras, habilitando el paso de un país a otro de modo excepcional y repatriando personas, con carácter muy restrictivo, del lado argentino. Como consecuencia directa de la situación que se enfrentaba, se vieron afectadas de modo sustantivo la mayor parte de las actividades regulares que los actores gubernamentales, transgubernamentales y de la sociedad civil desarrollan como parte de este entramado que conforma la relación bilateral argentino-chilena: paralización de reuniones bilaterales de ministros y sus gabinetes, de gobernadores, los encuentros de los Comités de Integración, suspensión de Juegos Binacionales que han permitido la confraternización e intercambios de jóvenes a lo largo de la frontera desde 1998, entre otros.

Con los presidentes en shock e intentando resolver internamente las propias cuestiones de salud ocasionadas por la pandemia, con un gobierno iniciado tres meses atrás en Argentina y un gobierno agobiado por sucesivas protestas sociales que esmerilaban la gobernabilidad, en el caso de Chile, hubo poco espacio para intentar diseñar estrategias conjuntas con las cuales poder enfrentar la coyuntura, más allá de las notorias diferencias ideológicas que, en este caso, no fueron resueltas con pragmatismo. Se produjeron innecesarias e irritantes comparaciones sobre la gobernanza de la pandemia expresadas por ambos mandatarios que, sin duda, enturbiaron la relación. Estas difi-

cultades intentaron ser zanjadas con la conversación telefónica que ellos mantuvieron el 27 de abril de 2020 acerca del impacto del coronavirus en ambos países, y coincidieron en la necesidad de avanzar en una agenda de trabajo conjunta y en fortalecer la integración regional. En ese momento anunciaban que en mayo se concretaría la eliminación del *roaming* que, como se recordará había sido un compromiso establecido en los acuerdos de comercio vigentes en 2019 (que abordamos en este trabajo en el ítem 2.3)

La primera reunión presidencial presencial con sus respectivos equipos se produciría el 26 de enero de 2021 cuando Alberto Fernández visitó al presidente Sebastián Piñera en La Moneda. Allí acordaron reimpulsar la agenda conjunta asignándole prioridad a las cuestiones relativas a la integración energética y la interconexión fronteriza. Además de los funcionarios de la “alta política” – Relaciones Exteriores y Defensa- estuvieron los ministros de salud, de obras públicas y una delegación de cuatro gobernadores argentinos que limitan con Chile (Catamarca, La Rioja, Salta y San Juan) ¹⁹.

Como es de rigor, siendo una cuestión que exhibe continuidad en todos los gobiernos democráticos, Chile reafirmó el respaldo de su gobierno a los legítimos derechos de soberanía de la Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes e instó a que se reanuden las negociaciones entre la Argentina y el Reino Unido, en cumplimiento con las resoluciones de las Naciones Unidas y otros foros internacionales.

Si prestamos atención a otros mecanismos y a las relaciones transgubernamentales que son parte importante de la relación bilateral, éstos tuvieron actuaciones espasmódicas o intenciones voluntaristas, tal el caso de la reunión de equipos técnicos argentinos y chilenos encabezados por los Cancilleres y Ministros de Salud, que propusieron coordinar las compras de insumos médicos necesarios, pero cuya acción no fue concretada. Esta cuestión de cómo enfrentar la pandemia tampoco disparó el funcionamiento del Acuerdo sobre Cooperación en Catástrofes de 1997 y estaría indicando la necesidad de *aggiornarlo* de tal modo que pueda dar respuesta a futuro, frente a emergencias que podrían dispararse por riesgos similares.

Entre tanto, otros temas de la agenda transgubernamental representadas tanto por la Comisión Binacional Argentina-Chile de Cooperación en Investigación Científica Marina Austral²⁰ como las actividades antárticas, fueron fieles a su propia dinámica registrando un significativo nivel de cooperación. La primera reunión de aquella para el estudio del Canal Beagle, los efectos del cambio climático y la problemática de los recursos tuvo lugar en noviembre de 2019, constituyéndose en el primer estudio oceanográfico conjunto. Y, dando continuidad a ello, se celebraron reuniones en diciembre de 2020 (de modo virtual) para repasar el trabajo científico conjunto realizado en el año 2020 y planear las actividades futuras (temporada 2021-2022).

La agenda de infraestructura y conectividad, que representa otra línea de continuidad en todos los gobiernos nacionales y que también involucra a las provincias argentinas, parecería empezar a tener un revés en el proyecto del túnel binacional de Agua Negra²¹. A mediados de diciembre de

19. Llama la atención que no fuera invitado el gobernador de la provincia de Mendoza.

20. En representación de la Argentina, participan el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET) y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); en tanto, por Chile lo hacen las Universidades Austral, Concepción y Magallanes, y el Centro de Investigación Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes (IDEAL). Vale aclarar que, por el lado argentino, corresponde a la iniciativa interministerial Pampa Azul, impulsada desde la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

21. Desde el segundo gobierno de Michelle Bachelet y transitando el gobierno de Mauricio Macri, este proyecto se había considerado prioritario en la infraestructura de conectividad entre los dos países. La Argentina había solicitado apoyo económico al BID, se había trabajado institucionalmente en EBITAN (ente binacional) y la propia provincia de San Juan se había mostrado muy comprometida para su realización. Actualmente y, más allá de lo expresado por el gobierno de Piñera en términos de financiamiento, vienen a sumarse algunas demandas de ambientalistas que tampoco ven con buenos ojos la concreción de este proyecto.

2021, Chile anunciaba (TV) que se bajaba de su financiamiento (Eleisegui, 2021). Siendo uno de los emprendimientos más publicitados en los últimos tiempos, parecía transitar una instancia más cercana a la desactivación total que a la posibilidad de su concreción.

Otra agenda que quedó fuertemente impactada por efecto de la pandemia fue la relativa a los Comités de Integración. Se produjo un paréntesis de más de un año, registrándose escasos encuentros virtuales y el reinicio de reuniones hacia mediados de 2021. Considerado éste un espacio privilegiado para la interlocución de segmentos gubernamentales subnacionales entre ambos países, sería muy importante que puedan trabajar a futuro en el diseño de planes sanitarios regionales que contemplen la complementariedad de las infraestructuras sanitarias y la utilización de recursos y servicios.

2.5 Algunos indicios de la relación bilateral acorde con las propuestas del primer semestre del gobierno de Boric

Con la visita de Boric al país, los días 4 y 5 de abril de 2022- el primer viaje al exterior del mandatario chileno- se inició una nueva etapa en las relaciones bilaterales. La visita también reunió a ministros, parlamentarios, funcionarios judiciales y empresarios de los dos países²².

Expresado de manera sintética, este encuentro cumbre entre los presidentes se concentró alrededor de una agenda común que incluye la promoción y protección de los derechos humanos e inclusión de las minorías, la centralidad de las políticas de género – tanto en la relación bilateral como en los foros multilaterales- , el cuidado del medio ambiente y la contribución bilateral para contribuir con los objetivos de descarbonización y transición energética, la continuidad en temas de integración transfronteriza y facilitación de conectividad y la inversión en ciencia y tecnología e innovación para promover el desarrollo regional. Los propósitos enunciados podrían ser leídos siguiendo los conceptos expresados por Boric en una entrevista realizada en la víspera de este viaje a la Argentina, en la cual señalaba “queremos dejar atrás al estado neoliberal” (Veiga, 2022b) También, los presidentes se mostraron a favor de fortalecer a la Comunidad de Estados Latino-americanos y Caribeños (CELAC), de cara a los desafíos que se proyectan sobre la región en el escenario post pandemia y con vista a su próxima reunión en 2023.

En el escaso tiempo transcurrido desde los anuncios realizados por ambos mandatarios en abril de 2022 pueden señalarse, aunque de manera preliminar, algunos avances en la recuperación de aquello que quedó en *impasse* a consecuencia de los impactos de la pandemia.

El 14 de junio 2022, los ministros de Ciencia, Tecnología e Innovación, Daniel Filmus, y el Ministro de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de la República de Chile, Flavio Salazar ratificaron sus propósitos de colaboración científica bilateral y, dentro de ella, anunciaron el lanzamiento del Programa Conjunto de Cooperación Científica, Tecnológica y de Innovación para el período 2022-2024. En cuanto a la agenda de defensa y seguridad-que constituye una columna vertebral de la relación bilateral- en agosto de 2022, se concretó la XXXI Reunión del COMPERSEG.

22. De la reunión ampliada de ambas comitivas participaron, por la Argentina, Cafiero y los ministros de Defensa, Jorge Taiana; de Economía, Martín Guzmán; de Cultura, Tristán Bauer, y la ministra de Mujeres, Géneros y Diversidad, Elizabeth Gómez Alcorta, los secretarios de Asuntos Estratégicos, Gustavo Beliz; de Derechos Humanos, Horacio Pietragalla Corti; de Energía, Darío Martínez, y el embajador en Chile, Rafael Bielsa. Al día siguiente, se realizó en la sede de la Cancillería el foro empresarial del Comité de Comercio Argentina-Chile que congregó alrededor de 50 empresarios de ambos países” (Telam,2022) También Boric visitó el Museo de la Memoria ESMA, donde asistieron representantes de organismos de Derechos Humanos.

También la cooperación estratégica en cuestiones antárticas recibió una atención pormenorizada y, como veremos en el desarrollo del punto 3 de este trabajo, se afirmó y proyectó su profundización a futuro.

Como hemos remarcado en otros períodos, las posibilidades de fortalecer y profundizar la relación bilateral están a la vista, pero será necesario que se retome la vía del pragmatismo que ha caracterizado la relación y se fijen metas asequibles en todas las agendas.

3. Los claroscuros en la relación bilateral Argentina-Chile en asuntos estratégicos: una cooperación antártica creciente y la emergencia de una disputa en la delimitación de la Plataforma Continental de ambos países.

En este apartado analizaremos dos aspectos de la relación bilateral, muy caros para ambos países. Cuando hablamos de claroscuros, en realidad, apuntamos a señalar alguna situación “sensible” con relación a la delimitación de la plataforma continental, acorde con la perspectiva del gobierno de Sebastián Piñera. Esta situación se daba en paralelo con las líneas de continuidad en temas antárticos que, indudablemente, constituye uno de los factores positivos y con grandes proyecciones a futuro.

Argentina y Chile son actores de relevancia y activos participantes en los diversos foros del Sistema del Tratado Antártico. Son miembros originarios del Tratado Antártico, reconocidos en la “comunidad antártica” por el alto nivel de compromiso con sus postulados.

De allí que, en esta parte del trabajo nos proponemos dar cuenta, a partir de hechos y eventos significativos, cómo se fue fortaleciendo en el período bajo estudio, la sostenida y creciente cooperación antártica entre Argentina y Chile que es el producto de años de “construcción” política, diplomática y académico-científica²³.

En el año 2016 se promovieron acuerdos importantes de carácter binacional para el trabajo coordinado y conjunto en la Antártida²⁴, definida como “asociación estratégica para la Antártida” acordada por los Cancilleres Susana Malcorra y Heraldo Muñoz, en la VIII Reunión Binacional de Ministros que se realizó conjuntamente con la VI Reunión de Intendentes y Gobernadores de la Frontera Común. En esa ocasión, también, se firmó el Memorándum de Entendimiento de Cooperación entre el Instituto Antártico Chileno (INACH) y el Instituto Antártico Argentino (IAA) (Cancillería Argentina Información para la prensa N° 381/16).

Otro ejemplo significativo de acción conjunta es la propuesta argentino-chilena antela Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) relativa a la creación de un Área Marina Protegida en Antártida (AMP) en el denominado Dominio 1 –ubicado al oeste de la península antártica y sur del Arco de Scotia– que fuera elevada para su consideración en 2017. Discutido, como proyecto preliminar, en el marco de la 36ª. Reunión de la Comisión del órgano en noviembre de 2017 y, dado que no se pudo arribar al consenso necesario en ese marco multilateral, fue perfeccionada y presentada nuevamente en 2018, especificando tres tipos de áreas: las de protección general, las de investigación científica sobre krill y las áreas de pesquería de protección especial²⁵.

23. Para un desarrollo completo, ver Colacrai (2020)

24. Recuérdese que la XVIIª Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta celebrada el 28 de abril de 2011, había instado a los Poderes ejecutivos a concretar la instalación de una base científica conjunta en la Antártida, una tarea aún pendiente.

25. Se estima que su aprobación requerirá de un intenso proceso de negociación multilateral. Esta perspectiva conservacionista y donde Argenti-

Entre los grandes emprendimientos conjuntos y, ejemplo dentro del marco del Tratado Antártico (TA), debemos señalar la actividad continua de la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) que llevan adelante ambas armadas nacionales desde hace 19 años. Esta actividad ha permitido homologar procedimientos e incrementar la interoperabilidad de dichas instituciones y desarrollar acciones de búsqueda y rescate en aguas antárticas, optimizando los recursos humanos y materiales disponibles.

La temporada 2018-19 registró actividades divididas en cuatro etapas de treinta y tres días cada una, alternando una unidad argentina y otra chilena. Asimismo, la práctica de inspecciones (acorde al artículo VII del Tratado Antártico²⁶) también exhibió la singularidad de realizarse de modo conjunto. Este procedimiento inaugurado en la temporada 2016-2017, se aplicó en las estaciones Johann Gregor Mendel (República Checa) y Rothera (Reino Unido) y en la última temporada - previa a la pandemia- se hizo lo propio con la base Palmer (EEUU), la base Ohridsky (Bulgaria), la ucraniana Vernadsky y el área protegida SMH 61 - Puerto Locroy (Reino Unido). Aquí se observa una decisión proactiva argentino-chilena ya que, por lo general, eran nuestras bases e instalaciones las inspeccionadas por otros miembros del TA.

En el plano estrictamente bilateral, el 25 de noviembre de 2020, funcionarios de Argentina y Chile se reunieron en el marco de la XVIII Reunión del Comité Ad-Hoc de Coordinación Política en Materias Antárticas donde analizaron, entre otros temas, la posición en foros internacionales, los avances en varios proyectos científicos conjuntos en desarrollo y los protocolos sanitarios relativos al Covid-19 de cara a las campañas antárticas próximas a comenzar (Cancillería Argentina, 2020)

En 2022, con Alberto Fernández (Argentina) y Gabriel Boric (Chile) en ejercicio de sus respectivas presidencias, se avanzó en una serie de acciones y compromisos en la agenda antártica. Así el 28 de abril se anunció que el Comité ad hoc de coordinación política en materia antártica que venía funcionando desde 2012, pasaba ahora a convertirse en “Comisión Binacional”, lo cual implica un cambio de status importante. Los Institutos Antárticos de ambos países mantuvieron su primera reunión dentro de este nuevo marco. Sin dudas, estas cuestiones serán objeto de discusión en los años por venir y, por ende, ofrecen un punto de focalización para nuevas investigaciones. Asimismo, se pronunciaron sobre la coordinación de tareas para la realización del SCAR Open Science Conference que tendrá lugar en Chile en 2024, y la reunión de Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP) también programada para ese año en Argentina, con el fin de que ambas puedan efectuarse con interacción de investigadores y líderes de programas antárticos nacionales en los dos encuentros. (Infogate, 2022)

En síntesis, la Antártida constituye una ‘issue-area’ de sus respectivas políticas exteriores que requiere un sostenido trabajo de complementariedad y cooperación. La relación argentino-chilena y el compromiso de llevar adelante acciones conjuntas en la Antártida, se proyecta a futuro como estratégica no sólo para generar sinergias entre ambos, sino también para hacer contribuciones positivas al sostenimiento de todo el Régimen Antártico en su conjunto.

La segunda cuestión que proponíamos para desarrollar este punto- y que da sentido al empleo del término claroscuros en la relación- tiene que ver con las tensiones y desencuentros en cuestiones

na y Chile estarían haciendo una gran contribución al conjunto, es percibida por algunos actores como China, en el sentido que con ello algunos países instalan cuestiones cercanas a la soberanía.

26. Comprenden todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren, así como todos los navíos y aeronaves, en los puntos de embarque y desembarque de personal o de carga en la Antártida. Actualmente, las inspecciones abarcan muchos aspectos de la protección ambiental, así como asuntos operacionales y relacionados con el desarme. La lista de las inspecciones puede consultarse en <https://www.ats.aq/devAS/Ats/InspectionsDatabase?lang=s>

territoriales centradas en la delimitación de la Plataforma Continental, que se inicia con la actualización de la Carta Náutica nro.8 y su publicación en el Diario Oficial por parte del gobierno de Sebastián Piñera²⁷. El gobierno argentino tomó conocimiento el 27 de agosto y produjo una respuesta sosteniendo su posición y fundamentándola en todo el proceso de su presentación en la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC)²⁸.

Para Argentina, Chile estaba produciendo una modificación de las áreas jurisdiccionales marítimas nacionales desde Punta Puga a Islas Diego Ramírez, extendiendo el límite de su plataforma continental hacia el Este del meridiano 67° 16' O. De esta manera, la plataforma continental chilena se ampliaba unos 30.500 km². Según la Cancillería argentina, 5.500 km² pertenecen a Argentina y el resto son patrimonio de la humanidad. Por otra parte, también se recordaba que el límite exterior de la plataforma continental argentina en esta zona estaba contenido en la Ley Nacional 27.557, aprobada el 4 de agosto de 2020 por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Nación y promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de agosto de ese mismo año. Como se ha sostenido, dicha ley no hace sino recoger en una norma interna la presentación oportunamente efectuada por el Gobierno argentino sobre dicha zona ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC). Esa presentación se ajusta en todo al Tratado de Paz y Amistad de 1984. (Bonetto, 2022)

Más allá de la profundidad que tiene esta cuestión y de ciertos aspectos técnicos que subyacen en su consideración, desde la óptica política que priorizamos en nuestros análisis, esto aparece como una “piedra en el zapato” en la relación, la instalación de una fricción innecesaria y, en cierto modo extemporánea, que también puede interpretarse como un “golpe de efecto” que el gobierno de Piñera intentó capitalizar internamente.

Luego de varios meses de cruces discursivos y para bajar la tensión, el 8 de diciembre de 2021 los Cancilleres Santiago Cafiero (Argentina) y Andrés Allamand (Chile) presentaron una nota conjunta – que se replicó en varios medios de prensa – en la cual afirmaban que desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984, se había consolidado una relación sin precedentes, pasando de garantizar la convivencia a ejercer una voluntad sostenida de configurar una relación de naturaleza estratégica..., señalaban, además, la existencia de una profunda hermandad. (Cancillería, 8 de diciembre de 2021)

La cuestión planteada, muy avanzado el año 2022, no está zanjada pero existe una institucionalidad y equipos técnicos que seguramente trabajarán esta “issue” a futuro, sin dejar nublar sus percepciones por cuestiones coyunturales.

4. Reflexiones finales

La relación bilateral argentino-chilena tiene características únicas desde el momento que ambos países transitaban gobiernos democráticos. Se ha construido un “capital político” que diversos gobiernos han sostenido, aún con matices y prioridades ancladas en las respectivas políticas domésticas, no siempre totalmente coincidentes. Los múltiples canales e instancias en variados niveles gubernamentales que se interrelacionan y que, muchas veces, trabajan con su propia inercia y dinámica se combinaron de tal modo que se la puede considerar estable y pragmática.

27. Puede consultarse el documento completo en Decreto N° 95/2021, Chile (2021). Determina las Áreas Jurisdiccionales Marítimas Nacionales desde Punta Puga a Islas Diego Ramírez. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1164205>

28. El proceso de determinación del límite exterior de la plataforma continental argentina puede verse en Gatti, 2016.

Sin embargo, no puede soslayarse el hecho que, aunque no pusieran en peligro o revirtieran la tendencia hacia la cooperación que se viene dando desde la etapa democrática, la relación Alberto Fernández y Sebastián Piñera no se desarrolló en los mejores términos. En ese período se produjeron algunos sucesos y decisiones en uno y otro país que, por el estado de excepción que trajo aparejado la gobernanza de la pandemia COVID19 y la débil relación personal entre ambos, hicieron que se tensara la relación.

La sumatoria del *impasse* forzoso generado por la pandemia – que impactó en los diferentes niveles y agendas de la relación- y una gran atadura a cuestiones domésticas que, en el caso chileno se relacionó con la debilidad del gobierno de Piñera y en la Argentina con lecturas de la realidad internacional y regional no siempre coincidentes en la coalición gobernante del Frente de Todos, debilitaron la relación bilateral.

Ese panorama oscilante, no ha enturbiado la tradicional colaboración en cuestiones de alta política donde ocupan un lugar destacado la COMPERSEG, la conformación de la Fuerza de Paz Cruz del Sur y el apoyo de Chile en la Cuestión Malvinas en diversos foros multilaterales sumado al entendimiento y la cooperación en la agenda bilateral antártica. Recordemos que en esta “*issue*”, además de la cooperación frecuente que se da entre las diversas estaciones científicas, se suma la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) con continuidad desde hace 19 años, la relación estrecha entre ambos Institutos Antárticos, la novedosa práctica de inspecciones conjuntas a otras bases de miembros del Tratado Antártico y el trabajo conjunto para la creación de un Área Marina Protegida en el ámbito de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRV-MA), en la zona de la Península Antártica.

Los años por venir presentan nuevos desafíos para la relación argentino-chilena porque pondrán a prueba todo aquello que pueda concretarse en el marco de los diversos mecanismos institucionales consagrados por el Tratado de Maipú, vigente desde 2010. Es necesario construir más allá de los impactos del *impasse* forzoso que produjo la pandemia que, a pesar del entramado institucional existente, no encontraron las vías apropiadas para actuar en conjunto en aquella coyuntura.

Pensar estratégicamente la relación Argentina-Chile implica compatibilizar responsablemente sus respectivos intereses nacionales, ordenando prioridades en la agenda medioambiental, de espacios terrestres y oceánicos, de infraestructura y conectividad, de intercambio comercial y servicios, de cooperación en ciencia y tecnología que tengan como *leitmotiv* el bienestar de sus poblaciones.

Referencias bibliográficas

- Bonetto, E. (2022). La delimitación de la Plataforma continental ampliada: Intereses superpuestos de Argentina y Chile. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 34 (ene-jun), 65-70.
- Busso, A. (2017) “El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”, *Anuario de Relaciones Internacionales*, IRI-UNLP. La Plata. Argentina.
- Bywaters C., Sepúlveda Soto, D., Villar Gertner (2021) Un nuevo ciclo de política exterior progresista para Chile. *Apuntes para el debate*. Friedrich Ebert Stiftung, (Santiago) pp. 1-16. Recuperado de <https://crisobalbywaters.com/publicaciones/>
- Boletín Cancillería (2016) “Un paso más en la relación bilateral con Chile” Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/un-paso-mas-en-la-relacion-bilateral-con-chile>
- Cafferatta, M. (2020, 20 de enero) “Política exterior del Gobierno: pragmatismo en un contexto mundial convulsionado” Página12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/242662-politica-exterior-del-gobierno-pragmatismo-en-un-contexto-mu>

- Cancillería Argentina (2018) "Comunicado Conjunto: Visita Oficial a la República Argentina de Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera, y señora". Información para la Prensa N°: 170/18. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-visita-oficial-la-republica-argentina-de-su-excelencia-el>
- Cancillería Argentina(2020, 2 de diciembre) Noticias. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-chile-nueva-reunion-virtual-del-comite-ad-hoc-de-coordinacion-politica>
- Cancillería Argentina (2021) "La plataforma continental argentina que aprobó por unanimidad el Congreso es la que definió la ONU. 28 agosto 2021. Información para la Prensa N°: 344/21. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-plataforma-continental-argentina-que-aprobo-por-unanimidad-el-congreso-es-la>
- Cancillería Argentina (2021, 8 de diciembre) "Argentina y Chile, una profunda hermandad" Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-chile-una-profunda-hermandad>
- Casa Rosada (2017, 13 de febrero) "Macri y Bachelet, comprometidos con la integración del Mercosur y la Alianza del Pacífico". Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/38616-firme-apoyo-de-macri-y-bachelet-a-la-integracion-y-al-proceso-de-convergencia-entre-el-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico>
- Casa Rosada. Presidencia (2021, 26 de marzo) "En su 30° aniversario, Alberto Fernández definió al MERCOSUR como una zona de paz, diálogo y cooperación" Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/47645-en-su-30-aniversario-alberto-fernandez-definio-al-mercosur-como-una-zona-de-paz-dialogo-y-cooperacion>
- CNNChile (2019, 8 de octubre)"Piñera: En medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable" Recuperado de https://www.cnnchile.com/pais/pinera-america-latina-chile-oasis_20191008/
- Colacrai, M. (2020) "Argentina-Chile: convergencia, concertación y cooperación en la Antártida", en Lorenzini, M.E. y Ceppi, N. (2020) "Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI, UNR Editora, Rosario. pp.65-79. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/19416>
- Cooperativa (2019, 9 de octubre) "Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada" Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/sebastian-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html>
- Corigliano, Francisco (2018) Flexibilidad en un mundo incierto: creencias,espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar elmandato, en Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 3, N° 5, enero-junio, Rosario, Argentina.
- Dinatale, M. (2022, 6 de junio) "Diplomacia elástica: las últimas jugadas ambivalentes de Alberto Fernández en política exterior". Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/diplomacia-elastica-las-ultimas-jugadas-ambivalentes-de-alberto-fernandez-en-politica-exterior>
- Documento VII Reunión Binacional de Ministros de Chile y Argentina Recuperado de Biblioteca Digital de Tratado. Recuperado de <https://tratados.cancilleria.gob.ar>
- Eleisegui, P. (2021, 15 de diciembre) "Paso fronterizo y suspenso: Chile se bajó del financiamiento, ¿qué pasará con la construcción del túnel Agua Negra?" recuperado de <https://www.iprofesional.com/negocios/353843-en-que-quedo-la-construccion-del-paso-fronterizo-agua-negra>
- Emol.com (2019, 22 de marzo) "En qué consiste el Prosur" Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2019/03/22/942133/En-que-consiste-el-Prosur-Las-seis-claves-para-entender-la-cumbre-que-reunio-a-siete-Presidentes-de-America-del-Sur.html>
- 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, diciembre. Buenos Aires. Argentina.
- Gatti, L. (2016). La demarcación de nuestro límite más extenso: el límite exterior de la plataforma continental argentina. Cuadernos de Política Exterior Argentina.CERIR, Rosario (Argentina) Recuperado de <http://hdl.handle.net/2133/16638DOI: https://doi.org/10.35305/cc.vi123.67>
- Infobae (2019, 22 de marzo) "Con la abstención de Uruguay y Bolivia, ocho países latinoamericanos firmaron el Acta constitutiva del PROSUR" Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/03/22/con-la-abstencion-de-uruguay-y-bolivia-ocho-paises-lationamericanos-firmaron-el-acta-constitutiva-del-prosur/>
- Infobae (2019, 28 de marzo) "Mauricio Macri y Sebastián Piñera confirmaron que en 2020 finalizará el roaming entre Argentina y Chile". Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/03/28/mauricio-macri-y-sebastian-pinera-confirmaron-que-en-2020-finalizara-el-roaming-entre-argentina-y-chile/>

- Infogate (2022, 4 de mayo) "Representantes nacionales participan en la Primera Reunión de la Comisión Binacional Chile-Argentina en materia antártica". Recuperado de <https://www.infogate.cl/2022/05/04/representantes-nacionales-participan-en-primera-reunion-de-la-comision-binacional-chile-argentina-en-materia-antartica/>
- Lorenzini, M.E. (2020) "Las relaciones argentino-chilenas 2015-2019: la ampliación del ACE 35 y el regreso de la energía a la agenda bilateral" en Lorenzini, M. E.; Ceppi, N. (eds.) (2020). Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI. Rosario (Argentina) UNR Editora, pp.21-22. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19416>
- Miguez, M.C. (2018) Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos. Voces en el Fénix, nro. 67, abril, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Nieto, N., & Sacco, I. (2022). Argentina, Chile y un acuerdo de última generación. Revista Integración y Cooperación Internacional, (34), 49-64. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi34.97>
- Ominami, C., (2021, 13 de diciembre) "Balance de la política exterior de la segunda administración del Presidente Piñera" Sección opinión. Recuperado de <https://foropoliticaexterior.cl/carlos-ominami-balance-de-la-politica-exterior-de-la-segunda-administracion-del-presidente-pinera/>
- Página 12, "Acuerdos para fortalecer la integración", Buenos Aires, 16 de mayo de 2015.
- Russell, R. y Tokatlián, JG (2017) Macri: en busca de una nueva inserción internacional, en Anuario Internacional CIDOB 2016-17.
- Schmidt, H. F., "Análisis de cumplimiento de promesas: La política exterior del segundo gobierno Bachelet" Newsletter | 8 marzo, 2018. Centro de estudios en Relaciones Internacionales (CERI) Universidad del Desarrollo, Chile. Recuperado de <https://gobierno.udd.cl/estudio-rii/noticias/2018/03/08/analisis-de-cumplimiento-de-promesas-la-politica-exterior-del-segundo-gobierno-bachelet/>
- Simonoff, A. (2021) "Mercosur como política exterior argentina y sus desafíos actuales" Lua Nova (112), 123-146.
- Télam (2019, 22 de marzo) "Macri y Piñera se comprometen a potenciar inversiones y facilitar el comercio". Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201903/343143-macri-pinera-chile-inversiones-comercio.html>
- Télam (2022, 4 de abril) "Con la visita de Boric al país, se inicia una nueva etapa en las relaciones bilaterales". Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202204/588416-boric-llegada-argentina.html>
- Van Klaveren, A. (2022, 4 de enero) "Los desafíos de la política exterior en el nuevo ciclo político" Columna de opinión. Recuperado de <https://radio.uchile.cl/2022/01/04/los-desafios-de-la-politica-exterior-en-el-nuevo-ciclo-politico/>
- Veiga, C., (2022 a, 21 de marzo) "Chile. Los dilemas que plantea Boric en política exterior". Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/409495-chile-los-dilemas-que-plantea-boric-en-politica-exterior>
- Veiga, C., (2022 b, 3 de abril) "Entrevista exclusiva al presidente de Chile en la víspera de su viaje a Argentina". Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/412766-gabriel-boric-queremos-dejar-atras-al-estado-neoliberal>

[Volver al índice](#)

Capítulo 3

La Argentina frente al MERCOSUR: políticas, discurso y comercio exterior

Hugo Ramos

La Argentina frente al MERCOSUR: políticas, discurso y comercio exterior

Hugo Ramos

Introducción

El presente capítulo se sitúa en el campo de estudios vinculado con la política exterior argentina; concretamente indaga en torno a las transformaciones en los discursos políticos, las acciones de política y la evolución del comercio exterior de nuestro país frente al MERCOSUR durante el período 2014-2021.

El trabajo pretende aportar elementos para identificar los cambios en las políticas de integración -entendidas como parte de la política exterior- llevadas a cabo por nuestro país; esto es: si podemos hablar de reestructuración; de reforma o de ajuste en relación con el principal proceso de integración del cual participa nuestro país (Lasagna, 1995).

Para ello se abordaron dos niveles de análisis: uno vinculado al discurso de los gobiernos argentinos sobre el MERCOSUR y otro relacionado con las decisiones de política frente a la integración, de manera de establecer líneas de continuidad y cambio¹ entre las tres administraciones involucradas: los dos últimos años del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el mandato completo de Mauricio Macri y los dos primeros años de la presidencia de Alberto Fernández. A estos dos niveles sumamos la consideración de la evolución del comercio exterior argentino con respecto al MERCOSUR en el período 2011-2021. De esta manera tratamos de incorporar al análisis una dimensión estructural, de mediano y largo plazo, que nos permitió contextualizar los mandatos presidenciales y ciertos aspectos de los discursos políticos enunciados por los presidentes argentinos durante estos años².

Antes de avanzar en el análisis cabe destacar que coincidimos con aquellos aportes que sostienen la importancia de la política doméstica -en especial el régimen político y los cambios de gobierno- a la hora de explicar las decisiones en política exterior (Lasagna, 1995). En la misma línea, y recuperando los aportes del autor mencionado, entendemos que:

La *reestructuración* de la política exterior (...) tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la *reforma* de la política exterior es un proceso (...) normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior; el *ajuste*, finalmente (...) es el nivel de cambio menos intenso y (...) tiene una ocurrencia cotidiana, pero (...) ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado (Lasagna, 1995, p.393-394)

En base a estas definiciones procedimos a analizar un conjunto seleccionado de discursos presidenciales -que se detallan en cada apartado-; algunas de las acciones de política exterior más relevante del período y la ya mencionada evolución del comercio intrazona. La metodología que guio nuestro análisis fue cualitativa e implicó básicamente la utilización de técnicas vinculadas al análisis de contenido.

1. Asumimos aquí la perspectiva de Lasagna (1995, p.393) que entiende al cambio en política exterior “como un continuum en el cual un extremo representa los cambios ‘macro’ y el otro representa los cambios ‘micro’”

2. Cabe destacar que la totalidad de los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández fueron compilados por Rivas (2019a y 2019b). Nosotros los recuperamos de estas obras. Por su parte, los discursos de Mauricio Macri y Alberto Fernández fueron recuperados de la página oficial de Casa Rosada. Los discursos están disponibles en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

El trabajo se divide en tres apartados. En el primero se desarrollan los dos últimos años de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner; nos centramos especialmente aquí en la menor relevancia que parece adquirir el MERCOSUR en relación con los años anteriores. En el segundo apartado abordamos la gestión de Cambiemos y los intentos de cambios particularmente profundos en relación con la política exterior frente al proceso de integración. Finalmente, en el último segmento abordamos los dos primeros años de Alberto Fernández, signados por un fenómeno excepcional como lo fue -¿lo es?- la pandemia de COVID-19. Cerramos el capítulo con una serie de conclusiones generales.

2. La presidencia de Cristina Fernández

Tal como plantean Actis, Busso, Calderon y Zelicovich (2017, p.66), los “condicionantes sistémicos (...) [que operaron] de manera permisiva para los objetivos autonomistas de la PEA en los años iniciales de la gestión kirchnerista (...) [transitaron] hacia la restricción en los mandatos de Cristina Fernández, especialmente durante su segundo gobierno”. Esta afirmación, con la cual coincidimos, es particularmente clara para el bienio 2014-2015, en especial en lo que refiere a la dimensión financiera; esto es: los vínculos de nuestro país con los mercados globales de capitales³; la dimensión comercial, ya sea en relación con las exportaciones o importaciones totales de bienes y servicios⁴ o, inclusive, la dimensión política, esto es: el tipo de relación que se sostuvo con los principales actores del sistema internacional⁵ relevantes para la PEA.

Asimismo, y también en sintonía con el análisis de Busso (2016, p.165) sostenemos que “el gobierno de Cristina [también] enfrentó una mayor cantidad de condicionantes internos”, en especial durante los dos últimos años de mandato. Una articulación políticamente más eficaz de los actores partidarios domésticos opositores⁶; la profundización del enfrentamiento con los principales me-

3. Cabe recordar que en junio de 2014 la Corte Suprema de Estados Unidos falló en contra de los intereses argentinos al decidir no intervenir en el conflicto que nuestro país sostenía con los holdouts o “fondos buitres”. Esta decisión ratificaba entonces la decisión del Juez de Nueva York Thomas Griesa, que bloqueaba el pago de la deuda reestructurada y condenaba a Argentina a pagar el monto total que reclamaban los “fondos buitres”. Mas allá de que el Gobierno argentino se negó a cumplir la sentencia -transitando diversos canales para conseguir apoyo internacional- lo cierto es que ese fallo bloqueó el regreso de Argentina a los mercados de capitales en un momento donde el financiamiento internacional era clave para hacer frente a los problemas del programa económico kirchnerista.

4. Al respecto, y en palabras del BID-INTAL (2015, p.1), “Las dificultades en la economía mundial se acentuaron desde mediados de 2014: al débil dinamismo de la demanda internacional se suma una reducción en el comercio y las inversiones globales, así como en las cotizaciones de los productos básicos. Solo juega como contrapeso la recuperación leve e inestable en las economías desarrolladas, con un mejor desempeño de Estados Unidos”. La situación del comercio global afectó especialmente las exportaciones argentinas, lo que redundó inicialmente en una reducción del superávit comercial y luego en un déficit de la cuenta corriente, agravando así la restricción externa.

5. De acuerdo a Busso, Actis y Novello (2017) hacia la mitad del 2do mandato de Cristina Fernández la estructura de la PEA experimentó una transformación estructural: de una dinámica triangular (Argentina, Brasil, Estados Unidos), se pasó a una romboidal, como consecuencia de la emergencia de China como potencia global. La crisis del modelo económico local, además, al que los autores denominan como neodesarrollista, conllevó a un distanciamiento relativo de Estados Unidos -que no apoyó a Argentina frente a los fondos buitres-, a favor de la relación con China. En lo que refiere a Brasil, el desgaste del vínculo en un contexto de retracción de su liderazgo enfrió las relaciones. Cabe recuperar además una advertencia que realizan los autores: “el peligro de la “doble dependencia” recobra una importante fuerza en relación a las aspiraciones expansionistas de los dos poderes que comienzan a pugnar por la hegemonía global” (p.46)

6. La consolidación de Propuesta Republicana como propuesta opositora habilitaría su conversión en eje de una alianza que derrotaría en el año 2015 al Frente Para la Victoria. Cabe recordar que en las elecciones del año 2013 el kirchnerismo obtuvo la mayor proporción de votos a nivel nacional (32,82% frente al 24,37 del Frente Progresista Cívico y Social) pero fue derrotado en distritos estratégicos como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, entre otros.

dios de comunicación⁷ y la ruptura de la propia coalición oficialista⁸ debilitaron las bases políticas del kirchnerismo. Estos factores “complejizaron la proyección regional del país y constriñeron las opciones para abordar los problemas más relevantes de Argentina” (2016, p.165).

En relación con nuestro trabajo, las mayores restricciones o constricciones externas e internas que debió enfrentar el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) se reflejaron en la PEA vinculada a la integración regional en el marco del MERCOSUR. En este sentido, dos son los elementos que vamos a considerar: i-la relativa pérdida de relevancia del MERCOSUR en el discurso político de CFK, lo que puede considerarse como un indicador de la menor atención otorgada al proceso, en un contexto regional y global complejo para Argentina y; ii-la disminución del comercio argentino con el MERCOSUR, lo que a su vez traduce y ayuda a explicar la menor importancia de la integración en relación con las relaciones bilaterales de Argentina con otros actores, en especial con China.

2.1. La presencia del MERCOSUR en el discurso político de CFK

Los análisis vinculados a la política exterior del kirchnerismo coinciden en señalar la prioridad otorgada a la región y, en especial, al MERCOSUR (Simonoff, 2012; Morasso, 2016; Busso, 2016; Varessi, 2019, entre otros). Sin embargo, se advierte de que a partir del segundo mandato de CFK se genera un escenario potencialmente disruptivo con la capacidad de dañar la solidez de la asociación que sustentaba al proceso de integración (Paikin, 2012). Bajo esta idea, un análisis de los discursos emitidos por CFK a lo largo de sus mandatos revela algunas particularidades que apuntan en esa dirección.

En primer lugar, hay que señalar que las menciones al MERCOSUR fueron menores durante los mandatos de CFK que durante la presidencia de Néstor Kirchner⁹. Tal como se puede observar en el Cuadro 1, mientras que NK consideró al MERCOSUR en más de la mitad de sus discursos, Cristina Fernández lo hizo en algo menos del 30%. Esta relativa pérdida de importancia en los discursos oficiales fue mayor durante su primera presidencia donde el MERCOSUR fue incluido sólo en el 20% de sus intervenciones oficiales. A su vez, durante su segundo mandato cabría diferenciar entre el primer año y el resto del período, con una tendencia claramente decreciente¹⁰. Por cierto, este análisis se basa en el supuesto de que la inclusión discursiva de un tema es un indicador de su importancia; sin embargo, es importante considerar otras cuestiones que ayudarían a explicar la menor presencia del MERCOSUR en la voz pública de CFK.

7. En especial con el multimedios Clarín, que había impugnado judicialmente la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en el año 2009. En esta línea, recién a finales del 2013 la Corte Suprema de Justicia declaró su constitucionalidad; hasta entonces la ley enfrentó serias dificultades para su implementación.

8. Al respecto, en el año 2013 se produce la escisión del sector que adoptaría el nombre de Frente Renovador y que derrotaría al oficialismo en las elecciones legislativas intermedias en la provincia de Buenos Aires. También se destaca el alejamiento que se produce entre el gobierno de Cristina Fernández y la Confederación General del Trabajo.

9. Este análisis se basa en la totalidad de los discursos oficiales emitidos tanto por Néstor Kirchner como por Cristina Fernández a lo largo de sus presidencias. Como mencionamos en la nota 2 los discursos fueron recopilados por Rivas (2019a y 2019b) y suman un total de 881 discursos en el caso de NK; 1296 para el primer mandato de CFK (2007-2011) y 543 para su segunda presidencia (2011-2015).

10. Para el análisis se recurrió al análisis de contenido y se consideró las veces que era mencionada la palabra “MERCOSUR” en los discursos presidenciales. También se tuvo en cuenta el contexto de enunciación y las categorías con las cuales se vinculaba a la integración regional. Sin embargo, en el cuadro se refleja sólo el resultado cuantitativo.

Cuadro N 1

Presidencias	Total de Discursos	Total Menciones MERCOSUR	Promedio
Néstor Kirchner 2003-2007	881	457	0,51
Cristina Fernández 2007-2011	1296	286	0,22
Cristina Fernández 2011-2015	543	230	0,42
Total CFK	1839	516	0,28
2011	9	12	1,3
2012	150	102	0,68
2013	125	49	0,39
2014	125	44	0,35
2015	115	23	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a Rivas (2019a y 2019b)

En esta línea cabe recordar que el MERCOSUR transitó una etapa compleja durante el primer año completo del segundo mandato de CFK. El golpe parlamentario contra el por entonces presidente de Paraguay Fernando Lugo en 2012, obligó a concentrar energías en los aspectos político-institucionales del proceso. La suspensión de este país por lo que se consideró una violación del Protocolo de Ushuaia alteró las rutinas y dinámicas institucionales y paralizó el funcionamiento de algunos organismos. Por añadidura, la suspensión de uno de los Estados fundadores fue acompañada por la inclusión plena de un quinto miembro, Venezuela, que había firmado el Protocolo de Adhesión en el año 2006 y que todavía aguardaba la aprobación de su inclusión por parte del Poder Legislativo de Paraguay.

La excepcionalidad del bienio 2012-2013 (luego de que Paraguay celebre elecciones presidenciales y fuese readmitido en el MERCOSUR) se reflejó en los discursos de CFK, no sólo en relación con una mayor mención del proceso sino también en vinculación con los temas abordados: la férrea defensa de la democracia y una firme posición a favor de profundizar la integración:

“Hoy conformamos en los espacios que mencionaba Evo [Morales]: la UNASUR, el MERCOSUR, la CELAC un espacio más ampliado aún, un lugar donde hemos podido superar

las fronteras y hemos podido construir espacios institucionales en los cuales resolver nuestros problemas (...) donde también se discutió la cuestión del Paraguay, que era la suspensión por lo que consideramos, sin lugar a dudas, un apartamiento de la cláusula democrática, un golpe institucional (...) Y yo creo que lo más importante que tenemos que preservar es esta unidad del MERCOSUR (...) que fue precisamente las que nos permitió sortear momentos difíciles que vivieron nuestros países” (Cristina Fernández, 18/07/2012, en Rivas 2019b, p.5984)

A partir del 2014, sin embargo, las dificultades económicas que transitaban los estados del MERCOSUR, incluyendo a la Argentina, operaron como obstáculos para el establecimiento de acuerdos que posibilitaran sortear los problemas que enfrentaba el proceso. Así, “entre julio de 2013 y el mismo mes de 2014, la agenda interna del MERCOSUR presentó escasos avances en los temas económico-comerciales” (BID-INTAL, 2014, p. 71). En la misma línea, desde mediados de 2014: “el contexto internacional, lejos de contribuir a una mejora del clima macroeconómico del MERCOSUR, actuó en sentido contrario” (BID-INTAL, 2015, p. 17). Los mayores constreñimientos externos se sumaron a los problemas domésticos lo que redundó, a la postre, en una menor atención a las temáticas integracionistas. Esta situación, que se refleja en las escasas 23 veces que CFK mencionó al MERCOSUR durante su último año de mandato fue acompañada además de una constatación: que la “integración real” necesitaba de avances concretos más que de promesas. Al respecto, expresaba en la última Cumbre de la cual participó como mandataria:

“Hemos avanzado mucho en esta integración (...) Pero también tenemos que profundizar, tal cual lo hemos hablado en privado, la integración en términos reales (...) al mismo tiempo tener una visión más clara, con nuevos miembros, de cómo articular mecanismos que le den mayor profundidad y mayor protagonismo a este formidable instrumento” (Cristina Fernández, 17/07/2015, en Rivas 2019b, p.8795-97)

En efecto, y como veremos en el próximo apartado, la integración en el seno del MERCOSUR señalaba por entonces debilidades importantes. Aun así, no puede dejar de mencionarse que ningún discurso de CFK señala cambios profundos en la concepción de la integración regional. Por el contrario, el énfasis que se observa en sus discursos en la integración productiva durante estos años indica la activa búsqueda de alternativas que permitiesen atender a las asimetrías regionales, defender el espacio económico ampliado frente a otros actores globales y profundizar los vínculos económicos, políticos y sociales entre los estados miembros. El firme apoyo argentino a la ampliación del MERCOSUR siguió también la misma lógica (primero con Venezuela y luego con Bolivia) aun cuando la incorporación de otros socios claramente tensionó los esfuerzos en pos de su profundización. En esta línea, y en acuerdo con lo que sostiene Busso (2016, p.165), la PEA argentina frente al MERCOSUR durante los años finales del último mandato de CFK señalan un “entramado de (...) continuidad donde la estrategia fue articular persistencia con ajustes”. Cabe destacar que en ningún momento la Argentina expresó intención de abandonar sus esfuerzos en torno al MERCOSUR, habida cuenta que ya no se articulaba claramente con sus necesidades económicas.

2.2. Las relaciones comerciales de Argentina con el MERCOSUR

Un dato a destacar es que, más allá de los objetivos e intenciones políticas de CFK, los vínculos económico-comerciales de nuestro país con sus socios del MERCOSUR disminuyeron sistemáticamente a lo largo de todo su segundo mandato. Tal como se observa en los Cuadros N 2 (exportaciones) y N 3 (importaciones) los vínculos de interdependencia económica de Argentina con la subregión disminuyeron.

Cuadro N 2

Argentina						
Comercio con los países del MERCOSUR - Exportaciones FOB 2011-2015						
	2011	2012	2013	2014	2015	Dif. 2012-15
Brasil	17319	16457	15949	13883	10100	-38,63 %
Paraguay	1367	1368	1299	1215	1055	-22,88 %
Uruguay	2053	1954	1845	1650	1331	-31,89 %
Venezuela	1867	2220	2157	1987	1370	-38,29 %
Total MERCOSUR	22606	21999	21250	18735	13856	-37 %
% comercio exterior		28	28	27	24	-4 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

Cuadro N 3

Argentina						
Comercio con los países del MERCOSUR - Importaciones FOB 2011-2015						
	2011	2012	2013	2014	2015	Dif. 2012-15
Brasil	22327	17805	19322	14474	13138	-26,22 %
Paraguay	515	451	531	499	422	-6,44 %
Uruguay	633	546	546	498	464	-15,02 %
Venezuela	24	25	52	10	7	-72 %
Total MERCOSUR	23499	18827	20451	15481	14031	-25,48 %
% comercio exterior		28	27	23	23	-5 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

Cabe destacar, además, que esa caída se verificó de forma independiente a la evolución del Producto Bruto Interno de nuestro país¹¹ a lo largo del período. Hacia el año 2015 el MERCOSUR representaba sólo el 24% de las exportaciones (frente al 28% en 2012) y el 23% de las importaciones totales (frente al 28% al inicio de esta etapa). En relación con las exportaciones, se destaca -por

11. Recuperando los datos proporcionados por el BID (2014, 2015 y 2016) el PBI de Argentina experimentó las siguientes variaciones: 2012: +0,9%; 2013: +2,9%; 2014: -2,4% y 2015: +2,4%.

volumen y relevancia- la caída de las ventas argentinas a Brasil (-38,63%) aunque también fue significativa la disminución de las exportaciones a Venezuela (-38,29%) y Uruguay (-31,89%), ambos con cerca del 10% por valor de las ventas al mercado brasileño. En lo que respecta a las importaciones, nuevamente es Brasil el que lidera la caída, con -26,22% seguido por Uruguay (-15,02). El caso de Venezuela es importante en porcentaje (-72%) pero ínfimo en relación con su valor.

Un aspecto adicional a destacar es que, hacia finales del período, la caída de las importaciones no compensa la caída en las exportaciones; esto es: que lo que en 2012 era un superávit de 3.172 millones de dólares, en 2015 se transforma en un déficit de 175 millones de dólares. Cabe mencionar que esto se produce además en un contexto de incremento en las regulaciones establecidas por Argentina al comercio exterior¹² que le ocasionaron serias dificultades con sus socios mercosureños. En este sentido, Brasil solicitó expresamente que los países del MERCOSUR fueran exceptuados de esas regulaciones, pedido que fue contestado negativamente por nuestro país.

En esta línea, es significativo lo que plantea el informe del BID del año 2015:

Una cuestión de fondo parece haber sido que el cuadro de incertidumbre y deterioro macroeconómico no fue enfrentado mediante instrumentos cooperativos entre los socios. Se registró, más bien, una baja utilización de los ámbitos de diálogo e intercambio de inquietudes orientadas al tratamiento y resolución de los diferendos comerciales, tanto a nivel del MERCOSUR como de las instancias bilaterales (p. 72).

En otros términos, lo que señala acertadamente el informe citado es que, a diferencia de otros momentos complejos en la historia económica del MERCOSUR -recuérdese por caso el período posterior a la devaluación argentina del año 2002- en esta oportunidad no se buscó resolver los problemas en asociación o con la venia, en especial, de Brasil. Por el contrario, en el camino recorrido primó la desconfianza bilateral y la búsqueda de socios alternativos para atender las urgencias económicas, en especial de China.

3. La Presidencia de Mauricio Macri

A partir del 10 de diciembre de 2015 se hizo cargo del gobierno argentino la coalición Cambiemos¹³. No desarrollaremos aquí el proceso que culminó con su victoria electoral, ya trabajado en otros estudios (Vommaro, 2017; Iglesias y Lucca, 2019, entre otros) sino que nos centraremos en los cambios -pero también continuidades- que se produjeron en la política exterior argentina frente al MERCOSUR una vez que Mauricio Macri asumió como Presidente.

Al respecto cabe mencionar que durante la campaña electoral previa Cambiemos había comunicado de forma visible su posición respecto a la política exterior del kirchnerismo: “Argentina ha perdido gravitación y credibilidad regional y global” [y por lo tanto] “deberá equilibrar sus relaciones internacionales” [a la vez que] “deberá normalizar sus vínculos con sus vecinos, avanzando en

12. En especial la Declaración Jurada Anticipada de Importación, un mecanismo burocrático que obligaba a las empresas a informar al estado y a aguardar la autorización correspondiente para efectuar importaciones.

13. Cambiemos traducía una alianza de las principales fuerzas políticas opositoras -hasta entonces- al kirchnerismo, con una importantísima gravitación de Propuesta Republicana o PRO. Este partido, heredero de la crisis del año 2001, logró traducir políticamente y de forma exitosa a un conjunto de fuerzas políticas y sociales asociadas a las derechas. Junto con el PRO conformaron *Cambiemos* la tradicional Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y el Partido Demócrata Progresista (PDP) junto a otras fuerzas partidarias de menor porte.

agendas positivas”(Plataforma Electoral Cambiemos, 2015, p.10). En lo que respecta al MERCOSUR el énfasis se colocó en los aspectos económico-comerciales¹⁴ y se consideró que el proceso no estaba cumpliendo con sus objetivos originarios; así, se sostuvo una suerte de retorno al regionalismo abierto de los años 90 (Ramos, 2018) y se rescató la experiencia de la Alianza del Pacífico como camino a imitar por el propio MERCOSUR (Busso y Zelicovich, 2016)

Ahora bien, ¿cómo se desarrolló concretamente la política exterior macrista frente al MERCOSUR una vez asumido el gobierno? ¿Mantuvo estos posicionamientos o los fue adaptando a las exigencias de una coyuntura cada vez más adversa? Nos vamos a detener aquí en dos cuestiones: por un lado, en cómo tradujo discursivamente¹⁵ sus preferencias sobre el proceso de integración en conexión con algunas políticas concretas; por otro, en cómo se fueron desarrollando los vínculos económico-comerciales al interior del MERCOSUR a lo largo de su período de gobierno

3.1. El MERCOSUR en el discurso macrista

Desde sus inicios el gobierno de Cambiemos privilegió una mirada sobre el MERCOSUR como “espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo”¹⁶; esto es, como un ámbito central de las relaciones externas argentinas, pero en clave (casi) exclusivamente económica. Mas allá de enfatizar esta dimensión -a diferencia de lo que fue el discurso kirchnerista- su especificidad radicó además en el énfasis en torno a la *flexibilidad* que debía caracterizar a la integración; esta flexibilidad -en contraposición con una supuesta rigidez previa, asociada a una postura defensiva/proteccionista- es lo que permitiría “adaptarnos a las necesidades del mundo y de nuestros vecinos en cada momento”, con el objetivo de “avanzar en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea” y converger con “nuestros socios de la Alianza del Pacífico, para capitalizar la dimensión bioceánica de nuestra región”¹⁷.

Estos elementos se repetirían reiteradamente a lo largo de los cuatro años de gobierno de Mauricio Macri: un renovado interés en un MERCOSUR comercial; esto es, concebido como plataforma para facilitar la “integración al mundo” de nuestro país; la flexibilidad -o, en otros términos repetidamente utilizados: una “integración inteligente”¹⁸ -; la necesidad de avanzar en acuerdos de libre comercio con otros países y regiones, con especial énfasis en el acuerdo con la Unión Europea -socio

14. La posición respecto a Venezuela es el único aspecto que trasciende esta dimensión. En este sentido, y tal como planteara oportunamente el propio Mauricio Macri en el debate televisivo previo al ballottage, el objetivo era aplicar la cláusula democrática y la suspensión de ese país del MERCOSUR.

15. Consideramos aquí un total de 25 discursos emitidos por Mauricio Macri a lo largo de su presidencia: los cuatro (4) correspondientes a la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019; sumamos a estos discursos institucionales el emitido en el momento de asumir el cargo y el transmitido por Cadena Nacional como balance y despedida de su gestión el 6 de diciembre de 2019. A estos seis discursos adicionamos los emitidos en ocasión de las Cumbres del MERCOSUR, que suman 8 piezas discursivas. Incorporamos también a este corpus otros 8 (ocho) correspondientes a las reuniones bilaterales con los países miembros del MERCOSUR: 6 con Brasil, 1 con Paraguay y 1 con Uruguay. Finalmente, sumamos los discursos emitidos en ocasión de la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico (2016), el Foro Económico Mundial para América Latina (2017) y el Encuentro de Presidentes de América del Sur (2019)

16. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 49 Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 21 de diciembre de 2015 (s/p)

17. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 49 Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 21 de diciembre de 2015 (s/p)

18. Al respecto, la idea de “integración inteligente” se asocia claramente con la liberalización comercial y la flexibilización del MERCOSUR. Así lo plantea Mauricio Macri en reiteradas oportunidades: “La Argentina viene de años de aislamiento, que pudo verificar que lo único que trajeron es una profundización de la pobreza (...) Entonces nosotros creemos que el camino es una integración inteligente con el mundo. Y desde el MERCOSUR vemos con mucho entusiasmo la apertura de nuevos diálogos y negociaciones con varios países y bloques del mundo, y creemos que ese es el camino”. Exposición del Presidente Mauricio Macri en la apertura del Foro Económico Mundial sobre América Latina, Córdoba, Argentina, 6 de abril de 2017.

“natural de la región”¹⁹- y la convergencia con la Alianza del Pacífico, a escala Sudamericana, como vía privilegiada para el acceso a los mercados del Asia-Pacífico.

Al respecto, rescatamos sólo algunas menciones del corpus discursivo analizado a los fines de ilustrar nuestra argumentación. En relación con la Alianza del Pacífico, ya en su primera participación como Presidente argentino, en la 49 Cumbre del MERCOSUR, Mauricio Macri afirmaba:

Y pienso también en nuestros socios de la Alianza del Pacífico, para capitalizar la dimensión bioceánica de nuestra región. Tenemos la necesidad de seguir acercando posiciones y aprovechar al máximo la suerte de estar tan cerca²⁰.

El intento de convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico duró todo su mandato; en junio del año 2016 Argentina solicitó y logró el status de “Estado observador” participando por primera vez en la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico realizada en Puerto Varas, Chile. En esa oportunidad el Presidente fue invitado como disertante a la III Cumbre Empresarial de la Alianza donde reiteró su interés en lograr la integración de ese espacio con el MERCOSUR.

Para el año 2019, aunque ese objetivo no se había alcanzado el por entonces Primer Mandatario seguía defendiendo que había que construir una “gran área económica latinoamericana, como lo hicimos en estos cuatro años en la convergencia con los países de Alianza del Pacífico”²¹. El objetivo se planteó de forma independiente a los costos y beneficios para nuestro país y obedeció más bien a una posición político-ideológica, tal como lo afirman Busso y Zelicovich (2016)²² para el caso concreto de la Argentina o Paikin y Perrota (2016) para el caso del MERCOSUR en su conjunto.

En lo que respecta al acuerdo con la Unión Europea -aspecto que no abordaremos aquí ya que es analizado en otra contribución de esta obra- cabe mencionar que también fue planteado de forma temprana como un objetivo prioritario de la política exterior en el marco del MERCOSUR:

La negociación con la Unión Europea es particularmente relevante y me alegra que todos hayamos coincidido en eso. Somos dos regiones complementarias y la Unión Europea es un destino natural para nuestras exportaciones. Nos permitirá impulsar no solo el comercio sino que también atraerá inversiones, tecnología y generará múltiples oportunidades de negocios²³.

En el momento de su despedida como Presidente, el acuerdo firmado en junio de 2019 fue precisamente reivindicado como uno de los principales logros de la gestión, en términos que identifican claramente la firma de este tipo de convenios con la idea de “modernización” de la economía del país. En sintonía con lo que plantean otros autores (Simonoff, 2020), se observa una mirada acrítica del proceso de globalización económica así como una subestimación de las consecuencias negativas sobre ciertos sectores productivos de los procesos de apertura económica:

19. Cabe recordar al respecto sus polémicas declaraciones en el marco del Foro Económico Mundial que se estaba desarrollando en Davos (2018): “Yo creo que la asociación entre el Mercosur y la Unión Europea es natural porque en Sudamérica todos somos descendientes de europeos” (Mauricio Macri, en Página 12, 28/02/2018)

20. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 49 Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 21 de diciembre de 2015 (s/p)

21. Palabras del presidente Mauricio Macri en la 55° Cumbre de Jefes de Estado y Estados Asociados del Mercosur, Bento Gonçalves, Brasil, 5 de diciembre de 2019.

22. Al respecto, las autoras plantean que: “Se ha explorado la celebración de nuevos acuerdos comerciales, que implican ya no sólo el abordaje de las desgravaciones arancelarias pendientes, sino también la agenda de integración profunda que AP comienza a forjar, a semejanza de otros acuerdos como el TPP, y que MERCOSUR no posee. Su adopción implicaría, claro está, una redefinición en cuanto al sustrato de desarrollo que ha promovido el MERCOSUR hasta la fecha. El costo parece ser elevado” (Busso y Zelicovich, 2016, p. 21)

23. Exposición del Presidente Mauricio Macri en la 51 Cumbre del MERCOSUR y Países Asociados, Brasilia, Brasil, 21 de diciembre de 2017.

Dejamos un Mercosur más fuerte, y dejamos acuerdos comerciales importantes, con la Unión Europea y otros países, que nos permitirán incorporarnos a la globalización con tiempo y una hoja de ruta clara. No perdamos eso²⁴.

Ahora bien, es importante destacar dos cuestiones adicionales. En primer lugar, que nunca fue un objetivo de Cambiemos abandonar el MERCOSUR²⁵ sino redefinirlo a favor de lo que entendía era su “modelo originario”²⁶; esto es, favorecer una integración al mundo vía la liberalización de las economías domésticas (lo que explica también el reiterado énfasis en simplificar/derogar los diversos mecanismos de control estatal desarrollados en los años anteriores). Esto no niega, sin embargo, que hubo momentos donde la integración tuvo poca prioridad en la agenda de política exterior, en especial durante el año 2016²⁷. En segundo lugar, que ese objetivo primario “encontró en Venezuela un rival significativo, ya sea en términos ideológicos como institucionales” (Ramos, 2018, p. 117). Es aquí donde la crítica a una integración “ideológica-política”; argumentación que reiteradamente se utilizó para calificar las políticas de integración de los gobiernos kirchneristas, encontró su límite. En efecto, la presidencia de Mauricio Macri -en sintonía con otros gobiernos de la región- adoptó una posición intransigente con respecto a la situación de Venezuela; esa postura derivaba necesariamente en la expulsión de este país del proceso de integración, tal como efectivamente sucedió.

Recordemos brevemente los momentos más significativos de ese proceso, que hunde sus raíces en el conflictivo mecanismo por el cual Venezuela se transformó en miembro pleno²⁸. Así, en julio de 2016 al momento de la finalización del mandato de la Presidencia Pro-Témpore (PPT) en manos de Uruguay se decidió no autorizar la asunción de Venezuela como nuevo estado a cargo de la PPT. Rompiendo además con una tradición que se remontaba a los inicios del MERCOSUR tampoco hubo en esa ocasión una Cumbre presidencial -de hecho, no la habría en todo ese año, hasta la mitad de 2017-. La Reunión de Cancilleres de los cuatro socios fundadores fue entonces la que tomó esa decisión -ya que no se dejó participar a la Canciller de Venezuela, Delcy Rodríguez- y Uruguay siguió siendo el Estado a cargo de la PPT. Los argumentos que justificaron la medida fueron de dos tipos: que en Venezuela no se cumplían los requisitos para calificar a su régimen político como democrático (Argentina y Paraguay, principalmente) o que Venezuela no respetaba los compromisos asumidos en el Protocolo de Adhesión firmado oportunamente (Brasil), en especial en lo que refiere a la internalización de la normativa mercosureña. Para agosto de ese mismo año en una nueva Reunión de Cancilleres los socios fundadores decidieron asumir de forma mancomunada la PPT, en un nuevo hecho inédito que no contaba con antecedentes ni argumentos jurídico-normativos. A su vez, se emitió una notificación a la Cancillería venezolana donde se le comunicó que contaba con sólo dos meses -y cuya fecha límite era el 1 de diciembre- para completar el proceso de incorporación a su derecho interno de la normativa del MERCOSUR.

Como es conocido, Venezuela incumplió ese plazo por lo cual el resto de los Estados fundadores decidió su suspensión, “cesando sus derechos como estado miembro”²⁹. Este proceso, que culminó recién en el año 2017, es el que habilitó, desde nuestra perspectiva, una revitalización del MERCOSUR.

24. Mensaje por cadena nacional del presidente Mauricio Macri, 6 de diciembre de 2019

25. Situación distinta a la planteada para el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que Argentina abandonaría en abril de 2019 mediante la denuncia de su tratado constitutivo, junto a otros siete países.

26. Al respecto, Simonoff (2021) sostiene que - aunque no se propuso abandonarlo sí se lo desvalorizó frente a otras opciones -Alianza del Pacífico- y se lo redujo a ser “puerta de entrada” para otros bloques y acuerdos (OMS plus).

27. Cabe destacar además que durante ese año se produjo el *impeachment* y destitución de Dilma Rousseff. A diferencia de lo sucedido en el año 2012 con el por entonces presidente de Paraguay, Fernando Lugo, en esta oportunidad la posición de Argentina fue la de “respetar el proceso institucional brasileño”, avalando así, en un hecho gravísimo, un nuevo “golpe blando” en la región (Míguez, 2020)

28. Para un análisis detallado, consultar a Comini y Bravlosky (2013)

29. En agosto de 2017, además, el Consejo del Mercado Común sanciona la Decisión 23/2017 por la cual se suspenden también las obligaciones de Venezuela como Estado parte; en otros términos: queda definitivamente fuera del MERCOSUR.

SUR en sintonía con los objetivos económico-comerciales del gobierno argentino, pero justamente en un momento en donde las restricciones externas volverían a pesar en la economía argentina³⁰.

En esta misma línea, y también en pos de “despolitizar” el proceso integracionista es que Argentina impulsó la derogación de la normativa -a nivel interno³¹- y suspensión del apoyo -a nivel regional- de las elecciones directas para la conformación del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur). Cabe recordar, en esta línea, las afirmaciones del por entonces Presidente argentino:

Ahí en el Mercosur nosotros nos equivocamos nuevamente, creo que el haber ido hacia nombrar diputados específicos del Parlasur es un gasto adicional en un momento donde se critica mucho por parte de la ciudadanía, el que tengamos cuidado con los gastos de la política. Con lo cual espero que también todos podamos desandar de eso³².

En esta línea, en abril de 2019, y por pedido del Presidente argentino, los socios fundadores acordaron firmar el “Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR” por el cual se suspendieron las elecciones directas. Se oficializaba así la aspiración del gobierno de acotar lo que entendía era una innecesaria “politización del proceso”³³.

Ahora bien, el énfasis en los aspectos económicos: ¿se tradujo en una revitalización de los vínculos comerciales intrazona? ¿atravesó durante estos años el MERCOSUR una etapa de profundización de la interdependencia regional? En el próximo apartado nos detenemos en esta cuestión analizando el comercio de nuestro país con sus socios regionales.

3.2. El comercio de Argentina con el MERCOSUR durante la etapa de Cambiemos

Como se puede deducir de la información que se presenta en los Cuadro 4 (exportaciones) y 5 (importaciones) durante la presidencia de Mauricio Macri el comercio argentino profundizó su tendencia a la “desmercosurización”, ya observada durante la 2da. Presidencia de Cristina Kirchner.

En este sentido, esto es particularmente claro en relación con las exportaciones: si hacia el 2015 las ventas argentinas a sus socios del MERCOSUR representaban el 24% de sus exportaciones totales, en el 2019 ese porcentaje había descendido al 19%. De los cuatro años completos del período macrista, sólo en el 2018 las exportaciones argentinas superaron la cifra del año inmediato anterior. Aun así, en términos de cantidades las exportaciones se incrementaron un 6% en relación al 2016; sin embargo, esa cifra que puede parecer significativa, es **47% menos** que el total de las exportaciones al MERCOSUR del año 2011, cuando se inició la última presidencia del ciclo kirchnerista, y un 9,3% menor a la cifra de 2015.

30. Esto es particularmente claro a partir del año 2018 cuando se interrumpe el financiamiento externo y el gobierno argentino se ve obligado a recurrir a un préstamo inédito de 57.100 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional, de los cuales se desembolsaron cerca de 44.000 millones. Aún así, el gobierno no lograría controlar las principales variables económicas.

31. Mediante el decreto 343/2019. Ese decreto fue luego declarado inconstitucional por las instancias judiciales argentinas; sin embargo, las elecciones de parlamentarios no se llevaron a cabo.

32. Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri durante el Encuentro de Presidentes de América del Sur, celebrado en Santiago de Chile, Chile, el 22 de marzo de 2019.

33. Al respecto, no podemos dejar de mencionar las palabras del presidente en la 53 Cumbre del MERCOSUR: “una vez más los invito a *dejar atrás cualquier improductivo debate existencial* y focalizar todos nuestros esfuerzos en modernizarlo” (las cursivas son nuestras). Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 53 Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, 18 de diciembre de 2018

Cuadro N 4

Argentina						
Comercio con los países del MERCOSUR - Exportaciones FOB 2015-2019						
	2015	2016	2017	2018	2019	Dif. 2016-19
Brasil	10100	9040	9326	11288	10386	+14,8 %
Paraguay	1055	983	1176	1257	1018	+3,5 %
Uruguay	1331	1162	1224	1267	1160	-0,1 %
Venezuela	1370	706				
Total MERCOSUR	13856	11891	11726	13812	12564	+6 %
% comercio exterior	24	20	20	22	19	-5 % (2015-19)

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

Por su parte, y en relación con las importaciones de los socios del MERCOSUR, sí se registra un incremento en lo que éstas representan en el comercio exterior total de la Argentina en la etapa 2015-2019 (aunque de sólo un 1%), más no en relación con las cantidades, que disminuyeron. Aquí se observan, de todas maneras, dos momentos claros: los primeros dos años de Cambiemos, donde las importaciones aumentaron en relación con el año inmediato anterior, proceso que se vincula en parte con el desmantelamiento de los controles al comercio exterior³⁴; y los últimos dos años, donde la recesión local afectó las compras efectuadas por nuestro país a los socios regionales. Esto es claro para el año 2019 donde se produjo un descenso de casi 34% en relación con 2018. Como puede observarse además en el Cuadro N 5 es el comercio con Brasil el que define las tendencias generales al concentrar del 80% al 90% (según el año) de las importaciones del MERCOSUR que realiza nuestro país.

Para finalizar entonces, lejos de representar una etapa de crecimiento de los vínculos comerciales intrazona los cuatro años de Cambiemos profundizaron una tendencia previa de disminución del comercio regional que, salvo coyunturas particulares, se mantuvo desde 2012. En resumidas cuentas: el nuevo ciclo de liberalización, lejos de producir los mismos efectos que durante los años 90 cuando el MERCOSUR se transformó en el principal socio comercial de casi todos -con excepción de Brasil- sus estados fundadores, en el período 2015-2019 provocó el efecto contrario, al menos para el caso argentino.

34. Aún así, y de acuerdo a lo planteado por el BID (2017) a nivel global las importaciones totales de Argentina se redujeron ese año cerca de un 2.8% como consecuencia de la caída en la actividad económica interna.

Cuadro N 5

Argentina						
Comercio con los países del MERCOSUR - Importaciones FOB 2015-2019						
	2015	2016	2017	2018	2019	Dif. 2016-19
Brasil	13138	13682	17990	15698	10159	-25,75 %
Paraguay	422	712	1105	2176	1647	+131,3 %
Uruguay	464	501	529	496	436	-12,98%
Venezuela	7	68				
Total MERCOSUR	14031	14964	19624	18370	12242	-18,2 %
% comercio exterior	23	26	29	28	24	+1 % (2015-19)

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

4. La Presidencia de Alberto Fernández

Como es conocido, en las elecciones presidenciales del año 2019 el intento reeleccionista de Mauricio Macri fue derrotado a manos de una novel coalición denominada Frente de Todos. Aunque el núcleo de este acuerdo estuvo conformado por las principales vertientes del justicialismo lo cierto es que involucró a una amplia diversidad de actores sociales y políticos³⁵, llevando como candidatos a Alberto Fernández para el cargo de Presidente y a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a vicepresidenta³⁶.

Aunque uno de los lemas más recordados de la campaña electoral fue “volvimos para ser mejores” (Dagatti y Gómez, 2020) lo cierto es que esta presidencia no representó una re-edición del ciclo kirchnerista 2003-2015. En este sentido, la situación política, económica y social del país, sus bases políticas y sociales y el contexto internacional impidieron³⁷ -en el caso de que así se hubiera intentado- un simple “retorno” a diciembre de 2015, cuando Cristina Fernández culminó su segundo mandato presidencial.

El recorrido que se inauguró el 10 de diciembre de 2019 fue así novedoso, aunque guardó ciertas resonancias respecto tanto a los años kirchneristas como al mandato inmediatamente anterior. Al igual que como hicimos en los apartados anteriores, nos vamos a detener aquí en dos aspectos: el discurso presidencial respecto al MERCOSUR, señalando transformaciones y continuidades y

35. Entre otros: Partido Justicialista, Unidad Ciudadana, Frente Renovador, Movimiento Evita, Proyecto Sur, Movimiento Nacional Alfonsínista, Partido Comunista, Partido Comunista-Congreso del Pueblo, Partido del Trabajo y del Pueblo, Somos, Nuevo Encuentro, Kolina, Partido de la Concertación FORJA y Unidad Socialista.

36. Para el análisis del proceso de conformación del Frente de Todos y del rol que le cupo a Cristina Fernández en la selección del candidato a Presidente consultar a Muller (2019) y Dagatti y Gomez (2020). Para indagar en torno a los problemas internos de la coalición, que no abordamos aquí, revisar Natanson (2021)

37. Por cuestiones de espacio no podemos detenernos en estos aspectos, que son desarrollados en otros capítulos de este volumen.

la evolución del intercambio comercial³⁸. Al respecto cabe recordar que analizamos sólo los dos primeros años del mandato de Alberto Fernández

4.1. El retorno de una concepción multidimensional de la integración

Con el nuevo presidente, el discurso vinculado a la política exterior de nuestro país volvió a girar a favor de una concepción más amplia de la integración regional, no sólo anclada en lo económico-comercial; asimismo, se revalorizó la centralidad del MERCOSUR en el proceso de inserción internacional de Argentina. Este giro ya quedó claro desde el mismo momento de la asunción presidencial y fue reforzado en la 1era Cumbre en la que el nuevo Presidente participó en representación de nuestro país:

Sentimos a América Latina como nuestro hogar común. Vamos a robustecer el Mercosur y la integración regional, en continuidad con el proceso iniciado en 1991 y potenciado a partir de 2003³⁹.

Queremos también que el Mercosur mire a sus propios integrantes y a sus propios pueblos, y que profundice una integración dinámica de su estructura en materia productiva, de garantía de inversiones, de compras públicas, de mejora de trámites aduaneros, de armonización de estándares laborales, sanitarios, ambientales y sociales. La integración bien entendida comienza por el hogar común⁴⁰.

La dimensión del Mercosur trasciende el ámbito económico y comercial, que tuvo en sus comienzos. Ahora abarca mucho más: el intercambio cultural, las políticas migratorias, la democracia y los derechos humanos, la integración física, la equidad racial, la promoción de la mujer, la lucha contra el crimen organizado, la ciudadanía social regional⁴¹.

La noción de “integración productiva”, presente en la segunda cita, remite inmediatamente a los discursos de Cristina Fernández en su último mandato, cuando se enfatizaba continuamente en este eje de discusión a los fines de profundizar la integración (Actis, 2015). Sin embargo, en el discurso de Alberto Fernández también se identifican elementos novedosos, en particular en relación con dos cuestiones: a) en la idea de avanzar en “una agenda sin exclusiones”, que se asemeja en parte a la agenda macrista en política exterior; en especial porque se plantea la posibilidad de seguir negociando acuerdos de libre comercio y/o aminorar el ritmo pero no detener ni retroceder en el acuerdo alcanzado con la Unión Europea⁴² y; b) en el reconocimiento de las demandas de los demás socios del MERCOSUR, que en esta etapa se definen por una orientación *librecambista* -pensemos en Jair Bolsonaro; Luis Lacalle Pou y Mario Abdo Benítez-. Así, el presidente argentino

38. Nuestro corpus se construyó aquí en base a 10 discursos emitidos en ocasión de: i-la asunción presidencial de Alberto Fernández; ii-las aperturas de Sesiones frente al Congreso Nacional durante los años 2020 y 2021; iii-los discursos emitidos durante las Cumbres de Jefes de Estado del MERCOSUR en el período bajo análisis (con un total de 4 discursos), iv-el discurso presidencial frente a la Asociación de Cámaras Americanas de Comercio de América Latina y el Caribe (AACCLA) en octubre de 2020; v-el discurso emitido al momento de cumplirse el aniversario número 30 del Tratado de Asunción (el 26 de marzo de 2021) y vi-el discurso enunciado por el Presidente argentino en relación con el acto de homenaje al ex presidente de Brasil José Sarney, con motivo del Día de la Amistad Argentina-Brasil, el 1 de diciembre de 2021

39. Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en su Acto de Asunción, en el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 2019.

40. Discurso del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, 01 de marzo de 2020.-

41. Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, por la 57 Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, desde la Residencia Presidencial de Olivos, 16 diciembre 2020

42. Al respecto, el Presidente argentino afirma en la 56 Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, aprovechando la presencia del Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borell: “Y le pido a mi amigo Josep Borrell que nos ayude a seguir adelante con el acuerdo iniciado con el Mercosur” (Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en videoconferencia desde la Residencia de Olivos, por la 56 Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, 2 de julio de 2020)

llega a afirmar que “no tengo derecho a frustrar la aspiración continental que tenemos de unirnos y crecer juntos, simplemente porque no pienso igual”⁴³. Es bajo esta lógica que Argentina accede a una revisión integral del Arancel Externo Común (AEC) con el objetivo de disminuirlo; si bien se logran algunos acuerdos, la rebaja no logra implementarse en el período bajo análisis.

Ahora bien, más allá de esta agenda que se plantea como ruptura respecto a la de la anterior gestión gubernamental -pero que de hecho guarda ciertas continuidades-, cabe destacar además el énfasis en nuevas temáticas, en especial en relación con el medio ambiente y la ecología, el desarrollo tecnológico vinculado a ciertos minerales como el litio, las energías renovables y la digitalización así como otros temas que fueron enunciados -no exhaustivamente- en la tercera cita transcrita en la página anterior. La pandemia de COVID-19⁴⁴ agregó además un elemento que se reiteraría en diversas intervenciones presidenciales: la necesidad de que la integración se base en la *solidaridad*.

En esta línea se podría plantear que el gobierno argentino intentó ampliar la agenda sin desjerarquizar y/o *congelar* los acuerdos económico-comerciales previos. Planteó, en todo caso “alcanzar un equilibrio de derechos y obligaciones, de conseguir aperturas de mercados relevantes sin asumir cargas imposibles de cumplir”⁴⁵.

Aún así, la posición argentina generó descontento en algunos de los socios mercosureños. Cabe recordar en este sentido la discusión con el Presidente del Uruguay, en la reunión desarrollada en homenaje a los 30 años de la firma del Tratado de Asunción. En esa ocasión el presidente argentino se vio en la obligación de afirmar que nuestro país no debía ser percibido como “una carga”:

Porque además una carga es algo que hace que a uno lo tiren de un barco, y lo más fácil es bajarse del barco, si es que esa carga pesa mucho. Así que lo que hago hincapié es que terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad, en un momento donde la unidad tanto nos importa. No queremos ser lastre de nadie, si somos un lastre que tomen otro barco, pero lastre no somos de nadie⁴⁶

Estas palabras, más allá de la disputa puntual, creemos que señalan claramente la encrucijada que atravesó -y aún atraviesa- el MERCOSUR; esto es, lo que parece la desarticulación de los intereses comunes que permitieron y sustentaron su desarrollo durante todos estos años, aún en contextos muy adversos.

43. Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en videoconferencia desde la Residencia de Olivos, por la 56 Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, 2 de julio de 2020

44. Lejos de constituir una mera mención, cabe recordar que la pandemia asociada a la expansión de un nuevo virus que se desató entre finales de 2019 y principios de 2020 tuvo alcances globales y sus efectos se extienden hasta la actualidad -y probablemente por varios años en el futuro-. En relación con nuestro país, alteraron radicalmente la agenda de gobierno delineada en el 1er discurso emitido por el novel presidente en diciembre de 2019. Los dos años que consideramos en este análisis están definidos por el desarrollo de la pandemia que, al momento de la escritura de este artículo (agosto de 2022), ocasionó ya más de 6 millones de muertes, de las cuales casi 130 mil sucedieron en Argentina.

45. En el discurso emitido en ocasión de la 57 Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del Mercosur es donde queda más clara la posición argentina con respecto a estas cuestiones. Además del fragmento citado se destacan las siguientes palabras: “Vemos que existen negociaciones que deben ser analizadas cuidadosamente para determinar su verdadera valía, buscando reciprocidad para culminar esos procesos. Argentina está plenamente involucrada con nuestra agenda de relaciones externas y tiene expectativas de que ciertos acuerdos significativos puedan finalmente cerrarse, se trata de firmar instrumentos realistas, posibles y que representen oportunidades concretas para mejorar nuestro perfil productivo y exportador, que ayuden a mejorar la competitividad sin afectar nuestro empleo. Dicho de otro modo: un desafío múltiple y que no se debe abordar desde una retórica binaria” (Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, por la 57 Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, desde la Residencia Presidencial de Olivos, 16 diciembre 2020)

46. Palabras de despedida del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en el marco de la reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR al cumplirse 30 años de su creación, en el Museo de la Casa Rosada, Argentina, 26 marzo de 2021

Por otro lado, y en lo que también destaca como una continuidad respecto a la gestión anterior, Argentina no intentó revertir la suspensión de Venezuela del MERCOSUR.

Veamos ahora lo que sucedió con el aspecto comercial durante esta etapa.

4.2. El comercio intrazona bajo la presidencia de Alberto Fernández

Si bien no lo desarrollamos en este trabajo, es importante situar la evolución del comercio intrazona durante los años 2020-2021 en un contexto de pandemia que afectó las corrientes comerciales globales, no sólo del MERCOSUR. Como se puede observar en los Cuadro 6 y 7 esto es particularmente claro para el año 2020, cuando el nuevo virus - SARS-CoV-2- se expandió a nivel global y se declararon cuarentenas extensas y rígidas en un número importante de países, inclusive la Argentina.

En el caso del comercio con el MERCOSUR, las exportaciones argentinas se redujeron un poco más del 20%; el impacto sobre las importaciones fue menor, con un número cercano al 8%. Hay que situar esta disminución, sin embargo, en un contexto económico previamente recesivo⁴⁷ y profundizado a niveles insospechados cuando la pandemia llegó a nuestro país- que hace difícil dilucidar cuánto de la reducción del comercio se debió al COVID 19 y cuanto a la tendencia estructural que se observa desde el año 2011 en adelante.

Cuadro N 6

Argentina					
Comercio con los países del MERCOSUR - Exportaciones FOB 2019-2021					
	2019	2020	2021	Dif. 2019-21	Dif. 2011-21
Brasil	10386	7942	11768	+13 %	-32 %
Paraguay	1018	876	1293	+27 %	-5 %
Uruguay	1160	1077	1367	+18 %	-33 %
Venezuela	0				
Total MERCOSUR	12564	9895	14428	+15 %	-36 %
% comercio exterior	19	18	18	-1 %	-10 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

En este sentido, el año 2021 muestra una recuperación; relativamente modesta en el caso de las exportaciones (+15%) y más sustancial en el campo de las importaciones (+30%). Aún así esa recuperación se ubica muy lejos de los mejores años del MERCOSUR, a finales de los 90. Sin llegar a esa situación excepcional⁴⁸, basta con comparar el comercio de la Argentina con sus socios mercosu-

47.El PBI de la Argentina se redujo 2,1% en 2019 y 9,9% en 2020.

48. Por caso, en 1998 las exportaciones argentinas al MERCOSUR representaron el 35% de las exportaciones totales de nuestro país (Ramos, 2013)

reños desde el año 2011 hasta la actualidad: a lo largo de la última década nuestro país disminuyó más de 10 puntos porcentuales sus ventas al MERCOSUR (ver Cuadro 6) y cerca de 7 puntos en el caso de las compras (ver Cuadro 7)

Cuadro N 7

Argentina					
Comercio con los países del MERCOSUR - Importaciones FOB 2019-2021					
	2019	2020	2021	Dif. 2019-21	Dif. 2011-21
Brasil	10159	8685	12442	+22 %	-44 %
Paraguay	1647	2217	2914	+77 %	+82%
Uruguay	436	375	565	+30 %	-12 %
Venezuela	0				
Total MERCOSUR	12242	11277	15921	+30 %	-32 %
% comercio exterior	24	26	25	+1 %	-7 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible del INDEC

Como planteábamos en el apartado anterior, estas cifras indican una lenta pero persistente “desmercosurización” del comercio exterior argentino; en otras palabras: de una desintegración de los vínculos económico-comerciales trabajosamente contruidos desde la firma del Tratado de Asunción. La disminución de la interdependencia regional parece ser independiente de los cambios de gobierno y aún del énfasis que Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández otorgaron a determinados y disímiles aspectos de la integración regional.

En síntesis y resumiendo lo expuesto en este segmento: las políticas de integración frente al MERCOSUR de Alberto Fernández se plantearon reformas de aspectos particularmente irritantes para el campo discursivo del kirchnerismo, pero no avanzaron en una reestructuración que vaya más allá del discurso político. Quizás la continuidad de tendencias más profundas en el campo económico-comercial nos ayude a entender esta situación

Conclusiones

De acuerdo a lo desarrollado a lo largo del capítulo la política exterior argentina frente al MERCOSUR experimentó algunos cambios relevantes a lo largo del período 2014-2021. En los términos de Lasagna (1995), sin embargo, creemos que se trata más de reformas y de ajustes que de reestructuraciones, con la salvedad quizás de algunos aspectos de la presidencia de Mauricio Macri.

En relación con los dos últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández la noción de ajuste es la que creemos se adecua mejor para explicar las modificaciones puntuales en materia de políticas de integración llevadas a cabo durante los años 2014 y 2015, siempre en un marco definido por una concepción amplia de la integración, multidimensional y vinculada a nociones autonómicas de política exterior. El dato más significativo es la menor relevancia del MERCOSUR en el discurso político de Cristina Fernández -y cierta distancia en relación con Brasil- en un contexto signado por mayores restricciones externas e internas. En términos económico-comerciales el proceso de integración profundizó durante estos años la caída en los volúmenes y porcentajes de comercio intrazona.

La presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), por su parte, creemos que se planteó una reestructuración de la política exterior argentina; sin embargo, en lo que respecta al MERCOSUR ésta fue limitada. En este sentido, Cambiemos nunca formuló explícitamente el abandono del proceso; por el contrario, fue variando de un menor a un mayor interés a lo largo de su mandato, en especial a medida que se aproximaba la posibilidad real de firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y el escenario internacional se tornaba más incierto. Cabe mencionar, de todas maneras, que Mauricio Macri sí abonó a favor de una nueva hegemonía de la concepción *librecambista* de la integración rescatando tanto “el espíritu original” del Tratado de Asunción como la experiencia contemporánea de la Alianza del Pacífico. También cabe destacar que apoyó y tomó decisiones significativas que implicaron retroceder varios casilleros en relación con la integración multidimensional sostenida por el kirchnerismo -suspensión de Venezuela; suspensión de las elecciones directas de parlamentarios para el PARLASUR- tanto a nivel subregional como sudamericano, en este caso ligado al abandono de UNASUR. En tanto reformas, fueron significativas, pero entendemos que no se tradujeron en un cambio *fundamental* de los lineamientos de política exterior. Argentina siguió dentro del MERCOSUR -aunque éste ahora se planteara como más flexible- y el comercio, inclusive, se incrementó durante la mejor etapa del macrismo. A mediano plazo, sin embargo, la tendencia de menor interdependencia regional volvió a imponerse, justo en el momento en que se producía un nuevo recambio presidencial.

La presidencia de Alberto Fernández todavía se encuentra en curso por lo cual es complejo realizar un balance. Sin embargo, cabe recuperar que las políticas de integración cambiaron en términos discursivos en relación con la etapa macrista, pero que las transformaciones son menores si atendemos a medidas políticas concretas. En este sentido, Argentina no denunció el acuerdo con la UE, no abogó por una reinserción de Venezuela al MERCOSUR y no llevó a cabo elecciones directas para parlamentarios del PARLASUR. Aún así, la voz presidencial a favor de la multidimensionalidad volvió a escucharse, así como la advertencia en torno a las consecuencias de ciertos procesos de liberalización no evaluados de forma suficiente. Quizás sea necesario un cambio en el contexto regional para atender a reformas más profundas en este ámbito.

En este marco, no podemos dejar de mencionar antes de finalizar nuestra contribución la sistemática disminución del comercio intrarregional; los factores estructurales parecen aquí imponerse más allá de las derivas ideológicas de los discursos presidenciales.

Referencias Bibliográficas

- Actis, E.; Busso, A.; Calderón, E. y Zelicovich, J. (2017), De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 125, enero-junio, (pp. 48-70). Recuperado de: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/56>
- Actis, E. (2015), La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”, *Revista Estudos Internacionais*, PUC/Minas, Vol. 3, N° 1, (pp.

27-44). Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/53480>

- BID (2014), *Informe MERCOSUR N 19*. Segundo semestre 2013-Primer semestre 2014, Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17527/informe-mercosur-no-19-2013-2014-segundo-semestre-2013-primer-semestre-2014>
- BID (2015), *Informe MERCOSUR N 20*. Segundo semestre 2014-Primer semestre 2015, Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-ndeg-20-2014-2015-segundo-semestre-2014-primer-semestre-2015>
- BID (2016), *Informe MERCOSUR N 21*. Segundo semestre 2015-Primer semestre 2016, Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15672/informe-mercosur-no-21-2015-2016-segundo-semestre-2015-primer-semestre-2016>
- BID (2017), *Informe MERCOSUR N 22: renovando la integración*, Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-no-22-renovando-la-integracion>
- Botto, M. (2015), América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR, *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 11, núm. 21, enero-mayo, (pp. 9-38). Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/confinés/v11n21/v11n21a2.pdf>
- Briceño Ruiz, J. (2019), Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. En J. Briceño Ruiz y E. Viera Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina*, Colombia, Universidad Cooperativa de Colombia, (pp. 21-68). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/336722211_Estado_mercado_y_el_modelo_economico_de_la_integracion_regional_en_America_Latina_Los_casos_del_Mercosur_y_la_Alianza_del_Pacifico
- Busso, A.; Actis, E. y Novello, R. (2017), La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China, en A. Busso (coord), *Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda*. Tomo II, Rosario: UNR, (pp. 11-51). Recuperado de: https://www.academia.edu/34021745/La_geometria_C3%ADa_de_la_Pol%C3%ADtica_Exterior_Argentina_1989_2015_Fin_del_dise%C3%B1o_triangular_e_irrupci%C3%B3n_de_un_nuevo_v%C3%A9rtice_las_relaciones_con_Estados_Unidos_Brasil_y_China
- Busso, A. y Zelicovich, J. (2016), El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?, en *Coyuntura Austral*, v.7, n.37, Porto Alegre, ago./set. 2016, (pp.17-24). Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/61003>
- Busso, A. (2016), Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?, *Relaciones Internacionales* n° 50/2016, (pp.143-170). Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>
- Castaño, F. (2017), La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri, VIII Encuentro del CERPI – VI Jornada del CENSUD, IRI-UNLP, La Plata. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64890/Documento_completo__pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comini, N. y Bravlosky, N. (2013), De puentes y precipicios: la ampliación del MERCOSUR como propuesta alternativa estratégica de Uruguay, *Documentos CIDOB América Latina* 37, mayo, (pp. 1-16). Recuperado de: https://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/de_puentes_y_precipicios_la_ampliacion_del_mercosur_como_propuesta_alternativa_estrategica_de_uruguay
- Dagatti, M. y Gómez Triben, M. (2020); Como la cigarra. Imagen, espectáculo y narración en la campaña presidencial de Todos (Argentina, 2019), *deSignis*, vol. 33, julio, (pp. 179-203). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/6060/606064829013/html/>
- Frenkel, A. y Azzi, D. (2017), ¿Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil, *6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*, Belo Horizonte, Brasil. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/328008649_Cambio_y_ajuste_la_politica_exterior_de_Argentina_y_Brasil_en_un_mundo_en_transicion_2015-2017
- Giusto, P. (2017), La apuesta de Macri por el relanzamiento del MERCOSUR, *Análisis y Perspectivas*, N 9, diciembre, Chile: Konrad Adenauer. Recuperado de: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_51596_1.pdf/1c59e080-26ea-7965-0cfa-7e931e90036d?version=1.0&t=1539647883240
- Iglesias, E. y Lucca J. B. (comp), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, Argentina: UNR Editora

- Lasagna, M. (1995) "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior" *Revista Estudios Internacionales*, Santiago, n° 111, (pp. 387-409).
- Miguez, M. C. (2020), De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina, *Revista Sudamérica*, N° 13, diciembre 2020, (pp. 80-110). Recuperado de: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4659>
- Morasso, C. (2016), La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 123, enero-junio, (pp. 3-22). Recuperado de: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/66>
- Muller, A. (2019); Fernández+Fernández: ¿de la izquierda al centro?. Una nota breve, Documento de Trabajo CESPA N 56, octubre, Facultad de Ciencias Económicas: UBA.
- Natanson, J. (2021), Las batallas de Alberto Fernández, *Nueva Sociedad* No 292, marzo-abril (pp.4-11). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/las-batallas-de-alberto-fernandez/>
- Paikin, D. (2012), La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista, *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, (pp. 139-158) jul./dez. Recuperado de: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/Perspectivas-D.-Paikin.pdf>
- Paikin, D. y Perrotta, D. (2016), La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXII, N° 34/Junio, (pp.67-101). Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3542>
- Ramos, H. (2018), ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina, en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(2), (pp. 103-127). Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482018000200103
- Ramos, H. (2013); "La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006); Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, inédita.
- Rivas, E. (comp. y org.) (2019a). *Los abrazos. Discursos presidenciales de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Estrella de Piedra.
- Rivas, E. (comp. y org.) (2019b). *El relato. Discursos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Estrella de Piedra
- Simonoff, A. (2012), Seis claves explicativas para la política exterior argentina durante el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011), *VI Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40986/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Simonoff, A. (2020), Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 68. (pp.1-18). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/509/50964360004/>
- Simonoff, A. (2021), MERCOSUR como política exterior argentina y sus desafíos actuales, *Lua Nova*, São Paulo, 112 (pp. 123-146). Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14565/pr.14565.pdf
- Varesi, G. (2019), Política exterior, proyectos e integración en los gobiernos kirchneristas (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 129, junio, (pp. 41-58). Recuperado de: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/15>
- Vommaro, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI

Discursos

- Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández durante la comida ofrecida en su honor por el Señor Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, en el Gran Hotel Cochabamba, Cochabamba, Bolivia. 18/07/2012
- Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el Plenario de la Cumbre del MERCOSUR, Brasilia, Brasil, 17/07/2015

- Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 49 Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 21 de diciembre de 2015
- Palabras del Presidente Mauricio Macri en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, Chile, 30 de junio de 2016
- Exposición del Presidente Mauricio Macri en la apertura del Foro Económico Mundial sobre América Latina, Córdoba, Argentina, 6 de abril de 2017
- Exposición del Presidente Mauricio Macri en la 51 Cumbre del MERCOSUR y Países Asociados, Brasilia, Brasil, 21 de diciembre de 2017.
- Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 53 Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, 18 de diciembre de 2018.
- Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri durante el Encuentro de Presidentes de América del Sur, celebrado en Santiago de Chile, Chile, el 22 de marzo de 2019
- Mensaje por cadena nacional del presidente Mauricio Macri, 6 de diciembre de 2019
- Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en su Acto de Asunción, en el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 2019.
- Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, 01 de marzo de 2020
- Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en videoconferencia desde la Residencia de Olivos, por la 56 Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, 2 de Julio de 2020.-
- Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, por la 57 Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, desde la Residencia Presidencial de Olivos, 16 diciembre 2020
- Palabras de despedida del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en el marco de la reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR al cumplirse 30 años de su creación, en el Museo de la Casa Rosada, Argentina, 26 marzo de 2021

Capítulo 4

Política exterior argentina y relaciones con Estados Unidos en los últimos 10 años

Anabella Busso

Política exterior argentina y relaciones con Estados Unidos en los últimos 10 años

Anabella Busso

En este capítulo analizamos los vínculos de Argentina con Estados Unidos entre 2014 y 2022. Dicha tarea incluye los dos últimos años de la gestión de Cristina Fernández, la totalidad del gobierno de Mauricio Macri y los tres primeros años del gobierno de Alberto Fernández. Debido a la extensión del período bajo análisis nos concentraremos en identificar y analizar las principales peculiaridades que adquirió la relación bajo cada una de las presidencias, y no en la descripción de los hechos que conformaron la agenda bilateral, sin que ello signifique desconocer la importancia de los mismos como parte de la base empírica a partir de la cual caracterizamos a cada gobierno.

Nuestro análisis sobre política exterior (PE) se sustenta en aquellas corrientes que la conciben desde una perspectiva ‘intermística’ o propia de los enfoques ‘interactivos’ (Rosenau, 1967; Putnam, 1988) lo que implica incluir tanto las condicionalidades domésticas como sistémicas que la delimitan, así como el contexto en el que los hechos acontecen. En consecuencia, entendemos que cuestiones como las preferencias¹ presidenciales sobre temas como el modelo de desarrollo nacional y la inserción internacional² influyen sobre el diseño de la PE e interactúan con las condicionalidades sistémicas al momento de su ejecución. Desde esta perspectiva la PE puede ser definida en los términos de Lasagna quien considera

que la orientación del régimen refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo ellos se relacionan con los intereses externos e internos del Estado. Por otro, refleja la coalición de intereses sociales, económicos y políticos asociados al régimen. La premisa teórica de este concepto es que un grupo o coalición dirigente deja su impronta tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la naturaleza de la reacción del Estado ante estímulos internacionales. Esto último se refleja en el estilo diplomático que adopta un régimen (Lasagna, 1996, p. 54-55).

Debido a que en este caso la dimensión sistémica incluye, entre otros factores, a un actor muy poderoso como Estados Unidos, también adquieren relevancia las preferencias manifestadas por los presidentes estadounidenses aunque, claro está, éstas son sólo una expresión de los múltiples forcejeos domésticos que involucran intereses y valores de actores privados y públicos, que se manifiestan en las disputas al interior del Congreso y en las diferencias entre las diversas agencias del poder Ejecutivo estadounidense. Finalmente subrayamos que, si bien Estados Unidos transita por

1. De acuerdo a Merke (2019, p. 1), quien recupera los aportes que Moravcsik realizó en su artículo “Taking Preferences Seriously”, *International Organization*, 51(4), las preferencias en PE se vinculan con las identidades y los valores o principios que representa la coalición política que llega al poder. Estas también se enlazan con los intereses materiales (económicos) que dicho gobierno o coalición representa. Asimismo, otro factor relevante es el cómo (la forma) en que estas preferencias se articulan dentro de una coalición a través de los partidos políticos, los legisladores, los sindicatos, las cámaras, los intelectuales y las organizaciones de base, entre otros actores.

2. Entendemos por modelo de desarrollo a una determinada estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras, productiva y social, y de la inserción internacional del país (Busso, 2016a). Por otra parte, de acuerdo a Lorenzini (2007) la estrategia de inserción internacional constituye la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos que un Estado implementa para relacionarse internacionalmente. Dicha elección, desde nuestra perspectiva, siempre se interrelaciona con los problemas, necesidades e intereses nacionales ligados al modelo de desarrollo en un contexto determinado.

una crisis relativa de hegemonía desde hace varias décadas, situación que se ha hecho más evidente en el siglo XXI, las asimetrías de poder tanto con América Latina en general como con Argentina en particular se mantienen de manera muy significativa. Esto implica que Washington aún conserva poder para influenciar distintas dimensiones de la acción externa argentina (política, económica, estratégica, judicial, cultural, entre otras). Consecuentemente, aunque no podamos abordarlas en este trabajo, metodológicamente es recomendable no olvidar que dichas condicionalidades pueden impactar de manera directa e indirecta en diversas áreas.

Partiendo entonces del juego entre condicionalidades internas e internacionales proponemos a modo de conjetura inicial que la dinámica del vínculo entre Argentina y Estados Unidos en la etapa 2014/2022 se ha visto afectada desde el escenario doméstico por las modificaciones en las preferencias económicas y políticas (desarrollo e inserción) de los tres gobiernos bajo análisis y desde el escenario internacional por las preferencias de los gobiernos estadounidenses y las condiciones del liderazgo de Washington (ascenso/descenso). Empíricamente, el impacto sobre la agenda bilateral es múltiple, pero temas como la deuda externa, la incorporación de la variable judicial como instrumento de PE y la evolución de los perfiles ideológicos predominantes (entre ellos las derechas extremas) la han cruzado de manera progresiva.

A los efectos de desarrollar esta afirmación dedicaremos un apartado a cada uno de los tres gobiernos presentando tanto las preferencias locales como las de Estados Unidos y su impacto sobre los temas de agenda arriba mencionados y, cerraremos con unas breves reflexiones finales. Las líneas conceptuales que enmarcan y explican la selección de preferencias diferentes tanto de los gobiernos argentinos como estadounidenses serán explicitadas en cada caso a lo largo del texto.

1- Los últimos años del gobierno de Cristina Fernández y los vínculos con Estados Unidos. Un intento autonómico

Los vínculos de Argentina con Estados Unidos durante los dos últimos años de gestión de Cristina Fernández muestran una tensión creciente entre ambos gobiernos. Para su análisis, y en concordancia con lo planteado en la introducción, abordamos primero las preferencias de PE del gobierno argentino, luego las de la administración Obama y, en tercer lugar, analizamos los hechos de mayor impacto en las relaciones bilaterales como el caso de la negociación con los *holdouts*.

1-a Las preferencias de Cristina Fernández

Las preferencias de los gobiernos kirchneristas en general, incluidos los dos últimos años de la gestión de Cristina Fernández, se relacionan con una tradición que valora un modelo económico inscripto en el neodesarrollismo³ y asocia la inserción internacional del país con una PE lo más autónoma 'posible'. Con esta última aclaración intentamos destacar que esas preferencias tienen

3. El neodesarrollismo –también conocido como neoestructuralismo– puede caracterizarse entonces como un conjunto de políticas públicas que apuntan a eliminar o compensar, a través de la intervención del Estado, las fallas del mercado, ejerciendo aquel un papel de promotor de las actividades productivas. Esta corriente, como tercer discurso entre la ortodoxia y la heterodoxia tradicional, sostiene la regulación de los movimientos de capital, del tipo de cambio, de la política comercial y de la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que sea propicio a la formación de capital y a la adquisición de ventajas competitivas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes (Bresser Pereira, 2007 y Bielchowsky, 2009, citados por Actis, Lorenzini, Zelicovich, 2016, p.113).

una base ideacional, pero también un contenido pragmático que impacta sobre la conformación de la agenda bilateral y sobre la forma de afrontarla de acuerdo al contexto político predominante. En consonancia con lo anterior, los vínculos con Estados Unidos fueron cavilados en el marco de la tradición latinoamericana que Russell y Tokatlian (2013) denominaron ‘lógica de la autonomía’⁴.

Estos supuestos conllevan pensar la PE como una política pública vinculada al desarrollo científico-tecnológico; la diversificación de vínculos; el respeto al multilateralismo; la búsqueda de un orden internacional más equitativo y regulado donde los grandes poderes encuentren un límite a sus acciones y el convencimiento de que trabajar en esta dirección y obtener algún resultado sólo es posible desde una perspectiva regional. La idea de ‘patria grande’ es esencial al proyecto y a la narrativa destinada a imprimir una orientación de sentido.

Es por ello que en trabajos anteriores (Busso, 2019a) hemos señalado que, aunque no exista un discurso específico donde Cristina Fernández mencione a determinados autores, sus preferencias en PE se enmarcan en el entendimiento que los países se construyen de ‘adentro hacia afuera’, que este es el camino para una inserción internacional exitosa y que los objetivos de la PE también deben atender la satisfacción de las demandas domésticas y no sólo las exigencias de los actores sistémicos más poderosos.

Esta manera de pensar la PE tiene una ligazón fuerte con la tradición desarrollista y unos de los conceptos que aporta claridad al respecto es el de ‘densidad nacional’ de Aldo Ferrer (2010). Su mirada, tiene dos particularidades a destacar. Una es la defensa de una inserción basada en múltiples variables domésticas (políticas, económicas, sociales, científico-tecnológicas, etc.) que deben articularse entre sí y cuya importancia es equiparable. Como corolario de su obra podemos inferir que los gobiernos deben orientarse hacia la consolidación de la ‘densidad nacional’ y para ello es esencial gestionar y cuidar de manera conjunta la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y las políticas propicias al desarrollo económico (Ferrer, 2010). La otra particularidad consiste en el señalamiento del camino. Para Ferrer la única manera de enfrentar con éxito las oportunidades y los desafíos internacionales es a través de la mencionada ‘densidad nacional’ y, por ello, el trayecto para construir una inserción adecuada es siempre de ‘adentro hacia afuera’ (Busso, 2019a).

1-b Los cambios en las preferencias de Barack Obama y su impacto sobre la agenda regional y bilateral

Temporalmente, los gobiernos de Cristina Fernández coincidieron con el fin de la administración Bush (hijo) y las dos de Barack Obama. En este marco entendemos que el gobierno demócrata sufrió a la largo de los años modificaciones en sus preferencias políticas y económicas lo que se hizo visible en el segundo mandato, afectando la posibilidad de encontrar coincidencias significativas con los intereses del gobierno argentino.

4. La lógica de la autonomía ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas. Sus fines son: el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de EEUU; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo; la apelación al derecho; el recurso a los organismos internacionales, y el empleo de modalidades de *soft power*. Además de estos elementos, que operan como ejes centrales de la PE, la lógica de la autonomía ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región, en su ‘autoafirmación’ (*self-assertion*) y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana (Russell y Tokatlian, 2013, p. 161-162).

Las preferencias iniciales de la PE de Obama estaban vinculadas a su propia historia de vida y a la situación que transitaba su país cuando asumió la presidencia. En este contexto el presidente entendía que Estados Unidos había perdido prestigio internacional por varios motivos: su conducta unilateral y poco transparente en la guerra contra el terrorismo, la crisis especulativa producida por el sector financiero transnacional cuya desregulación había sido habilitada por las administraciones Reagan y Clinton, las prácticas de *nationbuilding* de los neoconservadores, el creciente enfrentamiento entre las tradiciones conservadoras y neoconservadoras vs la tradición liberal⁵ (Garton Ash, 2008), entre otros. En este marco planteó la necesidad de recuperar el prestigio y, de esta manera, recobrar el liderazgo estadounidense a través del multilateralismo, la priorización de la diplomacia –incluyendo en ese camino el diálogo con los enemigos–, la disposición a ‘convivir’ con los gobiernos latinoamericanos del giro a la izquierda, el reconocimiento de la crisis climática y su proyección personal como un líder global. La condición de ser el primer presidente afroamericano en la historia estadounidense tuvo un peso simbólico relevante. Internamente, creyó que la política debía alcanzar consensos bipartidistas, pero fracasó en tanto no entendió que el partido republicano se había corrido cada vez más hacia la derecha (de hecho, a poco de ganar Obama cobijó en su seno al *Tea Party*) y que no tenía vocación de negociar nada en el ámbito del Congreso. Los indicios de un renacer del supremacismo blanco y formas de derecha extrema estuvieron presentes desde entonces.

En la práctica tanto los temas nacionales como internacionales con impacto interno ampliaron la influencia de los condicionantes domésticos en el diseño y ejecución de la PE. La crisis económica-financiera de 2008 y el abordaje de las guerras en Afganistán e Irak ocuparon la atención del presidente Obama en sus primeros años en la Casa Blanca. Si bien visto desde nuestros días se le critica con bastante énfasis que sus políticas de rescate económico estuvieron mucho más focalizadas en salvar a los bancos (la famosa expresión ‘demasiado grandes para caer’ lo demuestra) y que no alteró la relación del *establishment* político con el *establishment* financiero de *Wall Street* permitiendo que la inequidad en la distribución del ingreso continuara, también es verdad que su política partió del principio que la salida de la crisis no era factible sin un involucramiento activo del Estado, recuperando un mínimo de tradición neokeynesiana. Además, en términos de los vínculos con Latinoamérica planteó ‘un nuevo comienzo’ (Vásquez, 2009)⁶, condenó inicialmente el golpe de Estado en Honduras y, como ya dijimos, convivió con los gobiernos de la ‘marea rosa’.

Muchas de estas preferencias se modificaron a lo largo de su segundo mandato e impactaron sobre los vínculos con Latinoamérica en general y con Argentina en particular. En primer lugar, no obstante la crisis financiera del 2008 Obama finalizó siendo un gran defensor de la globalización neoliberal, a pesar de las consecuencias negativas que ésta había generado sobre las sociedades periféricas y sobre buena parte de las clases media y baja de Estados Unidos. En este contexto y ante el aletargamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), aceleró la dinámica del libre comercio fomentando las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, conocido como TPP (*Trans-Pacific Partnership*) por su sigla en inglés y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Esto sumado a la decisión de privilegiar el Asia-Pacífico como centro de la PE estadounidense presionó sobre las modalidades

5. De Acuerdo a Garton Ash (2008) en la campaña electoral de 2008 Estados Unidos ya llevaba años envuelto en una guerra civil de características culturales que enfrentaba a liberales y conservadores. Para este autor la llegada de Obama al poder, o sea el triunfo del enfoque liberal tal como se lo entiende en Estados Unidos, no significaba la desaparición de la guerra cultural, pero sí el principio del fin. Sin embargo, destaca que la pacificación de ese conflicto se alcanzará cuando puedan coexistir en una misma sociedad en forma consensuada y pacífica sistemas de valores y estilos de vida diferentes, con arreglo a las directrices que ejerció el liberalismo clásico de Locke y otros, y que tanta influencia ejercieron sobre los Padres Fundadores de ese país. Como lo demuestran los hechos hasta el presente esto no ocurrió, sino que empeoró.

6. En abril de 2009, en el marco de la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, el mandatario estadounidense aseguró que “no se trata de hablar por hablar”, pero advirtió que “hay un largo trecho que recorrer para superar décadas de desconfianza”. Llamó a sus colegas americanos a no “ser prisioneros de desacuerdos pasados”. “Vine a debatir el futuro” y ofreció “un nuevo comienzo a Cuba” (Vásquez, 2009).

de integración de Latinoamérica y cambió negativamente el estatus político del vínculo con varias naciones (con excepción de Cuba con quien lo mejoró). Esto también incentivó la incorporación de la variable judicial en el marco de la política regional (*lawfare*)⁷, los escándalos de espionaje generados por la inteligencia estadounidense⁸ y la asignación creciente de tareas políticas a favor de los intereses estadounidenses en terceros estados a organizaciones no gubernamentales.⁹

Algunos ejemplos del impacto sobre la agenda regional provenientes del cambio de preferencias del presidente Obama los podemos observar en: a- la modificación de la tipificación de Venezuela como un país que no significaba una amenaza a la seguridad nacional para Estados Unidos a uno que sí lo era; b- el cambio entorno a una visión amplia sobre los modelos de integración regional a una de apoyo exclusivo a la Alianza del Pacífico como tipo ideal de integración, lo que ponía en evidencia la predisposición de la administración Obama para fortalecer el enfoque neoliberal en América Latina en desmedro de los enfoques neo-desarrollistas, proyectando una sombra sobre la consolidación de la UNASUR y una lectura poco optimista sobre el Mercosur, ambos espacios de inserción prioritarios de la Argentina; c- el rol pasivo del gobierno estadounidense frente al *impeachment* a Dilma Rousseff (pocos días después de acontecido Obama declaró: “Brasil tiene una democracia madura, va a superar la crisis y salir fortalecido”) en abril de 2016 considerado por muchos otros gobiernos como un golpe blando¹⁰; d- el giro de una postura dialoguista con los gobiernos del giro a la izquierda hacia la preferencia por gobiernos de centro derecha y derecha.

Si bien todos los temas anteriores tuvieron impacto sobre las relaciones con nuestro país, destacamos dos modificaciones específicamente aplicadas al gobierno kirchnerista: la nominación en 2014 del empresario Noah Bryson Mamet como embajador en Argentina quien claramente representaba intereses económicos y manifestaba una preferencia por la oposición política al gobierno

7. De acuerdo al Diccionario Collins existen dos definiciones de *lawfare*. Una lo describe como el uso estratégico de los procedimientos legales para intimidar u obstaculizar a un oponente, otra como el uso de la ley por parte de un país contra sus enemigos, especialmente desafiando la legalidad de la política militar o exterior. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/lawfare>

Por otra parte, desde una perspectiva política y tomando en cuenta los antecedentes teóricos que vinculan al concepto de *lawfare* con la idea de continuar la guerra por otros medios, es decir dejar la contrainsurgencia y los golpes de Estado tradicionales y reemplazarlos por la judicialización, adquiere relevancia la injerencia de Estados Unidos en los países latinoamericanos a través de la imposición e instrumentalización de marcos legales, la intromisión en las distintas arquitecturas legales nacionales, a lo cual se suman el rol de los medios de comunicación concentrados y las nuevas tecnologías de la comunicación (Romano, 2022). Estados Unidos desarrolló el programa *Bridges* como parte de los programas de asesoramiento impartidos por el gobierno a miembros del sector judicial de Brasil y la región, del cual uno de los alumnos más destacados fue el Juez Sergio Moro. Una de las claves innovadoras del mismo es el método para obtener pruebas y usar la inusual figura de la delación en amplia escala. Además, la idea de que ante la falta de pruebas se las reemplaza por las convicciones del juez también se inscribe dentro de los criterios de este programa (Vollenweider y Romano, 2017; Veiga, 2018). Durante los gobiernos de Obama estas prácticas pre-existentes se agudizaron.

8. El primer hecho estalló durante el inicio de la administración de Obama y fue conocido como WikiLeaks. Consistió en la filtración de documentos diplomáticos de los Estados Unidos realizado por el sitio web WikiLeaks en noviembre de 2010. De esta manera se conocieron los intercambios entre las embajadas estadounidenses en el resto del mundo y el Departamento de Estado y las consideraciones, en ocasiones peyorativas, sobre varios gobiernos, incluido el de Argentina. El segundo fue conocido como caso Snowden. Surgió en junio de 2013 cuando a través de los periódicos *The Guardian* y *The Washington Post*, Edward Joseph Snowden, quien se desempeñaba como administrador de sistemas de *National Security Agency* (NSA), hizo públicos documentos clasificados como alto secreto sobre varios programas de la NSA, incluyendo los programas de vigilancia masiva *PRISM* y *XKeyscore*. De esta manera el mundo tomó conciencia sobre el sistema de espionaje generalizado que realizaba el gobierno de los Estados Unidos no sólo sobre sus ciudadanos, sino también sobre empresas y gobiernos extranjeros, incluidos los aliados.

9. Para un análisis del rol de las ONG en la gestión de Obama ver Guillermo Plank Almeida (2020).

10. Es importante recordar las declaraciones de febrero de 2022 del juez brasileño Luís Roberto Barroso, uno de los 11 miembros del Supremo Tribunal Federal de Brasil, quien sostuvo que “la verdadera razón” del juicio político contra Dilma Rousseff fue la falta de alianzas políticas y no el delito fiscal atribuido. “La justificación formal fue el llamado ‘pedaleo fiscal’ —violación de las reglas presupuestarias—, aunque la razón real haya sido la pérdida de apoyo político”, expresó el magistrado en un artículo que escribió para la revista del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales. Esta no fue la primera vez que Barroso se refirió al *impeachment* implementado contra la dirigente del Partido de los Trabajadores. De hecho, en 2021 expresó: “No debe haber duda razonable de que ella no fue destituida por delitos de responsabilidad, ni por corrupción, sino que fue destituida por pérdida de apoyo político”(NODAL, 2022).

de Cristina Fernández¹¹ y la modificación de una postura de apoyo a la República Argentina en su disputa con los *holdouts* a una de inacción que resultó funcional a los especuladores, debilitó al gobierno de Fernández y también se proyectó sobre el proceso electoral que se avecinaba.

1-c El final del gobierno de Cristina Fernández y el abandono de Obama en las negociaciones con los fondos buitres

En el campo empírico existieron tanto temas de cooperación (lucha contra el terrorismo, desarrollo pacífico de la energía nuclear, participación en el G20, inversiones en Vaca Muerta) como de confrontación (evolución de la postura de Obama frente al golpe en Honduras, equipamiento militar no declarado en un avión militar estadounidense que llegó a Argentina y fueron incautados, debate sobre incorporación de Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA), el acuerdo con Irán, entre otros). Sin embargo, el deterioro del vínculo estuvo finalmente ligado a las negociaciones de deuda con los *holdouts*, comúnmente conocidos como fondos buitres.

Esta situación es extraña en tanto una nota distintiva de los gobiernos kirchneristas fue la renegociación de la deuda soberana de Argentina, proceso que contó con el aval del gobierno de Estados Unidos. Consideramos oportuno recordar que en 2005 Néstor Kirchner logró que ingresaran al canje de deuda el 76% de los bonos defaulteados en 2001, mientras el 24% restante siguió rechazando la propuesta. Además, en 2006 canceló la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por su parte, en 2010 Cristina Fernández realizó un segundo canje de deuda, consiguiendo que el 66% de los acreedores que no habían ingresado en 2005 aceptaran esta propuesta. De esta forma, las ofertas de canje durante del kirchnerismo lograron reestructurar el 92,4% de la deuda que estaba en *default* (Lafuente, 2020). El proceso, sin embargo, terminaría muchos años después debido a que un porcentaje minoritario del 7.6%, que incluía a los fondos buitres que rechazaron la propuesta de renegociación, avanzaron con litigios judiciales en Nueva York, reclamando el cobro total de sus acreencias. En sucesivos fallos, Thomas Griesa, juez de la Corte del Distrito Sur de Nueva York, convalidó estos planteos, que derivaron en un posterior acuerdo con estos fondos, ya durante el gobierno de Mauricio Macri.

Otro aspecto a destacar es que, además de la renegociación de deuda soberana de 2010, durante su segundo mandato Cristina Fernández tomó decisiones que apuntaban a solucionar otros problemas de la agenda político-económica, para lograr que el país volviera a ingresar al circuito de financiamiento internacional. Todas estas medidas fueron bien evaluadas por los sectores políticos y económicos estadounidenses. Entre ellas podemos mencionar el acuerdo con REPSOL; la negociación y el pago a las empresas americanas que habían ganado sus juicios ante el CIADI y las negociaciones con el Club de París –apoyadas por Estados Unidos– para renegociar la deuda de nuestro país sin las exigencias de supervisión del FMI. Además, por entonces existieron acompañamientos

11. En diciembre de 2014, el Senado estadounidense aprobó la nominación como embajador en la Argentina del empresario Noah Bryson Mamet en reemplazo de Vilma Martínez. Dicha nominación fue criticada por ser parte de un grupo de embajadores que fueron propuestos en reconocimiento a sus contribuciones económicas para la campaña de reelección de Obama en 2012. En diciembre de 2013, *BuzzFeed* informó que la nominación de Mamet como embajador en Argentina fue recibida con “sorpresa, y en algunos casos, con ira”. Donantes del Partido Demócrata se quejaron de que Mamet injustamente aprovechó el trabajo de sus clientes para su propio beneficio político y manipuló su nominación a través de su relación personal con el jefe de campaña del presidente Obama, Jim Messina. Mamet también ha sido desacreditado por su falta de experiencia diplomática y por no visitar Argentina antes de su nominación. Desde entonces, un grupo de funcionarios jubilados del Servicio Exterior de Estados Unidos solicitaron finalizar con la práctica de nombrar colaboradores políticos y partidarios como embajadores. En 2014, quince expresidentes del *State Department Employees Union* (AFSA) hicieron una petición oficial para impugnar la nominación de Mamet al cargo de embajador y presentaron una carta al Departamento de Estado requiriendo el rechazo de nombramientos de estas características (Cramer, 2013; Kamen, 2014).

mutuos en la lucha contra las drogas e intereses comunes en la explotación del yacimiento en Vaca Muerta (Dinatale, 2014).

Sin embargo, esta situación varió cuando el gobierno de Estados Unidos, especialmente el Poder Ejecutivo, modificó su postura de apoyo al gobierno argentino frente al conflicto con los ‘fondos buitres’ en un momento clave donde nuestro país necesitaba que la Corte Suprema de Estados Unidos tomara el caso argentino. Hasta entonces el gobierno de Obama siempre había avalado los argumentos presentados por nuestro país y había utilizado diferentes instrumentos legales para manifestar ese apoyo. A pesar de ello, ya desde 2013 una serie de hechos u omisiones comenzaron a oscurecer el soporte de Washington. Entre ellos se destaca el retiro del apoyo del FMI en julio de 2013 a la posición argentina por pedido expreso de Washington. Este organismo había anunciado la presentación de una carta de *amicus curiae* frente a la justicia estadounidense, que no se efectivizó y fue remplazada por una del mismo tenor del gobierno francés. En segundo lugar, como señalan Actis y Creus (2015) a pesar que la administración Obama había expresado que si la Corte pedía una consulta al Ejecutivo éste iba a apoyar a la República Argentina, no existió una verdadera presión política hacia el tribunal Supremo, monopolizado por las posturas conservadoras, para que dicho pedido aconteciese. Además, el propio Obama pudo dejar sin efecto el fallo de la Corte en virtud del principio conocido como ‘respeto mutuo’ (*comity*), que le permite al presidente informar a la justicia –en este caso al juez Griesa– que la demanda de Paul Singer (principal referente de los fondos buitres) interferiría con la autoridad exclusiva que tiene el presidente para dirigir la PE. De haber acontecido de esa manera el caso podría haber sido desestimado.

Esta situación fue central para congelar las relaciones entre ambos países. Argentina decidió no cumplir el fallo de Juez Griesa por considerarlo erróneo, injusto y muy riesgoso para nuestro país en función de la vigencia de la cláusula RUFO¹² hasta el 31 de diciembre de 2014. En este marco el gobierno argentino en su disputa con los fondos buitres denunció a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Lo hizo por “violaciones” a su soberanía e inmunidades, ante la actuación de la Justicia americana vía “decisiones que vulneran la determinación soberana” de reestructurar la deuda externa argentina (Clarín, 2014a). Si bien el juicio sólo era posible si el gobierno norteamericano aceptaba la jurisdicción de la Corte Internacional, algo que, como ya se sabía, era altamente improbable, la acción le sirvió a la Argentina para mostrar actividad internacional ligada a esta cuestión, aunque conllevó nuevos frentes de conflicto en la PE con consecuencias sobre la relación con Washington.

Por otra parte, a partir de la decisión de la Corte Suprema estadounidense de no tomar el caso, funcionarios del Departamento de Estado comenzaron a insistir *off the record* sobre la necesidad de que Argentina se siente a negociar. La representante de Estados Unidos ante la OEA, Carmen Lomelin, urgió a nuestro país a resolver el problema con los fondos buitres “sin interferir” con la tarea de los jueces y respetando los fallos judiciales (Clarín, 2014b). Por su parte, en septiembre de 2014, la encargada para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Roberta Jacobson, reconoció que la relación con Argentina atravesaba un “período difícil”, pero tratando de bajar la tensión presente en esos días argumentó que seguía “esperanzada en que podamos tener una relación positiva”. Definió la disputa que llevaba adelante Argentina contra los *holdouts* como un “asunto muy complejo” y que Estados Unidos esperaba “que se pueda resolver de manera tal que Argentina pueda retornar a la comunidad financiera internacional y volver a crecer y ser productiva”. Además, agregó que desde la perspectiva de Washington “no creen que sea un asunto entre nuestros dos

12. RUFO es la sigla de *Rights Upon Future Offers*. Se trata de una cláusula que se incluyó en los canjes de deuda de 2005 y 2010 a través de la cual se crea una igualdad de condiciones para aquellos que entraron o no a los canjes. Esto implicaba que si los fondos buitres cobraban la deuda sin ninguna quita el resto de los acreedores que habían ingresado a los canjes podrían demandar lo mismo. Esta situación hubiese llevado al país a la quiebra.

gobiernos”, lo que pareció una respuesta a la demanda argentina de plantear el conflicto como un caso apto para la Corte Internacional de Justicia. “Es un asunto que deben resolver los tribunales y no debería afectar nuestras relaciones bilaterales”, que contaban – desde la perspectiva de la funcionaria– con áreas de cooperación entre ambos gobiernos como la energética, el combate al terrorismo y la no proliferación nuclear (Clarín, 2014c).

En 2015, último año del gobierno de Cristina Fernández, el juez Griesa abrió la posibilidad de que otros deudores que no habían demandado ante ese juzgado se sumen a los beneficios de su sentencia. El reclamo de este grupo, conocido como los “*me too*”, fue atendido por Griesa y obligó a que Argentina presentara una nueva apelación a la Corte de Apelaciones de Nueva York la cual, en agosto de 2015, le otorgó la razón a nuestro país y obligó a Griesa a corregir su sentencia. Los componentes de este dictamen indicaban al juez diferenciar el alcance de sus decisiones dejando fuera a quienes compraron los bonos en forma especulativa con posterioridad a los canjes de 2005 y 2010. De esta manera se disminuyó la cantidad de actores que podían demandar a nuestro país (Telam, 2015). A pesar del dictamen de la Corte de apelaciones la relación bilateral permaneció dañada. Obama había consolidado sus preferencias por la globalización neoliberal y por un retorno de gobiernos de centro derecha y derecha en Latinoamérica. El kirchnerismo y especialmente Cristina Fernández eran vistos desde Washington como cercanos al eje bolivariano y desafiantes frente a los intereses de Estados Unidos.

2- La llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada y el retorno de la aquiescencia con Estados Unidos

Los vínculos entre el gobierno de Mauricio Macri y Washington fueron políticamente muy cercanos. Sin embargo, este acercamiento no creó suficientes efectos externos para influir en la reelección del presidente, pero sí generó una situación de condicionalidad económica con el FMI, donde el rol de Washington fue central. Para el análisis de esta etapa también abordamos las preferencias de PE de ambos gobiernos y sus modificaciones, para luego tratar los hechos.

2-a Cambiemos: preferencias y percepciones sobre la política exterior y el orden internacional

La llegada del frente Cambiemos al poder en diciembre de 2015 y su propuesta de PE también muestra la influencia de condicionalidades domésticas e internacionales, aunque las ‘preferencias’ de los líderes más relevantes de la coalición en cuanto al modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional eran muy diferentes a las del gobierno anterior, lo que forjó un giro significativo en los vínculos con Estados Unidos hacia el modelo de ‘aquiescencia’¹³.

El diagnóstico de Cambiemos se enmarcó en un conjunto de ideas políticas, económicas y culturales que encuadraron la gestión del gobierno. En primer lugar, sostenían que la gestión kirchnerista había aislado a Argentina del mundo, planteaban un modelo de desarrollo neoliberal y una pro-

13. En términos de Russell y Tokatlian (2013, pp. 161-162) la lógica de la aquiescencia hace referencia a 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 EEUU; pero en este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus principales fines son: lograr el apoyo de EEUU para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de EEUU (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales). La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento.

puesta de inserción internacional pro-occidental. En segundo lugar, planearon concretar paralelamente un cambio cultural que condujera internamente a la abolición de las propuestas populistas en Argentina direccionando sus críticas hacia el kirchnerismo, las que luego se fueron ampliando a todo el peronismo y otras expresiones populares. Por otra parte, el cambio cultural también apostaba a debilitar la identidad latinoamericana de Argentina con el consecuente impacto sobre la PE hacia la región.

Sin embargo, más allá de la noción de cambio y refundación republicana que cruzó la campaña electoral, entendemos que los contenidos propuestos como ejes de la PE no son nuevos, sino que recuperan la tradición conservadora-liberal que, una y otra vez, ha resurgido desde el retorno a la democracia y que, además, coincidió con el giro a la derecha o restauración conservadora que primó en Latinoamérica a partir de 2014/2015.

El argumento de una Argentina aislada no es novedoso. Ha sido recurrente que gobiernos de signo partidario opuesto, cuando acceden al poder, planteen que el país está 'aislado', o que enfrenta un proceso de 'des-inserción' y que, por lo tanto, se impone la ejecución de una nueva estrategia de inserción internacional. Sin embargo, destacamos que las evaluaciones negativas que refieren al aislamiento argentino son más comunes en aquellos sectores de la política, la prensa y la academia que, identificados con un ideario neoliberal, entienden que los componentes de una estrategia de inserción internacional deben privilegiar a los actores tradicionales (entiéndase el Occidente desarrollado) y acotar otras alternativas (Busso, 2015 y 2016b). En palabras de Míguez (2016, p. 137):

El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices a lo largo de la historia argentina, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo económico conservador que busca la asociación directa con las potencias hegemónicas del sistema internacional –que no siempre fueron las mismas en estos treinta años–. La historiografía liberal sostuvo la tesis del 'aislacionismo argentino' para criticar toda la etapa del primer peronismo y la intervención estatal ampliada, así como las distintas versiones de autonomía en PE, que fueron interpretadas como desafíos absurdos que confrontaban particularmente con los Estados Unidos.

Como ya señalamos en consonancia con esta tradición, ante el diagnóstico de aislamiento, el gobierno de Macri propuso una PE relacionada con una estrategia de 'inserción internacional pro-occidental' (Busso, 2017) articulada con una 'inserción financiera internacional por reputación' (Fernández Alonso, 2020) que unía la ideología política con la ideología económica de la globalización neoliberal proponiendo como modelo de desarrollo una economía totalmente abierta y desregulada, el fin de las limitaciones cambiarias, la devaluación de la moneda, la reducción de déficit fiscal, la toma de deuda, una menor carga impositiva a los sectores de producción primaria (agrícola y minero), la lucha contra la inflación vía la contracción de la demanda, el fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos, la concentración del ingreso, el fomento del regionalismo abierto, el recorte del financiamiento a actividades científico-tecnológicas, una reforma laboral y el retiro del Estado de las actividades de coordinación económica, entre otras cuestiones (Busso, 2017; Busso, 2019b). Todo ello conllevó un fuerte proceso de desindustrialización, especialmente en el sector de la pequeña y mediana empresa y, como veremos más adelante, un incremento del proceso de endeudamiento.

Por otra parte, empíricamente, la estrategia pro-occidental implicó: encumbrar los vínculos con Estados Unidos y Europa e incrementar los contactos con Canadá y Japón; aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empre-

sas multinacionales; reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con propuestas de inserción semejante; desactivar el multilateralismo regional y aislar a Venezuela y desjerarquizar los vínculos con China¹⁴ y Rusia (Busso, 2017). En consonancia con este análisis, y dado que la mayor preocupación de Macri era la dimensión económica/financiera de la PE, como ya señalamos coincidimos con Fernández Alonso cuando afirma que el gobierno de Cambiemos buscaba también una ‘inserción financiera internacional por reputación’, basada en la idea de conceder y no disputar con los grandes poderes en ninguno de los temas de la agenda económica (Fernández Alonso, 2020). En palabras de Macri este tipo de inserción era el único camino para garantizar ‘la vuelta de Argentina al Mundo’ y la llegada de ‘una lluvia de inversiones’, de lo contrario el país se convertiría en Venezuela. Estas ideas condujeron a aquellas concepciones que, a la inversa del kirchnerismo, entienden que la PE se construye de ‘afuera hacia adentro’ en tanto es central atender las demandas sistémicas (especialmente la de los estados centrales y muy enfáticamente las de Estados Unidos y los actores financieros) en detrimento de las demandas locales (Busso, 2019a).

En cuanto a la propuesta de cambio cultural el discurso predominante de Cambiemos, pero especialmente de Propuesta Republicana (PRO) señalaba la necesidad imperiosa de avanzar en esa dirección en el escenario argentino. Como lo expresa Vommaro, PRO se presentó como una fuerza razonable de normalización social y económica capaz de acercar a Argentina “al modo en que se hacen las cosas en el mundo”, luego de la “anomalía populista” del ciclo político anterior (2017, p. 7). En este marco, se argumentó que:

así como la transición democrática nos llevaba de un régimen político a otro y para ello era necesario un ‘cambio cultural’ en el sentido de la cultura política, esta transición de un tipo de sociedad a otra debe hacer posible el ‘cambio cultural’ que nos lleve del desarrollo interno a la apertura al exterior, de una sociedad de consumo a otra de inversión. (Vommaro, 2017, p. 8)

Este objetivo implicó desde un inicio fortalecer una identidad política donde la otredad fue el rol inicialmente otorgado al kirchnerismo pero que, a medida que la gestión de gobierno fue transcurriendo, incluyó a otros sectores de la oposición peronista. En este marco, Macri sostuvo que los problemas de Argentina se incrementaron en los 12 años de la gestión populista anterior provocando ‘una pesada herencia’, pero los orígenes de la decadencia argentina se remontan 70 años atrás: esto es con la llegada del peronismo al poder. Además, PRO se mostró como un partido pos-ideológico y, junto a los otros partidos integrantes de la coalición Cambiemos, se auto-presentó como la única fuerza política capaz de defender y garantizar la supervivencia de la República. Institucionalidad, división de poderes y lucha contra la corrupción gubernamental fueron entonces presentados como ejes del cambio en coincidencias con el ‘discurso’ político estadounidense (Busso, 2019b). Sin embargo, durante su gestión Macri adhirió a la práctica del *lawfare* –instrumento central de sus relaciones con la oposición política– a lo que sumó actividades de espionaje para propios y ajenos. Este perfil de gestión fue acorde con las ‘prácticas’ que ya se habían iniciado como parte de la política estadounidense hacia Latinoamérica con Obama y que continuarían con Donald Trump.

Culturalmente la idea de finalizar con el populismo fue rectora para el conjunto de la acción política nacional e internacional desde 2015 a 2019, pero Macri la sostuvo finalizado su mandato y logró mantenerla como eje discursivo de su partido hasta el presente. “El populismo es más peligroso que el coronavirus”, declaró en una reunión en Guatemala con otros ex presidentes en marzo de 2020, mientras la pandemia llegaba a Argentina.

14. Esta meta no pudo ser cumplida debido a la creciente influencia de China en el orden internacional. Así después del primer año de gestión Macri acordó cumplir los acuerdos firmados con Pekín por el gobierno anterior, pero sus preferencias ideológicas permanecieron inmutables en la alianza estructural con Washington.

En consonancia con este análisis, como ya señalamos, Cambiemos subrayó la necesidad de desecher las políticas implementadas por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, especialmente en lo referido a la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo, el rol del Estado, la relación entre el gobierno y la sociedad, así como también los vínculos entre el gobierno y los medios de comunicación. Para el logro de estos objetivos, la PE se convirtió en un instrumento central a través del cual se articulaban las ideas e intereses priorizados por Cambiemos y sus contrapartes internacionales (Busso, 2019b). En palabras de Russell y Tokatlian (2016):

la idea del cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la PE; implicaba otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa. La definición de Argentina como una parte constitutiva de la 'patria grande' y del sur global fue considerada impropia y anacrónica...

2-b De Obama a Trump: los cambios en las preferencias sobre política exterior en Washington y su impacto en la acción externa de Cambiemos

En cuanto al vínculo con Estados Unidos el gobierno de Macri convivió con dos administraciones: el final del período Obama y la llegada de Donald Trump. Como ya lo expresamos la segunda gestión de Obama mostró un compromiso significativo con la globalización neoliberal. Cambiemos no sólo compartía una postura similar, sino que tenía una visión optimista sobre la globalización y, consecuentemente, recibió el apoyo –simbólico y político– de Washington que se canalizó en la visita oficial de Obama a nuestro país a cuatro meses de la asunción de Macri (marzo de 2016), la cual puede ser evaluada también como un sostén al giro hacia la derecha de los gobiernos latinoamericanos de entonces¹⁵.

Sin embargo, la confianza excesiva del gobierno argentino en que lograría el cambio político, económico y cultural y las preferencias del presidente Macri terminaron condicionando las percepciones sobre el contexto mundial imperante en 2019 y condujeron a cálculos erróneos. La cosmovisión 'optimista' de la globalización fue entendida no sólo como un espacio de oportunidades sino, además, como una visión compartida con la administración demócrata que se prolongaría como un eje estructurante del orden internacional en función del triunfo de Hillary Clinton, el cual se daba por seguro tal como lo muestran las declaraciones de Macri¹⁶, Malcorra¹⁷ y Martín Lousteau¹⁸. Estas declaraciones y lecturas exponen que no se tomaron en cuenta los principales debates globales instalados desde el inicio del siglo XXI. En este marco cuestiones como: la crisis del período de 'plena hegemonía neoliberal' y las consecuencias negativas del capitalismo financiero; las tensiones entre este último y la democracia; el resurgimiento de tendencias proteccionistas y nacionalistas; la consolidación de populismos de derecha; el rol de un poder contra hegemónico como China; el surgimiento de un nuevo clivaje político en la campaña electoral estadounidense de 2016 confor-

15. Otras evaluaciones argumentan que fue una gira diseñada con mecanismos de contrabalanceo ya que se inició con el viaje de Obama a Cuba y la restauración de las relaciones diplomáticas con la Habana y continuó con la visita a Buenos Aires. Aunque estas consideraciones son plausibles, la visita de Obama fue descrita por el gobierno de Macri como un símbolo de la vuelta de Argentina al mundo y un dato central del modelo de inserción pro-occidental.

16. El Gobierno argentino expresó su apoyo a Hillary Clinton. El Ejecutivo elige la continuidad demócrata debido a las inversiones prometidas por EE.UU. El blanqueo de capitales también ayudó a tomar esta decisión. La izquierda Diario (2016). Además, el presidente Macri sostuvo que prefería construir puentes, no muros, en clara oposición a las declaraciones de Trump con referencia al muro que construiría en la frontera con México. La Nación (2016).

17. Clarín (9/11/2016). *Malcorra felicitó a Trump y expresó su "pena" por la derrota de Hillary Clinton*. https://www.clarin.com/politica/malcorra-felicitó-trump-hillary-clinton_0_rkSuUtxZe.html

18. El embajador argentino en Estados Unidos Martín Lousteau afirmó que una continuidad "haría más sencilla la relación" por la fluidez de diálogo que tiene el Gobierno con distintos funcionarios demócratas del gobierno de Barack Obama que continuarían en sus cargos. Política Argentina (2016).

mado por las posturas *pro-establishment* versus *anti-establishment*, estuvieron ausentes (Busso, 2019). Consecuentemente, a partir de su primer año de gobierno Macri afrontó un conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección de Trump, el triunfo del ‘no’ en el referéndum de Renzi en Italia, la llegada de Le Pen al balotaje en Francia y la campaña exitosa de Bernie Sanders para la nominación demócrata en 2015 que obligó a ese partido a apostar todas sus cartas a Hillary Clinton con el objetivo de evitar la consolidación de una línea progresista en su seno. Estos hechos desarticulaban tempranamente el diseño de PE de Cambiemos en tanto “la globalización neoliberal como modelo hegemónico había ingresado en una etapa de crisis” (Sanahuja, 2020) y, de manera simultánea, se fortalecían nuevas expresiones de nacionalismos, resurgían las ideas de comercio justo en reemplazo del libre comercio y se consolidaba la llegada por vía electoral de distintas expresiones de la derecha extrema al gobierno y, en otros casos, a la condición de principal partido de oposición.

Para Nancy Fraser (2017), la elección de Trump fue una más de una serie de insubordinaciones políticas espectaculares que, en conjunto, apuntaban a un colapso de la hegemonía neoliberal

Aun cuando difieren en ideología y objetivos, esos motines electorales comparten un blanco común: rechazan la globalización gran-empresarial, el neoliberalismo y al *establishment* político que los ha promovido. En todos los casos, los votantes dicen “¡No!” a la letal combinación de austeridad, libre comercio, deuda predatoria y trabajo precario y mal pagado que resulta característica del actual capitalismo financiarizado. Sus votos son una respuesta a la crisis estructural de esta forma de capitalismo, crisis que saltó por primera vez a la vista de todos con la casi fusión del orden financiero global en 2008. (Fraser, 2017, p.2)

Para Fraser (2017) la responsabilidad central de este proceso en el caso de los Estados Unidos fue de los ‘nuevos demócratas’ que, junto a los ‘nuevos laboristas’ en el Reino Unido, generaron el proceso que conceptualizó como ‘neoliberalismo progresista’¹⁹.

Ante este escenario, las elecciones de 2016 no se articularon en derredor de los clivajes clásicos: republicanos vs demócratas o conservadores vs liberales, sino en torno a las posturas *pro-establishment* y *anti-establishment*. Este hecho mostró la existencia de un proceso acumulativo de descrédito de los sectores sociales más afectados por un modelo de globalización neoliberal, quienes sentían que la clase política estaba cada vez más cerca de *Wall Street* y más lejos de los problemas de la gente común. En este contexto, los que entendieron que la opción para superar esta falta de representatividad era por una alternativa de centro izquierda votaron a Sanders en las primarias demócratas de 2015, pero en las elecciones generales no trasladaron su voto de manera automática a Hillary Clinton porque la consideraron una representante de la alianza entre el *establishment* político y el económico. Otros, votaron a Trump y su populismo de derecha porque pensaron que él y sus propuestas de campaña eran una crítica al neoliberalismo progresista. Por tanto, entendemos

19. La autora aporta el concepto de ‘neoliberalismo progresista’ para describir cómo se aceleró el deterioro de las clases trabajadoras, las minorías y otros sectores cuando el neoliberalismo se unió al progresismo en épocas de la administración Clinton. En breve, después de la experiencia tradicional de asociación entre conservadurismo y neoliberalismo, durante las últimas décadas en Estados Unidos se fue consolidando la alianza entre neoliberalismo y progresismo, la cual se inició con el triunfo electoral de Bill Clinton en 1992. En este sentido “Clinton fue el principal ingeniero y portaestandarte de los ‘Nuevos Demócratas’... En vez de la coalición del *New Deal* entre obreros industriales sindicalizados, afroamericanos y clases medias urbanas, Clinton forjó una nueva alianza de empresarios, suburbanitas, nuevos movimientos sociales y juventud: todos proclamando orgullosos su *bona fides* moderna y progresista, amante de la diversidad, el multiculturalismo y los derechos de las mujeres. Aun cuando la administración Clinton hizo suyas esas ideas progresistas, cortejó a *Wall Street*. Pasando el mando de la economía a Goldman Sachs, desreguló el sistema bancario y negoció tratados de libre comercio que aceleraron la desindustrialización” (Fraser, 2017, p. 2). Esta línea de ‘neoliberalismo progresista’ fue continuada por Obama.

que Donald Trump es una consecuencia de un proceso preexistente y no su causa. Esto no implica desconocer que las decisiones que tomó desde el Salón Oval llevan su impronta y generaron múltiples secuelas (Busso, 2020).

El populismo de derecha de Trump funcionó como una respuesta emocional y simplista ante un mundo percibido como cada vez más incierto e inseguro, más complejo y diverso. Así, su propuesta consistió en retrotraer las cosas al momento en que Estados Unidos fue 'el más grande'. Su postura se parece mucho a las 'utopías retrospectivas' a las que aludía Alain Touraine, cuando alertaba sobre la tentación de encontrar en las fórmulas simplistas del pasado, un repertorio de respuestas para los nuevos desafíos planteados por la globalización y el multiculturalismo. Además, su propuesta también se identifica con la idea de un populismo de exclusión basado en una promesa de expulsión de todo aquello que es percibido como una amenaza por el ciudadano medio de Estados Unidos, una solución que incluye a mexicanos, latinos y musulmanes. Consecuentemente, su proyecto se reduce a la intención de purgar de elementos extraños a la sociedad estadounidense y trabajar sobre el miedo al 'otro'. En este marco apeló a los sentimientos de quienes temían y despreciaban al *establishment* que reside en Washington²⁰.

Otra dimensión significativa en el campo de la PE son las preferencias de Trump enmarcadas en la lógica de sus eslóganes de campaña '*make America great again*' y '*America First*' los cuales constituyen su forma de entender cómo debería recuperarse y protegerse el liderazgo de Estados Unidos. Esto implicó pretender revivir lo que Kupchan (2018) denominó 'excepcionalismo 1.0', típico de la etapa fundacional de la PE estadounidense y vigente hasta la Segunda Guerra Mundial. Dicho excepcionalismo se basó en 5 atributos: las ventajas geográficas; la autonomía política y económica derivadas de dicha geografía; la misión mesiánica; la igualdad social y la movilidad económica y, finalmente, la creencia de que la nación había sido dotada no sólo de una tierra excepcional sino también de personas excepcionales: los anglosajones. Este último punto es considerado como base del componente racial simbolizado en la sigla WASP (*white, anglosaxon, protestants*) en referencia a la población digna de ser considerada excepcional.

Así, una vez en el poder, observamos dos direcciones en la gestión de gobierno. Por una parte, Trump dejó de lado aquella imagen de su campaña en la que se presentaba como un *outsider* de la política decidido a enfrentar al *establishment* financiero y sus aliados. Esto quedó claro en el momento en que nombró en la Secretaría del Tesoro a Steven Terner Mnuchin, un ex administrador de fondos en Goldman Sachs, demostrando la continuidad de la influencia de *Wall Street* (Busso, 2020) mientras mantuvo intactas sus críticas al *establishment* político. Por otra parte, vimos a un presidente que de manera consistente con sus anuncios de campaña optó por políticas nacionalistas y proteccionistas en las áreas de comercio e inversión; privilegió el unilateralismo sobre el multilateralismo y, desde la perspectiva político-social enarboló conceptos xenófobos, racistas, misóginos y engalanó a los supremacistas blancos y a los defensores del uso de armas. Estos componentes generaron, a nuestro entender, un tránsito de Trump desde el populismo de derecha hacia el modelo de las derechas extremas (con especial énfasis en la *Alternative Right* [Alt-Right])²¹

20. Esta caracterización fue realizada por Osvaldo Iazzetta en un análisis sobre los debates entre Trump y Clinton organizado por la Secretaría de Comunicaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Parte de estas ideas aparecen en la nota publicada por esta secretaría bajo el título "Trump, Clinton y de cómo seguir construyendo el sueño americano". <https://fcpolit.unr.edu.ar/debate/>

21. En nuestros análisis coincidimos con la opinión de Chantal Mouffe quien argumenta que los populismos de derecha son un tipo de "populismo que da respuestas [en ocasiones con poco sustento] o una articulación xenófoba a demandas democráticas. Pero si no son demandas democráticas, no son populismo de derecha", sino formas de protofascismo. Para ella, Alt-Right no es lo mismo que populismo de derecha (Mazzolini, 2019, p. 133). En esta dirección destacamos que las derechas extremas suelen tener componentes neofascistas y, además, plantean una lucha civilizacional con lo que denominan la 'herencia cultural marxista' que lesiona las tradiciones occidentales. Para estas corrientes dicha herencia no sólo incluye temas de agenda doméstica, sino también internacional. A modo de ejemplo, cuestiones como las agendas de género o ambiental son consideradas como ideologías negativas al igual que todos los organismos internacionales que las defienden. Lo mismo

lo que no sólo amenazó a la democracia estadounidense, sino que trasladó y legitimó el modelo en Latinoamérica. En nuestra región Bolsonaro fue su máxima expresión, pero todos los gobiernos de derecha que ganaron las elecciones a partir de 2014/2015 fueron siguiendo, a veces en el discurso y otras en la práctica, el mismo camino a los efectos de recomponer el vínculo con el nuevo presidente de los Estados Unidos. Así la aquiescencia con Washington terminó incorporando este nuevo perfil político, y el gobierno de Mauricio Macri no fue una excepción. La distinción actual entre halcones y palomas en su partido y su identificación internacional con Trump lo confirman.

Después que Macri y la Cancillería dieran por hecho el triunfo de Hillary Clinton y apostaran el conjunto de la PE (y buena parte de las políticas de Defensa y Seguridad) a las relaciones que habían generado con Obama, la realidad llevó a Donald Trump y sus anuncios anti-globalización a la Casa Blanca. Esto implicó barajar y dar de nuevo en términos de PE. Se iniciaron tratativas para concretar un encuentro con el nuevo mandatario estadounidense y se recurrió a los lazos que ambos mantenían desde hacía décadas en función de proyectos empresariales fallidos que habían compartido en Nueva York.

En función de estos ajustes en abril de 2017 se concretó el encuentro Macri-Trump, donde Argentina solicitó que se efectivice el ingreso al mercado estadounidense de la producción de limones de origen tucumano que había sido aprobado por Obama y suspendido por Trump y que no avancen las medidas antidumping contra las producciones de biodiesel argentino que presentó la Cámara empresaria norteamericana, ya que la acusación no tenía sustento. La primera solicitud fue concedida, aunque no se concretó de manera rápida (por eso el tema fue abordado informalmente entre ambos presidentes en la Cumbre del G20 en Hamburgo cuando Macri le recordó a Trump que tanto la venta de limones como de carne fresca todavía no se habían puesto en práctica debido a demoras burocráticas), mientras que la cuestión del biodiesel, que es una producción significativa en EEUU, pasó a la lista de cuestiones que se analizarían más adelante.

Otro campo de la PE en el que Macri adhirió rápidamente a las propuestas de Trump y su camino hacia las derechas extremas se inscribe en la política regional. Argentina ubicó como único tema relevante de la agenda latinoamericana a la crisis venezolana y en ese marco participó de la creación del Grupo de Lima y convirtió este tema en uno de agenda doméstica e internacional para nuestro país. La idea de que si no se hacían los cambios que él proponía 'Argentina se convertiría en Venezuela' apareció en la narrativa cotidiana de Cambiemos. Además, nuestro país se retiró de la UNASUR y su participación en la CELAC fue simbólica durante todo el gobierno macrista (el presidente nunca asistió a una reunión). En términos de integración propuso la flexibilización del Mercosur y avanzó en la firma del acuerdo con la Unión Europea. Paralelamente, compartió las propuestas de Estados Unidos en la OEA y las opiniones del Secretario General, Luis Almagro, muy identificado con los intereses de los sectores conservadores estadounidenses y los del presidente Trump. En el proceso de derechización regional el gobierno argentino recibió el apoyo permanente

ocurre con temas tales como: las políticas progresistas, las políticas migratorias, el islam, entre otros. Todo este conjunto es identificado como dañino y cercano al comunismo.

En el caso de los Estados Unidos los grupos que expresan las ideas y valores de las derechas extremas se convirtieron en el núcleo duro de votantes de Trump. Entre ellos podemos mencionar a: Proud Boys; QAnon; OathKeepers o Boogaloo Bois. En el cuerpo del texto destacamos a la ALT-Right en tanto su nacimiento sintetiza estas ideas y permeó a varios de los grupos mencionados. La ALT-Right es un movimiento de extrema derecha, heterogéneo, reciente y con un peso significativo en Estados Unidos. Reúne ideologías como el nacionalismo, el tradicionalismo cristiano y el populismo, así como posturas racistas y homofóbicas. Si bien estas también son características de la extrema derecha tradicional, la ALT-Right cuenta con otros elementos diferenciadores. Su surgimiento se produjo durante la presidencia de Obama. Richard B. Spencer, defensor del supremacismo blanco y presidente del think tank Instituto de Política Nacional, acuñó el término lanzando la publicación digital *Alternative Right*. Desde ahí se hacían llamamientos en defensa de la 'cultura occidental' y su 'identidad', y se desmarcaban de la dependencia del establishment y la corrección política de la derecha tradicional. Otra de sus características es su presencia notoria en Internet. Sus seguidores suelen ser jóvenes que nutren a este movimiento desde el entorno digital y las redes sociales. El éxito comunicativo de la ALT-right se explica por su estrategia de señalar enemigos y enlodar el debate político con un lenguaje ofensivo y provocador que culpabiliza de los problemas al otro: el inmigrante, el que es o piensa diferente, etc. (EOM, 2021).

de Jair Bolsonaro, no condenó el golpe de Estado en Bolivia, se sumó junto a otros presidentes de derecha de la región a la Fundación Internacional para la Libertad y, con posteridad a su mandato, se encontró con Donald Trump en abril de 2022 para hablar sobre la situación política hemisférica y el vínculo de Estados Unidos y Argentina²².

2-c Otra vez la deuda

Como ya lo señalamos un punto central de la gestión de Macri fue su estrategia de inserción financiera internacional por reputación (Fernández Alonso, 2020) que, además, complementó con la ampliación de la aquiescencia con Estados Unidos en tanto actor estatal que mantiene una gran influencia sobre el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Desde su perspectiva, Macri daba por hecho que su gobierno lograría solucionar los problemas de endeudamiento por la confianza global que generaba su triunfo en el mundo occidental. Sin embargo, más allá del carácter recurrente que este problema tiene en Argentina, subrayamos que la crisis de deuda que enmarcó la llegada de la administración Macri al poder fue muy distinta a la experimentada por los gobiernos que le antecedieron. Como afirma Fernández Alonso (2020, p. 174)

no se trató de una situación derivada de la falta de voluntad y/o capacidad de pago del país, sino de un default de corte 'técnico' ocasionado por las restricciones de pago dispuestas por la justicia norteamericana en junio de 2014 en marco de los litigios iniciados por los tenedores de títulos públicos en situación irregular que rechazaron las sucesivas ofertas de reestructuración.

Así, el pago a los fondos buitres se convirtió en la primera gran decisión para poner en marcha la inserción financiera por reputación. En este marco se cedió ante la demanda de los acreedores que no habían ingresado a los canjes, se cumplió con el fallo de la justicia estadounidense y se mostró complacencia con la administración Obama y el sector financiero internacional, a la vez que se renunciaba a todo intento de incluir planteos autonómicos en la negociación.

Para llevar adelante este plan el gobierno inició los contactos con los acreedores y con el gobierno estadounidense en la etapa de transición y, ya en el poder, logró la derogación de las leyes 'cerrojo' y de 'pago soberano' promulgadas durante las administraciones anteriores²³. La primera de ellas disponía que el Poder Ejecutivo no podía reabrir el proceso de canje sin autorización previa del Congreso de la Nación. La segunda, promulgada en 2014 para tratar de superar las restricciones de pago dispuestas por el juez Griesa, proponía mecanismos jurídicos-financieros que permitieran pagarle a los tenedores de títulos públicos reestructurados, a los demandantes del país y al resto de los *holdouts* bajo los mismos términos establecidos para los tenedores que habían ingresado en el proceso de reestructuración de 2005 y 2010.

El acuerdo con los fondos buitres conllevó el pago en efectivo de diferentes porcentajes según los diversos grupos de actores demandantes. "Algunas demandas se saldaron con sumas 50% superiores a lo originalmente reclamado, otras se consumaron con una quita cercana al 30%. No obstante, en todas ellas, el Estado argentino asumió el gasto de los demandantes bajo concepto de honorarios legales." (Fernández Alonso, 2020, p.179).

22. Infobae (7/4/2022). *Donald Trump y Mauricio Macri se reunieron en la residencia de Palm Beach del ex presidente de Estados Unidos*. <https://www.infobae.com/politica/2022/04/07/donald-trump-y-mauricio-macri-se-reunieron-en-la-residencia-de-mar-a-lago/>

23. La derogación de estas leyes se logró con el apoyo legislativo de algunos partidos cercanos a Cambiemos y también de sectores del peronismo.

Para pagarle a los fondos buitres el gobierno inició un nuevo proceso de endeudamiento colocando bonos a tres, cinco, diez y treinta años por u\$s 16.250 millones. Así el 22 de abril de 2016 se pagaron u\$s 9.300 millones (Mathus Ruiz, 2016). El subsecretario de Financiamiento, Santiago Bausili, informó que u\$s 6.200 millones serían pagados directamente a quienes lograron un acuerdo con la Argentina antes del 29 de febrero de 2016, y otros u\$s 3.100 millones se destinarán a un fideicomiso en el BoNY para pagar a aquellos que lograron un pacto luego de esa fecha. Además, se habilitó el pago de otros u\$s 3.000 millones a quienes sí ingresaron en los canjes, pero no podían cobrar debido a la orden cautelar impuesta por el juez Griesa, en 2014. Con el pago a los buitres, el Gobierno cosechó los elogios de Griesa y del *establishment* financiero internacional. El titular del Tesoro de los Estados Unidos, Jacob Lew, destacó la “acción decisiva” del Gobierno, que se “estaba dando vuelta una página sobre un período difícil de su historia [en relación con el default]... que el regreso de Argentina a los mercados de capitales internacionales y su reintegración con la economía global representa un hito importante no sólo para Argentina sino también para todo el sistema global financiero... [y que Argentina se prepara] para crear más crecimiento sostenible e inclusivo y para reconectarse con la economía global y la comunidad mundial” (PressReader, 2016).

A pesar de todos estos elogios la ‘lluvia de inversiones’ que esperaba Macri no llegó. En este contexto, con posterioridad al pago de los *holdouts*, se inició un segundo período donde el gobierno continuó con un proceso de endeudamiento creciente que, además, fue acompañado por una fuga de capitales. Así, desde abril de 2016 a mayo de 2018 la deuda con los acreedores privados aumentó de manera significativa. Durante 2018 el gobierno dejó de recibir crédito internacional y recurrió al FMI que le otorgó un préstamo por u\$s 56.300 millones en un programa *stand by* a tres años. De ese total fueron desembolsados u\$s 44.300 millones.

Dicho crédito generó un gran debate y se inscribió claramente en la alianza entre Macri y Trump. Ya al inicio de su gestión Macri había planteado la recomposición de relaciones con el FMI y permitió el regreso de las misiones técnicas de auditoría en conformidad con el artículo 4 del convenio constitutivo del organismo, las que se habían suspendido después que Néstor Kirchner le pagó la totalidad de la deuda que el país tenía con el organismo. Por otra parte, Cambiemos abandonó la iniciativa de Cristina Fernández para institucionalizar un régimen multilateral destinado a la reestructuración de deudas soberanas en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El otorgamiento del crédito se explica en términos políticos y no técnicos. En su tarea por consolidar la permanencia de los gobiernos de derecha en Latinoamérica, Trump quería evitar que Macri perdiera las elecciones. Por ello, presionó al FMI para que el crédito fuese aprobado más allá de la oposición del *staff* técnico del organismo y de varios representantes europeos que sabían que ese préstamo no podría ser devuelto en los términos planteados. Como sostuvo Mauricio Claver-Carone ante el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales y, posteriormente, en una gacetilla que difundió entre los países miembros del BID

Yo estaba en el FMI, y el programa más grande en la historia... lo ocupamos para la Argentina. Que se haya mal manejado el programa, que no se haya ejecutado bien por parte de Argentina, y les haya costado la elección, es una cuestión... todo lo que hizo Trump en el FMI fue para ayudar a Macri y evitar que el peronismo regresara a la Casa Rosada. (Lejtman, 2020)

Este entramado tuvo consecuencias sobre la región y sobre nuestro país porque Mauricio Claver-Carone pasó de ser funcionario de Trump en el FMI a presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se dedicó a obstruir créditos que ya habían sido aprobados para nuestro país y debían concretarse bajo el gobierno de Alberto Fernández por u\$s 500 millones²⁴. La idea de limitar

24. Esta actitud se mantuvo hasta pocos días antes de ser destituido en septiembre de 2022 después de ser acusado de mantener una relación íntima con una colaboradora directa.

el financiamiento a los gobiernos populares, populistas, progresistas estaba vigente como mecanismo para fomentar el regreso o mantener a los gobiernos de derecha que, por otra parte, cada vez se acercaban más a los modelos de las derechas extremas que se expandía a lo largo de Occidente (Busso, 2022a). Otra lectura política complementaria del apoyo contundente de Trump a Macri a través de este crédito (que en una parte se utilizó para pagar deuda y en otra habilitó nuevas fugas de capitales) es que si Macri no ganaba, lo mismo era útil otorgarlo en tanto Argentina quedaría condicionada de manera estructural a los designios del FMI.

A modo de cierre de este punto podemos afirmar que el incremento de la deuda durante el gobierno de Cambiemos fue notable. Según datos oficiales, en la gestión de Mauricio Macri la deuda en dólares pasó de u\$s 148.881 millones en 2015 a u\$s 249.046 millones en 2019. Se trata de una diferencia de u\$s 100.165 millones. De ese total casi u\$s 20 mil millones corresponden a bonos emitidos para saldar deudas contraídas por gestiones anteriores al de Cambiemos, como el caso de un bono por u\$s 7.200 millones para el pago de juicios iniciados ante el CIADI y otros de u\$s 12.500 millones para afrontar el acuerdo con los *holdouts* en 2016 (Giménez, 2022).

3- El gobierno de Alberto Fernández

Los vínculos entre el gobierno de Alberto Fernández y el gobierno de Estados Unidos se enmarcaron en una relación cordial que muestra un escenario mixto: por una parte, existen elementos de autonomía en el campo de las preferencias políticas; por la otra, se detecta un escenario de condicionalidad/dependencia económica. Esta última no fue buscada, sino que devino de la circunstancia de extrema debilidad de la economía argentina heredada de la gestión Macri por el crédito con el FMI y la ausencia de financiamiento internacional.

3-a Condicionalidades sistémicas y domésticas. Su interrelación con las preferencias en Política Exterior del gobierno del Frente de Todos

Las condiciones políticas y económicas que caracterizaron la llegada de Alberto Fernández a la Casa Rosada fueron excepcionales. En el campo de las condicionalidades domésticas la coalición del Frente de Todos (FdT) que permitió ganar las elecciones era muy amplia (la conforman 14 partidos, más varios movimientos sociales y sindicales) y, en términos comparativos, ideológicamente más heterogénea que la coalición opositora de Juntos por el Cambio (JxC, ex-Cambiemos). Además, la fórmula presidencial también era especial en tanto la Vicepresidenta Cristina Fernández fue quien más votos aportó al proceso electoral y era percibida por el electorado como la líder política del FdT, mientras que el presidente Fernández era valorado por su conocimiento sobre el funcionamiento del Estado y su carácter conciliador, lo que sumó los votos faltantes. Esta característica exigía –y aún exige– una articulación política difícil de alcanzar en un país con fuertes características presidencialistas.

La amplitud de la coalición de gobierno también tuvo impactos sobre las preferencias en PE. En un análisis anterior a la asunción de Alberto Fernández, Federico Merke (2019) identificó, por entonces, dos sectores en el FdT con preferencias diferentes sobre PE. El ‘grupo 1’ liderado por Alberto Fernández que contaba con el apoyo cercano del peronismo de la ciudad de Buenos Aires, los gobernadores peronistas y el Frente Renovador. Este grupo proponía un modelo de desarrollo moderno e inclusivo que vigile las cuentas públicas con superávit fiscal y comercial, que acumule reservas, que tenga un cambio competitivo y estable, que apunte al desendeudamiento y que haga bajar la inflación, cuidando el empleo y protegiendo a los sectores más golpeados por la situación económica.

Las preferencias de este 'grupo 1' en PE incluyen la negociación con el FMI, buscando una solución equilibrada que permita a nuestro país crecer y pagar su deuda. Asimismo, destacaban la necesidad de construir una inserción internacional desde el Mercosur, incrementar el comercio exterior y buscar una relación equilibrada con Estados Unidos, Europa, China y Rusia. Sugerían, por otro lado, revisar el acuerdo del Mercosur con la Unión Europea, no necesariamente para rechazarlo, pero sí para reducir al máximo las asimetrías y proteger lo más posible la industria nacional y expresaban la necesidad de reconstruir relaciones con el progresismo latinoamericano. Esto suponía, también, tomar distancia del Grupo de Lima. Por último, reclama la reorientación de la diplomacia de Cambiemos con relación a la causa de Malvinas (Merke, 2019, pp. 2-3).

El 'grupo 2', por su parte, estaba liderado por Cristina Fernández. Junto a ella Merke ubica a la agrupación La Cámpora que, además de ser una agrupación política representa a una zona intelectual que atrae a sectores de izquierda, activistas e intelectuales emparentados con el peronismo. Cerca de su liderazgo hay movimientos sociales de diverso tipo. Las preferencias de PE en este 'grupo 2' ciertamente no son las mismas que las del 'grupo 1'. Exhiben una orientación más crítica hacia los organismos internacionales; están más cerca de Venezuela y de Irán y más lejos de Estados Unidos, y parecen tener una inclinación mayor a la intervención estatal en la conformación de cadenas de pago y en el manejo del comercio exterior. Este grupo es más intenso en cuanto a la narrativa ideológica que debería organizar al FdT (Merke, 2019, p. 4).

Desde nuestra perspectiva esta caracterización temprana de Merke es certera en tres aspectos: la existencia de preferencias distintas dentro de la coalición de gobierno, la identificación de al menos dos grupos y la descripción parcial de cada uno de ellos. Sin embargo, entendemos que la caracterización del 'grupo 1' es más precisa que la del 'grupo 2'. Este último debería quizás dividirse en dos: un sector más radical y otro más moderado en el que incluimos a Cristina Fernández, quien a pesar de las descripciones de los medios hegemónicos no es –y nunca fue– una militante pro-iraní y no planteó la lejanía con Estados Unidos, sino que demandó el debate de varios temas de agenda que se enmarcan en un vínculo bilateral caracterizado por la asimetría de poder (Busso, 2022a) y, por ello, se debería recurrir a una perspectiva autonómica para defender el interés nacional. Que varios sectores en Washington no compartan sus reclamos, no la convierte en una militante anti-yanqui que haya realizado propuestas de PE basadas exclusivamente sobre el eje del enfrentamiento con Estados Unidos.

Dicho esto, destacamos que en el FdT existe un diagnóstico común en todos sus grupos: las políticas neoliberales aplicadas en Argentina han tenido efectos profundamente negativos en diversas dimensiones (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) y no sólo era necesario paliar la situación interna e internacionalmente, sino obtener resultados que permitan consolidar propuestas inclusivas en el mediano y largo plazo. En cierta forma, desde la perspectiva del FdT, el país a finales del gobierno de Cambiemos atravesaba un punto de inflexión: se debía ganar la elección y plantear alternativas diferentes o la marca de las derechas que articulan conservadurismo con neoliberalismo sería indeleble (Busso, 2022a). Sin embargo, los acontecimientos demuestran que, a pesar que el diagnóstico sigue vigente, se produjeron divergencias significativas entre el grupo 1 y el grupo 2 en torno al proceso de renegociación de deuda con el FMI, la política de financiamiento a las exportaciones y la política económica doméstica destinada a atender la inflación y los salarios. Todos temas que cruzan los vínculos con Washington y el FMI.

Otra condicionalidad doméstica que afecta temas de la agenda interna e internacional se vincula con las condiciones de la llegada al poder de Alberto Fernández más allá de la herencia económica. Esta se produce en un contexto donde la estructura de alianzas que había tejido Mauricio Macri con actores poderosos (grandes empresas, medios de comunicación hegemónicos, parte de la Justicia

Federal y la Corte Suprema de Justicia) se mantenía intacta. Todos estos sectores han obstaculizado la gestión de gobierno y sus contactos internacionales en cuestiones muy variadas: las políticas de salud para atender la pandemia y la compra de vacunas; la composición de los tribunales y el Consejo de Magistratura; el no acompañamiento a las políticas anti-inflacionarias; los intentos de desestabilización financiera; el tejido de vínculos internacionales con la derechas extremas –incluidas las de Brasil, España, Estados Unidos– la crítica permanente a la República Argentina en escenarios internacionales sobre los vínculos regionales y la postura frente a la Guerra en Ucrania, entre otras.

Si a lo que desarrollamos hasta aquí le sumamos el contexto internacional podemos afirmar que una nota distintiva de este período es que la Casa Rosada enfrentó la peor combinación de condicionalidades domésticas y sistémicas acontecidas simultáneamente desde el inicio de la Posguerra Fría (Busso, 2022a). El gobierno asumió en un contexto de *default* técnico y en condiciones muy limitadas para negociar con el FMI, con Trump aún en el poder. A los tres meses de la llegada al poder se desata la pandemia de COVID 19 en Argentina cuyo sistema de salud público estaba en condiciones de precariedad. Estados Unidos no asumió el rol de generador de bienes públicos globales lo que obligó a Argentina –como a otros países en desarrollo– a buscar equipamiento médico y, posteriormente, vacunas en Rusia y China, mientras simultáneamente el gobierno enfrentaba a una oposición, especialmente a un sector de PRO y más tarde a Libertad Avanza, que planteaban prácticas similares a los de las derechas extremas en cuanto al aislamiento y las vacunas. En febrero de 2022 cuando el país comenzaba a mostrar números de crecimiento económico se inició la guerra en Ucrania con las consecuentes repercusiones geopolíticas (los reclamos de Washington y Europa para que los países latinoamericanos tomen posiciones duras frente a Rusia y la extensión de este conflicto al posible rol de China en el mismo y a nivel global), el aumento de los costos de la energía y los alimentos y un incremento de la inflación a nivel global que impactó sobre los ya desmesurados índices de inflación local.

En este contexto... la acción externa de Argentina ha mantenido un hilo conductor donde se destaca la defensa del multilateralismo, la búsqueda de la diversificación de vínculos, el planteo de una relación equilibrada entre los grandes poderes estatales que disputan el liderazgo del orden internacional (Estados Unidos-China), los intentos por revalorizar el regionalismo, la defensa de los Derechos Humanos, la reivindicación de nuestros derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, la búsqueda de inversiones y financiamiento y la renegociación de la deuda soberana con los acreedores privados y el FMI. Esta enumeración no pretende una lectura positiva que desconozca que, al igual que otras políticas públicas, la PE también ha vivido momentos de tensión intra-coalición gobernante y ciertas inconsistencias o desprolijidades; sino que intenta destacar que a pesar de estos inconvenientes las líneas principales se mantuvieron y que dichas líneas se identifican más con aquella tradición que articula un modelo de desarrollo industrialista con la búsqueda de una inserción autonomista y latinoamericanista, que con las lógicas de inserción que adhieren a la visión globalita neoliberal, fomentan sólo el modelo agroexportador, plantean un abandono del regionalismo y privilegian la aquiescencia con Washington (Busso, 2022a, p. 184).

Si incluimos en el análisis dos acciones de PE que fueron llevadas adelante por Alberto Fernández antes de asumir el poder, el supuesto sobre sus preferencias por un perfil autonómico de la PE se refuerza. Una de ellas es la visita el 4 de julio de 2019 al ex mandatario brasileño Luiz Inácio Lula da Silva en la prisión de Curitiba (Brasil) mientras Fernández era candidato y Jair Bolsonaro un acérrimo defensor de la candidatura de Macri. En esa ocasión declaró “vengo a visitar a un hombre que está indebidamente preso”²⁵ dejando en claro su valoración por la política regional y su rechazo al

25. Perfil. (4/7/2019). Alberto Fernández visitó a Lula en Brasil: “Es víctima de una prisión arbitraria”. <https://www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-visito-lula-da-silva-carcel-curitiba-dijo-es-victima-prision-arbitraria.phtml>

lawfare. La otra, cuando como presidente electo participó activamente junto al gobierno de México en el rescate del ex presidente Evo Morales en el momento del golpe de Estado en Bolivia, algo que la administración Trump no deseaba, la OEA tampoco y menos el gobierno de Macri, aún en funciones.

No obstante, esta descripción no es aceptada por el conjunto del FdT y ha recibido algunas observaciones desde la academia y, de más está decirlo, las críticas permanentes de la oposición política. Como veremos más adelante los desacuerdos dentro del FdT se focalizan especialmente en la forma en que se negoció el acuerdo con el FMI y en sus consecuencias, a los que algunos le suman los vínculos con Estados Unidos. En el ámbito académico, Alejandro Simonoff (2022) sostiene que el gobierno mantuvo sus preferencias autonómicas con claridad hasta finales de 2021, pero posteriormente es perceptible cierto giro desde una perspectiva autonómica hacia una tendencia más globalista asimétrica o cercana a las concepciones emanadas del 'No Alineamiento Activo'²⁶. El autor entiende que este giro en la PE no es generalizado, pero subraya que durante 2022 existieron algunos hechos que lo confirman. Entre ellos destaca dos. La llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía evaluando que aunque las mudanzas en principio no parecieron indicar un cambio sustancial en la orientación económica, ya que todos abrevaron en aguas del nekeynesianismo, el nuevo ministro posee un sesgo diferente, tiene peso político propio y cuenta con innumerables contactos internos y también en Washington y Nueva York. La segunda cuestión se vincula con las votaciones de Argentina en distintos organismos internacionales sobre la guerra en Ucrania. Cuando el conflicto comenzó, Rusia bloqueó el Consejo de Seguridad con su veto inhibiendo la aprobación de resoluciones y generando que la Asamblea General concentre la discusión diplomática multilateral. En ella y a la luz del extendido consenso inicial que permitió la condena a Rusia, la Argentina votó a favor de la sanción y también lo hizo cuando se definió la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos. Para el autor si bien el voto de la Asamblea General sigue un lineamiento a favor de la integridad territorial y el no uso de la fuerza, elementos esgrimidos por nuestro país por la Cuestión Malvinas, en el caso de la suspensión de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos, el gobierno de Fernández "aceptó dogmáticamente la posición norteamericana", incluso alejándose de la alianza política con México, el cual se abstuvo también en esta oportunidad. No exigió una verificación de los hechos a través de una comisión investigadora independiente como hubiese sido deseable antes de tomar una resolución, agenda que había impulsado en los comienzos del conflicto desde la presidencia de la Consejo de Derechos Humanos (Simonoff, 2022).

En cuanto al nombramiento de funcionarios ligados a la PE y en especial en los vínculos con Estados Unidos el Poder Ejecutivo para lograr una relación fluida necesaria para el contexto de renegociación de deuda eligió personas de su confianza y que tuvieran experiencia en las relaciones con Washington. En este marco tanto Felipe Solá como Santiago Cafiero llegaron al cargo de Canciller siendo aliado o miembro directo del equipo presidencial. Además, embajadas muy relevantes como la de Argentina ante Estados Unidos, ocupada por Jorge Argüello, también se inscriben dentro de la lógica mencionada. Igualmente, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (que no es parte de la Cancillería, pero cuya función de asesorar al Presidente de la Nación en el diseño de la agenda estratégica internacional e institucional la convierte en una dependencia de notable influencia en los asuntos externos) fue ocupada inicialmente por Gustavo Béliz, también parte del equipo cercano del Presidente. A esto se sumó la elección de Martín Guzmán en el Ministerio de Economía para atender, principalmente, la renegociación de deuda con los acreedores privados y con el FMI (Busso, 2022a). Estos datos nos permiten inferir que la PE se inició con una impronta presidencial que, a pesar de los cambios de gabinete, en lo que refiere a la relación con Estados Unidos aún se mantiene.

26. Para conocer en detalle las propuestas de No Alineamiento Activo ver Fortín, C. Heine, J. Ominami, C. (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia, Santiago de Chile.

3-b De Trump a Biden. Modificaciones y continuidades en las preferencias de política doméstica y política exterior. Impactos sobre el vínculo bilateral

El gobierno del FdT se superpuso durante más de un año con la administración Trump, cuyas percepciones sobre PE ya describimos y, a partir del 20 de enero de 2021, con la administración Biden. Esta última propuso cambios significativos en la política doméstica que no se trasladaron a la PE. En este escenario encontramos algunas continuidades con la PE de Trump (proteccionismo, busca de relocalización de empresas americanas radicadas en China o países conflictivos, confrontación con China como principal amenaza estatal al liderazgo estadounidense) y cambios en temas como la crisis climática, el multilateralismo, el rescate de la diplomacia como instrumento de la PE sin dejar de lado la recurrencia a la guerra de ser necesario. Todo esto se enmarca en la narrativa tradicional de los demócratas que presenta a Estados Unidos como garante de la libertad en el mundo. Consecuentemente, Biden aborda los desafíos globales que Washington enfrenta ante las mudanzas económicas, políticas, culturales y estratégico-militares en el orden internacional, planteando la disputa “democracias vs autocracias” donde Estados Unidos es el garante de la libertad y China no es sólo el principal enemigo de la hegemonía estadounidense, sino también de los valores occidentales. Por otra parte, Rusia es presentada como un enemigo histórico con el que hay que confrontar, tendencia que se agudizó a partir de la invasión rusa a Ucrania (Busso, 2022b). A inicios de 2023 estas tendencias se mantienen y por lo tanto entendemos que, en términos estructurales y en el marco de la disputa por el liderazgo global, las continuidades en la PE estadounidense son cada vez más evidentes y constituyen una parte central de lo que Biden denominó como ‘*America is Back*’ al describir sus principales diferencias con Trump.

Sin embargo, tomando en cuenta las condiciones sistémicas mencionadas coincidimos con Russell (2022) cuando señala, “que ha llegado a su fin el predominio casi de tres siglos de Occidente sobre el resto del planeta y que esta ‘gran transformación’ traerá consigo incertidumbre, inestabilidad, violencia y turbulencias de distinto tipo durante mucho tiempo”. Por ello, el devenir de este forcejeo por el liderazgo global no es fácilmente previsible. Sin embargo, lo más preocupante es que, como en anteriores instancias de cambio de orden, se han fortalecido los componentes militares de la disputa geopolítica por la conducción del mismo. A pesar de ello, desde nuestra perspectiva la contienda de poder entre Washington y Pekín, así como con otros actores críticos del orden liderado por Estados Unidos, no conlleva en el corto plazo posibles escenarios de implosión de este país en tanto el sistema público y privado estadounidense es resiliente. Sin embargo, también es verdad que ningún país a lo largo de la historia ha sido siempre hegemónico y que los rasgos de la hegemonía estadounidense han comenzado a diluirse (Busso, 2022b).

La proyección de estas características en la política hacia Latinoamérica muestra una combinación de desatención con exigencias de respeto a los intereses estratégicos de Estados Unidos los cuales son enmarcados en una narrativa de Guerra Fría. Como afirma Tokatlian (2022) es verdad que existe una disputa entre Estados Unidos y China como existió entre Washington y Moscú. Sin embargo, la contienda actual entre Washington y Pekín es compleja, creciente y se caracteriza por ser

una competencia entre un capitalismo estadounidense dominado por las finanzas y poco competitivo y un sistema capitalista chino altamente competitivo dirigido por el Estado, entre un poder hegemónico en declive y un poder no hegemónico, entre una democracia polarizada y erosionada y un régimen autoritario que enfrenta pruebas emergentes y críticas tales como desafíos demográficos, problemas ambientales, crecimiento más lento y reformas políticas. Pero estas no son razones suficientes para suponer una vez más que el mundo se dividirá en dos. (Tokatlian, 2022)

Además, el autor destaca que la Guerra Fría dejó consecuencias muy negativas en nuestra región que se prolongaron por décadas y que, por lo tanto, aquellos analistas que ven en ese escenario la posibilidad de establecer una nueva *pax* americana se equivocan. En ese contexto, señala que Latinoamérica hoy está afectada por la inestabilidad social, la polarización política, el deterioro económico y la fragmentación diplomática y no quiere ser campo de batalla de una nueva Guerra Fría. Sin embargo, es evidente en toda la región, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, que Washington vuelve a actuar según su tradicional moda manipuladora de ‘con nosotros o contra nosotros’, ‘democracia o autocracia’, tratando de inducir de diversas formas a los países de América Latina para ‘elegir un bando’... En este contexto, es importante entender que América Latina no puede ni debe ser colocada en la posición de alinearse con Washington o enfrentar la ira de los políticos estadounidenses. Esta sería una receta para una mayor inestabilidad regional (Tokatlian, 2022).

El campo doméstico es totalmente distinto. La llegada de Biden al poder se dio en un marco de tensiones políticas, sociales, raciales y epidemiológicas que signaron el proceso electoral y pusieron sobre la mesa un nivel de polarización interna que amenazó, y aún amenaza, la calidad de la democracia estadounidense y lesiona su capacidad de liderazgo global.

La presencia de sectores de derecha extrema sigue generando amenazas a la calidad de la democracia estadounidense. Las ideas de Trump aún influyen en sus seguidores, en muchos miembros del partido republicano y en la Corte Suprema. Por ello, buena parte de los temas de agenda internase vinculan a las propuestas de estos sectores: defensa del uso de armas con los consecuentes tiroteos masivos en distintos espacios públicos; la negativa a resolver la crisis migratoria en la frontera sur; la complacencia de la Suprema Corte ante las demandas socio-políticas y religiosas de los sectores de la derecha cambiando la normativa sobre la legalidad del aborto y resguardando el uso de armas; los intentos de distintos gobernadores y poderes legislativos estatales republicanos para modificar reglas electorales que terminan limitando el voto de ciertos sectores sociales, son muestras de ello.

La administración Biden ha evaluado como negativo y peligroso el crecimiento de las derechas extremas a nivel global, pero su compromiso para contenerlas es selectivo. En este marco, se alió con gobiernos de ese tinte para apoyar a Ucrania contra Rusia, mientras que en América Latina las consideró amenazantes para la estabilidad regional. A modo de ejemplo cuando llegó al poder en enero de 2021 permitió un diálogo más abierto con el gobierno de Alberto Fernández, mantuvo una postura cauta con el triunfo de la izquierda en Colombia y apoyó activamente a Lula Da Silva en las elecciones de 2022. En todos estos casos los candidatos que perdieron habían sido o se proclamaban como claros aliados de Trump. En el caso específico de Argentina tanto el gobierno de Biden como el de Fernández enfrentan problemas con sus respectivas oposiciones políticas que tienden a paralizar la gestión de gobierno en el ámbito del Congreso y, además, a ambos también les preocupan los temas de agenda que proponen los grupos identificados con las derechas extremas y la violencia que generan. Por ello, y más allá de que el peronismo en ninguna de sus versiones —a excepción de la etapa del menemismo— es el sector político preferido de Washington (gobiernos republicanos o demócratas) también es verdad que la administración Biden ante su situación nacional y ante una Latinoamérica en proceso de crisis y cambios políticos prefiere los vínculos con gobiernos moderados como el de Alberto Fernández (Busso, 2022b). Una muestra para Argentina de esta preferencia fue la visita a nuestro país en agosto de 2021 del Consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, quien mantuvo un encuentro con el presidente. El interés en mantener abierto un diálogo fluido en el marco de la agenda regional se lee en las declaraciones del funcionario Juan González, quien después del viaje y en referencia al gobierno argentino sostuvo:

And so, it's somewhere where there was a — I think a very constructive conversation with the Argentines' willingness to find areas of common ground and an interest in them being — in being helpful. I mean, I think they made clear that they're not always going to agree with us on how — on matters of approach, but that we're going to continue to have a very open and fluid dialogue when it comes to these matters.

And, you know, we believe that Argentina is a country that can speak to governments of both the left and the right, and can play an important role in encouraging the defense of democratic values. Particularly, I think, when you see in Nicaragua, which has been, you know, a move — a very kind of concerning move toward authoritarianism in the run-up to the November elections. (González, 2021)

En cuanto a la violencia política ligada a las derechas extremas y los discursos de odio y exclusión, que preocupan en ambos países merecen ser destacadas las declaraciones institucionales de funcionarios de alto rango en Estados Unidos condenando el atentado contra la vida de la Vicepresidenta de la Nación. El secretario de Estado, Anthony Blinken, sostuvo en Twitter *"The United States strongly condemns the assassination attempt on Vice President Cristina Fernandez de Kirchner, @CFKArgentina. We stand with the Argentine government and people in rejecting violence and hate."* También el embajador de Estados Unidos en Argentina, Marc Stanley, se expresó a través de las redes sociales. "Estamos aliviados de saber que la vicepresidenta está bien. Estados Unidos se une a la Argentina y a toda la gente pacífica en el rechazo a la violencia, el extremismo y el odio en todas partes.". Finalmente, de acuerdo a declaraciones realizadas por el embajador Argüello y difundidas en Twitter por el programa Pasaron Cosas (@pasaroncosas899) "Hubo una declaración conjunta de los dos bloques parlamentarios condenando el intento de asesinato y celebrando que [se refiere a la vicepresidenta] se encuentre bien, además de apoyar toda la investigación."

En el ámbito económico las propuestas de Biden son alentadoras en términos de modelo a aplicar. Para el caso de Estados Unidos Biden ha recuperado algunas tradiciones keynesianas y propone una economía más productiva y menos especulativa, asigna un rol importante al Estado en la economía, aplicó programas de asistencia económica durante la pandemia, sostiene la necesidad de que las grandes corporaciones paguen más impuestos, promueve la sindicalización de los trabajadores, ampara los programas de salud pública como Medicare, aprobó legislación para programas de infraestructura, entre otros. Si Estados Unidos legitimara estas políticas para ser aprovechadas también en los países latinoamericanos eso daría un respiro a las economías regionales. Sin embargo, los sectores neoliberales que promueven el permanente achicamiento del Estado y las políticas de ajuste siguen presentes en los organismos internacionales y en el discurso de las embajadas estadounidenses en el mundo. De cualquier manera, el hecho que Washington esté llevando adelante este tipo de acciones abre la posibilidad de diálogo y negociaciones sobre la agenda económica.

En el campo de la seguridad el vínculo bilateral no se diferencia de las exigencias que cruzan las relaciones con otros países latinoamericanos. Estados Unidos tiene una postura crítica por el intercambio comercial de nuestro país con China, por la presencia de la Estación de Espacio Lejano en Neuquén y propone excluir a Huawei de las licitaciones de 5G en el momento en que ésta se realice. Además, ve a la Argentina como proveedora de recursos naturales relevantes para la economía estadounidense en el siglo XXI: gas, litio, alimentos, agua dulce, entre otros. En este marco se inscriben las agendas abordadas en las sucesivas visitas de los Jefes del Comando Sur, almirante Craig S. Faller en abril de 2021 y, especialmente, la de la Generala Laura J. Richardson en abril de 2022, así como las giras realizadas por las provincias argentinas que producen estos bienes por la encargada

de negocios a cargo de la embajada hasta finales de 2021, MaryKay Carlson y las del Embajador Marc Stanley a partir de enero de 2022²⁷.

El espacio multilateral brindó la oportunidad de encuentros entre Biden y Fernández tanto en reuniones del G20, el G7 y la Cumbre de las Américas en 2022. En esta ocasión Argentina, a cargo de la presidencia de la CELAC, mantuvo los reclamos de varios países latinoamericanos y mostró posturas de autonomía. La agenda se concentró en los reclamos para corregir el proceso de ‘vaciamiento’ del regionalismo y en otras herencias que la administración Trump dejó en el sistema interamericano. En este marco Fernández pronunció un discurso donde destacó la necesidad de corregir el funcionamiento de la OEA y señaló que era necesario que renunciaran sus autoridades y, en la misma dirección, se debía corregir la decisión de la anterior gestión estadounidense de modificar la tradición de conducción del BID por un latinoamericano. Además, reclamó por las ausencias, planteó el problema de la deuda externa regional después de la pandemia, la creciente informalidad laboral, las inequidades del sistema financiero, criticó los bloqueos, apeló por la cuestión Malvinas, propuso trabajar por políticas impositivas progresistas, avanzar en la paz en Ucrania y la cuestión medioambiental (Fernández, 2022).

3-c Deuda sin fin

En cuanto a los condicionantes económicos, cuando Fernández llegó al poder a fines de 2019 se encontró con una herencia muy delicada (una deuda que se había incrementado en casi 100000 millones de dólares, una pobreza de 37,5%, un desempleo de 9,7% en el último trimestre del gobierno de Cambiemos, una inflación del 53% en 2019 y una desindustrialización canalizada en el cierre de 25000 pymes a lo largo de la gestión de Macri, entre otros indicadores); con un contexto regional poco amigable desde el punto de vista ideológico y, como ya señalamos, con Trump en el poder y el historial de presiones sobre el FMI para que otorgara un crédito de 56.300 millones de dólares al gobierno de Macri y así apoyar su reelección. Por todos estos factores el objetivo central del gobierno argentino era renegociar la deuda con los acreedores privados y con el FMI. Pero en marzo de 2020 la pandemia de coronavirus llegó a nuestro país. En este marco, el gobierno de Alberto Fernández decidió atender la emergencia de salud, a pesar del deterioro económico que ello implicaba, otorgándole un rol central al Estado para gestionar la emergencia y paliar el daño.

Por ello, durante el año 2020, se evidenció un empeoramiento de la gran mayoría de los índices económicos. A pesar que el gobierno de Fernández implementó diversos programas de emergencia para hacer frente a la parálisis de la economía, inevitablemente se produjo un aumento de la pobreza, que llegó al 42%, así como del desempleo al 10,2%. Posteriormente, los índices de inflación continuaron en ascenso (llegando en 2022 al 94,8 % anual) y se fue incrementando el deterioro del poder adquisitivo de los salarios.

A lo largo del 2020 el ministro de Economía Martín Guzmán se dedicó a renegociar la deuda con los acreedores privados. Esta tarea fue ardua, pero finalmente las autoridades anunciaron que el 93, 55% de los bonistas adhirieron al canje y, gracias a las cláusulas de acción colectiva, el 99% de esa

27. A modo de ejemplo, en marzo de 2022 Stanley viajó a Córdoba, en el que fue su primer viaje al interior del país. En mayo visitó Catamarca y Salta para reunirse con funcionarios gubernamentales, empresarios, autoridades académicas, estudiantes, líderes de la sociedad civil y ex becarios de programas de intercambio del Departamento de Estado de Estados Unidos y en julio y agosto tuvo una agenda similar en ocasión de sus visitas a la Provincia de Buenos Aires, Neuquén (donde visitó junto al Gobernador el yacimiento Loma Campana en Vaca Muerta) y Santa Fe. Este tipo de acciones busca mejorar las posibilidades de negocios para las empresas estadounidenses y también es un claro recurso de soft power en el marco de los vínculos con la sociedad civil y los ex becarios.

deuda logró ser reestructurada. Dicha deuda es la que estaba en moneda y legislación extranjera y representaba aproximadamente u\$s 66 mil millones (Slipczuk, 16/ 4/ 2020 y 1/9/2020).

Desde una perspectiva política el acuerdo fue apoyado por el conjunto del FdT. A la presentación de la oferta inicial —posteriormente mejorada— asistieron no sólo el Presidente y el Ministro, sino también la Vicepresidenta Cristina Fernández. Por otra parte, varios miembros de la oposición —Luis Caputo, ex ministro de Finanzas de la Nación, Hernán Lacunza, ex Ministro de Economía de la Nación y Guido Sandleris, ex presidente del Banco Central en la gestión de Macri— se mostraron a favor de la negociación (Slipczuk, 16/4/2020 y 1/9/2020).

El escenario de las negociaciones con el FMI fue diferente. Este tema formateó los vínculos bilaterales con Estados Unidos y las negociaciones de Argentina con el FMI y con la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos para un nuevo acuerdo fueron muy intensas. Finalmente, la firma se concretó en marzo de 2022. Los resultados alcanzados han sido descriptos como los posibles (aquellos que el FMI y la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos estaban dispuestos a otorgar) y no los deseados por parte de la coalición de gobierno. Es indiscutible que este acuerdo fue un parte aguas en el FdT. Así, las críticas a la forma en que se negoció con el FMI desataron una dinámica política negativa que finalizó en una crisis profunda en la coalición gobernante; un intento de desestabilización de parte de los actores políticos y económicos que coinciden con la oposición y anunciaban la caída del gobierno nacional y, finalmente, una mudanza sucesiva en el tiempo de funcionarios y ministros: la dimisión de Máximo Kirchner a la presidencia del bloque del FdT en la cámara de Diputados; la renuncia sorpresiva del Ministro Martín Guzmán; su reemplazo fugaz por Silvina Batakis y, por último, la llegada al Ministerio de Sergio Massa. Todo esto abarcó también cambios en otros ministerios.

Cada uno de los cambios en el Ministerio de Economía afectaba las negociaciones sobre el cumplimiento de las metas pautadas en el acuerdo con el FMI y las relaciones con Estados Unidos. Desde un punto de vista operativo el Ministerio de Economía con Martín Guzmán a la cabeza adquirió un rol protagónico en la gestión externa del país y en los vínculos con Washington, mientras que la Cancillería desempeñó un rol de acompañamiento donde se destaca la actividad del embajador argentino en Washington, Jorge Argüello. Sin embargo, cuando la crisis estalló el perfil activo de la Embajada Argentina en Washington se hizo notar. Argüello logró organizar una gira urgente para Silvina Batakis donde la recibieron la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva; David Lipton, asesor directo de la Secretaría del Tesoro, Janet Yellen; y un grupo de inversores y empresarios con quienes buscó descomprimir la incertidumbre en los mercados financieros. Algunos de los participantes fueron: representantes de fondos internacionales y bancos de inversión de *Wall Street* como Barclays, Goldman Sachs, Citibank, Goldentree y VR Capital Group, Banza, Bank of America, Citibank, Santander Investments, Stone Harbor, entre otros.

Pero mientras la Ministra regresaba al país se produjo su reemplazo por Sergio Massa lo que implicó la organización de otra gira urgente en septiembre de 2022. El embajador Argüello volvió a desempeñar un rol central, pero en esta ocasión, acoplado a la organización con el equipo de Sergio Massa que tiene sus propias líneas de contacto en Estados Unidos. Desde entonces Massa logró encuentros con los embajadores del G7 en la Argentina y viajó a Estados Unidos donde se reunió con autoridades del Banco Mundial y el BID que se comprometieron a destrabar créditos, también con la titular del FMI, la titular de Hacienda del gobierno de Biden y empresarios del rubro energético en Houston, entre otros. Además, mantiene contactos con Juan Sebastián González, asesor especial del presidente Joe Biden y con el embajador Marc Stanley.

La llegada de Massa significó un alivio para el FdT porque logró detener y acotar la actividad desistuyente que enfrentaba el gobierno. Además, le otorgó un componente político a la negociación con el FMI y con Estados Unidos que estuvo ausente en la gestión de Guzmán; cumplió hasta el momento las metas establecidas con el FMI y, a inicios de 2023, invocando las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania, renegoció las exigencias sobre la cantidad de reservas que el BCRA debe poseer, pero aún no ha logrado la esperada desaceleración de la inflación. Las consecuencias de este problema sobre la distribución del ingreso en Argentina después de un año de crecimiento económico como fue 2022 (5,2%) se instalaron en el centro del debate político del FdT. La deuda, una vez más en la historia argentina, establece un límite a las opciones de política económica neodesarrollista y a la vocación autonomista de nuestra PE.

Reflexiones finales

En este capítulo intentamos recorrer los vínculos de Argentina con Estados Unidos desde 2014 hasta 2022. En esta trayectoria pudimos ver que los mismos fueron impactados tanto por condicionalidades domésticas como sistémicas en ambos países. Los gobiernos argentinos siguieron mostrando diferencias en sus preferencias sobre PE, entendiendo que ellas se vinculan no sólo con lo que acontece externamente, sino también con las dinámicas del modelo de desarrollo nacional y la propuesta de inserción internacional que lo acompaña. Para Cristina Fernández la visión neodesarrollista y el perfil autonómico de la PE eran centrales; para Mauricio Macri las propuestas económicas de la globalización neoliberal y una PE de aquiescencia con Washington eran instrumentos centrales para una nueva Argentina sin populismos; para Alberto Fernández la salida de la crisis de deuda heredada y la aspiración de un camino hacia la recuperación del neodesarrollismo y la recomposición del escenario latinoamericano se convirtieron en metas difíciles, condicionadas por la pandemia primero y la guerra en Ucrania después.

Los gobiernos de Estados Unidos también mostraron profundos cambios en sus preferencias de PE. Obama terminó optando por la globalización neoliberal y más allá de su campaña electoral y sus anuncios sobre la necesidad de que Washington establezca diálogo con países que pensaban distinto para recomponer su liderazgo y la hegemonía de Estados Unidos terminó consolidando las relaciones con gobiernos de derecha neoliberales. Trump, modificó el eje. Planteó que la reparación del liderazgo estaba ligada a un proceso de recomposición basado en la recuperación de prácticas económicas proteccionistas, nacionalistas y anti-globalización y un estilo unilateral de conducción. Fomentó el desarrollo y las alianzas con las derechas extremas y, en cierta forma, legitimó la presencia de las mismas a nivel global y regional. Biden nos dijo que Estados Unidos estaba de vuelta y que renacían el multilateralismo, la diplomacia y la búsqueda de un orden internacional más equitativo. Hasta el presente la equidad se planteó, centralmente, en sus propuestas de política económica doméstica que son muy relevantes, pero no son legitimadas en los países latinoamericanos. En términos geoestratégicos la idea de involucrar a América Latina en función de los intereses de Washington es cada vez más notoria y presenta grandes desafíos para las opciones del PE de los gobiernos argentinos.

En este escenario la República Argentina aún se debate entre dos modelos de país donde el vínculo con Estados Unidos continúa siendo un dato central. Las disputas sobre nuestro modelo de desarrollo y nuestra estrategia de inserción internacional se vieron severamente afectadas por los procesos de endeudamiento y su abordaje alteró especialmente la consolidación política del FdT. A esto debemos sumar los impactos recientes en la agenda política de las derechas extremas con sus discursos de odio. Esta dinámica política ha afectado cualquier posibilidad de diálogo entre oficia-

lismo y oposición y también una competencia al interior del JxC para ver quien tiene las propuestas más severas y quien se parece más a los sectores más conservadores de Estados Unidos. Ninguna de estas circunstancias contribuye al debate para lograr una Argentina desarrollada e inclusiva, inserta en el mundo de manera diversificada y con una PE autónoma que nos permita encontrar soluciones para nuestras necesidades, problemas e intereses desde una perspectiva inscripta en el bien común.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., Lorenzini, ME., Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. En Busso, A. (coord.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011*. UNR Editora. (pp. 15-30). Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7322/Modelos%20de%20desarrollo%20Completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Actis, E., Creus, N. (2015). Argentina vs. los fondos buitres. El rol de Estados Unidos y la tesis de la disciplina financiera. *Anuario 2015*. IRI. Recuperado de https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/anuario_2015/Amnor/Actis%20y%20Creus.pdf
- Busso, A. (2015). La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (comp.) *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, (pp. 271-299). Debate/Universidad Torcuato Di Tella.
- Busso, A. coord. (2016a). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*; Tomo I. Rosario: UNR Editora. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7322/Modelos%20de%20desarrollo%20Completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Busso, A. (2016b). Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En Busso, A. (coord.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 31-48). UNR Editora. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7322/Modelos%20de%20desarrollo%20Completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Busso A. (2017). Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones. En Dalessandro, M. (comp.) *XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, (pp. 1-30). SAAP. Recuperado de <file:///C:/Users/anabe/Downloads/BussoPonenciaSaap.pdf>
- Busso, A. (2019a). El vínculo condicionantes internos-política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Vol. XXVI, Nro. 52. pp. 3-32. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/ciclos/v30n52/1851-3735-ciclos-30-52-21.pdf>
- Busso, A. (2019b). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En Iglesias, E y Lucca, JB (Comp.) *La Argentina de Cambiemos* (pp. 331- 350). UNR Editora. Recuperado de https://fcpolit.unr.edu.ar/boletin_posgrado/agosto_2019/La_Argentina_de_Cambiemos-ebook.pdf
- Busso, A. (2020). Los vínculos entre Trump y América Latina: del unilateralismo estadounidense y la aquiescencia regional a la crisis de los escenarios domésticos. En Estenssoro, F. (organizador) *Relações e tensões entre América Latina e Estados Unidos no âmbito da evolução da geopolítica ambiental global*. (pp. 31-70). Ed. Unijuí. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/351607068_Relacoes_e_Tensoes_entre_America_Latina_e_Estados_Unidos_no_Ambito_da_Evolucao_da_Geopolitica_Ambiental_Global#fullTextFileContent
- Busso, A. (2022a). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. *RIPEA. Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*. Vol. 2. (N 3), pp. 183-199. Recuperado de https://politicaexteriorar.org/wp-content/uploads/2022/08/Busso_La-politica-exterior-de-Alberto-Fernandez-ante-las-turbulencias.pdf
- Busso, A. (2022b). Las relaciones de Argentina con Estados Unidos (junio 2021-agosto 2022). Entre las crisis de liderazgo y las crecientes condicionalidades internas e internacionales. *Anuario 2022*. IRI. Recuperado de file:///C:/Users/anabe/Documents/Scanned%20Documents/Documentos%20Anabella/Anabella/Ana%20papers%20tres/libro%20CERIR%202022/A2022%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte%20Art%C3%ADculo%20Busso%20_%20Instituto%20de%20Relaciones%20Internacionales.html
- Clarín (8/8/2014a). *La Argentina denunció a los Estados Unidos ante La Haya*. Recuperado de <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/fondos-buitre-corte-de-apelaciones-reto-a-grieta-y-dio-la-razon-a-la-argentina-9399.html>
- Clarín. (2/7/2014b). *Presión de EE.UU para forzar las negociaciones con los buitres*. Recuperado de <http://www.ieco>

clarin.com/economia/Presion-EEUU-forzarnegociacion-buitres_O_1167483258.html-

- Clarín. (26/9/14c). “EE.UU lo admite: la relación con Argentina pasa por un periodo difícil”. Recuperado de http://www.clarin.com/politica/Obama-Cristina-Jacobsonrelacion_diplomatica-agenda_O_1219078471.html
- Cramer, R. (12/18/2013). Ambassador Appointment Draws Ire Inside Democratic Donor Class. *Buzzfeed.news*. Recuperado de <https://www.buzzfeednews.com/article/rubycramer/ambassador-appointment-draws-ire-inside-democratic-donor-cla#.ad7GI0Lg92>
- Dinatale, M. (9/6/2014). Pese a los cruces verbales, mejoró el vínculo con Estados Unidos. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1699603-pese-a-los-crucesverbales-mejoro-el-vinculo-con-eeuu>
- EOM [El Orden Mundial]. (16/3/ 2021). ¿Qué es la *Alt-right*? Recuperado de <https://elordenmundial.com/que-es-la-alt-right-extrema-derecha/>
- Fernández, A. (9/6/2022), *Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en calidad de presidente pro t mpore de la CELAC, en el plenario de apertura de la IX Cumbre de las Américas, en Los  ngeles, Estados Unidos*. Casa Rosada. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/48848-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-calidad-de-presidente-pro-tempore-de-la-celac-en-el-plenario-de-apertura-de-la-ix-cumbre-de-las-americas-en-los-angeles-estados-unidos>
- Fernández Alonso, J. (2020). La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019). En Iglesias, E. y Lucca, J.B (comp.) *La persistencia en la argentina de Cambiemos* (pp.173-188). Centro de Estudios Comparados y UNR Editora. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19431/La%20persistencia...%2009122020.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (2017). El fin del neoliberalismo progresista, *Sin Permiso*. Recuperado de www.sinpermiso.info/textos/el-fin-del-neoliberalismo-progresista
- Garton Ash, T. (22/10/2008). Hay una guerra cultural que debe ser superada, *Clarín*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/2008/10/22/opinion/o-01786326.htm>
- Giménez, J. (5/ 7/ 2022). Silvina Batakis, sobre la gestión de Macri: Emitieron deuda por US\$ 100 mil millones. *Chequeado*. Recuperado de <https://chequeado.com/ultimas-noticias/silvina-batakis-sobre-la-gestion-de-macri-emitieron-deuda-por-us-100-mil-millones/>
- González, J. (2021). *On-the-Record Press Call by National Security Council Senior Director for the Western Hemisphere Juan Gonzalez on Official Travel to Brazil and Argentina*. White House. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/08/09/on-the-record-press-call-by-national-security-council-senior-director-for-the-western-hemisphere-juan-gonzalez-on-official-travel-to-brazil-and-argentina>
- Kamen, A. (3/10/2014). Foreign Service leaders ask Senate to reject Obama nominees. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/wp/2014/03/10/foreign-service-leaders-ask-senate-to-reject-obama-nominees/>
- Kupchan, C. (March-April, 2018). The Clash of Exceptionalisms. A New Fight Over an Old Idea. *Foreign Affairs*, Vol.97 (N2), pp.139-148. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/united-states/clash-exceptionalisms>
- La Izquierda Diario. (2016, 9 noviembre). *Macri reza por Hillary*. La Izquierda Diario – Red internacional. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Macri-reza-por-Hillary>
- La Nación. (2016, 15 septiembre). « Hillary Clinton o Donald Trump?»: la respuesta de Macri sobre las elecciones en EE.UU. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-hillary-clinton-donald-trump-nid1938017/>.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
- Lafuente, E. (8/5/ 2020). De 2005 a 2020. Así fueron los últimos canjes de deuda que hizo la Argentina. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/de-2005-2020-como-fueron-ultimos-canjes-nid2354968/>
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d’AfersInternacionals*. (N  32), pp. 45-64. Recuperado de www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/file/32lasagna.pdf
- Lejtman, R. (28/7/2020). Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate

del Fondo Monetario Internacional. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

- Lorenzini, M.E. (2007). *La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004*. [Tesis de Maestría CERIR-CEI-UNR]
- Mathus Ruiz, R. (23/4/ 2016). El Gobierno les pagó US\$ 9300 millones a los fondos buitres y dejó atrás el default. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-les-pago-us-9300-millones-a-los-fondos-buitres-y-dejo-atras-el-default-nid1892068/>
- Mazzolini, S. (2019). La apuesta por un populismo de izquierda. Entrevista a Chantal Mouffe. *Nueva Sociedad* (Nº 281) mayo - junio, pp. 129-139. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-apuesta-por-un-populismo-de-izquierda/>
- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del frente de todos, *Análisis Carolina*, pp. 1-19. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-24.pdf>
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales*, Costa Rica, vol. 89 (N2), pp. 125-142. Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9067/10581>
- NODAL. (2022, 4 febrero). *Juez del Supremo Tribunal dice que destitución de Dilma Rousseff fue por "falta de apoyo político"*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2022/02/brasil-juez-del-supremo-tribunal-dice-que-destitucion-de-dilma-rousseff-fue-por-falta-de-apoyo-politico/>
- Plank Almeida, G. (2020), *La promoción de la democracia como objetivo de política exterior de los Estados Unidos y el accionar de la National Endowment for Democracy durante la presidencia de Barack Obama: el caso de Venezuela (2009-2016)*. [Tesis de grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19542>
- Política Argentina. (2016, 29 julio). *El Gobierno de Macri se expresó a favor de Hillary Clinton*. Política Argentina. Recuperado de <https://www.politicargentina.com/notas/201607/15627-el-gobierno-de-macri-se-expreso-a-favor-de-hillary-clinton.html>
- PressReader. (2016, 23 abril). *EE.UU.: "Una vuelta de página"*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/argentina/perfil-sabado/20160423/281844347817994>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* Vol. 42 (Nº3): 427-459.
- Romano, S. (2022). El *lawfare* y su trayectoria en América Latina: antecedentes y alcances del concepto. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *El lawfare en América Latina y su impacto en la vigencia de los derechos humanos*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/lawfare_publicacion.pdf
- Rosenau, J. ed. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Collier-Macmillan Limited.
- Russell, R. y J.G. Tokatlian (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Círculo de Afers Internacionals*. (Nº 104), pp. 157-180.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2016). Macri en busca de una nueva estrategia de inserción internacional", en *Anuario Internacional CIDOB*. Recuperado de <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>
- Russell, R. (28/7/2022). Un mapa de ruta para un mundo post occidental. *La Nación*. Recuperado de <https://m.nota22.com/noticia/149745-un-mapa-de-ruta-para-un-mundo-post-occidental.html>
- Sanahuja, J.A (2020). ¿Bipolaridad en ascenso?. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20 (N.2), pp. 76-84. Recuperado de www.fal.itam.mx.
- Simonoff, A. (2022). Presentación del Trigésimo Sexto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2022 - septiembre 2022): cambios internos e impactos en la agenda global. *Revista Relaciones Internacionales* Número 63. Recuperado de <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2022/12/ri-63-SG-PEA-presentaci%C3%B3n.pdf>
- Slipczuk, M. (16/4/ 2020 y actualizada el 1 de septiembre de 2020). Deuda: qué acordó el -gobierno y cuánto debe pagar. *Chequeado*. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/reestructuracion-de-la-deuda-que-ofrecio-el-gobierno-y-cuanto-debe-el-pais/>

- Telam. (10/8/2015). *La Corte de Apelaciones reprende a Griesa y le da la razón a Argentina en el caso de los "me too"*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201508/115906-la-corte-de-apelaciones-reprende-a-griesa-y-le-da-la-razon-a-argentina-en-caso-de-me-too.html>
- Tokatlián, J.G. (28/4/ 2022). China and Latin America. Latin America Doesn't Want a New Cold War. *AmericasQuarterly*. Recuperado de <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-doesnt-want-a-new-cold-war/>
- Vásquez, C. (17/4/2009). Obama ofrece 'nuevo comienzo' con Cuba, *BBC Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/04/090417_1933_obama_cumbre
- Veiga, G. (2/11/2018). Moro el justiciero será ministro de Bolsonaro. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/152643-moro-el-justiciero-sera-ministro-de-bolsonaro>
- Vollenweider, C y Romano, S. (16/3/ 2017). Lawfare o la guerra judicial en Argentina y Brasil. *Celag.org*. Recuperado de https://www.celag.org/lawfare-o-la-guerra-judicial-en-argentina-y-brasil/#_ftn30
- Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el cambio cultural argentino. *Nueva Sociedad*. N° 270, julio-agosto, pp. 4-13. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/la-centroderecha-y-el-cambio-cultural-argentino/>.

Capítulo 5

Argentina y China. La expansión de las relaciones bilaterales basada en la complementariedad de intereses

Carla Oliva

Argentina y China. La expansión de las relaciones bilaterales basada en la complementariedad de intereses

Carla V. Oliva¹

Consideraciones iniciales

En este capítulo retomamos el análisis realizado en la última edición del seguimiento de la Política Exterior Argentina (PEA) hacia China publicada en el año 2014 en el marco de la obra colectiva del CERIR. Por lo tanto, abordamos los últimos dos años del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno de Mauricio Macri y los dos primeros años y medio de gobierno de Alberto Fernández. Consideramos que la alternancia política entre el Frente de Todos y Cambiemos ofrece un prisma para evaluar a la PEA hacia China desde la perspectiva de la continuidad – ajuste – ruptura, sobre todo en temas sensibles como los relativos a los acuerdos sobre la Estación del Espacio Lejano, Atucha IV y la adhesión a las iniciativas chinas propuestas a partir de 2013, que atraviesan la relación en la etapa bajo estudio.

Al mismo tiempo, nuestro análisis toma en consideración las circunstancias asociadas al contexto internacional, esto es, el ascenso de China a la condición de potencia, la disputa hegemónica con Estados Unidos y la crisis originada por la pandemia del COVID-19 como variables sistémicas que se proyectan en la relación entre Argentina y China. Como es evidente, las dos primeras tienen una relación de causalidad, en tanto no es posible pensar en una disputa hegemónica sin un previo ascenso del contendiente (en este caso, China). La tercera circunstancia pone en claro el alcance de la disputa a todas las dimensiones de la política internacional y se refleja notablemente en las relaciones entre Argentina y China.

Desde la visión china, su papel protagónico en la política internacional está directamente relacionado con su autopercepción como país central en los asuntos mundiales. En ese sentido, Xi ha dejado en claro que se inicia un nuevo capítulo en la construcción de la diplomacia, en el cual es determinante la comprensión de que el país se encuentra ante una oportunidad. De acuerdo con Malena (2016, p218), China percibe que se encuentra en un momento propicio para construir un nuevo orden internacional.

China busca aumentar su influencia en la gobernanza internacional proponiendo instituciones alternativas a las existentes. Las iniciativas de la Nueva Ruta de la Seda (BRI), el Banco Asiático en Inversión e Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (acrónimo por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) son la expresión más acabada de las pretensiones de protagonismo internacional de China. En relación a este tema, Xi precisó que el objetivo de China no es reemplazar el orden existente, sino desempeñar un papel mayor para “orientar” la reforma del sistema internacional.

Sin dudas, la diplomacia de gran potencia, la aspiración a establecer nuevas reglas mundiales y las iniciativas internacionales de alto perfil, generan una gran preocupación en otros actores. El presi-

1. La autora agradece las contribuciones de los siguientes miembros del GECHINA: Sofía Brioschi en el apartado de cooperación científico-tecnológica; Romina Sudack y Marcelo Robba en el apartado de comercio bilateral y Matías Montero en el relevamiento de información para la realización de este capítulo.

dente Biden califica a China como el “competidor más serio” de Washington y anunció un proyecto global de infraestructura destinado a hacerle frente a la BRI. En esa línea, sostiene la política de competencia con China en las diferentes áreas de la política internacional e intensifica la dimensión del poder blando (*softpower*) que ya había puesto sobre la mesa Trump en su narrativa del COVID-19 como “virus chino”. Biden vuelve a proponer una discusión valorativa, pero a diferencia de su predecesor se concentra en el modelo político e impulsa la articulación de alianzas “anti-chinas” en función de la idea de democracia.

En la relación entre Argentina y China, y dada la naturaleza asimétrica del vínculo, damos por sentada la proyección de los intereses y las necesidades globales de China en el ámbito bilateral. Por ese motivo, a lo largo del trabajo mencionamos cuáles son las estrategias chinas que se proyectan en la relación con nuestro país.

El capítulo se estructura en 5 secciones dedicadas a analizar los componentes centrales de la PEA hacia China en los diferentes gobiernos que atraviesan esta etapa; la relación comercial; los vínculos financieros; la cooperación en Ciencia y Tecnología (CyT) y la posición de Argentina en relación a las iniciativas globales chinas. Dada la amplitud y densidad de la relación bilateral, seleccionamos las dimensiones que consideramos más significativas para dar cuenta de las características del vínculo y la evolución de la PEA hacia China.

La PEA hacia China en la etapa 2014-2022

En 2022 celebramos el 50 Aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y China. En estas cinco décadas China atravesó impresionantes cambios internos acompañados por una política de planeamiento estratégico de proyección global. Hacia 1972 era un país pobre con un rol marginal en un mundo que, aún en el marco de la llamada distensión internacional, estaba prioritariamente ordenado en función de dos superpotencias, Estados Unidos y la entonces Unión Soviética. En 2022 es una potencia, con amplias capacidades y disposición para utilizarlas, que disputa la centralidad internacional de Estados Unidos y discute algunos de los principios y valores propios del orden posterior a la segunda guerra mundial aún vigentes.

En consonancia con la creciente presencia e influencia internacional del país asiático, las relaciones entre Argentina y China se consolidaron y diversificaron significativamente a lo largo de los años. Inicialmente, Argentina centró su atención en China como un mercado potencial para sus exportaciones de materias primas y alimentos debido a las evidencias de crecimiento generadas por la reforma económica iniciada por Deng Xiaoping. Los vínculos evolucionaron de tal manera que, como veremos en el siguiente apartado, desde 2014 ambos países son “socios estratégicos integrales”, fórmula que integra un grupo más amplio de nociones elaboradas desde Pekín para explicar la naturaleza e importancia de las relaciones con los diferentes países del mundo. Entendemos que el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral (AEI) es un hito para las relaciones bilaterales en tanto define la agenda desde ese momento en adelante.

Sin dudas, China es un actor global clave en la dimensión política, comercial, financiera y de CyT. Ese rol se proyecta en las relaciones con Argentina e impulsa la expansión de los vínculos. Como uno de los Estados con más votos en el FMI, apoya las negociaciones de Argentina con el organismo. Además, en sintonía con su desempeño mundial, China es el segundo socio comercial y un actor financiero muy destacado para nuestro país, tanto por las inversiones de sus empresas -generalmente destinadas al sector petrolero, sojero y de infraestructura- como por los acuerdos *swaps*

firmados. En otro orden, la cooperación en CyT es uno de los sectores con más dinamismo en los últimos años, siguiendo la relevancia que China le otorga a su política en la materia. Obviamente, no debemos olvidar el apoyo histórico al reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas en Naciones Unidas, tema central de nuestra política internacional.

1.1. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La AEI como hito en el vínculo con China

En líneas generales, el gobierno de Cristina Fernández mantuvo las líneas de la PEA hacia China de su predecesor, Néstor Kirchner. En ambas administraciones los vínculos se diversificaron y ganaron densidad, en consonancia con la ampliación de las capacidades globales de China.

El año 2014 representó un hito en la relación bilateral con China en tanto se firmó una AEI. De acuerdo con Ramón-Berjamo, Malena y Velloso (2015) esta denominación es parte de una estrategia de la política internacional china en la cual se establece una categorización jerarquizada de los vínculos con terceros estados. En función de esta escala ordenadora de las relaciones bilaterales, existen una serie de términos que definen el *status* de asociación.

En el caso de la relación entre Argentina y China, la AEI supone el reconocimiento de Argentina como un poder medio en el sistema internacional. En términos comparativos, desde la perspectiva china, la AEI puso a nuestro país al mismo nivel que la Unión Europea, Brasil, México y Venezuela. Asimismo, la AEI es el reconocimiento por parte de Pekín de un nivel de vínculos que posiciona a Argentina en un excelente lugar al momento de evaluar los méritos para obtener beneficios y firmar convenios bilaterales (Ramón Berjamo et al., 2015, p. 12-17)

A partir de entonces, quedaron explicitadas las áreas centrales de la relación y la inclusión de temas variados en la agenda, entre los cuales encontramos, además del comercio, las inversiones, los préstamos, los proyectos de infraestructura, la cooperación científico-tecnológica, los acuerdos culturales y una gran variedad de asuntos. Por lo tanto, todo el vínculo bilateral posterior a 2014 se encuentra comprendido en el paraguas de la AEI.

En virtud de la relevancia de la AEI, 2014 sentó las bases de la relación bilateral y los temas de la agenda para los años siguientes. Además, el gobierno firmó una serie de acuerdos muy significativos a la hora de evaluar PEA hacia China, cuya evolución, como anticipamos en la introducción, es clave para entender la continuidad-ajuste-cambio de la PEA hacia China.

En el gobierno de Cristina Fernández vieron la luz los proyectos de construcción de dos centrales atómicas (Atucha III y Atucha IV) cuyas operaciones se realizarían con el reactor nuclear chino *Hualong 1*. Este es un reactor diseñado con propiedad intelectual enteramente china, que en ese momento era un prototipo (Foro Nuclear, 2021). Este hito en la cooperación entre Argentina y China, inédita hasta el momento por tratarse de un área nueva como es la energía nuclear, se inició en 2014. En ese año ambos gobiernos firmaron un acuerdo marco para la construcción de una cuarta central nuclear en Argentina -Atucha III-, que se sumaría a las tres en funcionamiento. Esta central se construiría con la tecnología canadiense CANDU y con equipamiento, servicios y financiamiento chino. En noviembre de 2015, en el marco de la reunión del G20 en Antalya, Turquía, se consensuó una versión final de un contrato marco para la construcción de una quinta central nuclear en Argentina -Atucha IV- que estaría equipada con el reactor *Hualong 1* y que tendría financiamiento chino (Télam, 2015). A partir de ese convenio, Argentina pasó a integrar el grupo de países que confió en la tecnología nuclear china sumándose a Pakistán, Turquía, Sudáfrica, Rumania y el Reino Unido.

De ese modo, nuestro país se posicionaría como exponente de la alta tecnología nuclear china en América Latina. Su adquisición es importante en tanto Argentina es un país con una tradición en desarrollo y aplicación de la tecnología nuclear para fines pacíficos, lo que ha generado reticencias en la comunidad científica local al verse desplazada por desarrollos realizados en el extranjero.

También se firmó el acuerdo relativo a la construcción de dos represas en la provincia de Santa Cruz, sobre el río con el mismo nombre, llamadas Presidente Kirchner y Gobernador Cepernic. Este complejo hidroeléctrico sería el tercero en importancia para Argentina después de Yaciretá y Salto Grande y proveería 1740 megavatios de energía, lo que representaba el 4,7 % de la matriz energética argentina (Casa Rosada, 2013). La obra fue adjudicada en agosto de 2013 a un consorcio integrado por Electroingeniería S.A., Genzhouba Group Comapny Limited e Hidrocuyo S.A. La licitación y posterior adjudicación fue cuestionada por diputados opositores quienes presentaron una medida cautelar argumentando un posible “perjuicio patrimonial millonario por el que debería responder el estado nacional” (La Nación, 2013).

El establecimiento de la Estación de Seguimiento Satelital del espacio profundo en Bajada del Agrio, Neuquén, fue otro de los acuerdos cerrados por este gobierno, aunque en este caso en el año 2012, es decir, al promediar su mandato. Su relevancia se debe a que generó polémica en la etapa bajo estudio debido a los cuestionamientos asociados con la seguridad de parte de la oposición política -los cuales se acentuaron en la instancia de la campaña electoral de 2015- y fue un tema discutido en la etapa inicial del siguiente gobierno. El acuerdo estipula que la operación de las instalaciones quedaría a cargo de la Administración Espacial Nacional de China (CNSA) y que su vigencia es de 50 años (Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China sobre la Construcción, el Establecimiento y la Operación de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia de Neuquén, Argentina, en el marco del Programa chino de Exploración de la Luna 2014). Los fundamentos científicos para su localización en el sur argentino son la ausencia de interferencias y la ubicación en las antípodas de territorio chino, permitiendo una cobertura 180° contra globo. La función de las instalaciones sería monitorear satélites chinos las 24 horas e implementar el programa espacial cuyo objetivo es terminar su propia Estación Espacial Modular -denominada *Tiangong*- en 2022, como respuesta a la negativa del Congreso estadounidense para que la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) mantuviera cualquier contacto con el programa espacial chino debido a “razones de seguridad”, la cual impidió el acceso chino a la Estación Espacial Internacional.

1.2. El gobierno de Mauricio Macri. Ajustes y continuidades en la PEA hacia China

La propuesta de política exterior de Mauricio Macri planteaba la necesidad de diseñar una estrategia enfocada en diversificar y equilibrar las vinculaciones externas (Buenos Aires Ciudad, 2015). Esa pretensión, entendida como un giro en la política exterior argentina, suponía una mención a China, en tanto el presidente había criticado la extrema concentración de las relaciones exteriores argentinas en Venezuela y China durante el gobierno de Cristina Fernández.

Ya en la campaña electoral de 2015, el entonces candidato Mauricio Macri, aludiendo a los acuerdos firmados con China por el gobierno kirchnerista, sostuvo la necesidad de revisarlos y acotarlos (Dinatale, 2015), con lo cual se generó incertidumbre acerca de su continuidad en caso de que se consagrara jefe de estado.

A pocos meses de su asunción como presidente se produjo el hundimiento de un buque pesquero chino en aguas territoriales argentinas, hecho que generó un incidente con una notable repercusión periodística. Si bien las imágenes satelitales dan cuenta de una habitual pesca indiscriminada de parte de buques extranjeros en el área cercana -y muchas veces dentro- de la zona económica exclusiva de nuestro país, el hundimiento de un buque que no acata las indicaciones de las autoridades argentinas es muy poco frecuente. Debido a ello, hubo alertas acerca del daño potencial que este acontecimiento podría causar a las relaciones bilaterales. Este hecho, junto a los anuncios antes mencionados, suscitaron dudas sobre las relaciones con un socio central para la PEA durante el gobierno de Cristina Fernández

No obstante, en su primer viaje a China, el presidente Macri sostuvo que Argentina pretendía “profundizar la alianza estratégica integral” (Perfil, 2016), mientras que la entonces canciller Malcorra habló del comienzo de una nueva etapa en la relación bilateral. Más tarde, en ocasión de la gira presidencial de 2017, Malcorra reconfirmó el “Plan de trabajo de asociación estratégica integral” -reafirmando la continuidad de la AEI de 2014- y sostuvo que la visita sirvió para “reordenar la relación” (EFE, 2017). Esta última idea fue reiterada en otras oportunidades por la excanciller, en alusión a los ajustes realizados a los acuerdos firmados por el gobierno anterior. En esta misma dirección, el entonces canciller Faurie reafirmó el compromiso argentino de seguir profundizando la AEI (El Cronista, 2018).

En relación a los acuerdos firmados en el gobierno anterior, los relativos a las centrales nucleares tuvieron ajustes y permanecieron en estado de negociación sin avances significativos. En mayo de 2018 el gobierno argentino anunció a China la cancelación del proyecto de Atucha III con la finalidad de evitar el endeudamiento que implicaría su construcción. En cambio, Atucha IV seguía siendo objeto de negociaciones en función del interés chino por dotarla del reactor *Hualong 1* y visibilizar la aceptación mundial de su tecnología nuclear. En relación a esa central, uno de los objetivos de Argentina sería garantizar que contase con un 50% de tecnología nacional y con mano de obra completamente local. Igualmente, el gobierno enfrentaba la crítica del ámbito científico por la reducción presupuestaria que lo afectaba, lo cual era un condicionante adicional a las negociaciones (Oliva, 2018a, p. 28)

En cuanto a los acuerdos para la construcción de las represas Presidente Kirchner y Gobernador Cepernic, fueron renombradas Cóndor Cliff y la Barrancosa por el gobierno de Macri. Además, en 2016 la Corte Suprema suspendió provisoriamente las obras para una evaluación de su impacto ambiental. Este fue un tema relativamente controvertido a raíz de las denuncias de los grupos ambientalistas sobre el daño al ambiente natural. Atendiendo a lo anterior, hubo una renegociación del acuerdo original para reducir las turbinas con la finalidad de disminuir el impacto ambiental. Además, se redujo el presupuesto inicial en unos 1.300 millones de dólares.

En lo que hace a la Estación de Seguimiento Satelital del espacio profundo en Neuquén, durante la campaña electoral Macri objetó sus posibles cláusulas secretas y esbozó dudas por su posible uso militar. En virtud de ello, en mayo de 2016 ambos gobiernos acordaron incluir una cláusula de “uso civil y pacífico”. Las instalaciones entraron en funcionamiento en 2016. Esta decisión, que se mantuvo en el marco del cambio de gobierno entre Cristina Fernández y Mauricio Macri, da cuenta de una opción estratégica de Argentina de cooperar con China en un área muy sensible de la política internacional.

Además, en función del interés chino por los recursos, el gobierno de Macri participó en la Feria *China Mining* en 2016 y 2017 con la intención de atraer inversiones mineras. Como resultado, la *Shandong Gold* se asoció con Barrik para adquirir el 50% de la Mina Veladero -de oro y plata- en la

provincia de San Juan y la *Gangfeng Lithium* ingresó a un proyecto de financiamiento de extracción de litio² en la provincia de Jujuy. Asimismo, Macri continuó la política de atracción de inversiones chinas en Argentina. También hubo presencia argentina en encuentros con la finalidad de captar capitales chinos en nuevas áreas, entre ellas las vinculadas con energías limpias y construcción de viviendas (Oliva, 2018b).

En diciembre de 2018 los cancilleres de ambos países firmaron un Plan de Acción Conjunta para el período 2019-2023, que establece una hoja de ruta con diferentes acciones en materia política, económica y comercial, abarcando la administración de su sucesor, Alberto Fernández. El Plan abarca temas relacionados con inversiones, infraestructura, agricultura, minería, energía, asuntos financieros, transporte, turismo, cultura, educación, ciencia y tecnología, salud, asuntos espaciales y deportes, entre otros (Casa Rosada, 2018). El mismo incluyó la ampliación del *swap* de monedas por hasta 9.000 millones de dólares, tema que analizamos en el apartado sobre las relaciones financieras.

1.3. El gobierno de Alberto Fernández. Una agenda marcada por la pandemia y la conmemoración del 50 Aniversario de las relaciones

Según sus palabras, el actual presidente Alberto Fernández se propuso profundizar la relación con China. En términos declarativos, encontramos continuidad entre sus dichos y los de la excanciller del gobierno de Macri, Susana Malcorra. Dejando de lado la coincidencia en la expresión utilizada, la idea de profundizar los vínculos es recurrentemente mencionada por los funcionarios argentinos de distinto signo político. La continuidad también se visibiliza en el sostenimiento de los temas de agenda, aunque con diferentes intensidades, si analizamos la etapa Cristina Fernández-Mauricio Macri-Alberto Fernández.

La primera etapa del gobierno de Alberto Fernández quedó condicionada por la agenda vinculada a la pandemia del COVID-19. En ese contexto, las relaciones con China fueron clave en tanto nuestro país recibió insumos médicos -máscaras protectoras, máscaras quirúrgicas, trajes de protección, termómetros digitales, guantes y cubiertas para zapatos- asesoramiento virtual y vacunas Sinopharm provenientes de Pekín. El simbolismo del primer envío de insumos médicos y sanitarios provenientes de China fue muy significativo, en tanto las cajas tenían la leyenda del libro de José Hernández "El gaucho Martín Fierro": "Los hermanos sean unidos porque esa es la ley primera. Tengan unión verdadera en cualquier tiempo que sea".

El 5 de febrero de 2022 el presidente argentino asistió a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno en Pekín y luego participó de un banquete oficial al que fueron invitados otros 10 jefes de Estado. La ocasión fue sumamente importante porque Fernández fue el único mandatario latinoamericano en ese evento, en el cual representó a la región como presidente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Los países del área son muy significativos para China, particularmente en la disputa por el reconocimiento internacional de China con Taiwán, ya que de los 14 Estados del mundo que reconocen a Taiwán, 8 son de América Latina y el Caribe. En los últimos años el gobierno de Pekín redobló sus esfuerzos diplomáticos y económicos para obtener el apoyo de esos 8 países que aún reconocen a Taiwán. Los resultados son arrolladores y año a año diferentes países revierten su política de reconocimiento. Por otra parte, China es el primer socio comercial de varios de ellos, como Brasil, Uruguay y Chile y el segundo de Argentina.

2. En cuanto a la importancia del litio, es dable mencionar que en Argentina se encuentran entre el 10 y el 15% de las reservas mundiales. El litio es utilizado en la industria electrónica (celulares, *tablets*, cámaras fotográficas), farmacéutica, vidrios, cerámicos y lubricantes, entre otros.

Luego de su presencia en la ceremonia inaugural de los Juegos Olímpicos de Invierno, el presidente argentino se reunió con su par chino. La agenda de los encuentros bilaterales incluyó un “Plan Quinquenal integrado” donde aparecieron varios proyectos: la central nuclear Atucha III (el inicio se anunció en varias oportunidades pero continúa postergado); las represas Cepernic y Kirchner (en fase de construcción con demoras); la ampliación del parque solar Caucharí (acordado en 2016, en funcionamiento pleno desde 2020); la financiación de obras de gasoductos y rehabilitación de sistemas de ferrocarriles; el desarrollo de redes de agua potable y acueductos; la construcción de puentes y corredores viales; programas de conectividad y fibra óptica; obras de transmisión y distribución eléctrica; construcción de viviendas y el parque eólico Cerro Arauco.

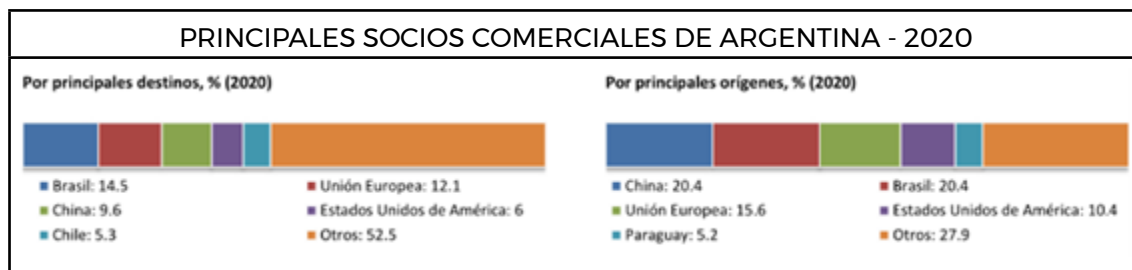
Algunos de los temas llevados por la comitiva argentina integraban una “agenda en espera” de proyectos ya negociados o acuerdos firmados que por diferentes motivos aún no se concretaron. Esto puede dar lugar a dos interpretaciones. Por un lado, las vicisitudes internas de Argentina condicionaron la puesta en marcha de algunos proyectos. Por otro lado, aún con postergaciones, los acuerdos se sostuvieron en el tiempo con gobiernos de diferente signo político, aportando continuidad temática y negociadora que puede ser entendida como continuidad de objetivos.

En el nivel diplomático, subrayamos la importancia del anuncio realizado por el Embajador argentino en China, Sabino Vaca Narvaja, en relación a la apertura de un nuevo consultado en la ciudad de Chengdu, provincia de Sichuan. El objetivo es promover el comercio con el oeste asiático, en una provincia estratégica en tanto se encuentra ubicada en el corredor de la BRI, cuenta con el doble de la población de Argentina y supera el PBI de nuestro país (Télam, 2022a).

2. Las relaciones comerciales

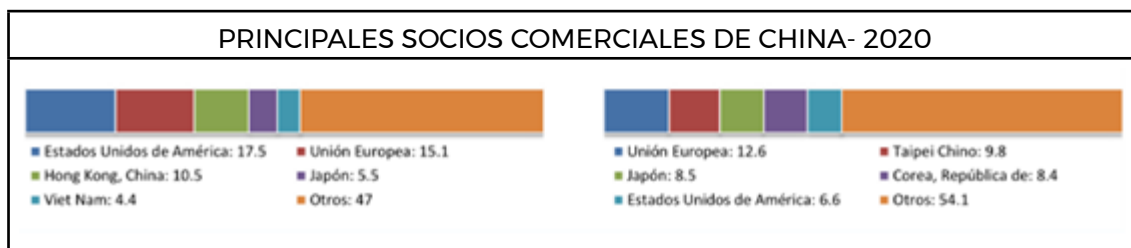
Como referimos en los análisis de ediciones anteriores, el comercio bilateral se caracteriza tanto por la asimetría como por la complementariedad. La asimetría es un reflejo de la dispar inserción en el comercio internacional de cada Estado vinculada al rol de China como segunda economía del mundo y la consecuente expansión de sus capacidades globales. De acuerdo con la OMC (2021), hacia 2020 Argentina representó el 0,31% de las exportaciones y el 0,24% de las importaciones globales, mientras China representó el 14,70% de las exportaciones y el 11,54% de las importaciones globales. En cierta medida, a raíz de dicha asimetría, ambos ocupan lugares muy disímiles como socios comerciales de la otra parte. En el caso de Argentina, China es el segundo destino de sus exportaciones y el primer origen de sus importaciones. En cambio, para China Argentina representa un porcentaje mínimo de su comercio mundial.

Figura 1



Fuente: OMC (2021)

Figura 2



Fuente: OMC (2021)

La complementariedad, es decir, la capacidad de los países de beneficiarse de los intercambios comerciales en función de que la oferta de uno responde a la demanda del otro, es notable en el caso de Argentina y China. Como veremos más adelante en el análisis de la composición del comercio bilateral, Argentina vende principalmente productos provenientes de materias-primario extractivas o productos industriales basados en recursos naturales (Svampa, M., Slipak, A., 2015) y compra a China manufacturas de origen industrial (MOI).

En el período bajo estudio observamos un crecimiento sostenido de las importaciones provenientes de China y un estancamiento de las exportaciones argentinas hacia ese destino (Figura 3), continuando con el desempeño negativo para nuestro país iniciado en 2008. En 2019 y 2020 se registró una reducción del déficit por parte de Argentina. El año 2019 fue el de mejor desempeño exportador del período 2014-2021 para nuestro país, acompañado por un descenso de las importaciones desde China. En 2020 cayeron tanto las exportaciones como las importaciones producto del contexto de contracción del comercio internacional originada por la pandemia del COVID-19. En consonancia con la situación global, en ese año se produjo la mayor caída en las importaciones provenientes de China de toda esta etapa. Hacia 2021, a raíz del notable aumento de las importaciones chinas originarias de Argentina, observamos el repunte del comercio bilateral y la profundización del saldo negativo para Argentina.

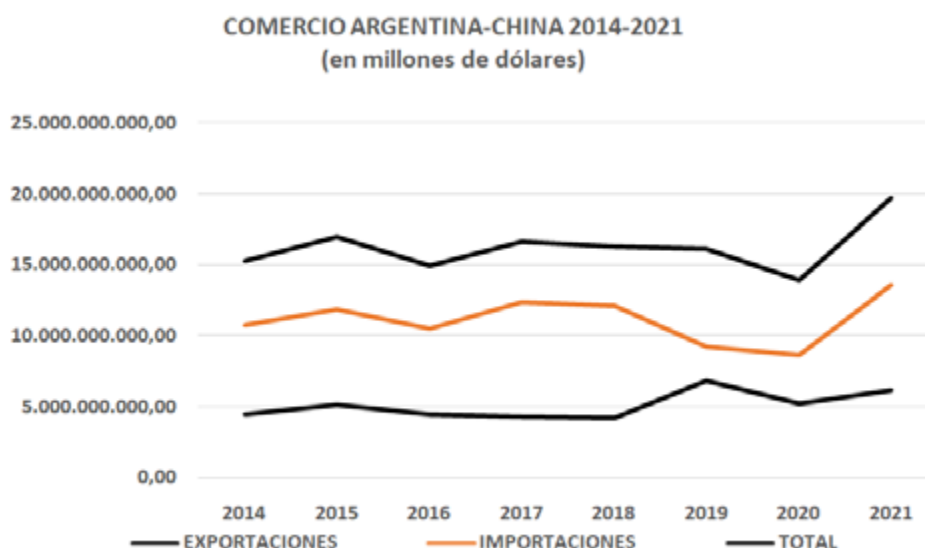
Figura 3



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y COMTRADE

En términos de evolución de la balanza comercial bilateral, los intercambios totales se mantuvieron relativamente estables hasta el año 2020 -en ya mencionado contexto del COVID-19-, en el cual nos encontramos ante el de menor volumen total comerciado en esta etapa. El año 2021 muestra un salto cuantitativo, superando los totales históricos para esta etapa y llegando a ser, hasta el momento, el año de mayor comercio total entre ambos socios, como refleja la figura 4.

Figura 4



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y COMTRADE

En relación a la composición del comercio bilateral, la canasta exportadora de Argentina se caracteriza por la alta concentración en materias primas como la soja y sus derivados y la carne bovina congelada. Cabe mencionar que Argentina es un importante proveedor de soja para China, ocupando el tercer lugar luego de Brasil y Estados Unidos (Statista, 2022).

La canasta exportadora china es muy diversificada y está compuesta por bienes con alto contenido agregado, como ordenadores, equipos de transmisión y teléfonos. Sin dudas, la naturaleza de los intercambios, sumada al aumento de las compras de productos chinos de parte de Argentina, amplían el saldo deficitario en la balanza bilateral para Argentina.

La naturaleza del vínculo comercial entre Argentina y China es similar a la que China estableció con el resto de países de la región, lo que dio lugar a un extenso debate en torno a las ideas de reprimarización, reedición del patrón colonial, extractivismo y el neoextractivismo, entre otros. En ese marco, surgió la noción “Consenso de los *commodities*”, de acuerdo con la cual los gobiernos latinoamericanos “tendieron a subrayar las ventajas comparativas del *boom* de las *commodities* negando o minimizando las nuevas asimetrías ambientales, económicas, sociales, que traía aparejada dicha división internacional y territorial del trabajo, basada en la exportación de materias primas a gran escala” (Svampa, M. y Slipak, A., 2015, p. 49-50). Así, la política estratégica china destinada a expandir sus lazos con países proveedores de recursos naturales, materias primas y energía para garantizar sus necesidades domésticas se complementó con la anuencia y el interés de los gobiernos regionales que vieron una oportunidad en este tipo de vínculo con Pekín.

Las relaciones en el nivel financiero

Desde 2014 las dificultades para acceder al financiamiento externo tradicional de parte de Argentina, acompañadas por el creciente protagonismo de China en el escenario financiero internacional, favorecieron el fortalecimiento de la presencia financiera china en Argentina, particularmente en los sectores de infraestructura y transporte (Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-, 2022).

Podemos desplegar la modalidad de financiamiento chino en dos grandes grupos: los préstamos y los *swaps*. En general, los préstamos son otorgados a empresas chinas y bancos chinos (FARN, 2022, p.3) - de propiedad estatal- para luego financiar proyectos en el exterior que, en el caso de Argentina, están prioritariamente dirigidos a infraestructura y, en segundo lugar, a recursos naturales. Ese financiamiento alcanza a países con dificultades para acceder a los organismos multilaterales, pero suele tener altas tasas de interés (LAS, 2021, citado en FARN, 2022, p. 3). Por su parte, los *swaps* son intercambios de monedas entre dos entidades de ambos países que habitualmente están atados a los proyectos de inversiones chinas, aunque pueden tener otros destinos.

En relación a las inversiones provenientes desde China, de acuerdo con Dussel Peters (2022a) en la etapa 2000-2021 Brasil y Argentina concentraron el 44,06% del total del monto de la inversión extranjera directa china y el 33,27% del total del empleo generado en América Latina y el Caribe.

La figura 5 muestra la evolución por etapas y años de las inversiones chinas recibidas en Argentina. En la desagregación por años observamos que 2018 destaca como el año con mayor cantidad de proyectos y 2021 con mayor monto involucrado.

Figura 5

Inversión extranjera directa China en Argentina 2015-2021							
	2015-2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de transacciones	28	3	6	8	3	2	6
Monto (en millones de u\$s)	4439	215	1460	638	346	166	1616

Fuente: Dussel Peters (2022a)

En 2020-2021, Argentina fue el principal receptor de proyectos de infraestructura de América Latina, con el 43,35% del total (Dussel Peters, 2022b, p. 5). En la etapa 2015-2021 en Argentina recibió 26 proyectos de infraestructura de origen chino por un total de 23.089 millones de dólares (Dussel Peters, 2022b, p. 6)

En febrero de 2022, luego de la visita del presidente Alberto Fernández, la agencia oficial de Argentina, Télam, difundió una imagen titulada “El mapa de las nuevas inversiones chinas en Argentina”

que da cuenta de los principales sectores en los cuales se focalizan los intereses de inversiones chinas (Figura 6). Ellos son las obras de infraestructura -acueductos, puentes, rutas-; la minería; las energías limpias -nuclear y eólica-; la producción de celulares y la cooperación para la construcción de una estación de seguimiento satelital. A la vez, destacamos la dispersión geográfica de los proyectos de inversiones mencionados.

Figura 6



Fuente: Télam

Con referencia a los *swaps*, se trata de mecanismos financieros por el cual dos agentes se comprometen un monto de dinero en sus respectivas monedas por un determinado plazo. En el caso de Argentina y China, los acuerdos son firmados por los titulares del Banco Central de la República Argentina y el Banco Popular de China con un plazo de duración de 3 años. El primer *swap* fue negociado por el entonces presidente del Banco Central, Martín Redrado, en 2009 por 10.200 millones de dólares. En la etapa bajo estudio estos instrumentos se ampliaron y renegociaron, como refleja la siguiente figura.

Figura 7

SWAPS Argentina - China		
Año	Tipo de acuerdo	Monto (en millones de u\$s)
2014	Acuerdo SWAP	11000
2015	Acuerdo suplementario	s/d
2017	Renovación	9000
2018	Ampliación Acuerdo suplementario	8700
2020	Renovación	18500
2022	Ampliación del monto y los usos	s/d

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central de la República Argentina (2015,2017), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2014,2020) y fuentes periodísticas nacionales.

Para Argentina, los *swaps* contribuyen a aumentar el volumen de las reservas sin costos. Al tratarse de canjes y no de préstamos, están disponibles como instrumento para intervenir en el mercado cambiario o pagar deuda, debido a que quedan a “libre disponibilidad del depositante” -en nuestro caso, el Banco Central-. En esa línea, 2015 el Banco Central de la República Argentina y el Banco Popular de China acordaron la conversión parcial de los yuanes correspondientes al *swap* de monedas por 3.100 millones de dólares destinados a incrementar la liquidez de las reservas argentinas. (Banco Central de la República Argentina, 2015). De acuerdo con informaciones periodísticas, hasta marzo de 2022, Argentina contabilizaba entre sus reservas brutas unos 130.000 millones de yuanes es decir, 20.000 millones de dólares (Dinatale, 2022).

Bugueño (2019) explica que la idea china es otorgar el dinero en cuotas “como garantía para el intercambio financiero entre los dos países para la construcción de las grandes obras en el país comprometidas con el país asiático”. El caso de las represas en el Río Santa Cruz es un ejemplo de cómo se articulan los *swaps* con los proyectos de infraestructura chinos. Cuando el gobierno de Macri planteó el abandono del proyecto, China advirtió que Argentina debería devolver el dinero del *swap* -una parte del cual ya se había gastado con otros fines-, puesto que el instrumento otorgado

en 2014 fue concedido como garantía para la construcción de las represas. Otro uso de los *swaps* es para pagar las importaciones provenientes de China sin recurrir al uso de dólares.

Para China, los *swaps* aportan a sus metas en el ámbito financiero internacional: la internacionalización de su moneda y fortalecimiento de su papel como prestamista e inversionista internacional (Molina Díaz y Regalado Florido, 2014, p96).

La cooperación en CyT

La cooperación en CyT entre ambos países data del establecimiento de relaciones bilaterales en 1972. El primer paso fue el intercambio de expertos, pero con el transcurso de los años las relaciones en la materia avanzaron en virtud de diferentes acuerdos. En 1980 se firmó el primer Convenio de Cooperación Científica y Técnica que funcionó como marco general de las relaciones en dicha dimensión y al que se agregaron sucesivos tratados sobre cooperación en CyT en áreas específicas.

En la etapa bajo estudio encontramos una serie de documentos indicativos de las áreas prioritarias en materia de cooperación en CyT que se aprecian en la figura de la siguiente página.

Figura 8

ACUERDOS EN MATERIA DE CYT ENTRE ARGENTINA Y CHINA (2014-2022)			
AÑO	ACUERDO - CONVENIO	CONTENIDO - OBJETIVOS	ÁREA
2014	CONSTRUCCION, ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE UNA ESTACIÓN DE ESPACIO LEJANO DE CHINA EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. EN EL MARCO DEL PROGRAMA CHINO DE EXPLORACIÓN DE LA LUNA.	Construcción, establecimiento y operación de instalaciones de Seguimiento Terrestre, Comando y Adquisición de Datos, incluida una Antena para Investigación del Espacio lejano en el territorio de la Provincia del Neuquén.	Política espacial
2015	COOPERACIÓN EN EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UN REACTOR DE AGUA PRESURIZADA EN ARGENTINA	Construcción de una central nuclear con uranio enriquecido y agua liviana en la República Argentina, adoptando tecnología desarrollada por China.	Energía nuclear
2015	COOPERACIÓN EN LOS USOS PACÍFICOS DE LA TECNOLOGÍA NUCLEAR	Establecer un marco general para la cooperación entre las partes en la investigación y el desarrollo en los usos pacíficos de la energía nuclear.	Energía nuclear
2015	COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LAS ACTIVIDADES ESPACIALES	Cooperación en la explotación y los usos del espacio ultraterrestre con fines pacíficos.	Política espacial
2015	FORTALECIMIENTO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SALUD Y CIENCIAS MÉDICAS	Promover el intercambio de la investigación científica, la formación de recursos humanos y la aplicación de proyectos en el campo de la salud, el medio ambiente y las ciencias sociales relativas a la salud.	Salud
2015	COOPERACIÓN EN EL PROYECTO DEL REACTOR DE TUBOS DE PRESIÓN Y AGUA PESADA EN ARGENTINA.	Autorizar el trabajo relacionado con el proyecto de Reactor de Tubos de Presión y Agua Pesada realizadas conjuntamente.	Energía nuclear
2015	COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Cooperación en el ámbito de la información y las comunicaciones con el fin de promover el desarrollo de la industria de la información y las comunicaciones de los dos países.	Industria de Información y Comunicación
2016	PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE COOPERACIÓN SOBRE LA ESTACIÓN DE ESPACIO LEJANO DE CHINA EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN, ARGENTINA.	Establece el uso civil de la estación de espacio lejano de China en la Provincia de Neuquén, Argentina y de la información resultante de sus investigaciones.	Política espacial
2017	CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE ENERGIA RENOVABLE CAUCHARI SOLAR EN LA PROVINCIA DE JUJUY - ARGENTINA.		Energías renovables
2018	ESTABLECIMIENTO DEL CENTRO VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE CHINA.	Establece un centro virtual para promover el intercambio y la cooperación científica y tecnológica en el área de las ciencias sociales.	Investigación
2019	CONSTITUCIÓN DE UN CENTRO CONJUNTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.	Realizar actividades de investigación y desarrollo en astronomía, biomedicina, ciencias ambientales, ciencias de la tierra y la atmósfera y estudios polares.	Investigación
2019	COOPERACIÓN CIENTÍFICA ENTRE EL CONICET Y LA UNIVERSIDAD DE SOUTHWEST JIATONG	Profundizar el intercambio académico y la cooperación científica y tecnológica.	Intercambios académicos
2021	MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA CREAR UN CENTRO CHINO-ARGENTINA DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PARA LA INNOVACIÓN	Intensificar la investigación en materia satelital, astronomía, biotecnología y estudios oceánicos. También se acordó una agenda de trabajo para compartir información sobre el COVID-19, biotecnología animal y vegetal.	Investigación

Fuente: Elaboración propia en base a Casa Rosada, CONICET (2019^a, 2019b), Gobierno Argentino (2021) y fuentes periodísticas nacionales.

Como podemos ver, prevaleció la cooperación en energía nuclear, política espacial e investigación. En este último caso, se puso el foco en astronomía, biomedicina, ciencias ambientales, ciencias de la tierra y la atmósfera, estudios polares, investigación en materia satelital, biotecnología y estudios oceánicos. Asimismo, encontramos acuerdos vinculados con energías renovables e industria de la información y las comunicaciones.

Durante 2020 y 2021 Pekín desempeñó un papel clave como proveedor de suministros médicos y vacunas para Argentina en un contexto de escasez mundial de dichos recursos a raíz de la pandemia del COVID-19. Esta fue la primera oportunidad en la que ambos países cooperaron en materia de CyT vinculada a la biomedicina, de modo que se proyecta en el vínculo bilateral la estrategia global china de difundir su CyT como parte del objetivo de transformarse en líder mundial en la materia para 2049 -cuando se conmemoren 100 años de la proclamación de la República Popular- de acuerdo a los planes del *Made in China 2025*³.

Argentina y las iniciativas globales chinas

El gran anuncio de la reunión entre Fernández y Xi fue la adhesión⁴ de Argentina a la Nueva Ruta de la Seda (BRI), una iniciativa anunciada en 2013 por el presidente Xi Jinping. Se trata de un plan de interconectividad destinado a aumentar y mejorar la infraestructura terrestre -mediante ferrocarriles y carreteras- y marítima -mediante puertos- para agilizar el comercio de China con el resto del mundo. Su nombre remite a la Ruta de la Seda de la etapa imperial, evocando el pasado glorioso del que se sienten orgullosos. A la vez, la analogía permite trazar un paralelismo entre aquel momento en el que China era el “centro radiante de una civilización” y el actual, en que recupera el lugar central en el escenario mundial.

Si bien el proyecto inicial fue planteado para incrementar la conexión de China con Asia y Europa Occidental, al poco tiempo los mapas incluían regiones de África. Hacia 2017 el presidente habló de América Latina como una “extensión natural de la Nueva Ruta de la Seda”. Por lo tanto, dada su ampliación geográfica, hoy en día la BRI se concibe como una iniciativa global.

Además, se diversificó de tal modo que incluye desde ferrocarriles, rutas, puertos, aeropuertos e infraestructuras de transporte hasta estándares comerciales, aduanas y comercio electrónico. Su ampliación temática incluye áreas como la digital, espacial, sanitaria, polar, etc. Este entramado de infraestructuras y reglas da cuenta de las capacidades de China y de su atractivo para el resto del mundo y es una evidencia de su disposición para presentarse y actuar como una potencia mundial.

Como mencionamos más arriba, el 4 de febrero de 2022 ambos gobiernos firmaron un “Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación en el marco de la iniciativa de la Franja Económica de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda en el siglo XXI”. Si bien durante la presidencia de Macri se había planteado el interés en una futura incorporación, no se dieron los pasos formales para concretarla, en parte debido a las presiones de Estados Unidos en el sentido contrario.

El Memorándum establece la cooperación bilateral en base a la AEI de 2014 y menciona como áreas de cooperación: la coordinación de políticas, las oportunidades de conectividad, la conecti-

3.El *Made in China 2025* es un plan estratégico del gobierno chino anunciado en 2015. Su objetivo es transformar a China en vanguardia de la tecnología global. Pretende incrementar la innovación y la autosuficiencia a través de las “industrias estratégicas emergentes” y establece 9 áreas estratégicas. (Balderrama Santander, R., Trejo Romero, A., 2018)

4.La BRI no establece un mecanismo formal para la adhesión, por lo cual la misma se concreta mediante un acuerdo bilateral con China.

vidad comercial e inversiones, la integración financiera, los intercambios entre los pueblos, la cooperación en terceros mercados, las compras gubernamentales y “otra cooperación que las partes puedan acordar en el futuro”. El documento estipula consultas amistosas y diplomáticas para la resolución de las controversias que pudieran surgir. Por último, entró en vigencia al momento de su firma por un plazo de 3 años renovable automáticamente -salvo que alguna de las partes lo de por terminado- por otros períodos de 3 años.

En correspondencia con lo formulado por el Memorándum de Adhesión, Argentina y China firmaron 13 acuerdos relativos a cooperación espacial, satélites para teleobservación, información geoespacial, datos geológicos, secretaría de medios, cooperación nuclear, ciencia y tecnología, intercambio de jóvenes científicos, intercambio de estudiantes de defensa, agricultura, economía digital, energías renovables y educación (Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China en materia de cooperación en el marco de la iniciativa de la Franja Económica de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda en el siglo XXI, 2022).

Previamente, el 30 de marzo de 2021, Argentina se integró formalmente al Banco Asiático en Inversión en Infraestructura (AIIB), estructura de financiamiento que en los hechos respalda las inversiones de infraestructura de la BRI. El AIIB es un banco multilateral de desarrollo destinado al financiamiento de infraestructura propuesto por China, con sede en Pekín e inaugurado en 2014. Cuenta, además de China, con 46 miembros regionales - Australia, India, Nueva Zelanda, Rusia, entre otros- y 45 miembros no regionales - entre los cuales está Argentina junto a Uruguay, Perú, Brasil, Ecuador, Italia, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Polonia, Túnez, Egipto, etc.-

Recordemos que en 2017, durante el gobierno de Mauricio Macri, Argentina había manifestado su interés de incorporarse al AIIB. Más tarde, en el gobierno de Fernández, Argentina ingresó oficialmente. Por lo tanto, la adhesión a la BRI cierra el círculo comercio-inversiones característico de la estrategia china. A la vez, Argentina da respaldo de hecho al nuevo modelo de gobernanza planteado por el gobierno de Xi.

Algunos analistas sostienen que las adhesiones a BRI y AIIB refuerzan la opción estratégica de nuestro país por China en un contexto de disputa hegemónica con Estados Unidos. En este sentido, recordemos que muchos aliados de Estados Unidos -entre ellos varios países europeos- integran ambas iniciativas.

Consideraciones finales

La etapa bajo estudio se inicia en 2014, con la firma de la AEI, que funciona como ordenadora del vínculo, y se cierra en 2022, con la conmemoración del 50 Aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas. Dos grandes hitos para marcar una relación basada en la complementariedad de intereses. Por un lado, China proyecta sus políticas estratégicas e iniciativas globales a la relación bilateral. Por el otro, Argentina requiere los recursos provenientes del comercio, las inversiones y la cooperación en CyT de China.

En este período los diferentes gobiernos argentinos mantuvieron una continuidad con ajustes moderados en la PEA hacia China. Como mostramos, los acuerdos más sensibles con los que se inicia esta etapa evolucionaron de forma dispar, pero aún están vigentes. Entre ellos, la Estación del Espacio Lejano ubicada en Neuquén es muy significativa en tanto visibiliza una opción estratégica por China en un contexto de disputa hegemónica con Estados Unidos.

Dentro de las políticas estratégicas de China, la búsqueda de recursos naturales, materias primas y energía del exterior explica sus compras a Argentina, concentradas en carnes congeladas, soja, aceite de soja y, en menor medida, petróleo crudo. Todos estos recursos son claves para garantizar la continuidad del crecimiento doméstico chino y dan forma a un modelo de vinculación fuertemente asimétrico. Más allá de esta característica, en función de lo explicado en el apartado específico sobre el tema sobre el llamado “Consenso de las *commodities*”, entendemos que las relaciones comerciales se sustentan tanto en base a las necesidades e intereses de China como a las de Argentina.

Asimismo, el rol financiero de China en Argentina es un reflejo de su desempeño global a raíz de su política destinada a convertirse en un actor central en las finanzas internacionales. China otorga préstamos para inversiones y *swaps*, ambos vinculados a los proyectos de infraestructura, que son los más dinámicos en los últimos años y prometen adquirir aún más relevancia en virtud de los últimos acuerdos. En esta dimensión, los requerimientos de divisas de Argentina coinciden con los intereses en materia financiera de China. Por ello, la concurrencia de intereses favorece el despliegue de la influencia china en Argentina.

Por otra parte, el plan estratégico delineado a partir del *Made in China 2025* es crucial para entender la evolución de la cooperación en CyT en general y el rol de China como proveedor de vacunas e insumos médicos en el contexto del COVID-19 en particular. En esa dimensión del vínculo observamos un creciente dinamismo apoyado en las áreas sobre las que versan los acuerdos, los temas de agenda y los proyectos institucionales.

En relación a las iniciativas globales chinas, la decisión de incorporar a Argentina a la BRI y al AIIB fortalece los vínculos entre ambos países y, además de brindar un espacio institucional para conectar y expandir comercio e inversiones, supone un respaldo al nuevo modelo de gobernanza global chino. Por ello, consideramos que la opción de integrar las iniciativas chinas también debe leerse en el contexto de la reconfiguración del orden asociado a la disputa hegemónica con Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China sobre la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano de China en la provincia de Neuquén, Argentina, en el marco del Programa chino de Exploración de la Luna. 23 de abril de 2014. Recuperado de https://www.consejoargentinochino.org/_files/ugd/ba0473_565378d0aba446f5a50c9c0a56891edc.pdf
- Balderrama Santander, R., Trejo Romero, A. (2018). Hecho en China 2025 y la autosuficiencia en nuevas tecnologías. Comercio Exterior. Recuperado de <https://revistacomercioexterior.com/hecho-en-china-2025-y-la-autosuficiencia-en-nuevas-tecnologias>
- Banco Central de la República Argentina (16 de diciembre de 2015). Se convertirán en yuanes del swap con China por u\$s 3.100 millones. Recuperado de http://www.bcra.gov.ar/pdfs/prensa_comunicacion/nota_prensa_i_16-12-15.pdf
- Banco Central de la República Argentina (18 de julio de 2017). El Banco de la República Popular China y el Banco Central de la República Argentina renovaron hoy su acuerdo bilateral de swap de monedas. Recuperado de http://www.bcra.gov.ar/noticias/Renovacion_swap_china.asp
- Buenos Aires Ciudad (2015). La política exterior que propone Macri. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/subsecretaria-de-relaciones-internacionales-e-institucionales/opinion>
- Burgueño, C. (6 de agosto de 2019). La curiosa historia del “swap con China por u\$s 18.600 millones. Ámbito Financiero. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/china/la-curiosa-historia-del-swap-us18600-millones-n5046898>

- Casa Rosada (21 de agosto de 2013). Acto de Adjudicación de obras de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic en Santa Cruz: Palabras de la Presidenta de la Nación. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/26664-acto-de-adjudicacion-de-obras-de-las-represas-nestor-kirchner-y-jorge-cepernic-en-santa-cruz-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- Casa Rosada (2 de diciembre de 2018). La Argentina y China firmaron un Plan de Acción Conjunta y acordaron la ampliación del swap de monedas. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-pre-si/44320-la-argentina-y-china-firmaron-un-plan-de-accion-conjunta-y-acordaron-la-ampliacion-del-swap-de-monedas>
- CONICET (21 de junio de 2019a) Argentina y China fortalecen lazos en materia científica. Recuperado de <https://www.conicet.gov.ar/argentina-y-china-fortalecen-lazos-en-materia-cientifica/>
- CONICET (3 de diciembre de 2019b) El CONICET y la Academia China de Ciencias Sociales acuerdan la creación de un Centro Conjunto de Ciencia y Tecnología. Recuperado de <https://www.conicet.gov.ar/el-conicet-y-la-academia-china-de-ciencias-acuerdan-la-creacion-de-un-centro-conjunto-de-ciencia-y-tecnologia/>
- Dinatale, M. (20 de junio de 2022). Argentina negocia con China una ampliación de swaps para sustentar las reservas del BCRA. *El cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/argentina-negocia-con-china-una-ampliacion-de-swaps-para-sustentar-las-reservas-del-bcra/>
- Dinatale, M. (24 de noviembre de 2015). Macri impulsará un giro en la política exterior. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1848256-macri-impulsara-un-giro-en-la-politica-exterior>
- Dussel Peters, E. (2022a). Monitor de la OFDI China en América Latina y el Caribe 2022. Red ALC-China.
- Dussel Peters, E. (2022b). Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2022. Red ALC-China.
- EFE (8 de mayo de 2017). Malcorra agradece a China su flexibilidad para aceptar cambios en los acuerdos. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/malcorra-agradece-a-china-su-flexibilidad-para-aceptar-cambios-en-acuerdos/50000818-3269493>
- El Cronista (20 de mayo de 2018). China ratificó su confianza en la economía argentina. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/China-ratifico-su-confianza-en-la-economia-argentina-20180520-0004.html>
- Foro Nuclear (2021). En febrero de 2021 entró en funcionamiento el primer reactor nuclear Hualong 1 en la central Fuqing, ubicada en la provincia china de Fujien. Recuperado de <https://www.foronuclear.org/actualidad/noticias/entra-en-operacion-el-primer-reactor-nuclear-desarrollado-por-china/>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2022). Deuda Externa y financiamiento chino. Recuperado de https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/01/DOC_DEUDA_CHINA_V2.pdf
- Gobierno Argentino (12 de julio de 2021). Argentina y China acordaron crear un centro binacional de políticas para la innovación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-china-acordaron-crear-un-centro-binacional-de-politicas-para-la-innovacion>
- La Nación (20 de agosto de 2013). La oposición busca impedir la adjudicación de las empresas de Santa Cruz a Electroingeniería. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/diputados-piden-impedir-que-se-adjudiquen-las-represas-de-santa-cruz-a-electroingenieria-nid1612334/>
- Malena, J. (2016). China. La construcción de un “País Grande”. *China Intercontinental Press*.
- Memorandum de Entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China en materia de cooperación en el marco de la iniciativa de la Franja Económica de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda en el siglo XXI. 2 de febrero de 2022. Recuperado de https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqWmIZg=&tipo=kg==&id=kp6qI5w=&caso=pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (6 de agosto de 2020). Argentina renovó el swap con China por 18.500 millones de dólares. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-renovo-el-swap-con-china-por-us18500-millones>
- Molina Díaz E. y Regalado Florido, E. (2014). Inserción financiera internacional de China. Situación actual y perspectivas. *Economía y Desarrollo*, vol.151 no.1. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842014000100008
- Oliva, C. (2018a). Cooperation between Argentina and China in the area of nuclear energy. *China Watch*. Recuperado de: <http://www.chinawatch.cn/a/201811/26/WS5bfb832a310c0c381690fd1.html>

- Oliva, C. (2018 b). China y Argentina, Cooperación e intercambio en la nueva era de la reforma china. En (Eds.) Liu, X., Cirado, G, Feng, C. China y América Latina: cooperación e intercambio en la Nueva Era de la reforma China. (p.p 196-210). Ediciones de la UNLa.
- Organización Mundial de Comercio (2021). Perfiles comerciales. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/trade_profiles21_s.htm
- Perfil (1 de abril de 2016). Macri busca afianzar la alianza con China y 'corregir errores del pasado'. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/politica/macri-busca-afianzar-la-alianza-con-china-y-corregir-errores-del-pasado-0331-0053.phtml>
- Ramón-Berjamo, C. et al. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. El significado de la Alianza Estratégica Integral y de los acuerdos bilaterales. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* (CARI). Documentos de Trabajo (96).
- Statista (2022 september 5). Monthly soybean imports in China 2021-2022. Recuperado de <https://www.statista.com/statistics/454101/chinas-monthly-soybean-imports/>
- Svampa, M. y Slipak, A. (2015). China en América Latina. Del consenso de los commodities al Consenso de Beijing. Ensamblados 1 (3). *Memoria Académica*. Recuperado de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13251/pr.13251.pdf
- Télam (1 de septiembre de 2022a) Argentina abrirá un nuevo consulado en la estratégica región china de Sichuan. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202209/603516-argentina-consulado-china-sichuan.html>
- Télam (15 de noviembre de 2015b) Argentina y China firmaron acuerdos para la construcción de dos nuevas centrales nucleares. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201511/127133-argentina-y-china-acuerdos-centrales-nucleares-cumbre-g-20-turquia.html>
- Télam (18 de febrero de 2022). El mapa de las nuevas inversiones chinas en Argentina. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202202/583952-mapa-inversiones-chinas-argentina.html>

Capítulo 6

Las relaciones de Argentina con Rusia: un nuevo paradigma

Ricardo Torres

Las relaciones de Argentina con Rusia: Un nuevo paradigma

Ricardo Torres

Introducción

Este capítulo – luego de una breve reseña histórica del origen de las relaciones – estudiará la política exterior argentina con Rusia desde 2003 a la fecha, bajo las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-) con referencia a las continuidades y diferencias en la relación con Rusia entre las distintas gestiones. El 2003 se ha escogido porque representa la fecha de un relanzamiento del vínculo bilateral¹.

Breve historia de las relaciones argentino-rusas hasta 2003 y su contexto regional

Argentina y Rusia establecieron relaciones diplomáticas en 1885 durante el reinado de Alejandro III en Rusia y siendo presidente argentino Julio Argentino Roca. Las relaciones fueron interrumpidas luego de la revolución de octubre de 1917² durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen³, aunque una oficina comercial de Amtorg y luego Yuzhamtorg funcionó en Buenos Aires entre 1925 y 1931 hasta que Juan Domingo Perón restableció las relaciones diplomáticas en 1946 al comienzo de su primer mandato ya con la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Montes, 2015; Vacs, 1984, p. 4-6). El tratado comercial firmado por Joseph Stalin y el embajador argentino Leopoldo Bravo en 1953 fue un antecedente claro del valor asignado por ambos países a la relación bilateral (Miranda, 2018, p. 4).

Antes de fines de los años 50 y comienzos de los 60, la URSS solo mantenía relaciones con dos países latinoamericanos: Argentina y México. La revolución cubana que derrocó a Batista en 1959 le dio un nuevo ímpetu a la región para la URSS. Luego del establecimiento de relaciones entre La Habana y Moscú en 1960, el Kremlin lo hizo con Brasil (1961), Chile (1964), Colombia (1968), Perú (1969) y Venezuela (1970) entre otros. Durante la mayor parte del período soviético, la URSS se concentró en Cuba a partir de 1960 y no prestó mayor importancia a sus vínculos con el resto de América Latina y el Caribe, a pesar de tener relaciones diplomáticas con 18 países a comienzos de los años 80 (Pyatakoy, 2020, p. 7).

1. En el período bajo estudio, los embajadores argentinos en Rusia han sido: Juan Carlos Sánchez Arnau (2000-2004), Leopoldo Bravo (2006-2010) Juan Carlos Kreckler (2011-2014), Pablo Tettamanti (2014-2017), Ricardo Lagorio (2017-2020) y Eduardo Zuain (2021-) y los embajadores rusos en Argentina han sido: Yevgeny Astakhov (2000-2004), Yuri Korchagin (2004-2009), Aleksandr Dogadin (2009-2010), Viktor Koronelli (2011-2018) y Dmitry Feoktistov (2018-).

2. 25 de octubre de 1917 según el calendario juliano, 7 de noviembre según el gregoriano, que fue adoptado en Rusia sólo en 1918.

3. La legación argentina en Petrogrado fue tomada por los soviéticos en 1918 y el cónsul J. Navellian arrestado y sólo autorizado a dejar Rusia en 1920. El gobierno de Yrigoyen y sus sucesores se negaron a reconocer al régimen soviético. Eugene Stein, nombrado por Alexander Kerensky ofició de representante oficial ruso en Argentina hasta 1928 (Vacs, 1984, p. 4).

El régimen militar argentino no se sumó al embargo cerealero impuesto por los Estados Unidos luego de la invasión soviética de Afganistán en 1979 (Miranda, 2018, p. 4). Raúl Alfonsín fue el primer presidente argentino que visitó la URSS en 1986 y el canciller soviético Eduard Shevardnadze —que también visitó Brasil y Uruguay— fue el primer alto funcionario soviético en llegar a la Argentina en 1987 en plena *perestroika* (Montes, 2015; Pyatakov, 2020, p. 7). Al comienzo de los 90, la política exterior rusa se volvió más pragmática, lo cual se vio reflejado en el establecimiento de relaciones diplomáticas con tradicionales aliados de los Estados Unidos como Guatemala y Honduras en 1990 y Belize y Panamá en 1991. No obstante en 1990, Cuba acaparaba el comercio de la URSS con la región representado por sí sola el 2,8 % de las exportaciones soviéticas y 5,1 % de las importaciones mientras el resto de América Latina y el Caribe combinado solo representaba 0,8 % y 1,5 % respectivamente (Pyatakov, 2020, p. 7). En el caso de la Argentina, las relaciones comerciales durante la Guerra Fría se concentraron en la compra de productos energéticos, metalúrgicos y maquinarias a la URSS y en la venta argentina de productos primarios, especialmente trigo (Montes, 2015).

Con la caída de la URSS en diciembre de 1991, Rusia – su estado sucesor – no le prestó importancia a la región, debiendo ocuparse principalmente de cuestiones domésticas. Los años 90 constituyen una época perdida para las relaciones entre Rusia y Argentina y también para América Latina en general desde el punto de vista político y comercial. No obstante, el presidente Carlos Menem visitó dos veces Rusia en 1990 cuando aún la URSS existía y en 1998 cuando Boris Yeltsin era presidente, firmándose 17 acuerdos en total. El más importante fue el acuerdo sobre las bases de las relaciones entre Argentina y Rusia (1998) que aún hoy es la norma básica de las relaciones bilaterales, aunque el intercambio comercial en los años 90 no excedió los 250 millones de USD anuales (Montes, 2015; Miranda, 2018, p. 4).

Cambio de paradigma con la presidencia de Néstor Kirchner. La ideología vuelve a ocupar un lugar central

Sólo a comienzos del nuevo siglo, bajo la presidencia de Vladimir Putin y con un nuevo equipo a cargo del Ministerio ruso de Relaciones Exteriores dirigido por Sergey Lavrov a partir de 2004, Rusia comenzó a prestar importancia a la región. “En el proyecto de Vladimir Putin de provocar la vuelta de Rusia al mundo, América Latina fue prominente para que dejara de ser un enclave estratégico y vulnerable ante Estados Unidos y en este sentido su política exterior buscó fortalecerse mediante el grupo BRICS y el Mercosur” (Miranda, 2018, p. 5).

La orientación de Rusia hacia la región se vio reflejada en el concepto de política exterior rusa de 2016 que sigue vigente en la actualidad: “*Russia remains committed to the comprehensive strengthening of relations with the Latin American and Caribbean States taking into account the growing role of this region in global affairs. Russia will seek to consolidate ties with its Latin American partners by working within international and regional forums, expanding cooperation with multilateral associations and Latin American and Caribbean integration structures*” (Pyatakov, 2020, p. 9-10).

El acercamiento sucedió en paralelo a un nuevo viraje hacia la izquierda en muchos países de América Latina, entre ellos Argentina. Rusia buscó estrechar sus relaciones con gobiernos con posiciones antinorteamericana⁴ tratando de satisfacer sus intereses geopolíticos y económicos, apli-

4. Como parte de su involucramiento renovado, Rusia restableció el apoyo soviético a Cuba y se apuntó al desarrollo de la cooperación técnico y militar con Venezuela (Pyatakov, 2020, p. 9).

cando pragmatismo y balance. Consecuentemente, continuó con la política soviética de expandir relaciones y abrir representaciones⁵ (Pyatakov, 2020, p. 8-9).

Con la llegada de Néstor Kirchner al poder en mayo de 2003, hubo modificaciones en el plano interno y en el plano internacional sobre todo a partir de 2005. Su sucesora, Fernández de Kirchner, a partir de diciembre de 2007, produjo un acercamiento a países del Cono Sur, con una apuesta por un nuevo orden regional, un alejamiento de los Estados Unidos y la creación de nuevos vínculos con Rusia y China, lo cual coincidió con los nuevos intereses rusos. En el caso de Rusia, con Fernández de Kirchner se agregó una carga ideológica adicional (Míguez, 2016).

Hasta fines del siglo XX, Argentina había visto a Rusia como un destino comercial, sin embargo, en el siglo XXI, sobre todo a partir de 2010, Rusia representó una alternativa política frente a las diferencias que tenía Buenos Aires con los Estados Unidos: Rusia aparecía como una potencia fuera de Occidente, con intereses diferentes. Ambos países reafirmaron así su compromiso con la multipolaridad (Miranda, 2018, p. 5-6).

Las relaciones con Rusia a partir de 2003⁶ privilegiaron el aspecto político sobre el económico aunque este último fue también importante. Rusia pretendía contar con la Argentina en foros multilaterales como la ONU y el G20 para asegurar la gobernabilidad sostenible del desarrollo. Argentina y la Rusia de Putin coincidieron en la solución de los problemas globales vía el Derecho Internacional y la Carta de la ONU. Para Rusia, era importante la pertenencia de la Argentina al Mercosur, sobre todo por la buena relación de Buenos Aires con Brasilia. Mientras Putin buscaba debilitar a Occidente en una región hasta entonces de influencia occidental, Argentina se interesaba en la cooperación bilateral que le permitiera limitar la presión de los Estados Unidos (Miranda, 2018, p. 6-7).

Con respecto a las cuestiones económicas, Argentina buscó el fortalecimiento del intercambio comercial, como se reflejó en las visitas del canciller Rafael Bielsa a Moscú en 2004 y del canciller Jorge Taiana en 2006. Asimismo aspiraba que Rusia se convirtiera en fuente de financiamiento de emprendimientos energéticos y tecnológicos (Miranda, 2018, p. 6) Desde comienzos del siglo XXI y particularmente desde 2002 hasta 2006, Argentina y Rusia compartieron la suba de los precios de las materias primas, el desendeudamiento externo y la acumulación de reservas. (Miranda, 2018, p. 7). Si bien hubo un aumento del intercambio comercial ese incremento estuvo lejos de los niveles de los 80 de 3.000 millones de USD anuales⁷ (Miranda, 2018, p. 7).

No obstante, los deseos económicos no se concretaron. A fines de 2006, Lavrov visitó Buenos Aires y ambos gobiernos revisaron los tratados existentes y firmaron un protocolo sobre la permanencia de los acuerdos firmados en el pasado por Argentina y Rusia. En Buenos Aires Lavrov mencionó la importancia de proyectos de alta tecnología, el desarrollo de la energía nuclear en Argentina y la cooperación en el espacio, además de reafirmar la importancia de mejorar la dinámica de los acuerdos firmados hasta entonces. A pesar de esto, las medidas restrictivas de la Argentina a comienzos de 2006 a la exportación de carnes afectaron el vínculo comercial bilateral⁸ (Miranda, 2018, p. 8).

5. En 2022, Rusia cuenta con 18 embajadas y 3 consulados generales en América Latina y el Caribe. La Argentina posee una embajada en Moscú con concurrencias en Belarus, Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán y Kirguistán

6. El primer encuentro entre Néstor Kirchner y Putin tuvo lugar en la Asamblea General de la ONU en New York en septiembre de 2005, luego del fracaso de una reunión que no pudo ser en el aeropuerto de Moscú en 2004

7. Las exportaciones argentinas en 2001 alcanzaron sólo 151 millones de USD en medio de la crisis argentina (López y Lippi, 2016).

8. En 2006, el gobierno de Néstor Kirchner prohibió las exportaciones de carne vacuna por 180 días aunque finalmente se extendió por 10 años. La medida tenía por objeto contener el alza de los precios de la carne en el mercado interno. Carne 300 % más cara, 12 millones de cabezas menos y 12.000 empleos perdidos: las consecuencias del cierre de exportaciones del 2006 en Infobae, 18 de mayo de 2021, recuperado de: [122](https://www.infobae.com/economia/2021/05/18/carne-300-mas-cara-12-millones-de-cabezas-menos-y-12000-empleos-perdidos-las-consecuencias-del-cierre-de-exportaciones-del-2006/#:~:text=En%202006%2C%20el%20gobierno%20de,producto%20en%20el%20mercado%20interno,consultado el 15 de julio de 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Entre 2007 y 2013, la relación bilateral tomó otra velocidad, ya que tanto Néstor Kirchner y su sucesora como Vladimir Putin se habían consolidado en sus respectivos países y las diferencias de los gobiernos argentino y ruso con Estados Unidos colocaron a ambos países en una misma sintonía (Miranda, 2018, p. 9).

Cristina Fernández de Kirchner. Se profundiza la opción ideológica

Si bien las restricciones argentinas a la exportación de carne afectaron la relación comercial, el contenido político, tal cual se mencionara antes, contribuyó a suavizar las diferencias en el área económica. La exclusión de Buenos Aires, durante la visita de Dmitry Medvedev a Brasil, Cuba, Perú y Venezuela en 2008, llevó al gobierno argentino a renovar sus esfuerzos para acercarse a Rusia (Miranda, 2018, p. 10).

Finalmente, Cristina Fernández de Kirchner⁹ visitó Rusia en diciembre de 2008 para reunirse con Putin – que ocupó el cargo de premier ministro entre 2008 y 2012 – acompañada por una delegación de empresarios. Durante la visita, se reforzó la cooperación energética con el proyecto de construcción de Atucha III y se firmó la declaración conjunta de establecimiento de relaciones de asociación estratégica entre ambos gobiernos, dándosele importancia a la configuración de un mundo multipolar y a la reforma del sistema financiero internacional. También se firmaron ocho acuerdos sobre energía nuclear, infraestructura, prospección geológica y finanzas, con empresas rusas como Lukoil y Rosatomy entre cámaras empresariales y bancos de ambos países. No obstante, la asociación estratégica de 2008 no dio los resultados esperados por ambos países, debido al poco apoyo ruso a algunos temas vitales para la Argentina, como las propuestas presentadas por el gobierno argentino al G20, entre ellas la inclusión en la declaración de la cumbre del G20 de 2013 en San Petersburgo del tema de los fondos de inversión (Miranda, 2018, p. 11).

En 2009, Rusia y Argentina eliminaron la necesidad de visas de turista y en 2011 Argentina reconoció a Rusia como economía de mercado y apoyó su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se concretó en 2012 (Montes, 2015).

Dmitry Medvedev se convirtió en el primer presidente ruso en visitar Argentina en abril de 2010 –para ampliar los acuerdos logrados en 2008–, mientras que en 2011 se implementó un plan de acción relativo al desarrollo de la cooperación estratégica entre Rusia y Argentina a través de un memorándum de entendimiento en el cual la interacción política bilateral y una mayor coordinación multilateral tuvieron un rol fundamental. El tercer mandato de Putin que comenzó en mayo de 2012 reforzó las relaciones bilaterales aún más, convirtiendo a la Argentina en un socio privilegiado de Rusia en la región. Ambos presidentes se reunieron en la cumbre del G20 en Los Cabos, México, en junio de 2012; pero el primer acuerdo importante se firmó en la Cumbre del G20 de San Petersburgo en septiembre 2013 en las áreas de hidroelectricidad y energía atómica (Míguez, 2016; Miranda, 2018, p. 10).

9. La cercanía de Rusia a regímenes de izquierda a comienzos de este siglo confirmó que Rusia era una continuación de la URSS. Como los observadores latinoamericanos juzgan en general a Rusia por su política exterior, el apoyo a Nicolás Maduro en Venezuela, por ejemplo, complicó la relación con Jair Bolsonaro en Brasil a partir de 2019.

A diferencia de otros países, Rusia carece de los medios para desarrollar grandes proyectos económicos, por lo que da primacía a lo político sobre lo económico. Aparte de la ONU, Rusia está con Argentina, México y Brasil en el G20, y con Brasil y otros países en el BRICS, Rusia carece de plataformas generales de negociación con los países de la región y utiliza las comisiones bilaterales con los países latinoamericanos como instrumentos de negociación táctica (Pyatakov, 2020, p. 10). En Argentina, existe desde mayo de 1993 la Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Científica, Económica-Comercial y Científica-Técnica.

Entre 2014 y 2017, Rusia y Argentina enfrentaron nuevamente problemas con los Estados Unidos: Argentina por el tema de los *holdouts* agravado —en opinión del gobierno argentino por la indiferencia de la administración de Barack Obama—, y en el caso de Putin por la anexión de Crimea y las sanciones occidentales que le fueron impuestas en consecuencia. Debido a esto, Putin mostró interés en estrechar aún más sus relaciones con Buenos Aires y el gobierno de Fernández de Kirchner respondió en la afirmativa, privilegiando los elementos políticos de la relación (Miranda, 2018, p. 11).

En marzo de 2014, Argentina se abstuvo de condenar la anexión de Crimea por parte de Rusia en la Asamblea General de la ONU al votarse la resolución 68/262¹⁰. Rusia ratificó su apoyo al histórico reclamo argentino sobre las Islas Malvinas y su acompañamiento en las discusiones de la Argentina con los fondos buitres por la negociación de la deuda externa. También, Rusia logró la invitación de la Argentina a la Cumbre del grupo BRICS en Fortaleza en julio de 2014, abriendo paso a una eventual membresía del grupo.

Putin visitó la Argentina antes de la cumbre de Fortaleza¹¹. Previo a la cumbre del G20 en 2013, Fernández de Kirchner viajó a Rusia en abril de 2015 avanzándose convenios sobre petróleo, energía nuclear, hidroelectricidad y gas¹². La presidente Cristina Fernández de Kirchner declaró en 2015 durante su visita a Rusia: “Podemos tener relaciones con todos los países, no funcionamos con los que siguen viendo al mundo con la lógica binaria amigo-enemigo, de la Guerra Fría”. En 2015, Argentina y Rusia celebraron 130 años de relaciones diplomáticas, las cuales fueron llevadas al nivel de relación estratégica integral luego de los acuerdos estratégicos de 2008 (Míguez, 2016; Miranda, 2018, p. 5-6 y 11-12)¹³.

El intercambio comercial argentino-ruso alcanzó un pico de 2.500¹⁴ millones de USD en 2013, luego de los 1.800 millones de USD anuales en 2012 (la cifra llegaría a USD 2.100 millones en 2014). Las cifras de años anteriores fueron: 900 millones en 2008 y 2009, 1.000 millones en 2010 y 1.400 millones en 2011, sin embargo, la balanza fue deficitaria para Argentina, que exportó productos primarios como aceites, soja, nueces, azúcar, pollos, peras, manzanas, cítricos, maní y vinos – y carnes hasta las restricciones de 2006 – y Rusia vendió principalmente combustibles. Las cifras demues-

10. Los países de América Latina no impusieron sanciones a Rusia por la anexión de Crimea en marzo de 2014 a pesar de las presiones de Washington y Bruselas. Cuando se produjo el viraje a la derecha en Argentina, el nuevo gobierno de Macri mantuvo la misma posición en 2015, al igual que Brasil con Michel Temer en 2016. El embajador argentino en Rusia Ricardo Lagorio dijo en 2018 que Argentina nunca apoyó las sanciones y no consideraba a las mismas como un instrumento útil de política exterior (Pyatakov 2020, p. 15). En la votación en la Asamblea General en marzo de 2014, al abstenerse la Argentina junto a Brasil, China e India, la presidente Fernández de Kirchner cuestionó el doble estándar de los Estados Unidos y el Reino Unido que no habían aceptado el referéndum de Crimea, pero sí el de Malvinas de marzo de 2013 – Cuba, Nicaragua, Venezuela y Bolivia votaron con Rusia (Miranda, 2008, p. 12).

11. Afectado por las sanciones internacionales impuestas por Occidente luego de la anexión de Crimea, Rusia se orientó a fortalecer sus alianzas con los BRICS y Argentina. Rusia buscó robustecer las consultas políticas entre ambas cancillerías con el fin de llevar propuestas similares ante los foros internacionales. Durante la visita de Putin a Argentina antes de Fortaleza en 2014, los dos gobiernos acordaron elevar el nivel de asociación estratégica a asociación estratégica integral, lo cual se concretaría en 2015. (Miranda, 2018, p. 12; Ramani, 19/08/2021)

12. Durante la visita de Fernández de Kirchner a Moscú en 2015, se firmaron numerosos convenios para poner en práctica el esquema de asociación estratégica. No sólo se ratificó el proyecto de Atucha III entre Rosatom, y Nucleoeléctrica Argentina, sino que se destacó la construcción de la central de Chihuido I en Neuquén y la posible participación de Gazprom en Vaca Muerta, Neuquén (Miranda, 2018, p. 13).

13. Con respecto al *softpower* ruso en Argentina, se destacan tres áreas: Los centros Russkiy Mir (Mundo Ruso) para la difusión de la cultura y el idioma ruso, en la Universidad de Buenos Aires, la agencia Rossotrudnichestvo (cooperación) que tiene una oficina en Buenos Aires y el canal de televisión RT (Pyatakov, 2020, p. 25-26). Rossotrudnichestvo maneja en Buenos Aires el Centro Cultural Casa de Rusia

14. No se llegó a alcanzar los 5.000 millones de USD previstos para 2015 en el memorándum de entendimiento. El hecho de que tanto Rusia como Argentina fueran exportadores de productos primarios no ayudó a aumentar el intercambio bilateral, tampoco las restricciones argentinas a la exportación de carne sólo levantadas bajo el gobierno de Macri. Rusia logró abastecerse de carne en este período en Uruguay y Brasil. Brasil de hecho se convirtió en el primer socio comercial de Rusia en América Latina y las exportaciones brasileñas de carne ocuparon un rol importante. Tampoco ayudó el estancamiento de la economía argentina, la política proteccionista de Buenos Aires y las dificultades de la economía rusa luego de las sanciones de 2014 (Miranda, 2018, p. 13).

tran que la Argentina nunca llegó a ser un importante socio comercial para Rusia ni Rusia para la Argentina (Montes, 2015; Miranda, 2018, p. 9-10, 13)¹⁵.

La provisión de energía eléctrica se transformó en un relevante activo exportador ruso al igual que durante el período soviético donde la URSS proveía el 30 % del equipamiento eléctrico argentino. En 2011, Rusia proveyó las turbinas y generadores para la represa hidroeléctrica de Punta Negra en San Juan aunque el equipamiento de la represa de Chihuido I en Neuquén acordada en 2015 que se iba a financiar con un préstamo del banco VEB de Rusia por más de 2.000 millones de USD, se desestimó a fines de 2016 por falta de acuerdo sobre la tasa de interés, tema tratado en la cumbre del G20 en Hangzhou en septiembre de 2016 (Pyatakov, 2020, p. 16-17; Miranda, 2018, p. 14). En 2014, la empresa de camiones Kamaz exploró la posibilidad de instalar una fábrica de camiones en Argentina¹⁶ (Pyatakov, 2020, p. 18).

Por otra parte, desde el 2003, Rusia ha considerado a América Latina como área de interés geopolítico para el desarrollo de la cooperación técnica militar. En septiembre de 2010, Rosoboronexport firmó un contrato de 20 millones de euros para proveer al ministerio de defensa argentino 2 helicópteros Mi 8 (Mi 171 E en su variante de exportación) y en 2013, Argentina compró 4 *tugs/escor-tresses* de la clase Neftegaz por 8 millones de USD (Pyatakov, 2020, p. 23).

Mauricio Macri. Neutralidad en la relación

Con el cambio de administración en diciembre 2015, muchos analistas esperaban un deterioro en la relación, el cual no se produjo, aunque hubo diferencias entre Moscú y Buenos Aires: algunas fueron resueltas y otras no. Argentina mantuvo su posición en referencia a las sanciones¹⁷. Disminuyó el alto nivel de contactos en términos de presidentes, cancilleres y otros funcionarios mantenidos bajo el segundo período de Fernández de Kirchner y también el número de proyectos, pero el nuevo gobierno de Macri no desarrolló políticas antirrusas, independientemente de una mayor afinidad con Occidente y un ligero enfriamiento de la relación. Macri actuó favorablemente ante el pedido ruso de proveer alimentos a Rusia, en especial, carnes, vinos y frutas. Aún más, Argentina se benefició de las sanciones impuestas a Moscú, convirtiéndose en 2019 en el segundo importador de carne argentina después de China. Las compras rusas de carne argentina pasaron de 4.600 toneladas en 2017 a 39.400 en 2018. También Rusia confirmó su participación en Atucha III y su interés en Vaca Muerta. Chihuido I no se pudo concretar cómo ya se informara antes. En 2016, el intercambio alcanzó a 900 millones de USD, cifra similar a la de 2009, pero con superávit para la Argentina (Pyatakov, 2020, p. 16; Miranda, 2018, p. 13-14).

15. Esa posición se mantiene en el tiempo. En 2019, Rusia no figuraba ni entre los 10 primeros destinos exportadores ni importadores de la Argentina y la Argentina no figuraba ni entre los primeros 10 destinos exportadores ni importadores de Rusia, según el sitio web del Banco Mundial. Información disponible en: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUS/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP#> consultado el 1 de julio de 2022.

16. El proyecto no pudo concretarse por la falta de un inversor de riesgo que aportara el 50 % de la inversión y falta de acuerdo sobre la cantidad de puestos de trabajo a crearse. Un Kamaz argentino, la historia que no pudo ser, ¿se reflota en 2022? Información disponible en: <https://transportemundial.com.ar/novedades/un-kamaz-argentino-la-historia-que-no-pudo-ser/del-21-de-enero-de-2022>, consultado el 1 de julio de 2022.

17. Al asumir Macri en diciembre de 2015 se dio un debate sobre la continuidad de las relaciones estratégicas ruso-argentinas. Para Alejandro Sánchez, Rusia perdió un aliado en Argentina con el cambio de gobierno pero no un socio externo y país amigo. Aunque Macri se acercaría a las potencias occidentales la Argentina no cancelaría ningún acuerdo o tratado comercial con Rusia. Luego de la asunción de Macri el vice-canciller ruso Sergei Ryabkov expresó su interés en que el nuevo gobierno apostase por la continuidad en las relaciones bilaterales. Al poco tiempo de hacerse el cambio del gobierno, Macri tuvo una conversación telefónica con Putin durante la cual se comprometieron a desarrollar y profundizar los vínculos bilaterales (López y Lippi, 2016).

El primer problema entre el gobierno de Macri y el de Putin se dio con la suspensión del canal ruso RT (ex Russia Today) —canal internacional de noticias del gobierno ruso— de la grilla de la Televisión Digital argentina¹⁸, lo que motivó la intervención de Putin y la señal volvió a distribuirse¹⁹. Hubo también una fuerte diferencia por el tema Venezuela. El canciller Jorge Faurie durante su visita a Rusia en noviembre de 2017 dijo que en Venezuela no había democracia, Lavrov calificó su comentario de injerencista. En Hamburgo en la cumbre del G20 de julio de 2017, cuando Macri mencionó el tema de los derechos humanos en Venezuela, Putin guardó silencio (Miranda, 2018, p. 14).

La cooperación técnica militar que comenzó en 2008 en el primer mandato de Fernández de Kirchner, continuó bajo la administración de Macri, con la intención manifiesta del gobierno argentino —en principio— de aumentar sus compras de armamentos rusos. La intensidad de la relación entre los ministerios de defensa que se había alcanzado con las administraciones anteriores disminuyó, a pesar de la visita del ministro de defensa argentino Julio Martínez a Rusia para la expo *Army 2016* de armas rusas en septiembre de 2016 y las manifiestas intenciones de intensificar las compras de armamentos. En 2017 Rusia y Argentina no se pusieron de acuerdo en la celebración del fórum técnico-militar aún cuando ya se había realizado de manera anual entre 2008 y 2014. El programa de cooperación polar por el cual aviones rusos Il 76 abastecen a las bases en la Antártida continuó por inercia (Pyatakov, 2020, p. 23).

Macri se encontró con Putin en la cumbre del G20 en Hangzhou en septiembre de 2016 y visitó Rusia en enero de 2018 y Putin, la Argentina para la cumbre del G20, en noviembre de ese mismo año. Ambos presidentes también se encontraron en la cumbre de los BRICS (grupo formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en Johannesburg en julio de ese año. También, la canciller Susana Malcorra visitó Rusia en 2016, el canciller Faurie en 2017 y el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Lino Barañao en 2018.

El embajador Ricardo Lagorio, en una entrevista personal²⁰ aclaró que para Rusia las relaciones son entre estados y no entre gobiernos. Los rusos tienen una visión muy pragmática de las relaciones internacionales y están dispuestos a trabajar con el gobierno de Argentina no importa su color político. El embajador Lagorio durante su gestión trabajó para mejorar las relaciones en el área de investigación y desarrollo, culturales²¹ y religiosas a través del diálogo interreligioso²². También, logró una mayor colaboración con *thinktanks* de Rusia a través del acuerdo entre el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el *Valdai Discussion Club*.

18. La misma ingresó en la parrilla en octubre de 2014 convirtiéndose en el primer medio de comunicación fuera de la región en entrar en la red de televisión estatal argentina.

19. Un incidente policial entre Argentina y Rusia fue el descubrimiento en la embajada rusa en Argentina el 13 de diciembre de 2016 de 12 valijas tipo Carrier que se sospechaba estaban llenas de cocaína, embaladas con papel, sogas y sello lacrado, como si fueran correo diplomático. El hecho fue denunciado por el embajador Koronelli a las autoridades argentinas. Por tratarse de territorio soberano ruso, las investigaciones las realizaron agencias rusas y se abrieron dos procesos legales, uno en Moscú y otro en Buenos Aires. Espías, diplomáticos y policías: la historia de las 12 valijas con cocaína en la embajada rusa en diario *Clarín*, 7 de septiembre de 2021 recuperado de: https://www.clarin.com/policiales/espias-diplomaticos-policias-inquietante-trama-12-narcovalijas-embajada-rusa_0_sR_xbLpUK.html, consultado el 20 de septiembre de 2021. El 20 de enero de 2022, un tribunal de Moscú sentenció a 4 acusados de la operación que encontró 400 kg de cocaína en la Embajada. Andrei Kovalchuk considerado la cabeza de la operación fue condenado a 18 años de prisión. Los otros tres implicados recibieron penas de 13, 16 y 17 años. Ninguno de los condenados era diplomático. *Four Men Convicted in Russian Embassy Cocaine Case Handed Prison Terms in RFE/RL* recuperado de: <https://www.rferl.org/a/russian-embassy-cocaine-convicted-prison/31663582.html>, consultado el 1 de julio de 2022.

20. Entrevista realizada por WhatsApp el 8 de septiembre de 2021.

21. Acuerdo del Teatro Colón y el Teatro Bolshoi de 2019 (entrevista al embajador Lagorio).

22. A través de una reunión del rabino Daniel Goldman, el sheikh Omar Abboud y el sacerdote Guillermo Marcó del Instituto del Diálogo Interreligioso de Argentina en la Universidad Pedagógica Estatal de Moscú en noviembre de 2019 (entrevista al embajador Lagorio).

Alberto Fernández: predominio de la cuestión sanitaria

La crisis económica argentina influyó en el nivel del intercambio comercial a partir de 2018, agravado por la fuerte recesión producto de la cuarentena de 2020, en medio de la pandemia del COVID.

El resurgimiento de Rusia en América Latina se ha visto afectado por las percepciones latinoamericanas sobre Rusia. En febrero de 2020, una encuesta de *Pew Research* mostró que la confianza en el liderazgo de Putin era de 34 % en Brasil, 36 % en Argentina y 39 % en México – una encuesta anterior de 2017 había dado percepciones latinoamericanas de Rusia en rangos que van del 27 % en Argentina al 41 % en Perú. Esto se explica por los sentimientos aún latentes sobre el comunismo y la poca popularidad del sistema de gobernanza ruso (Ramani, 19/08/2021).

La nueva administración de Alberto Fernández a partir de diciembre de 2019 ha impulsado la cooperación científica, que ha opacado la cooperación en otras áreas²³ y se ha transformado en el eje de la relación bilateral. Este enfoque es diferente al de las administraciones anteriores aunque está claramente dictado por los efectos de la pandemia del COVID y sus consecuencias en ambos países. Es especialmente en el campo de la vacuna rusa Sputnik V contra el COVID desarrollada por el Instituto Gamaleya y producida por el Fondo Ruso de Inversión Directa donde se ha dado una fuerte cooperación, siendo la Argentina uno de los primeros países fuera de Rusia en aprobarla, apostando fuertemente por el proyecto ruso²⁴. El gobierno argentino anunció en diciembre de 2020 que 22 millones de dosis de la vacuna llegarían en el primer trimestre de 2021. A junio de 2021, solo habían llegado 9.415.754 dosis, menos de la mitad. De las dos dosis de la vacuna –que llegaron al país– solo el 16 % corresponde al segundo componente, debido a problemas de logística y fabricación obligando al gobierno argentino a llegar a acuerdos con Pfizer y Moderna de los Estados Unidos, algo a lo que se había resistido en 2020 por obvias razones geopolíticas y a pesar de las posibilidades de lograr un buen acuerdo con Pfizer que había testeado su vacuna en el país. En el foro de San Petersburgo de abril de 2021, en una conferencia virtual, el presidente Fernández anunció el inicio del envasado de la vacuna en la Argentina – en el laboratorio Richmond²⁵.

23. “Un repaso del intercambio comercial entre Argentina y Rusia indica que en el 2021, el intercambio comercial con Rusia fue de USD 1.331 millones, lo que significó una mejora del 71% interanual. La Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC) precisó, a través de un informe, que luego de la fuerte caída durante 2019 y un menor retroceso en 2020, el comercio bilateral se recompuso, destacándose la compra de vacunas para realizar un programa de vacunación masiva contra la Covid-19. En 2021, el intercambio comercial se ubicó en valores semejantes a 2018 y 2015, pero bastante por debajo de los años récord 2013 y 2014, refirió la entidad. Pero, es en el caso de Rusia donde se hallan más oportunidades comerciales. El reporte de la CAC sostiene que, las exportaciones de Argentina hacia Rusia fueron por USD 680 millones, lo que marcó un incremento del 11 % interanual, y entre los principales productos exportados se encontraron la manteca (8% del total) y maníes sin cáscara, incluso quebrantados (7,7%). En tanto, las importaciones desde Rusia alcanzaron los USD 651 millones, significando una expansión del 292% interanual, y las principales fueron vacunas para medicina humana acondicionada para la venta por menor con el 26,4% del total de las compras desde aquel destino, y el fosfato monoamónico, con el 16,3%”. Qué le compra y le exporta Argentina a Rusia, el país que inició una guerra y puso al mundo en vilo, en *IProfesional*, 10 de marzo de 2022, recuperado de: <https://www.iprofesional.com/actualidad/358150-que-compra-y-vende-argentina-a-rusia-pais-que-inicio-la-guerra>, consultado el 1 de julio de 2022. Hace varios años que la relación comercial con Rusia tiene saldo positivo para la Argentina. En 2021, fue de USD 30 millones. En los últimos 30 años, ni las exportaciones hacia Rusia ni las importaciones desde ese país superaron el 3 % del comercio exterior argentino

24. Al anunciar la aprobación en Rusia de la primera vacuna contra el coronavirus en agosto de 2020, Moscú intentó usar la vacuna como una nueva herramienta de política exterior al vender dosis a más de 60 países, reservando la solidaridad sólo para 11 países que recibieron un millón de dosis. Aunque, 10 meses después del anuncio, los problemas aumentaron. ¿Y la segunda dosis? La Sputnik V desnuda los límites de la Rusia de Putin, en diario *La Nación*, 20 de junio de 2021, recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/y-la-segunda-dosis-la-sputnik-v-desnuda-los-limites-de-la-rusia-de-putin-nid18062021/>, consultado el 20 de septiembre de 2021. Al mes de julio de 2022 la Unión Europea y la OMS aún no han aprobado la vacuna Sputnik.

25. Ibidem. El intercambio comercial y la cooperación ante la pandemia, ejes de una videoconferencia con Rusia, conversatorio entre Télam y Sputnik News del 27 de julio de 2021 recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202107/562880-intercambio-comercial-y-cooperacion-ante-la-pandemia-ejes-de-una-videoconferencia.html>, consultado el 20 de septiembre de 2021). “Argentina recibió ayer 1.044.250 dosis de la vacuna Sputnik V formuladas localmente por el laboratorio Richmond, lo que permite seguir fortaleciendo el alcance del Plan Estratégico de Vacunación contra la COVID-19. Se trata de la primera entrega de un lote de 1.426.000 dosis de Sputnik V que estará completando el laboratorio Richmond en la próxima semana. Las dosis tienen como objetivo ampliar la disponibilidad de plataformas de vacunas en todo el territorio nacional. Esta nueva entrega se suma a las 6.296.125 Sputnik V que ya había entregado el laboratorio, alcanzando así la recepción de 7.340.375 dosis de esta vacuna formulada en territorio nacional. Cabe destacar que del contrato inicial firmado con Rusia por 30.000.000 de dosis, queda un saldo de 7.593.990 que no se han pagado y se requerirá en función de las necesidades del país”. Información provista por el sitio oficial del gobierno argentino extraído de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-recibio-ayer-1044250-dosis-de-sputnik-v-desarrolladas-por-el-laboratorio-richmond> del 24 de junio de 2022 y consultado el 15 de julio de 2022.

La vacuna Sputnik V le ofreció a Moscú la oportunidad de revertir su imagen, pero las dificultades en cumplir con los compromisos asumidos han afectado aún más las percepciones sobre Rusia, como lo demuestra la cancelación del contrato con Guatemala en julio de 2021 por las demoras en la entrega de las vacunas y las dificultades para cumplir los contratos firmados con Argentina y México (Ramani, 19/08/2021).

En este período no hubo visitas de alto nivel ruso a la Argentina o viceversa, salvo la de responsables del área de Salud como Carla Vizzotti y la asesora presidencial Cecilia Nicolini a Moscú por el tema de las vacunas entre diciembre de 2019 y comienzos de 2022. En febrero de 2022, el presidente Fernández viajó a Moscú camino a Beijing, para asistir a la inauguración de los Juegos Olímpicos y se reunió con el Presidente Putin, a quién agradeció su apoyo en la provisión de vacunas. Además, ofreció a la Argentina como puerta de entrada de Rusia en América Latina, cuestionó la dependencia de la Argentina de los Estados Unidos y no hizo referencia a la concentración de tropas rusas en las fronteras de Ucrania. El gobierno argentino se había esperanzado en algún apoyo financiero para recomponer las reservas de divisas del BCRA, que no se concretó. La visita unas semanas antes de la invasión a Ucrania causó preocupación en los Estados Unidos, y fue criticada por la oposición en Buenos Aires²⁶.

Con respecto a la invasión rusa a Ucrania que comenzó el 24 de febrero, el gobierno argentino mantuvo al comienzo una posición poco clara, pidiendo el cese de las hostilidades, negándose a usar el término invasión y evitando acompañar una condena en la OEA para luego tomar una posición más firme de condena de la invasión rusa. En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU – que preside la Argentina en 2022 – la Argentina apoyó la resolución adoptada por 32 votos a favor, 2 en contra y 13 abstenciones. La resolución condenó las violaciones y ataques a los derechos humanos como consecuencia de la agresión de Rusia en Ucrania. “El texto de la resolución reclama la rápida y verificable retirada de las tropas rusas y de los grupos armados aliados de Rusia, de todo el territorio reconocido internacionalmente de Ucrania, y pide la creación de manera urgente, y durante un año (inicialmente) de una comisión investigadora internacional e independiente, el nivel más alto de investigación del Consejo”²⁷. Antes del voto del Consejo de Derechos Humanos, la Argentina había acompañado con su voto y patrocinado la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de la ONU en New York que deploraba la agresión de Rusia en Ucrania y solicitaba un cese del fuego. La misma fue aprobada por 141 votos a favor, 34 abstenciones y 5 votos en contra²⁸. No obstante, la Argentina no ha aplicado ninguna sanción contra Rusia.

En junio de 2022, Fernández participó de la reunión virtual de los jefes de estado del BRICS, en la cual evitó condenar a Rusia, reclamó una paz duradera entre Rusia y Ucrania y pidió por la incorporación de la Argentina a los BRICS²⁹.

Conclusiones

A pesar de su mayor involucramiento en América Latina desde comienzos de este siglo, Rusia no ha logrado transformar su creciente presencia en un verdadero poder e influencia salvo en Cuba,

26. Alberto Fernández le ofrece a Rusia que Argentina sea su puerta de entrada a América Latina, en diario *El País*, del 4 de febrero de 2022, recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2022-02-04/alberto-fernandez-le-ofrece-a-rusia-que-argentina-sea-su-puerta-de-entrada-a-america-latina.html> consultado el 15 de julio de 2022.

27. Guerra Rusia-Ucrania: Argentina votó a favor de que la ONU investigue crímenes de guerra rusos en Ucrania, en diario *Clarín*, 4 de marzo de 2022, sacado de: https://www.clarin.com/mundo/guerra-rusia-ucrania-argentina-voto-favor-onu-investigue-crmenes-guerra-rusos-ucrania_0_MSJB8jSYnq.html?code=QNbqkLWs2cBN4VK52MHYTjukkt0a4j5BpGIDMQFOWLP3a&state=M1dySEN4N0czYTRtN29ScIvxfn-JoLpaaHh2fi5KMnc2SmV1ZGVQa0NwTQ==, consultado el 15 de julio de 2022.

28. Con apoyo de Argentina, la Asamblea de la ONU deploró la agresión de Rusia a Ucrania, en diario *Clarín*, 2 de marzo de 2022, recuperado de: https://www.clarin.com/politica/apoyo-argentina-asamblea-onu-deploro-agresion-rusia-ucrania_0_YB8MwRSHz0.html, consultado el 15 de julio de 2022.

29. Alberto Fernández volvió a cruzarse con Putin en la cumbre virtual de los BRICS y pidió que “cesen las hostilidades” en Ucrania, en diario *La Nación*, 25 de junio de 2022, recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-volvio-a-cruzarse-con-putin-en-la-cumbre-virtual-de-los-brics-y-pidio-que-cesen-nid24062022/>, consultado el 15 de julio de 2022.

Venezuela y Nicaragua. Su presencia limitada fuera del sector energético, ventas de armas que no han despegado salvo casos puntuales y un *softpower* deficiente no sólo en cultura sino también, cómo se ha visto recientemente, en la diplomacia de las vacunas hacen que Rusia sea un *spoiler* antes que un rival estratégico frente a los Estados Unidos en la región (Ramani, 19/08/2021).

En el caso de la Argentina, Rusia representó una oportunidad política, que fue usada durante el gobierno de los Kirchner como contrapeso para sostener su autonomía frente a los Estados Unidos, aunque Rusia colocó límites a la mencionada sociedad (Miranda, 2018. p.16-17). El cambio de gobierno de Fernández de Kirchner a Macri bajó la intensidad de las relaciones, aunque se mantuvieron las áreas de cooperación debido al pragmatismo ruso y al interés argentino. El nuevo gobierno en 2019 despertó expectativas de un mayor nivel de intercambio e integración económica, y quizás el regreso a las relaciones del primer kirchnerismo, pero se ha limitado hasta ahora al tema vacunas y a un apoyo geopolítico cambiante en la cuestión de Ucrania. Las relaciones comerciales si bien han alcanzado un nivel aceptable, aunque lejos de su pico máximo en 2013, tienen el condicionante de la crisis argentina y el deterioro de la situación económica rusa, agravado por la guerra en Ucrania en 2022.

Esta guerra ya tiene implicancias para Argentina, pues ha afectado los deseos del gobierno de aumentar la integración económica con Rusia, en particular los proyectos diseñados que incluyen a empresas rusas o bancos rusos —en el rol de financistas— que han sido sancionados por los Estados Unidos y la Unión Europea. Se debe tener presente que Rusia representa un 1 % del volumen comercial de la Argentina y que el volumen del comercio con los Estados Unidos es 10 veces superior al de Argentina con Rusia, según cifras de 2019. Teniendo en cuenta que tanto Rusia como Ucrania son productores y exportadores de granos, fertilizantes y aceites muy importantes, el freno a sus exportaciones por la guerra ha beneficiado a la Argentina que es un exportador de soja y trigo, por aumento de los precios internacionales. No obstante, el incremento del costo del gas también provocado por la guerra ha llevado a un aumento considerable de los gastos por importación de Gas Natural Licuado, que en parte compensa los mayores ingresos de divisas por la mejora de los precios internacionales de los productos del agro.

Referencias Bibliográficas

- López, R. y Lippi, M. C. (2016). En *Las Relaciones entre Argentina y Rusia: Continuidades y Cambios*. VIII Congreso de Relaciones Internacionales, IRI, Universidad Nacional de la Plata, 23, 24 y 25 de noviembre, La Plata. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58242>
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 89 (2), 125-142, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia. Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9067>
- Miranda, R. (2018). Rusia: ¿La contención de Argentina ante Estados Unidos? *Revista Enfoques*, 16 (29). Recuperado de: <http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/487>
- Montes, M. (2015). *Argentina and Russia: So Far and So Close*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/335679081_ARGENTINA_AND_RUSSIA_SO_FAR_AND_SO_CLOSE
- Pyatakov, A. (2020). Russia and Latin America in the 21st Century: A Difficult Rapprochement. *Notes de l' IFRI Russie Nei Visions*, (119). Recuperado de: <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/russieneivisions/russia-and-latin-america-21st-century-difficult>
- Ramani, S. (19/08/2021). *Russia Returns to Latin America*. Royal United Services Institute. Recuperado de: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russia-returns-latin-america>
- Vacs, A. (1984). *Los socios discretos. El nuevo carácter de las relaciones internacionales entre la Argentina y la Unión Soviética*. Argentina, Buenos Aires: Sudamericana.

Capítulo 7

La República Argentina y la Unión Europea: avances y retrocesos en la vinculación

María Victoria Álvarez y Marta Cabeza

La República Argentina y la Unión Europea: avances y retrocesos en la vinculación

María Victoria Alvarez y Marta Cabeza

Introducción

El objetivo del capítulo consiste en identificar los rasgos predominantes de la relación entre la República Argentina y la Unión Europea (UE) desde 2014 hasta inicios de 2022, incluyendo la descripción de los cambios y continuidades de tres gobiernos bajo análisis: los dos últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2014-2015), el período presidencial de Mauricio Macri (2015-2019), y los primeros dos años del mandato de Alberto Fernández (2019-2022).

El estudio realizado aquí requiere inicialmente dos aclaraciones metodológicas. Por un lado, al consistir la UE en un sistema de gobernanza multinivel¹, las relaciones que genere con cualquier actor externo, como la República Argentina, implica un análisis de (al menos) dos niveles: el supranacional, que se enfoca en las relaciones de nuestro país con las instituciones europeas, y el bilateral, mirando las vinculaciones con los Estados miembros de la UE. Este desarrollo de la relación en dos espacios diferentes pero cercanos se retroalimenta y se articula en un modo único, donde en algunas ocasiones son las relaciones bilaterales las que dan impulso al acercamiento entre las instituciones europeas y la Argentina, y en otras, el impulso proviene del nivel supranacional, y entonces son los contactos de las instituciones europeas los factores movilizados.

Por otro lado, en las últimas décadas, las vinculaciones también se han desarrollado en el ámbito del interregionalismo: Argentina se relaciona con la UE en espacios de cooperación y diálogo como las cumbres entre la UE y los países latinoamericanos, o a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En este capítulo no abordaremos esta segunda dimensión ya que excede ampliamente el objeto de investigación; además, en otro capítulo de esta obra se analizan las relaciones de Argentina dentro del MERCOSUR, y las cuestiones específicas referidas a la conclusión de las negociaciones para un acuerdo comercial entre la UE y el bloque sudamericano alcanzada en junio de 2019.

Es importante recordar que la política exterior argentina ha fluctuado desde la redemocratización entre posiciones antagónicas, debido al continuo debate entre los defensores de una política exterior firmemente alineada con los países centrales -que consideran a la Argentina como un país de liderazgo intermedio, cercano a las políticas de Occidente- y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina -que perciben a Argentina como un país que vio sus procesos de desarrollo industrial y comercial obstaculizados por los intereses de los países más poderosos. Las políticas exteriores de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández no estuvieron exentas de estas mismas fluctuaciones y ambivalencias, que provocaron avances y retrocesos en la relación con la UE.

1. En términos simples, el sistema de gobernanza multinivel de la UE hace referencia a la dispersión y multiplicidad de modalidades de autoridad (formal e informal) entre diferentes niveles de gobierno o gobernanza, es decir, involucrando actores nacionales, subnacionales y supranacionales.

Los dos últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Durante los últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2014 y 2015 específicamente) se evidenciaba una fuerte polarización de la sociedad argentina, debido, en parte, al estilo confrontativo de la presidenta y a los problemas económicos internos. Como principales políticas públicas, se fortalecieron los subsidios al transporte y la energía, con el fin de contener tarifas sensibles para la determinación del salario real, llevando a distorsiones de precios en la economía nacional y a un elevado déficit fiscal que serían de difícil solución para los siguientes gobiernos.

Durante 2014, la economía argentina registró una disminución del Producto Bruto Interno (PBI) del 2,5% (Banco Mundial, 2021). La devaluación y posterior reacción de los formadores de precios impulsó un elevado proceso inflacionario², que llegó al 36,8% anual, con una caída del salario real de 4,8% (UCA, 2015). La situación económica, a finales de 2015, había llevado a la pobreza a casi el 29% de la población (UCA, 2015). Estos números negativos se sumaron a un conjunto de nuevas denuncias por negociados, corrupción y abusos en la gestión pública que signó “la suerte política del equipo de gobierno” (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2017, p. 17).

Frente a la restricción externa y el aumento de la inflación, y tras años de políticas de desendeudamiento, el gobierno se vio obligado a buscar nuevamente financiamiento con deuda. De esta manera, a partir de 2013, asumió negociaciones tanto con el Banco Mundial como con el Club de París, y también con REPSOL, para avanzar en la expropiación de YPF (Thwaites y Orovitz Sanmartino, 2017, p. 18).

Recordemos que durante sus mandatos, los Kirchner contaron con un escenario mundial “más propenso a permitir ciertas heterodoxias que en el pasado y con un Sur emergente ávido de productos argentinos, en particular varias naciones de Asia, con China a la cabeza” (Tokatlian y Russell, 2016, p. 1). En ese contexto, y en particular durante el gobierno de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Fernández, se rescató la noción de autonomía, se negoció con dureza e inteligencia ante actores poderosos, y se recobró el ideal de la integración en su vertiente política. Además, se reconoció el valor del multilateralismo y del derecho para la defensa de los intereses nacionales de Argentina (Tokatlian y Russell, 2016). El particular panorama de circunstancias internacionales más permisivo para los países periféricos parece cambiar de configuración desde el año 2013 en adelante con decisiones judiciales internacionales desfavorables y caída de los precios de las materias primas, entre otras circunstancias.

En el balance global, la política exterior del gobierno de Cristina Fernández no logró la efectividad buscada: “las relaciones distantes y frías con Estados Unidos y con la UE, el conflicto no resuelto con los *holdouts*, los roces, tensiones y desencuentros ocasionales con Brasil, Chile y Uruguay, las estrechas relaciones con Venezuela y el cambio de política hacia Irán dieron pie a la oposición para señalar que el país no solo se había aislado del mundo, sino que además había optado por unas alianzas contra natura para el país” (Tokatlian y Russell, 2016, p. 2).

En el caso de la UE, recordemos que el marco normativo bilateral se sustenta en el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial de 1990. En este sentido, se han venido realizando reuniones periódicas de la llamada Comisión Mixta Argentina-Unión Europea creada por el acuerdo citado. Esa Comisión es el ámbito donde se inscriben los diálogos bilaterales sobre las políticas, la cooperación, el comercio, la agricultura y la inversión entre ambas partes. La Comisión Mixta no se

2. A falta de datos estadísticos oficiales confiables, se utilizan en este capítulo los datos provistos por la Universidad Católica Argentina (UCA) como referencia.

reunió durante casi siete años³ (de 2010 a 2017), retomando sus encuentros durante la presidencia de Macri (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017), como analizaremos en próximas secciones.

Durante la última etapa del mandato de Cristina Fernández, la Argentina se alejó de la UE, defendiendo su política de restricción a las importaciones desde el bloque regional y de protección a las industrias locales (Míguez, 2017). Además, el gobierno argentino utilizó el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para denunciar las políticas antidumping aplicadas por la Unión Europea sobre el biodiesel argentino desde el 2013.

Es así que en los dos últimos años de mandato de Cristina Kirchner podemos describir las relaciones con la UE como frías y desalentadoras, emergiendo esta caracterización por la aprobación de la Ley N° 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera, la cual permitió expropiar el 51% de las acciones de YPF, de propiedad de la transnacional española Repsol, por las denuncias ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y por las denuncias mutuas ante la OMC (Falcón y Cabeza, 2014).

Por otra parte, también es cierto que los coletazos de la crisis financiera internacional, que comenzó en el año 2008 pero continuó varios años más, incidieron sobre las decisiones europeas tanto en el plano interno como en lo referente a la disposición y asignación de recursos para distintas áreas geográficas (Falcón y Cabeza, 2014). Estos hechos sin duda influyeron en las relaciones de la UE con América Latina en general y con la Argentina en particular.

El gobierno de Mauricio Macri

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015 se impuso la fórmula de Cambiemos conformada por Mauricio Macri como presidente y Gabriela Michetti como vicepresidenta. El contexto socio-económico que marcó el inicio del gobierno de Macri, ya muy tensionado y con fuertes señales de degradación de los principales índices macroeconómicos, se iría deteriorando a lo largo de los cuatro años siguientes.

Los datos oficiales del INDEC indicaban que la pobreza en el segundo trimestre de 2016 alcanzaba al 32,2% de la población. Pero con la crisis de 2018 comenzaría a escalar y el propio INDEC -organismo que el gobierno de Cambiemos intentó normalizar- mostraba que al término del mandato de Macri, en la segunda mitad de 2019, la pobreza había llegado al 35,5% de las personas y la indigencia al 8% de los argentinos, siendo los niveles más altos desde 2008 (Llorens, 2020).

Para la política exterior de Argentina lo que propuso el gobierno de Macri fue una nueva posición estratégica y, por lo tanto, una nueva postura ideológica (Abbondanzieri y Cabeza, 2018), que anunciaban que el mundo que interesaba al gobierno de Cambiemos ya no era casi exclusivamente la región latinoamericana, sino que incluía también a los países centrales.

Como mencionamos anteriormente, la política exterior argentina ha oscilado en forma pendular debido al permanente y simbólico debate entre los defensores de una política exterior firmemente

3. La reunión de la Comisión Mixta prevista para el 2012 se suspendió unilateralmente por la UE en respuesta a la crisis provocada por la expropiación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (Falcón y Cabeza, 2014).

alineada con Occidente y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina. Si el gobierno kirchnerista de Cristina Fernández se caracterizó por preferir las relaciones con algunos países de la región y con países del Sur global, la llegada de Macri implicó un quiebre, virando hacia una política exterior más cercana a EE.UU. y a los países europeos.

Este cambio tenía que ver con que el hecho de que el presidente estaba convencido de los perjuicios ocasionados por el aislamiento - o alejamiento de estos actores centrales - que soportó el país durante los años del kirchnerismo, y, por lo tanto, de la necesidad de “integrarse al mundo” o “volver al mundo”, ambas frases utilizadas con frecuencia. “Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo”, afirmaba Macri a meses de haber asumido la presidencia (Presidencia de la Nación, 2016). Esta postura se derivaba de un singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para la Argentina. Al mismo tiempo, suponía que esta adhesión sería rápidamente recompensada con la llegada de importantes inversiones al país (Tokatlian y Russell, 2016).

El contexto internacional, en el inicio de la presidencia de Macri, se presentó como una continuidad del final del período anterior. Los condicionantes sistémicos no fueron constantes durante los doce años de gestión kirchnerista, sino que, como se mencionó más arriba, mudaron desde un perfil permisivo durante el gobierno de Néstor Kirchner a un plano externo mucho más restrictivo, particularmente en el segundo mandato de Cristina Fernández (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).

La presidencia de Macri mostró un esquema de relacionamiento privilegiado con EE.UU. y la UE, en un momento en el que había un escenario multipolar en lo económico, Europa seguía sufriendo las consecuencias de la crisis de 2008, se desplegaba un marco adverso de bajos precios de los *commodities*, y en el que la globalización financiera se encontraba en su punto menos permisivo desde la crisis internacional. La desaceleración del crecimiento a nivel global, los profundos cambios en las estrategias de comercio internacional de China, y un EE.UU. cada vez más proteccionista, le mostraban a la Argentina una globalización mucho más hostil que en los lustros anteriores (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).

A esta coyuntura caracterizada por el estancamiento en el crecimiento del comercio mundial y un bajo dinamismo de las principales economías, había que sumar los efectos de la crisis económica, institucional y política de Brasil y la salida del Reino Unido de la UE (Brexit), cuestiones que arrojaban cierto grado de incertidumbre en el devenir internacional, así como también “nuevas oportunidades y desafíos para la política exterior del gobierno argentino” (Castaño, 2017, p. 6).

Los primeros doce meses de gobierno del presidente Macri y la canciller Susana Malcorra⁴, evidenciaron una intensa y visible actividad, buscando “re-equilibrar las relaciones de Argentina” (Carmony, 2016, p. 351). A los propósitos de este capítulo, nos interesa resaltar la concurrencia del presidente al Foro Económico en Davos, en enero de 2016, luego de varios años de ausencia de una representación argentina en esos espacios.

Además, tuvieron lugar las prontas visitas al país del Primer Ministro italiano, Matteo Renzi, y del presidente de Francia, François Hollande, más la activa presencia argentina en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, donde Macri defendió el uso pacífico de la energía nuclear. Asimismo, en la cumbre del G-20 en Hangzhou, en septiembre de 2016, el presidente argentino pronunció un discurso sobre “Desarrollo inclusivo e interconectado”.

4. Susana Malcorra fue Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto desde la asunción de Mauricio Macri el 10 de diciembre de 2015 hasta su renuncia, el 12 de junio de 2017.

En cuanto a la “visión” de política exterior, se perfilaron conceptos aspiracionales, como “construir una política exterior que refleje la potencialidad de la Argentina” (Carmody, 2016). La idea hace alusión a la intención de alejar la política exterior del reflejo de la política interna. Establecía así, supuestamente, “una vía para construir una política de largo plazo” (Carmody, 2016, p. 355).

Tal como marcamos anteriormente, a nivel global, la prioridad del gobierno de Macri fue acercarse a las potencias establecidas. A la visibilidad inicial que la canciller Malcorra le otorgó al acuerdo MERCOSUR-UE, se sumaron las visitas de la entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y, como mencionamos, varios mandatarios europeos (Carmody, 2016M; Abbondanzieri y Cabeza, 2018).

Según la Cancillería, los avances desarrollados en el primer año de la gestión de Macri constituían “logros muy notables, incluyendo la reactivación de las visitas de alto nivel, (...) la visita a Bruselas del presidente Macri en julio del 2016, de la Alta Representante Federica Mogherini y del presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz a Buenos Aires, entre otras altas autoridades” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017).

Asimismo, se retomaron las reuniones de la Comisión Mixta Argentina-UE, como comentamos anteriormente. En la décima reunión, celebrada en marzo de 2017, luego de casi siete años sin reuniones, el gobierno enfatizó que la Argentina y la UE mantenían “una relación intensa, multifacética, profunda y de gran potencial, que se refleja en una agenda positiva y variada” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017).

En los primeros años de su mandato el presidente Macri se reunió con todos los líderes del G-7. A través de éstos y otros contactos, la diplomacia argentina supo lograr apoyos en pos de realizar, en el año 2018, la reunión anual del G-20 en el país. Así, a partir de diciembre de 2018, Argentina integró la troika, junto a China y Alemania, encargada de liderar la agenda de este exclusivo grupo.

El énfasis en la superación de los problemas económicos, que llegó también a la política exterior, instó a resolver el problema de los *holdouts* y permitió así el acceso al financiamiento internacional. “El acuerdo se logró en marzo de 2016, recibió el respaldo del Congreso y consistió en el pago de 11.684 millones de dólares para cerrar el litigio. Esta medida, junto con la unificación del tipo de cambio, la normalización de la compra y venta de divisas, la flexibilización de las importaciones y la reducción de los gravámenes a las exportaciones agrarias y mineras, fue parte esencial de un paquete de señales amistosas con los mercados” (Tokatlian y Russell, 2016, p. 2).

Una vez más, la cuestión de la deuda externa volvió a generar un fuerte condicionamiento a la política exterior del país, del mismo modo que había sucedido en los gobiernos anteriores y que sucedería con el gobierno siguiente. A pocos meses de asumir, en abril de 2016, la administración Macri destinó 9.300 millones de dólares para cancelar los acuerdos cerrados con bonistas minoristas (los denominados “fondos buitres”) evitando así el *default* (Mathus Ruiz, 2016).

Posteriormente, a mediados de 2018, el gobierno anunció un acuerdo con el FMI por un monto de 57.100 millones de dólares, con modalidad *stand by*. Todos los movimientos externos, y especialmente aquellos vinculados con Europa, deben ser leídos dentro de esos parámetros durante este período. La necesidad de encontrar respaldos para la negociación de la deuda condicionó las relaciones con el exterior en general y con esta zona del mundo en particular.

Entre las giras europeas del presidente Macri destaca la que realizó a mediados de 2016, cuando viajó a Alemania con el objetivo de atraer inversiones e incrementar el intercambio comercial y tec-

nológico. Macri viajó con una comitiva de más de 70 empresarios. Este acercamiento con Alemania fue leído desde el gobierno macrista como la prueba certera de “la vuelta al mundo” (Ámbito, 2016).

Al año siguiente, fue la canciller alemana, Angela Merkel, quien viajó a la Argentina por primera vez en visita oficial. “Usted emprendió con su gobierno un camino importante hacia las reformas, fortaleciendo la economía y abriendo a la Argentina hacia el mundo. Por eso estamos contentos de poder ser socios”, afirmó Merkel. “Esta asociación entre Alemania y Argentina crea un potencial más fuerte. Nos acompaña una importante delegación de empresarios que está viendo qué oportunidades de inversiones hay en Argentina y también que oportunidades hay de cooperar para conformar un orden mundial justo basado en las reglas”, completó la Canciller (Infobae, 2017).

La reunión del G-20 en Buenos Aires fue una buena oportunidad para el gobierno de Macri para estrechar vínculos con los países desarrollados. El 1 de diciembre de 2018, el presidente se reunió con la canciller alemana tras la firma del comunicado conjunto de los líderes del grupo, obteniendo la promesa de inversiones con financiamiento y de un trabajo conjunto en el área de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) (La Nación, 2018).

En cuanto a las relaciones bilaterales con el Reino Unido, estaba claro que el gobierno buscaría mejorar el vínculo con los británicos aún a costa de bajar la intensidad del reclamo por la soberanía. En línea con su aproximación a Occidente, y la tendencia liberal que privilegiaba estrechar el vínculo con el Reino Unido con el fin de obtener “beneficios” en materia de inversiones y comercio, pareciera que se descuidaron los intereses económicos, medioambientales y de defensa argentinos en el Atlántico Sur a cambio de una “mejor” relación con el gobierno británico (Morasso y Pereyra Doval, 2018, p. 386). Macri había sufrido un tropiezo en 2016, en Naciones Unidas, cuando aseguró que May estaba “de acuerdo” con iniciar conversaciones para discutir la soberanía de las islas. Londres enseguida aclaró que sólo había sido un encuentro informal, de pocos minutos, y que no se había dado en esos términos (Télam, 2016).

En el marco de la reunión del G-20 en Buenos Aires se produjo, el 30 de noviembre de 2018, un histórico encuentro entre Macri y May. Se trató del primer encuentro con un premier británico en Buenos Aires desde la Guerra de Malvinas de 1982⁵. Los mandatarios buscaron enfocarse en las coincidencias y no hubo referencias al reclamo argentino por la soberanía. May le agradeció a Macri el segundo vuelo entre el continente y las islas que se agregaba al que ya operaba la aerolínea Latam.

La premier propuso iniciar conversaciones para avanzar tanto con la Argentina como con el MERCOSUR en la nueva relación de modo independiente, ante el proceso de salida del Reino Unido de la UE. Macri instó a los británicos a invertir en energía, minería y turismo (Bravo, 2018). En esta breve reunión también pudieron referirse al acuerdo logrado entre Vodafone y Telecom para ampliar la tecnología 4G en el país y al interés de la empresa estatal a cargo del metro de Londres para operar los subtes de Buenos Aires una vez terminada la concesión de Metrovías, que luego no prosperó.

Volviendo a la mirada general de la relación que nos ocupa, los problemas en el frente interno obstaculizaron la ejecución de la agenda externa durante el último año de gestión. En abril de 2019 Macri decidió suspender la gira que tenía prevista en Europa. El presidente tomó la medida porque consideraba que había que estar en el país en ese momento, en referencia a los críticos indicadores económicos -subida de la inflación, importante alza de la pobreza y de la indigencia- que el gobierno iba a buscar paliar con un paquete de medidas (La Nación, 2019).

5. La última reunión bilateral entre los líderes de Argentina y el Reino Unido había sido en 2009, entre Cristina Fernández y Gordon Brown en Viña del Mar. Y el único primer ministro británico que había visitado el país era Tony Blair, que mantuvo un encuentro con Fernando De la Rúa en 2001, en Puerto Iguazú.

Tal como hemos mencionado, una de las características que permanecen durante todo el período de gobierno de Cambiemos es su perfil pro-occidental. Esta postura tuvo sus frutos en el ámbito europeo a través de las acciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁶. En noviembre de 2017, el BEI otorgó un préstamo por 71 millones de dólares para financiar las inversiones a Pymes argentinas, que se gestionó a través del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) (BICE, 2019).

El 10 de septiembre de 2018, en medio de la crisis cambiaria y las negociaciones con los gobernadores para alcanzar el proyecto de presupuesto de 2019, el BEI transmitió el “pleno apoyo a las reformas en el buen camino que está encarando el presidente Mauricio Macri para la Argentina”, según dijeron los voceros europeos, en un abierto apoyo a las reformas emprendidas por la Casa Rosada (Dinatale, 2018).

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2018, el BEI suscribió financiamiento por 125 millones de dólares para obras de agua y saneamiento en el área metropolitana y de gestión de residuos provinciales, y comprometió 63 millones de dólares para el desarrollo de energía solar en Jujuy (Presidencia de la Nación, 2018). Así, en la relación entre la Argentina y la UE, el BEI aparece como uno de los pilares para impulsar el fortalecimiento del aspecto económico y comercial de la relación.

Con respecto al acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE, el cierre de las largas negociaciones se erigió como uno de los objetivos a cumplimentar durante los cuatro años de mandato de Macri, que lo consideró como una prioridad en su agenda exterior. Si bien es cierto que las negociaciones fueron relanzadas en 2010 bajo los gobiernos de Fernández de Kirchner en Argentina y de Rousseff en Brasil, este relanzamiento no recibió el mismo énfasis político que durante los gobiernos de Macri y Temer, y primaron las condicionalidades (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015).

El hecho de que los cambios de gobierno en los países del MERCOSUR en el período 2016-2019 hayan llevado a la adopción de modelos de desarrollo más liberales resulta un componente clave para entender el cierre del acuerdo. La convergencia en el centro de la toma de decisiones de sectores con una valoración positiva de los efectos distributivos del acuerdo posibilitó el resultado que con gobiernos más neo-desarrollistas no habría resultado posible (Alvarez, 2021).

En el mes de junio de 2017 Jorge Faurie reemplazó a Susana Malcorra en Cancillería. Su anterior desempeño en la embajada de Francia se mostraba como una fortaleza a la hora de profundizar las relaciones comerciales con Europa, en particular promoviendo el acuerdo MERCOSUR-UE. Fue el impulso del gobierno de Cambiemos, e inclusive en forma personal, del presidente Macri, lo que logró finalmente llegar a la firma del acuerdo. Tal es así que algunos analistas plantearían, en referencia al primer mandatario, que “para bien o para mal, este resultado no existiría sin su determinación” (Infobae, 2019).

Otro acontecimiento de relevancia en el plano económico fue la oficialización por parte de la Comisión Europea, en febrero de 2019, del acuerdo sobre las exportaciones argentinas de biodiesel. Se autorizaron las exportaciones de ocho empresas por un total que rondaba los 1.000 millones de dólares, lo que constituyó un alivio para los productores que tenían sus plantas paralizadas ante el bloqueo europeo y estadounidense que los dejaba con todos los mercados cerrados. La Comisión Europea terminó aprobando el acuerdo con la Argentina para volver a recibir el biodiesel local, lue-

6. El BEI es de titularidad conjunta de los países de la UE y entre sus objetivos se encuentran impulsar el potencial de crecimiento y empleo de Europa, apoyar las medidas para mitigar el cambio climático y fomentar las políticas de la UE en otros países. Se financia en los mercados de capital y concede préstamos en condiciones favorables para proyectos que contribuyan a los objetivos de la UE. Cerca del 90% de los créditos se conceden en la UE, aunque sus fondos no provengan del presupuesto comunitario.

go de años de controversias, demandas ante la OMC y acusaciones de dumping⁷ (La Política Online, 2019). Pero la verdadera intención de la política exterior amigable con Europa del gobierno de Macri iba enfocada a la atracción de inversiones (Alvarez, 2020), que nunca se manifestó.

En definitiva, el gobierno de Macri logró parcialmente sus objetivos de política exterior respecto de Europa. En primer lugar, si bien la conclusión del acuerdo entre MERCOSUR y la UE fue en gran parte mérito del gobierno de Cambiemos, no es seguro que el acuerdo se ratifique ni tampoco está claro si el impacto neto será positivo para la economía argentina. En segundo lugar, la “lluvia de inversiones” no se produjo. Y finalmente, la estrategia de acercamiento al Reino Unido resultó más bien un fracaso ya que el país no obtuvo ningún beneficio tangible y peor aún, la tradicional continuidad en el reclamo por la soberanía por las Islas Malvinas se vio menoscabada (Alvarez, 2020).

Los primeros dos años y medio del gobierno de Alberto Fernández

En diciembre de 2019 asumió como presidente Alberto Fernández y como vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner. El orden internacional al inicio de la gestión de Fernández mantenía ciertas características ya presentes con anterioridad, como la crisis de la globalización, la confrontación entre EE.UU. y China, y la crisis económica global, cuya profundización fue engendrada por la pandemia de COVID-19.

El comienzo del gobierno de Fernández coincidió con la expansión del coronavirus, la cuarentena, y la caída de la actividad económica. El dudoso manejo de la pandemia de COVID-19 del gobierno dejó como saldo 128.000 muertos a marzo de 2022 (Ministerio de Salud, 2022), y no solo fue funesto en términos de vidas humanas sino, además, por el crítico estado económico del país, que pasó a sufrir una fuerte recesión, inflación más elevada, un agudo incremento de la pobreza y la indigencia⁸, y una situación de deuda muy delicada. Frente a este panorama resultan evidentes las razones que llevaron a esta administración a colocar como prioridad de su agenda a la política económica interna.

Como el mito de Sísifo - que debía empujar cuesta arriba por una montaña una piedra que, antes de llegar a la cima, volvía a rodar abajo, repitiéndose una y otra vez el frustrante y absurdo proceso- la llegada al poder de Fernández agrega también una nueva confirmación de la constante que notan Tokatlian y Russell (2016) en cada nuevo inicio de ciclo político de Argentina: el “desastre económico” y/o “sobreendeudamiento” que parece recibir cada nuevo gobierno desde la recuperación de la democracia en 1983, con la consiguiente idea del “fracaso” del predecesor.

La administración de Fernández, al igual que anteriores administraciones, tuvo que poner al tope de su agenda externa las negociaciones por la deuda con el FMI y otros acreedores. Frente a la irrupción de la pandemia de COVID-19, las negociaciones con el FMI, vitales para que el país no entrara nuevamente en default, se mantuvieron activas, aunque en un segundo plano (Malamud y Núñez, 2020). En agosto de 2020 se dio un gran paso al lograr un acuerdo con la corporación de inversionistas estadounidense Black Rock, el mayor administrador financiero del mundo, en nombre de tres grupos de acreedores diferentes, a los que Argentina debe más de la mitad de su deuda externa (Sullivan, 2020)⁹.

7. Según lo pactado, se aplicaría una fórmula de precios trimestrales mínimos debajo del cual no se podría exportar, y un volumen limitado que fuentes del sector lo ubicaban en torno a 1,25 millones de toneladas (La Política Online, 2019).

8. A pesar de los aportes estatales, como el Ingreso Familiar de Emergencia, la pobreza llegó en 2020 al 40,9%, el número más alto desde 2004 (Llorens, 2020).

9. Constituyó un acuerdo muy importante para el gobierno argentino ya que “la propuesta argentina fue aceptada por el 93,55 por ciento de los

En mayo de 2021 el presidente Fernández realizó una gira europea, visitando Italia, Alemania, España y Francia. En las reuniones con los mandatarios de estos países, Alberto Fernández buscaba encontrar apoyos para las gestiones de su gobierno frente a las instituciones financieras internacionales: renegociar el pago de 2.500 millones de dólares que Argentina debe pagarle al Club de París, y reestructurar la deuda de 45.000 millones de dólares que Argentina le debe al FMI (El Economista, 2021). Los gobiernos de España, Portugal, Francia e Italia respaldaron la petición del presidente argentino de renegociar la deuda con el FMI. Con los apoyos obtenidos, Fernández esperaba presionar al FMI para que permita a Argentina alcanzar un acuerdo sostenible y que tenga en cuenta las condiciones posteriores de la pandemia (Arciniegas, 2021).

Efectivamente, Alberto Fernández consiguió el respaldo del presidente italiano Sergio Mattarella, y del entonces primer ministro de dicho país, Mario Draghi, así como del primer ministro portugués Antonio Costa, del presidente del gobierno español Pedro Sánchez y del mandatario francés Emmanuel Macron. En una declaración en su cuenta de Twitter, el mandatario argentino expresó: “Estamos regresando al país tras una gira muy productiva. Hemos alcanzado los objetivos que nos habíamos fijado. Contamos con el apoyo de los líderes en la negociación de la deuda que heredamos y con la comprensión del FMI en relación a la difícil situación que vive la Argentina” (Página 12, 2021).

A mediados de 2021, el Ministerio de Economía y el FMI aún se hallaban en conversaciones para negociar un nuevo acuerdo de refinanciación a 10 años de la deuda. Finalmente, en marzo de 2022 el FMI aprobó el acuerdo por 30 meses con Argentina para refinanciar la deuda por 45.000 millones de dólares, asumida por el gobierno de Macri¹⁰ (Télam, 2022).

En política exterior, vuelve a darse con el gobierno de Alberto Fernández respecto a su antecesor, el “efecto vaivén” o “movimiento pendular” marcado por Busso (2017) para hacer referencia al cambio de gestión anterior, y que ha caracterizado la acción externa argentina, incluido el período iniciado con la redemocratización. Pero lo errático del perfil buscado en política exterior del actual gobierno argentino no permite plantear una caracterización inequívoca, con fuertes disputas y tensiones internas como telón de fondo.

En particular con la UE, un hecho a destacar es la reunión en noviembre de 2020 de la Comisión Mixta Argentina-UE, encargada de supervisar el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial de 1990 y promover la relación. En esa oportunidad, y en formato virtual, se abordó el Capítulo Económico y Comercial, donde se analizó el panorama general de las relaciones comerciales bilaterales y los flujos comerciales y de inversión, el impacto del COVID-19 y las medidas de facilitación del comercio en el marco de la pandemia. También se trataron los aspectos comerciales del Pacto Verde Europeo y sus implicancias para las exportaciones de nuestro país en el mediano plazo (Embajada ante la Unión Europea, 2020).

El multilateralismo a nivel global sale debilitado ante los temores que provoca la globalización y las cadenas globales de valor al generar dependencia del abastecimiento externo. Desde el principio de la crisis sanitaria, las cadenas globales de suministro se han visto duramente golpeadas. Primero por la paralización de la producción, después por la enorme demanda de material sanitario y por el incremento del comercio digital. A esto se suman las dinámicas de desglobalización bajo el paraguas del Pacto Verde Europeo centrándose en la reconversión productiva y el crecimiento de su

acreedores. Dicha propuesta implica una suspensión del pago de intereses por cuatro años, y una quita también en los intereses de un muy alto porcentaje” (Spaltro, 2020). Cabe señalar que la quita de capitales fue de sólo un 1,5%.

10. El acuerdo con el FMI generó graves tensiones al interior del gobierno entre los funcionarios cercanos al presidente y aquellos más allegados a la vicepresidenta, para quienes representa una concesión innecesaria a la banca transnacional y una claudicación del programa de gobierno del Frente de Todos.

propio mercado interior, asumiendo que ya se ha entrado en un nuevo ciclo económico global de repliegue de las cadenas productivas (Bergmann, 2020).

En cuanto al acuerdo MERCOSUR-UE, actualmente se debe emprender una compleja ratificación a ambos lados del Atlántico. Es de esperar que las mismas pujas que acompañaron las negociaciones se repitan en la consideración por parte de los poderes ejecutivos y legislativos, dando lugar a ratificaciones altamente politizadas (Alvarez, 2021). Dentro de la UE se ha perfilado un grupo de países más inclinado a un acuerdo - como España y Portugal que buscan acelerar el proceso-, y otro más reacio a su firma, liderado por Francia y que incluye a Bélgica, Irlanda y Polonia, con fuertes críticas a la política ambiental brasileña principal pero no exclusivamente. Existen muchas resistencias en este último grupo ya que ven en la rebaja de aranceles un peligro para su sector agropecuario.

Desde la llegada al gobierno de Alberto Fernández, la posición argentina no ha sido auspiciosa para la agenda externa de liberalización comercial. De hecho, no hay homogeneidad en la postura del gobierno, ya que existen sectores -especialmente allegados a la vicepresidenta Cristina Fernández- opuestos al acuerdo y otros a favor. Frente a estas discrepancias, el Ejecutivo eligió dejar la batalla al Legislativo, advirtiendo que enviaría el acuerdo MERCOSUR-UE al Congreso, de manera que fuera éste el que tuviera “la palabra final” sobre el tema (EFE, 2020).

El gobierno, al menos en el discurso, se ha mostrado dispuesto a acelerar los tiempos de ratificación y lograr la entrada en vigencia. Teniendo en cuenta las divisiones internas, sin embargo, estas intenciones pueden ser más retóricas que reales, toda vez que los países europeos continúan con críticas al gobierno de Bolsonaro y, por lo tanto, muestran escasa voluntad de realizar pasos concretos en favor de la ratificación (Alvarez, 2021).

El gobierno de Fernández insiste con la necesidad de concluir la cuestión de las indicaciones geográficas (como denominación de origen, entre otras), encarar la cuestión ambiental con un compromiso vinculado a un proceso de desarrollo sustentable de las economías, y la condición que puso Argentina de que se incluya una cláusula sobre la soberanía de las Malvinas como temas centrales (Chabay, 2021).

El 9 de junio de 2021, el presidente del gobierno español, Pedro Sánchez, visitó Argentina dentro de una gira latinoamericana en lo que La Moncloa consideraba diplomacia económica, al viajar con un grupo importante de empresarios españoles (Hernández, 2021). Durante esta visita tuvo lugar un traspie comunicacional¹¹ para la gestión del entonces canciller Felipe Solá y para el gobierno de Alberto Fernández. Lo que emerge de esta situación puntual es que, en la necesidad de encontrar buena recepción a las necesidades argentinas, se quiso mostrar al país como el más “europeo” de la región, poniendo en dificultad al sector político que apoya el discurso de la Patria Grande como estrategia para enfrentar a las potencias globales.

11. En la visita a la Argentina se produjo una polémica mediática por los dichos del presidente argentino, quien, en presencia de Sánchez afirmó: “Escribió alguna vez Octavio Paz que los mexicanos salieron de los indios, los brasileiros salieron de la selva, pero nosotros, los argentinos llegamos de los barcos. Y eran barcos que venían de Europa. Así construimos nuestra sociedad”, citando lo que sería una interpretación de un dicho popular que tomó el cantautor argentino Litto Nebbia para una de sus canciones. De inmediato se desató una avalancha de burlas, quejas, acusaciones y memes en las redes sociales. Durante horas, Alberto Fernández se convirtió en tendencia en las redes sociales con los *hashtags* poco amables #VergüenzaNacional y #AlbertoRacista (González Zorrilla, 2021).

Conclusiones

En el presente trabajo se abordaron los cambios y continuidades entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno de Mauricio Macri y el de Alberto Fernández, intentando diferenciar los cambios de forma y los de contenido en un periodo de siete años donde se produjeron grandes transformaciones en el plano internacional, incluyendo una pandemia, con devastadores efectos en lo sanitario, económico, y social.

Los últimos años del mandato de Cristina Fernández confirmaron el vuelco en la política exterior argentina que se había iniciado con anterioridad, priorizando la integración con el resto de América Latina. Ello deterioró los vínculos con “Occidente”, en particular con la UE y con EE.UU., aunque implicó el acercamiento a Brasil y a otros países sudamericanos afines ideológicamente, incluyendo el polémico estrechamiento de relaciones con la Venezuela bolivariana.

El gobierno de Mauricio Macri consideraba como errónea la política exterior de sus antecesores inmediatos, lo que, según esta perspectiva, había dejado a la Argentina más aislada del mundo. Frente a este diagnóstico, el gobierno de Cambiemos optó por retomar el acercamiento a las potencias occidentales, y ello se reflejó en la prioridad otorgada al cierre de las negociaciones del acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la UE, así como a la solución de conflictos comerciales con los socios europeos, y el regreso de la Argentina a instancias multilaterales internacionales de forma activa.

Con el gobierno de Alberto Fernández se retoma el enfoque de las relaciones con la UE que se había propuesto durante el gobierno de Cristina, pero ante la necesidad de negociar la deuda se vuelve sobre los mismos pasos dados por Macri. Durante la gira europea se intentó contar con el apoyo de los gobiernos europeos para las tratativas ante el FMI. Según las declaraciones oficiales los contactos presidenciales finalizaron con un buen respaldo europeo.

Cabe preguntarse si hay contradicción entre esta búsqueda de apoyo europeo y el discurso de privilegiar el acercamiento a América Latina y a otros países puntualmente elegidos, implementando una política exterior de corte autonómico y regional. La importancia otorgada a los países del norte siempre fue leída por los gobiernos kirchneristas como un símbolo de dependencia. Las contradicciones de este discurso salieron a la luz cuando, complejizado además por un mal citado, el presidente Fernández intentó mostrarse más “europeo” que el resto de Latinoamérica. Ante la visita del Jefe de Gobierno español la “identidad europea” de la Argentina es mostrada como un valor que facilita el acercamiento con España. Queda clara, así, la ambivalencia entre contentar a las bases “progresistas” y atender a la necesidad de ingreso de capitales en la economía nacional, con una postura más pragmática de diversificación de contactos.

Queda como interrogante abierto si para ejecutar la alternativa de corte latinoamericanista o del sur de la política exterior argentina necesaria e irremediablemente se debe “enfriar” o “evitar” el relacionamiento con Europa. Esto es, parecería que existe una cierta noción de “juego de suma cero” en los decisores de política exterior que entienden que los acercamientos a ciertos países implican el alejamiento de otros.

Más allá de la crítica que pueda realizarse a la forma en que se producen los “acercamientos”, es importante dilucidar el análisis sobre la sustancia y el contenido de los mismos. Podríamos interrogarnos hasta qué punto estos vínculos con Europa son útiles para nuestro proyecto como nación, más allá de los diferentes intereses nacionales. Sería deseable perseguir relaciones armónicas con propuestas que favorezcan también los intereses argentinos, permitiendo aumentar nuestra “capacidad de agencia” para orientar las decisiones en pos de beneficios de toda la población.

Tal vez los sucesivos gobiernos argentinos puedan comprender que la política exterior debe estar al servicio de incrementar las capacidades de Argentina en favor de lograr el desarrollo de nuestro país, y orientar las decisiones en este ámbito al beneficio de toda la población. Si la política exterior se mide según las necesidades internas que se pueden ver satisfechas por las acciones externas (Lafer, 1987), entonces quedan grandes dudas acerca de la acción exterior de los tres gobiernos analizados en este capítulo, que, con diferentes cosmovisiones y aproximaciones ideológicas, difícilmente hayan generado, al menos en el corto plazo, ventajas concretas para el país.

Referencias Bibliográficas

- Abbondanzieri, C. y Cabeza, M. (2018). Estrategia de la política exterior argentina del gobierno de Mauricio Macri hacia los países de la Unión Europea. ¿Nuevos roles a los socios de siempre? *Revista Lupa Empresarial*, 19.
- Alvarez, M. V. (2021). El proceso de ratificación del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y el mito de Sísifo. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(2), pp. 46-52.
- Alvarez, M. V. (2020). Integrados al mundo. Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea durante el gobierno de Macri. En Iglesias, Esteban y Lucca, Juan Bautista (comp.), *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (pp. 145-155). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Ámbito (6/06/2016). Macri cerró gira por Europa y la consideró "muy productiva". Recuperado de: <https://www.ambito.com/macri-cerro-gira-europa-y-la-considero-muy-productiva-n3946032>
- Arciniegas, Y. (14/05/2021). Argentina: Fernández termina su gira por Europa con respaldo para renegociar la deuda con el FMI. *France24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210514-argentina-fernandez-gira-europa-respaldo-renegociacion-deuda-fmi>
- Banco Mundial (2021). *Crecimiento del PBI. Argentina*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>
- BICE (2019). *Bice presente en las principales reuniones internacionales de bancos de desarrollo*. Recuperado de: <https://www.bice.com.ar/novedades/viajechina/>
- Bergmann, M. (2020). Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Rouses a Sleeping Giant. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>
- Bravo, M. (30/11/2018). Se reunieron Mauricio Macri y Theresa May: histórico encuentro en Buenos Aires después de Malvinas. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-theresa-may-reunidos-encuentro-historico-buenos-aires-despues-malvinas_0_FSUUQ9hSB.html
- 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. *Anuario en Relaciones Internacionales 2017*. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf>
- Carmody, P. (2016). Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016). *Pensamiento Propio*, 44, pp. 351-390.
- Castaño, F. (15/09/2017). La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri. En *Argentina y América Latina frente al nuevo escenario internacional*. VIII Encuentro del CERPI – VI Jornada del CENSUD. La Plata, Argentina.
- Chabay, E. (1/02/2021). El Gobierno avanza para destrabar el acuerdo del Mercosur con la Unión Europea. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/el-gobierno-avanza-para-destrabar-el-acuerdo-del-merc-sur-con-la-union-europea/>
- Dinatale, M. (10/09/2018). Nuevo respaldo internacional a la Argentina: el Banco Europeo de Inversiones expresó su aval a las reformas de Macri. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/09/10/nuevo-respaldo-internacional-a-la-argentina-el-banco-europeo-de-inversiones-expreso-su-aval-a-las-reformas-de-macri/>
- El Economista (2021). Alberto Fernández inicia gira europea con la mira puesta en el Club de París y el FMI, 8 de mayo. Recuperado de: <https://eleconomista.com.ar/2021-05-alberto-fernandez-inicia-gira-europea-club-paris-fmi/>
- EFE (2020). El Congreso argentino tendrá la "palabra final" sobre el acuerdo Mercosur-UE. 17 de julio. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-congreso-argentino-tendra-la-palabra-final-sobre-acuerdo-merc-sur-ue/20000011-4298889>

- Embajada ante la Unión Europea (2020). *XI Comisión Mixta: Capítulo Económico y Comercial*. Recuperado de: <https://eceleu.cancilleria.gob.ar/es/xi-comisi%C3%B3n-mixta-cap%C3%ADtulo-econ%C3%B3mico-y-comercial>
- Falcón, R. y Cabeza, M. (2014). Unión Europea - Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles. Rosario, Argentina: UNR Editora, pp. 79-95. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/21400/Falc%C3%B3n%20Cabeza%20Un%C3%B3n%20Europea%20Argentina.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- González Zorrilla, G. (11/06/2021). Alberto Fernández, la selva, los barcos y los memes. *Deutsche Welle*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/alberto-fern%C3%A1ndez-la-selva-los-barcos-y-los-memes/a-57861432>
- Hernández, M. (9/06/2021). Pedro Sánchez visita Argentina con una agenda muy económica. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/espana/2021/06/09/60bfd397fc6c835c108b45d8.html>
- Infobae (2015). Para las consultoras, la inflación anual de 2014 fue 38,5%. 15 de enero. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2015/01/15/1621075-para-las-consultoras-la-inflacion-anual-2014-fue-385/>
- Infobae (2017). Angela Merkel, en Argentina: elogió al Gobierno y dijo que ahora “hay transparencia en las licitaciones”. 8 de junio. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/06/08/con-un-fuerte-operativo-de-seguridad-angela-merkel-comenzo-su-visita-oficial-en-argentina/>
- Infobae (2019). Los puntos centrales del acuerdo Mercosur-Unión Europea, según el politólogo Andrés Malamud. 28 de junio. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/06/28/los-puntos-centrales-del-acuerdo-mercosur-union-europea-segun-el-politologo-andres-malamud/>
- Lafer, C. (1987). Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3, pp. 73-82.
- La Nación (2018). G-20: Macri y Merkel finalmente tuvieron su reunión y hablaron de inversiones y Pymes. 1 de diciembre. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/g20-macri-merkel-finalmente-tuvieron-su-reunion-nid2198346/>
- La Nación (2019). Macri suspendió la gira a Europa “para estar en el país en este momento”. 16 de abril. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-suspendio-gira-europa-prevista-semana-nid2239038>
- La Política Online (2019). La Comisión Europea oficializó el acuerdo con Argentina por el biodiesel. 12 de febrero. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/117662-la-comision-europea-oficializo-el-acuerdo-con-argentina-por-el-biodiesel/>
- Llorens, F. (1/10/2020). Cuál fue el nivel de pobreza, presidente por presidente, desde el regreso de la democracia. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/Cual-fue-el-nivel-de-pobreza-presidente-por-presidente-desde-el-regreso-de-la-democracia-20201001-0036.html>
- Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(6), pp. 167-188
- Macri, M. (2016). Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay. Asunción. Disponible en: <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>
- Makuc, A.; Duhalde, G. y Rozemberg, R. (2015). La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: *quovadis?* Recuperado de <https://conexionintal.iadb.org/2015/10/19/makuc-a-duhalde-g-y-rozemberg-r-2015-la-negociacion-mercosur-union-europea-a-veinte-anos-del-acuerdo-marco-de-cooperacion-quovadis-washington-bid/>
- Malamud, C. y Núñez, R. (2/04/2020). La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-tesis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad
- Mathus Ruiz, R. (23/04/2016). El Gobierno les pagó US\$ 9300 millones a los fondos buitres y dejó atrás el default. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1892068-el-gobierno-les-pago-us9300-millones-a-los-fondos-buitre-y-dejo-atras-el-default>
- MERCOSUR (19/06/2020). *Concluyeron las negociaciones de carácter político y de cooperación del acuerdo MERCOSUR-UE*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/concluyeron-las-negociaciones-de-caracter-politico-y-de-cooperacion-del-acuerdo-mercosur-ue/>
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?, *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5 (8), pp. 103-119.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (20/03/2017). *10° Reunión de Comisión Mixta Argentina - Unión Europea. Información para la Prensa N°: 082/17*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/10deg-reunion-de-comision-mixta-argentina-union-europea>
- Ministerio de Salud (03/2022). *Información epidemiológica, Coronavirus COVID-19*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/informacion-epidemiologica/marzo-2022>
- Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (2018). El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista. En E. Iglesias y J. B. Lucca (comp.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 373-392). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Página 12 (2021). El balance de Alberto Fernández sobre su gira por Europa. 15 de mayo. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/341781-el-balance-de-alberto-fernandez-sobre-su-gira-por-europa>
- Presidencia de la Nación (29/11/2018). *Financiamiento del Banco Europeo de Inversiones y la Agencia Francesa de Desarrollo por USD 322 millones para obras*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/financiamiento-del-banco-europeo-de-inversiones-y-la-agencia-francesa-de-desarrollo-por-usd>
- Spaltro, S. (4/09/2020). Deuda local: hubo una aceptación del 98% en la etapa temprana del canje. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Deuda-local-hubo-una-aceptacion-del-98-en-la-etapa-temprana-del-canje-20200904-0039.html>
- Sullivan, A. (4/08/2020). Acuerdo de reestructuración de la deuda: un salvavidas para Argentina. *Deutsche Welle*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/acuerdo-de-reestructuraci%C3%B3n-de-la-deuda-un-salvavidas-para-argentina/a-54434975#:~:text=El%20pa%C3%ADs%20est%C3%A1%20golpeado%20por,se%20llega%20a%20un%20acuerdo>
- Télam (2016). "Macri: Hay predisposición para iniciar el diálogo con Gran Bretaña", 21 de septiembre. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201609/163846-macri-malvinas-reino-unido.html>
- Télam (2022). "El FMI aprobó el acuerdo con la Argentina y confirma el primer desembolso por US\$ 9.656 millones". 25 de marzo. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202203/587519-argentina-fmi-deuda-acuerdo-aprobacion.html>
- Thwaites Rey, M. y OrovitzSanmartino, J. (2017). Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En G. Vommaro (Ed.), *Conflictos y contradicciones del Estado, los derechos y la democracia en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNGS-CLACSO. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/321348567_Compromiso_neo-desarrollista_y_autonomia_estatal_La_doble_naturaleza_del_Estado_kirchnerista
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2016). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario CIDOB 2016*. Recuperado de: <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>
- Universidad Católica Argentina (2015). *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*. Recuperado de: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180426/1524765815_2015-Obs-Barometro-Infancia.pdf

Capítulo 8

Reflexiones en torno a la normativización y aplicación del acuerdo MERCOSUR-UE

Roberto Falcón

Reflexiones en torno a la normativización y aplicación del Acuerdo MERCOSUR-UE

Roberto Falcón

Consideraciones iniciales

El análisis del contenido y marco normativo del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) requiere tomar en consideración sus antecedentes inmediatos y su impacto jurídico-institucional en los respectivos actores. En primer lugar, creemos necesario mencionar nuestro trabajo relativo a las relaciones entre nuestro propio país y la UE en el período 2009-2014 (Cabeza y Falcón, 2014). Si bien dicha publicación hace referencia únicamente a la relación entre Argentina y la UE aporta el contexto y diversos elementos en la comprensión de la propia relación entre los bloques regionales en estudio.

Desde la citada publicación el mundo ha cambiado y mucho. La lógica geopolítica, los cambios de gobierno y, en fin, las circunstancias se han modificado totalmente. En el ámbito del MERCOSUR, a partir de 2014 se alteró la tendencia política de los gobiernos de sus países miembros, principalmente con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de Argentina en 2015 y Jair Bolsonaro en las de Brasil, cuyas administraciones modificaron las estrategias de inserción internacional del bloque regional. En concordancia con lo indicado, los mencionados cambios de gobiernos en los países del MERCOSUR en el período 2016-2019 llevaron a la adopción de modelos de desarrollo más liberales, lo que resultó un componente clave para alcanzar el cierre del acuerdo (Alvarez y Zelicovich, 2020).

En el mismo arco temporal se produjo en el ámbito de la UE la salida del Reino Unido del bloque comunitario, el denominado Brexit, lo que se tradujo en un debilitamiento de las negociaciones multilaterales del bloque comunitario con terceros actores internacionales, tanto nacionales como regionales. Sin embargo, el contexto político de la UE no impidió la continuidad de las negociaciones con el MERCOSUR que los representantes de ambas partes venían realizando desde la entrada en vigencia en 1999 del Acuerdo Marco de Cooperación entre el MERCOSUR y la UE. En ese marco, en 2016, los jefes negociadores intercambiaron ofertas de acceso a mercados de bienes, servicios y establecimiento y compras gubernamentales. Posteriormente, el 10 de noviembre de 2017 los cancilleres de MERCOSUR se reunieron con el vicepresidente de la Comisión a quien le entregaron una propuesta integral para alcanzar un acuerdo. Finalmente, el 28 de junio de 2019, ejerciendo Argentina la Presidencia Pro-tempore del MERCOSUR y Rumania la Presidencia de la UE, firmaron el denominado Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la UE, culminando un proceso negociador que se extendió durante más de 20 años y 39 rondas de negociación.

El documento consiste entre otras cosas en un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con un amplio ámbito de aplicación. Su objetivo en lo comercial es, entre otras cosas, la liberalización gradual del comercio de bienes y servicios y la apertura de los mercados de contratación pública de las partes. El ALC forma parte de un acuerdo más amplio que engloba tres pilares, un pilar comercial, uno de diálogo político y uno de cooperación (Parlamento Europeo, 2019, pág. 2).

Un análisis normativo sobre el entendimiento firmado en junio de 2019 nos permite establecer que el mismo no constituye un texto legal propiamente dicho sino un “acuerdo de principio”, un punto de partida desde el cual se procederá a la revisión jurídica del documento firmado a fin de redactar un texto definitivo. Es decir que el acuerdo definitivo será firmado por las partes al concluir la revisión legal del mismo y será obligatorio una vez que cada una de las partes complete los procedimientos internos necesarios para su definitiva entrada en vigor in extenso o para su aplicación provisional.

Es notorio que el derrotero jurídico normativo institucional para alcanzar la definitiva puesta en vigor del Acuerdo entre ambas partes deberá atravesar un difícil camino. Por un lado, en lo meramente institucional, a causa de las complejidades de la relación sistémica entre el Derecho de la UE y la facultad de esta última para firmar acuerdos internacionales y el intrincado sistema de ratificación de acuerdos existente en el MERCOSUR. Por otro lado, por los vaivenes políticos tanto en los países del MERCOSUR como de la propia UE y la competencia entre este bloque y China por el mercado latinoamericano.

Antecedentes inmediatos (2015-2019)

En lo estrictamente económico y comercial, durante período 2015-2016 el panorama mostró tendencias decrecientes en la mayoría de los países del MERCOSUR, que, a excepción de Paraguay, tuvieron una baja o negativa tasa de crecimiento, tendencia que se profundizó en 2016. Los miembros del bloque sufrieron en general el deterioro en sus cuentas fiscales y un debilitamiento en su actividad económica. Las razones del este desempeño podrían encontrarse, entre otras, en la desaceleración del crecimiento económico de China, uno de los principales socios del bloque regional, y la menor demanda intrabloque, debido a la recesión brasileña. Se verificó una contracción de los precios de productos clave en la canasta exportadora de la región, cuyo intercambio con mercados extra regionales representa el 86% de los flujos del MERCOSUR. En ese contexto, el MERCOSUR representó más de la mitad del producto generado en América Latina y el Caribe, pero explicó menos de un tercio de su comercio internacional. (CEPAL, 2018, pág.5)

En cuanto a las relaciones del bloque sudamericano con la UE, la demorada negociación birregional cuyo objetivo era el ALC entre ambos reconoce un primer intercambio de ofertas en 2004 cuya reactivación se dio luego de la Reunión Ministerial de la UE y MERCOSUR que tuvo lugar en Bruselas, el 11 de junio de 2015.

En mayo de 2016, el MERCOSUR y la UE intercambiaron nuevas ofertas de comercio de bienes, servicios/inversiones y compras gubernamentales, así como de un documento conocido como “condicionalidades” en el cual se reflejan las posiciones de ambas partes respecto de ciertas condiciones que deben reunirse a fin de que el contenido de las ofertas que se presenta tan tiene vigencia efectiva. Para el MERCOSUR, una de esas condicionalidades era que el derecho de importación del cual partieran los cronogramas de desgravación del comercio de bienes presentados por la UE debía incluir tanto los derechos *ad valorem*¹ como los específicos.

Para la UE, era de suma importancia la eliminación de los derechos de exportación (retenciones) aplicados por algunos de los Estados parte del MERCOSUR.

1. Los derechos *ad valorem* pueden definirse como el impuesto establecido en el arancel aduanero como porcentaje del valor de la mercadería que se importa o se exporta.

En el caso de las ofertas de desgravación podrían sintetizarse de la siguiente manera: el MERCOSUR pretendía una desgravación inmediata con diferentes plazos de hasta 15 años de gracia, mientras que la UE proponía plazos menores (INTAL, 2017).

A mediados de octubre de 2016 se realizó en Bruselas la 10ª Ronda de Negociaciones, la primera en completarse desde 2012 y la primera en realizarse luego del intercambio de ofertas de acceso a mercado el 11 de mayo de 2016. Los negociadores analizaron el conjunto de los textos y reglas intercambiando puntos de vista sobre cómo avanzar en los temas de acceso a mercado.

En 2018 -período en que representantes del MERCOSUR y de la UE se reunieron en Asunción para dar comienzo a una nueva ronda de negociaciones relativas al acuerdo comercial- el comercio total de mercancías entre la UE y el MERCOSUR ascendió a 87.600 millones de euros. Las exportaciones desde la UE hacia el MERCOSUR alcanzaron los 45 000 millones de euros y las importaciones procedentes del mismo a 42 500 millones de euros (Haboba et al., 2018).

En marzo de 2018 se produjo por la fuerte oposición de los granjeros franceses reunidos en el Salón de la Agricultura de París al potencial entendimiento MERCOSUR-UE, quienes manifestaron su rechazo al entendimiento (FAO, 2018). Estas expresiones ocurrieron luego de una protesta 20.000 productores el 23 de febrero de ese año que presionaron al Presidente de Francia, Emmanuel Macron, a recibirlos para escuchar sus quejas. Los ganaderos franceses expresaban su preocupación por la importación de 70.000 toneladas anuales de carne bovina procedentes de MERCOSUR con aranceles aduaneros reducidos, destacando que era una carne producida a muy bajo costo y limitados criterios sanitarios.

Además, el propio gobierno francés colocaba líneas rojas en cuestiones climáticas. En esta línea, no era la carne argentina la que más inquietaba al gobierno de ese país sino los productos brasileños, especialmente el pollo, cuyos productores eran acusados de alimentar sus pollos y ganado con harinas animales, cuando en Europa estaba prohibido después de la epidemia de “vacaloca”.

Macron declaró que mantendría “líneas rojas” en la negociación respecto de ambas cuestiones. La primera línea roja aludía al hecho de que, la importación de productos sudamericanos sin aranceles no podría significar ninguna reducción de los estándares de calidad medioambientales, sociales ni sanitarios. La segunda línea roja tenía que ver con la importación de carne, en tanto el presidente francés aclaró su negativa a la comercialización de carne con hormonas carne con hormonas en Francia, puesto que los implantes de dicho producto hacen que el animal genere más kilos de carne con menos kilos de alimento².

A pesar de las mencionadas objeciones, el triunfo de los defensores del Brexit -aprobado con el referéndum de 2016- y la proyección de una política proteccionista por la administración Trump por el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) favoreció desde la UE un enfoque dirigido a potenciar el vínculo con otras regiones. Entre estas se encontraba la firma de acuerdos con Canadá y Japón en 2017 y la reactivación de las negociaciones con el MERCOSUR (Haboba et al., 2018).

2. En el caso de la carne con implantes de hormonas, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el 14 de octubre de 2013 la Directiva 2003/74/CE que modifica la 96/22/CE del Consejo en la que se prohíbe la utilización de hormonas del crecimiento en los animales domésticos de las especies bovina, porcina, ovina y caprina, los solípedos, las aves de corral y los conejos domésticos, así como los animales salvajes de las especies mencionadas y los rumiantes salvajes, siempre que hayan sido criados en una explotación. Previa petición de la Comisión, el Comité científico de las medidas veterinarias relacionadas con la salud pública hizo público un dictamen relativo a los riesgos para la salud humana derivados de los residuos hormonales presentes en la carne de vacuno y productos cárnicos, que destaca entre sus principales conclusiones que, primero, en lo que respecta a la ingesta excesiva de residuos hormonales y sus metabolitos, y a la vista de las propiedades intrínsecas de las hormonas y las conclusiones epidemiológicas, se ha comprobado la existencia de un riesgo para el consumidor con indicios concluyentes en diversos grados para cada una de las hormonas evaluadas.

Dicha reactivación no impidió que, hacia finales de 2018, se hubieran registrado pocos avances en relación a los principales intereses de la UE tanto respecto al acceso al mercado para automóviles y piezas de automóviles, como a los productos lácteos y a los servicios marítimos. Esta situación, aunque contradictoria tiene su razón de ser en el aumento del unilateralismo y el proteccionismo en el marco de la estrategia «America First» («Los Estados Unidos primero»)- propugnada desde 2017 por la Administración Trump y la incertidumbre en el ámbito de la UE sobre el impacto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China relativa al comercio mundial. Así, se abre una oportunidad que las partes aprovecharon el 28 de junio de 2019 para poder alcanzar, finalmente, un entendimiento. (Parlamento Europeo, 2019, p.10)

El pilar comercial en el acuerdo firmado

El entendimiento político alcanzado en junio de 2019 tiene como objetivos aumentar el comercio y la inversión bilaterales, y reducir las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PyMES); crear reglas más estables y predecibles para el comercio y la inversión; promover valores conjuntos como el desarrollo sostenible.

Se trata de un acuerdo que incluye temas comerciales y de cooperación interregional. En lo referente a las cuestiones alcanzadas por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dentro de los temas comerciales, como es habitual en los acuerdos de estas características, se regulan cuestiones “OMC plus” (es decir normas de un alcance mayor al de la organización como comercio de bienes, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, subsidios, contratación pública, comercio de servicios, entre otros) y “OMC extra” (o cuestiones no tratadas por la organización como la defensa de la competencia, movimiento de capitales, etc.) (Bas Vilizzio, 2019).

Su entrada en vigor materializaría el mayor acuerdo birregional que se haya alcanzado puesto que, en conjunto, ambos bloques comprenden a 800 millones de habitantes, casi una cuarta parte del PIB mundial y más de US\$ 100.000 millones de comercio bilateral en bienes y servicios (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 2019, pág. 22).

El documento mencionado se exteriorizó mediante un principio de acuerdo que trasciende los fines meramente comerciales y tiene como precedente el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-UE (AMIC) en 1995, y del mismo modo que aquél se estructura en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

Uno de los aspectos más significativos de la cuestión es la necesidad de la puesta en funcionamiento del citado pilar comercial del acuerdo, atento desde 1° de enero de 2019, los países del MERCOSUR no pueden optar por un acceso preferencial unilateral al mercado de la UE con arreglo al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)³.

3. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) concede arancel cero o aranceles reducidos a los países beneficiarios. Los países menos desarrollados (LDCs, por sus siglas en inglés) generalmente reciben tratamiento preferencial para ciertos productos y reducciones arancelarias significativas por parte de naciones desarrolladas. El sistema SGP se origina en 1964 con la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo para promover el comercio de los países en desarrollo, estabilizar los precios de sus exportaciones y eliminar las barreras de entrada a los países industriales. En el caso de SGP otorgado por la UE según el Reglamento 978/12 no es aplicado en la actualidad a los países del MERCOSUR

En este sentido debe considerarse que las relaciones comerciales entre la UE y el Mercosur se basan en el principio de nación más favorecida (NMF) pero ni el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995, ni los acuerdos bilaterales celebrados por la UE con cada uno de los estados parte del MERCOSUR en la década de 1990 prevén un trato preferencial (Parlamento Europeo, 2019, p.4).

El pilar comercial se estructura en diversos capítulos relativos al comercio de bienes; reglas de origen; defensa comercial; el comercio y desarrollo sustentable; pequeñas y medianas empresas; medidas sanitarias y fitosanitarias; los obstáculos técnicos al comercio; facilitación del comercio; cláusulas de integración regional; solución de controversias; los servicios y establecimiento; las compras gubernamentales; la propiedad intelectual; cláusula antifraude; la balanza de pagos y movimientos de capitales; la competencia comercial; los subsidios; las empresas del Estado; la transparencia y un anexo sobre vinos. (Sitio Oficial del MERCOSUR, 2019).

En lo relativo al **acceso a mercados de bienes** el acuerdo persigue la liberalización del comercio de mercancías estableciendo medio de plazos para la desgravación arancelaria de los productos de ambas partes. Se estableció que la UE liberalizaría el 92 % de sus importaciones a lo largo de un período de transición de hasta diez años de duración respecto a la mayoría de los productos y quince años respecto a los denominados sensibles (Bartesaghi, 2020), y solamente excluirá un número muy reducido de productos⁴. Por su parte, el bloque sudamericano desgravará el 91% de las importaciones europeas. De ellas, en forma inmediata sólo el 13% y el resto lo hará en un plazo de transición de 4, 8, 10 y 15 años (Michalczewsky et al., 2019). En relación a los productos alcanzados por la desgravación inmediata (arancel 0%) serán la harina de soja y poroto de soja, los aceites para uso industrial (soja, girasol, maíz), los despojos comestibles de especie bovina, porcina y ovina, otros productos de origen animal (menudencias, grasas, semen bovino), manzanas, peras, duraznos, cerezas, ciruelas, legumbres, frutos secos, pasas de uvas, uvas de mesa, maní, infusiones (café, mate y té), especias, bebidas (agua mineral, cervezas, espirituosas), productos de la pesca: Merluza, Vieiras y Calamares. Los productos con desgravación en 4 o 10 años son: almidón, arroz partido, langostinos y conservas de pescado, hortalizas, plantas y tubérculos alimenticios. frutas cítricas (Limonas, naranjas y mandarinas, arándanos, frutillas), harina de maíz, aceites vegetales (soja, girasol y maíz), biodiesel, preparaciones alimenticias y pastas, golosinas, mermeladas, jaleas y otras preparaciones en base a frutas, hortalizas en conserva, helados y alimento para mascotas.

Según Bartesaghi (2020) el otorgamiento de plazos de desgravación otorgará previsibilidad para el acceso a mercado en el comercio bilateral. Esto reviste una gran importancia ya que posicionará al MERCOSUR en una situación preferencial respecto de otros abastecedores al mercado europeo.

En cuanto a los **prestadores de servicios** se establece la reciprocidad en el acceso al mercado de la contraparte. Según Bartesaghi (2020) incrementará la capacidad de atracción de flujos de inversión y, a su vez, abrirá mercados en un segmento en el que el MERCOSUR tiene un creciente potencial, como son los servicios intensivos en capital humano de alto nivel de calificación, cuya provisión frecuentemente requiere del uso de tecnologías de información, comunicación e innovación. Se dará un mejor trato a los consumidores y las empresas de la UE podrán acceder a unos mercados de servicios en rápida expansión y dinámicos en los países del MERCOSUR. En cuanto a las telecomunicaciones, las disposiciones se centran en el establecimiento de condiciones de competencia equita-

4. Carne de vacuno: 99 000 toneladas, con un derecho contingentario del 7,5 % y la eliminación, a partir de la entrada en vigor del derecho contingentario, de los contingentes «Hilton» de la OMC específicos del MERCOSUR; Carne de aves de corral: 180 000 toneladas libres de derechos, subdivididas en un 50 % sin deshuesar y un 50 % deshuesada; Carne de porcino: 25 000 toneladas con un derecho contingentario preestablecido; Azúcar: eliminación a partir de la entrada en vigor del derecho contingentario sobre 180 000 toneladas del arancel de la OMC específico para el azúcar refinado de Brasil; Etanol: 450 000 toneladas para usos químicos, libres de derechos. 200 000 toneladas de etanol para cualquier uso (incluido como combustible); Arroz: 60 000 toneladas libres de derechos; Miel: 45 000 toneladas libres de derechos; Maíz dulce: 1 000 toneladas libres de derechos a partir de la entrada en vigor.

tivas para los proveedores de servicios de telecomunicaciones, en particular mediante disposiciones relativas a la regulación del sector (como la concesión de licencias, la gestión de recursos escasos o las obligaciones de servicio universal). También existe un conjunto de disposiciones orientadas al consumidor, tales como las relativas a la itinerancia móvil o la confidencialidad de las comunicaciones. Respecto a los servicios financieros, el acuerdo contiene definiciones, excepciones y disciplinas específicas sobre servicios financieros nuevos, reconocimiento, organizaciones de autorregulación, sistemas de pago y compensación, y transparencia. **En lo relativo al comercio electrónico, las normas tienen por objeto eliminar los obstáculos injustificados** al comercio electrónico, ofrecer seguridad jurídica a las empresas y garantizar un entorno en línea seguro para los consumidores.

Además, se establecen por su parte beneficios para PyMES contemplando programas especiales que facilitan su integración en cadenas de globales de valor, asistencia técnica, participación en compras gubernamentales, *joint ventures*⁵, *partnerships*⁶, *business networks*⁷, transferencia de *know how* y asistencia financiera.

En el caso de los **Derechos de exportación** el acuerdo establece su eliminación a partir del cuarto año de entrada en vigencia.

En lo relativo a las **reglas de origen** - criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto que le permite acceder a las preferencias arancelarias del acuerdo- se establecen las que reflejan los procesos productivos inherentes a cada sector, requiriendo una efectiva transformación entre los insumos y el producto final. Se restringe la llamada triangulación mediante regímenes de admisión temporaria y *drawback*.

Se establecen reglas mejoradas de buen gobierno para los procedimientos de aduana sobre la base del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC de 2013.

En materia de **medidas sanitarias y fitosanitarias** el acuerdo otorgará previsibilidad en el acceso a mercado evitando las trabas encubiertas al comercio. El acuerdo incluye la cooperación bilateral e internacional en los ámbitos principales del bienestar animal, la biotecnología, la seguridad alimentaria y la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos. Estos diálogos e intercambios de información entre la UE y el Mercosur tienen por objeto reforzar la confianza mutua y mejorar el entendimiento común sobre estos importantes temas.

En lo relativo a **los obstáculos técnicos al comercio**, el acuerdo propuesto utiliza como parámetro el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC evitando que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Para facilitar la convergencia normativa, las partes llegaron a un acuerdo sobre una definición cerrada de las organizaciones internacionales de normalización, con menciones específicas de la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Codex Alimentarius.

En relación a la defensa comercial se integra con los instrumentos de defensa comercial de la OMC (aplicación de medidas antidumping, medidas compensatorias por subvenciones y salvaguardias globales) y con un mecanismo para la aplicación de Salvaguardias Bilaterales.

5. Tipo de acuerdo comercial de inversión conjunta a largo plazo entre dos o más personas, a quienes se les denomina *venturers* o socios.

6. Relación que existe entre aquellas personas que desarrollan un negocio en común con ánimo de lucro, los beneficios generados por el negocio se trasladan o pasan directamente a los socios, quienes son los únicos que pagan impuestos por ellos sin que tenga que hacerlo la empresa creada con esa denominación.

7. Identifica una red compleja de empresas que trabajan juntas para lograr ciertos objetivos.

El Capítulo de Solución de Controversias establece un mecanismo para resolver cualquier disputa entre las partes en relación con la interpretación o aplicación de la parte comercial del acuerdo. Como primer paso se realizarán consultas para una resolución amistosa del conflicto, si las consultas fracasan, la parte demandante podrá solicitar la creación de un órgano arbitral compuesto por tres árbitros con experiencia en Derecho y comercio internacional, los árbitros deben observar unas normas éticas estrictas que garanticen su independencia e imparcialidad. Estas normas están consagradas en un código de conducta anexo al capítulo sobre solución de controversias.

Como punto negativo debemos destacar un hecho que hacen notar algunos autores en tanto el texto no incluye los tradicionales mecanismos de solución de controversias inversor- Estado que se desarrollan bajo una prórroga de jurisdicción hacia el arbitraje internacional a los tribunales ad hoc del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), a la Corte Permanente de Arbitraje, a la Cámara de Comercio Internacional o a las reglas arbitrales de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) u otros. Tampoco hay referencias al Sistema de Cortes de inversiones que la UE suele incluir en la negociación de sus acuerdos comerciales o, desde 2018, en un tratado separado que regule exclusivamente la materia (Bas Vilizzio, 2019).

Aspectos jurídicos del documento firmado. Alternativas del proceso de revisión jurídica.

Como ya adelantamos, el principio de acuerdo alcanzado fue negociado por la Comisión en nombre de la UE de conformidad con un mandato que le otorgaron los gobiernos de los Estados miembros. Como se indica explícitamente en su mismo contenido el acuerdo no constituye un texto jurídico sino un punto de partida previo a la revisión jurídica que se exteriorizará en un texto jurídico definitivo del acuerdo, el que luego de su aprobación por el Consejo y el Parlamento Europeo además de los parlamentos de los Estados miembros cuando ello sea necesario- y por los procedimientos propios del MERCOSUR entrará en vigor.

Los Comisarios de la UE interesados, así como los negociadores y servicios de la Comisión trabajaron en la preparación de las negociaciones y los textos de negociación junto con los Estados miembros, e informaron a estos en el Consejo sobre las negociaciones, compareciendo con el mismo objeto ante la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, pero la traducción de ese proceso que culmina en el acuerdo no ha sido traducida en un texto legal. Por ese motivo, no podemos afirmar que las negociaciones sobre la aplicación del acuerdo estén totalmente cerradas con su celebración, aunque tampoco supone que lo acordado pueda renegociarse, sino que las eventuales reformulaciones deberán producirse en la revisión jurídica del acuerdo, tarea a realizarse en el marco institucional de cada bloque.

De acuerdo a lo anterior, la única etapa de negociación pendiente, según Everdin (2020), es la correcta transcripción de las negociaciones en la revisión del texto legal, que una vez disponible dará paso a las respectivas ratificaciones parlamentarias y posterior instrumentación.

Recapitulando, es en la fase de revisión normativa del marco institucional de cada bloque donde se discutirá el alcance jurídico del acuerdo, por ello es de trascendental importancia un análisis del camino a recorrer para la aprobación y aplicación del mismo, proceso en el cual se recurrirá a la facultad de la UE para celebrar y negociar acuerdos internacionales.

8. El mencionado sistema, propuesto por la UE constituye un mecanismo innovador de resolución de controversias internacionales, mediante la combinación de elementos tradicionales del arbitraje con rasgos judiciales.

En primer lugar, los acuerdos internacionales entre Estados se encuentran sujetos a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986. Pero por la particular situación del entendimiento alcanzado debemos realizar algunas aclaraciones en virtud de que los sujetos del acuerdo bajo análisis tienen algunas particularidades. Por un lado, se trata de dos bloques con características institucionales distintas como el MERCOSUR y la UE. Por otro, en la normativización del entendimiento se exterioriza la compleja relación entre la UE y el Derecho de los tratados.

La UE es una organización internacional de integración, que se distingue de las organizaciones internacionales clásicas de cooperación interestatal principalmente en la cesión de competencias por parte de los Estados miembros, teniendo personalidad jurídica única como sujeto de Derecho internacional. Posee un Orden Jurídico autónomo respecto del de los Estados miembros que puede definirse como un conjunto de normas que rigen la organización, el funcionamiento y competencias, en este caso de la UE, y los derechos y obligaciones de los Estados y ciudadanos que la componen. Este Orden Jurídico que denominamos Comunitario no se limita a crear obligaciones y derechos entre los Estados miembros, sino que alcanza además a los particulares.

El citado ordenamiento ha sufrido un cambio significativo al celebrarse el Tratado de Lisboa en 2009. Entre otras transformaciones, el mencionado Tratado reorganizó el Derecho originario de la UE en torno a dos Tratados: uno básico, el denominado Tratado de la Unión Europea (TUE) y otro de desarrollo, el denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Tratado de Lisboa ha dotado a la UE de personalidad jurídica y puso a su cargo las competencias anteriormente conferidas a la Comunidad Europea. En este sentido, el artículo 47 del TUE reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la UE confiriéndole carácter de entidad independiente por sí misma, por ello puede celebrar y negociar acuerdos internacionales en el ámbito de su competencia.

Teniendo cuenta la tradicional clasificación del Derecho Comunitario en derecho originario (tratados constitutivos) y derecho derivado (actos emanados de las instituciones comunitarias), podemos decir que la facultad de suscribir acuerdos internacionales se encuentra ubicada en el denominado derecho derivado que surge de actos emanados de la voluntad de las instituciones europeas (Falcón, 2012). Dentro de estos actos encontramos los denominados actos convencionales permitidos a partir del Tratado de Lisboa, el cual como anticipamos otorga personalidad jurídica de la UE para celebrar acuerdos internacionales en las materias estipuladas por el art. 216 TFUE. Debido a dicha personalidad jurídica, estos actos convencionales serán jurídicamente vinculantes para las instituciones y los Estados miembros de la UE.

Ahora bien, respecto a la materia del Acuerdo MERCOSUR-UE, como indicamos, comprende un pilar comercial ubicado dentro del ámbito de competencia comunitaria y pilares político y de cooperación ajenos al mismo, por lo que la relación entre el Derecho originario de la UE y los acuerdos internacionales por ella celebrados a la luz de la Convención sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986 es compleja.

Las Organizaciones internacionales en general contemplaron con cautela la iniciativa de codificar el Derecho de los Tratados cuando estos son celebrados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales (Saenz de Santa María, 2016). La UE no ha firmado ni manifestado su consentimiento en obligarse por la Convención de Viena de 1986, aunque al mismo tiempo el Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE) viene reconociendo el carácter consuetudinario de varias de las normas recogidas en las Convenciones de 1969 y 1986.

En este último sentido, la consideración del Derecho originario como un ordenamiento jurídico autónomo del de los Estados miembros introduce una dicotomía en la aplicación del Derecho de los tratados en el ámbito de la UE.

Esto tiene mucha importancia en atención al ámbito de aplicación de los acuerdos internacionales celebrados por la UE puesto que según el artículo 216.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), «los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros» lo que ha sido matizado por la jurisprudencia del TJUE quien ha resuelto que los acuerdos o tratados internacionales celebrados por la UE sólo obligan a los Estados miembros en el plano comunitario pero no en el plano internacional, de modo que, en éste, sólo la Organización internacional se encuentra obligada y es responsable por los acuerdos internacionales que celebre con terceros. En otras palabras, el TJUE ha afirmado la primacía del Derecho Originario de la UE sobre los acuerdos internacionales celebrados por la misma, puesto que estos últimos constituyen derecho derivado (Pastor Ridruejo et al., 2018, pág. 860-62).

En este marco, será de suma importancia en el análisis sobre la aplicación del Acuerdo MERCOSUR-UE el ámbito de competencia otorgado a la materia del mismo, la que puede ser exclusiva de la UE como compartida con los Estados miembros de la misma, caso en que deberán participar los mismos⁹.

Así, el art. 207 TFUE establece que lo relativo a la política comercial común y en el caso de los acuerdos internacionales relativos a la misma, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Siendo deber del Consejo y la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la UE. Para la negociación y celebración de acuerdos internacionales en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas. Por otro lado, el procedimiento refuerza las competencias de decisión y el derecho de información del Parlamento Europeo. En este sentido, el Parlamento emitirá el dictamen conforme en la conclusión de los acuerdos (artículo 218.6 del TFUE).

De lo expuesto podemos indicar que el procedimiento señalado es de aplicación en las áreas donde la UE tiene competencia exclusiva, es decir que pilar comercial del acuerdo celebrado una vez aprobado por los procedimientos de las instituciones comunitarias, desde lo estrictamente jurídico, pertenecerá al Derecho derivado de las mismas y gozará de plena aplicación en el ordenamiento jurídico interno de sus Estados miembros, mientras que respecto a las materias negociadas pertenecientes a los pilares restantes requerirá la aprobación de los parlamentos nacionales puesto que se encuentra dentro de competencias compartidas con los Estados miembros.

El MERCOSUR por su parte, se fundamenta jurídicamente en el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios, así como los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos. El Protocolo de Ouro Preto establece en su art. 8 puntos III y IV que el Consejo del Mercado Común ejerce la personalidad jurídica del MERCOSUR y tiene entre sus atribuciones la potestad de negociar y firmar acuerdos, en su nombre, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Posteriormente, cada Estado Parte la incor-

9. Según el nuevo art. 5.2 del TUE la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos le determinaron. En cuanto a los ámbitos de dichas competencias encontramos que las competencias exclusivas se encuentran establecidas por el Art. 2.1 del TFUE en los que sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. En ellos, los Estados miembros únicamente podrán actuar si son facultados para ello por la Unión o para aplicar actos de la misma.

porará a su ordenamiento jurídico nacional, luego informará a la Secretaría del MERCOSUR de dicha incorporación. Una vez que todos los estados parte han concluido ese mismo proceso, la norma entrará en vigor a los 30 días.

Conclusiones

Si bien la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la UE constituye un hito, en tanto representa un momento clave luego de varios años de negociaciones, en los hechos da inicio a un largo proceso. En el mismo serán necesarias las revisiones legales y formales de los textos que culminarán en la firma de un texto jurídico definitivo, su aplicación provisional y, posteriormente, la entrada en vigor definitiva. Por lo tanto, esta nueva etapa puede demorar varios años, así la puesta en práctica del acuerdo todavía deberá esperar para concretarse.

A pesar del anuncio público del fin de las negociaciones en 2019, en los hechos esto implicó un acuerdo general sobre los puntos más problemáticos para ambos bloques, no obstante, durante el actual proceso de revisión técnico y legal, las negociaciones en algunas áreas continúan.

Como se desprende del presente trabajo, la situación actual del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la UE nos enfrenta a dos tipos de obstáculos para su aprobación, por un lado, de tipo legal y por otro, de tipo político.

Desde lo jurídico el proceso de revisión estará marcado en la UE por las complejidades de la relación sistémica entre el Derecho de la UE y el Derecho de los tratados sobre la facultad de esta última de firmar acuerdos internacionales y en el MERCOSUR, por el intrincado sistema de ratificación de acuerdos existente en el bloque.

En el caso de la UE se agregarán las dificultades lingüísticas en la semántica jurídica atento que el texto debe traducirse a todas las lenguas oficiales de los países miembros, luego ser propuesto por la Comisión al Consejo y seguido a ello ser aprobado por el Parlamento Europeo, lo que a su vez implicará establecer claramente la ubicación de las materias acordadas en el pilar comercial de acuerdo a la facultad de celebrar acuerdos internacionales por parte de la UE está acotada a las materias comunitarias, requiriendo las restantes la ratificación de los Estados miembros.

Según el derecho de la UE, el acuerdo alcanzado se considera de naturaleza “mixta”, ya que engloba tanto materias que son competencia de la UE como de los propios Estados miembros. De plantearse la ratificación del acuerdo completo, es decir no solo del área comercial, el proceso corre el riesgo de quedar estancado en alguno de los parlamentos nacionales de los 27 Estados miembros de la UE. Ello, sin contar con posibles dificultades en el Parlamento Europeo, donde a mediados de 2021 no existía una mayoría favorable al texto.

En el MERCOSUR el texto debe ser ratificado por cada Estado miembro para posteriormente entrar en vigor, lo que implica la necesidad de acuerdos al nivel parlamentario.

Por otro lado, nos encontramos las cuestiones relacionadas a las situaciones políticas, por la oposición de algunos miembros de la UE, principalmente Francia, que oculta tras cuestionamientos medioambientales su proteccionismo agrícola, y otros como Austria o los Países Bajos, que no están de acuerdo con la polémica política de Jair Bolsonaro para la Amazonia (Fariza et al., 2021). En este

sentido el 6 de octubre de 2020, el pleno del Parlamento Europeo aprobó una enmienda a un informe general sobre política comercial de la UE, afirmando que el Acuerdo MERCOSUR y la UE no podía ser ratificado “en su estado actual”. Al tiempo, reclamaba medidas efectivas de protección ambiental consistentes con el Acuerdo de París sobre el cambio climático. En marzo de 2021, el gobierno de Austria inició una ofensiva diplomática ante el primer ministro de Portugal, Antonio Costa, en ese momento en el ejercicio de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, reafirmando su veto al acuerdo comercial con el MERCOSUR, como lo habían hecho antes Francia, Bélgica y Países Bajos, alegando que el acuerdo carece de mecanismos efectivos para proteger el medio ambiente y evitar la deforestación en la Amazonia (Sanahuja et al, 2021). En esta dirección, el MERCOSUR y la UE acordaron estudiar la posibilidad de incorporar una “agenda ambiental” o una “carta complementaria” al acuerdo negociado para reducir incertidumbres.

También existen cuestiones comerciales entre los bloques y sus competidores comerciales, especialmente el ascenso de China en el comercio internacional sudamericano. En relación esta materia, se ha producido una caída de las ventas de la UE al MERCOSUR del 25% desde 2015 en adelante. En contraste, la participación de China en las exportaciones totales de Mercosur se multiplicó entre 2000 y 2018: del 2% al 22,1%, transformándose ahora en el destino más importante del bloque, principalmente a costa de la UE (Baur et al, 2021).

En esta misma dirección se hace patente una pérdida de importancia de la UE como socio comercial de los países del MERCOSUR, por lo cual, si bien por un lado algunos estados miembros de la UE han venido retrasando la aprobación definitiva del acuerdo, cuestiones geopolíticas podrían terminar dándole impulso, ya que la falta de avances a tres años de la histórica firma deja vía libre para que China siga haciéndose fuerte en una región vital para el suministro de alimentos, mientras que una ratificación exitosa del tratado permitiría a la UE dejar en claro que MERCOSUR puede y de hecho es una plataforma efectiva para concluir acuerdos comerciales (Fariza et al., 2021).

Quedan planteados así diversos interrogantes en el horizonte y nuevas preguntas, acorde con el devenir, que nos estimulan para continuar en esta línea de análisis.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, M. V. y Zelicovich, J. (2020), El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador, *Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Número 44, junio 2020 -septiembre 2020, p. 115. Recuperado de https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2020_44_006/12324
- Bartesaghi, I. (2020), Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Su rol en la profundización de las relaciones comerciales, documento del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Recuperado de www.sela.org/media/3221125/acuerdo-mercosur-unioon-europea-ignacio-artesaghi.pdf
- Bas Vilizzio, M. (2019), Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado, en Documentos de Trabajo n° 21 (2ª época), Fundación Carolina, Madrid. Recuperado de <https://www.fundacion-carolina.es/acuerdo-mercosur-union-europea-sombras-y-ausencia-de-la-solucion-de-controversias-inversor-estado/>
- Baur, A., Flach, L. y Teti, F. (2021), 30 años de Mercosur – Status Quo y pasos futuros de integración, Opinión EconPol 45, marzo de 2021. Recuperado de <https://www.ifo.de/en/publikationen/2021/comment/30-years-mercosur-status-quo-and-future-integration-steps>
- Cabeza, M. y Falcon, R. (2014), Unión Europea - Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles, *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Tomo VI, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). UNR Editora. Rosario, p. 79.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), El rol del MERCOSUR en la integración regional, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44298-boletin-comercio-exterior-mercosur-1-rol-mercosur-la-integracion-regional>
- Everdin, P. (2020), El Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea, Unavinculación geopolítica, en Martín Piñeiro y Guillermo Valles Galmés (coordinadores), *Geopolítica de los alimentos. Intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur*, ISBN-10: 987723260X, Recuperado de <https://www.teseopress.com/geopolitica/chapter/ii-7-acuerdo-de-asociacion-estrategica-mercosur-union/>
- Falcon, R. (2012), Integración y derecho en la Unión Europea. Un recorrido por la historia, las normas y la evolución institucional de 1957 a 2004, Editorial Académica Española, Sarrebruck.
- Fariza, I. y Rivas Molina, F. (2021), Europa pierde la carrera con China en Mercosur, *Diario El País*, Mayo de 2021, Recuperado de <https://elpais.com/economia/2021-05-24/europa-pierde-la-carrera-con-china-en-mercosur.html>
- Haboba, S. E., Losada Olmos, I., Mensah Medeuhe, B., Riveros, S. (2018), Hacia el Acuerdo de Asociación birregional MERCOSUR-UE. Proceso de negociación y factores condicionantes, en *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 12, N° 1, pp. 115-150, Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6833192>
- Instituto para América Latina y el Caribe (INTAL) (2017), Los futuros del MERCOSUR Nuevos rumbos de la integración regional, Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, Noa técnica 1263. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-futuros-del-MERCOSUR-Nuevos-rumbos-de-la-integracion-regional.pdf>, consultado el 01-07-22
- Michalczewsky, K.; De Angelis, J.; De Azevedo, B.; Toscani, V., (2019); Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, en Publicaciones del INTAL, Julio 2019, DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001769>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Acuerdo UE-Mercosur causa críticas desde el agro en Francia, nota del 19/03/18, Recuperado de <https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/1109689/>
- PARLAMENTO EUROPEO (2019), El pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE- Mercosur, Servicio de estudios del PE, septiembre 2019, p. 2. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_ES.pdf)
- Pastor Ridruejo, J.A., (2018), La Unión Europea y los distintos tipos de acuerdos internacionales de España. Una referencia al Brexit, en *Anuario español de Derecho Internacional*, vol. 34, p. 853. ISBN: 0212-0747
- Saenz De Santa Maria, P., (2016), La Unión Europea y el Derecho de los tratados: una relación compleja, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS Vol. 68/2, julio-diciembre 2016, Madrid, pp. 51-102. Recuperado de www.revista-redi.es/es/articulos/la-union-europea-y-el-derecho-de-los-tratados-una-relacion-compleja/
- Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. (2021), El Acuerdo MERCOSUR- UNIÓN EUROPEA: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica, *ANÁLISIS CAROLINA* 20/2021, junio 2021, p.6. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-20.2021.pdf>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2019), El rol del acuerdo Mercosur
- – Unión Europea en la profundización de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe, en documento del “Programa evaluación y promoción de las relaciones extrarregionales de los países de América Latina y el Caribe”, contemplado en el “Programa de Trabajo para el año 2020” de la, aprobado en la XLV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano 17 al 19 de noviembre de 2019, p. 22. Recuperado de <http://www.sela.org/media/3221334/acuerdo-mercosur-ue-profundizacion-relaciones-europa-alc.pdf>
- SITIO OFICIAL DEL MERCOSUR, publicación del 28/06/2019. Recuperado de www.mercosur.int/mercosur-cie-rra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/

Capítulo 9

La política exterior argentina hacia India. Una alternativa asiática ineludible

Clarisa Giaccaglia y María Noel Dussort

La política exterior argentina hacia India. Una alternativa asiática ineludible

Clarisa Giaccaglia y María Noel Dussort

El auge experimentado por Asia ha marcado los inicios del siglo XXI. En dicho contexto, China se ha posicionado como el principal centro de atención mundial. India, sin embargo, constituye un emergente más silencioso pero que, sin lugar a dudas, desempeñará un rol clave en el escenario internacional porvenir. De esta manera, se presenta como una alternativa asiática ineludible para la política exterior de cualquier Estado que pretenda alcanzar una comprensión acabada de las principales coordenadas que delinearán las relaciones internacionales contemporáneas. Es decir, India constituye una opción o solución que el gobierno argentino debería considerar además de la indiscutible necesidad de mantener y consolidar el vínculo con China.

De esta manera, es menester analizar los vínculos del Estado argentino con la potencia de Asia del Sur a fin de dilucidar el discurrir de esta relación bilateral. Es importante recordar que pese al temprano establecimiento de relaciones diplomáticas en 1949, los contactos a lo largo del siglo XX fueron esporádicos e intermitentes. La década de 1960 fue testigo de un acercamiento, con la primera visita de Estado del presidente argentino Arturo Frondizi a Nueva Delhi, años más tarde replicada en Buenos Aires con el arribo de la Primera Ministro Indira Gandhi en 1968. No obstante, las características sistémicas, propias de un mundo aún lejos de la globalización, favorecieron un accionar del gobierno indio concentrado, durante la Guerra Fría, en forjar relaciones cercanas con su esfera de influencia regional, cuánto mucho continental, en detrimento del desarrollo de vínculos extra-continetales.

La irrupción del siglo XXI trajo aparejado el denominado “ascenso del resto” y con ello la transformación de India en una potencia con intereses globales. En este sentido, Nueva Delhi amplió sus horizontes generando renovados lazos con países de África y de América Latina.

Partiendo de lo antedicho, y en función de los objetivos propuestos para este libro, en este capítulo nos proponemos analizar la política exterior argentina hacia India.

Al respecto, surgieron las siguientes preguntas que guiaron la presente investigación: ¿Cuál fue la lectura realizada por los gobiernos argentinos ante los cambios internacionales ocurridos desde principios del nuevo siglo? ¿Qué lugar ocuparon los nuevos poderes en ascenso en el entramado de la política exterior argentina? Específicamente, ¿de qué manera India ha sido incorporada en los objetivos y en las acciones desplegadas desde los cuadros decisores de Argentina?

Para el análisis de este vínculo bilateral, tomamos en consideración los tres gobiernos nacionales contemplados en esta obra: los dos períodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011/2011-2015), el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y los primeros años del gobierno de Alberto Fernández (2019 - ...).

A modo de hipótesis de trabajo sostenemos que, a diferencia de lo ocurrido en los vínculos desarrollados con otros emergentes como China y Rusia, los cuales han estado permeados por percepciones ideológicas -según el gobierno argentino que tomemos en consideración-, la relación con India

no puso de manifiesto diferencias político-partidarias en el marco de la política nacional de Argentina. En este sentido, los tres gobiernos argentinos aquí bajo estudio han reivindicado el carácter democrático de India y han reconocido el potencial económico de profundizar este lazo bilateral.

1. Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011/ 2011-2015)

La política exterior de los gobiernos kirchneristas, especialmente durante los mandatos de Cristina Kirchner, se caracterizó por su creciente alejamiento de Estados Unidos y por una profundización de los vínculos con China y con Rusia como contrapeso político (Míguez, 2016, p. 127). En otras palabras, había “una visión del mundo cuyas creencias filosóficas combinaban el diagnóstico de una declinación de Estados Unidos y del resto de las naciones del Occidente desarrollado frente al ascenso de nuevos polos de poder como los BRICS” (Russell, 2016, p. 92).

En este contexto, la cooperación Sur-Sur fue una política fuertemente promovida por estos gobiernos por medio de la cual se buscó alcanzar una diversificación de los vínculos internacionales. La lectura de los gobiernos kirchneristas fue que el sostenimiento del crecimiento económico mundial en la primera década del siglo se explicaba por la dinámica económica de los países de la periferia ante la crisis desatada en Europa y Estados Unidos desde 2008. El comercio se erigió entonces como un pilar central en el armado Sur-Sur (Morasso, 2016, p. 16). En este sentido, las relaciones con India adquirieron especial relevancia.

En efecto, desde el inicio de las relaciones diplomáticas en 1949, los gobiernos de India y Argentina han firmado un total de 37 Memorandos de Entendimiento¹. Ahora bien, 10 de ellos fueron suscritos con anterioridad al año 2000 mientras que los 27 restantes se concretaron desde inicios del nuevo siglo. Los primeros acuerdos estaban concentrados fundamentalmente en asuntos consulares vinculados a facilidades de visas turísticas (1968), de negocios (1993) y diplomáticas (1994). Luego del 2000, gran parte de los entendimientos rubricados dan cuenta de un interés por la ampliación y profundización de este vínculo bilateral por lo cual se contemplan un abanico más amplio de cuestiones económicas (2009), de cooperación científico tecnológica (2009) y de uso pacífico de la energía nuclear (2010). De esta manera, durante la gestión kirchnerista, se firmaron 15 acuerdos bilaterales (Embajada de India en Argentina, 2020).

Cabe notar que dichos entendimientos fueron el resultado de una serie de acercamientos político diplomáticos. En primer lugar, la visita realizada a India por el entonces Canciller argentino Jorge Taiana en julio de 2006. Posteriormente, se concretó la apertura de un Consulado General argentino en Mumbai en abril de 2009². Por último, el vínculo fue reforzado a partir del viaje presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en octubre de 2009 y su encuentro con el Primer Ministro Manmohan Singh. En esta última oportunidad, la Presidenta argentina remarcó ante la prensa el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas bilaterales. Destacó también “el crecimiento y la relevancia de la India en el escenario global como una potencia emergente”. Finalmente, hizo hincapié en los intereses comunes de ambos países enfatizando el carácter democrático de los dos estados: “Con la India coincidimos en la defensa irrestricta de los derechos humanos y en la

1. Para ver el detalle de los Memorandos de Entendimiento firmados entre Argentina e India, ver anexo I.

2. El protagonismo alcanzado por India a raíz de su notable crecimiento económico provocó que muchos estados, especialmente otros países en desarrollo, decidieran iniciar contactos diplomáticos con este país por medio de la apertura de embajadas o, en el caso de aquellos vínculos ya existentes (como con Argentina), profundizar las relaciones por medio de la creación de consulados en ciudades como Mumbai o Calcuta, fuera del radio de Nueva Delhi. Como consecuencia de estas políticas, en 2003, India contaba con 117 misiones permanentes provenientes del exterior, las cuales se incrementaron de forma constante todos los años hasta alcanzar un total de 144 embajadas en 2010 (Giacaglia, 2011).

consolidación de la democracia, en un escenario global que para nosotros debe apuntar al multilateralismo” (La Nación, 14 de octubre de 2009).

Otro aspecto sobresaliente señalado por el gobierno argentino fue la importancia de participar activamente en las negociaciones globales, espacios susceptibles de coordinación de posiciones entre Argentina e India: Según palabras de Cristina Fernández “...nuestros países deben ser protagonistas de un nuevo orden mundial, con nuevas reglas” (Citado en La Nación, 14 de octubre de 2009). En este sentido, el gobierno argentino tradicionalmente ha contado con el apoyo de India en su reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Durante el período de gobierno kirchnerista, se sumó además el apoyo indio en la cuestión de la deuda soberana argentina y los acreedores no aceptantes (Embajada de India en Argentina, 2014).

En julio de 2014, la Presidenta argentina y el Primer Ministro indio confluyeron en un encuentro multilateral en ocasión de un plenario de Jefas y Jefes de estados de los bloques BRICS y Unasur, realizado en Brasilia. En este contexto, los gobiernos de ambos países coincidieron en la necesidad de una reforma de los organismos multilaterales de crédito (Zak, 2014). Finalmente, cabe mencionar la visita realizada a India por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Timmerman en 2013.

El análisis de los vínculos diplomáticos bilaterales demuestra que durante este período, Argentina no recibió la visita de ningún Primer Ministro o Presidente de India. Ahora bien, más allá de estos acercamientos diplomáticos de alto nivel, resulta significativo subrayar el desarrollo de relaciones con actores subestatales. En agosto de 2012, se puso en marcha el Plan de Acción Regional para promover lazos económicos con las provincias de Santa Fe, Córdoba, Mendoza, San Luis, Neuquén, Catamarca, Salta, San Juan y Entre Ríos, entre las más relevantes. En este contexto, el Embajador indio Amarendra Khatua³ comenzó a participar de diversos seminarios de negocios interactuando con los líderes regionales del comercio y la industria, en busca de perspectivas para impulsar las relaciones comerciales. Consecuentemente, gobernadores y delegaciones comerciales de varias provincias argentinas han visitado India desde el inicio del plan (Embajada de India en Argentina, 2014).

En cuanto a las relaciones económicas bilaterales, cabe destacar un primer antecedente con la firma del Acuerdo Preferencial de Comercio MERCOSUR – India. A partir de un Acuerdo Marco firmado en junio de 2003, y con la intención de hacer más fluido el comercio Sur-Sur, el MERCOSUR e India intercambiaron listas por preferencias arancelarias que luego fueron plasmadas en el Acuerdo Preferencial de Comercio MERCOSUR – India (ACPR), firmado en enero de 2004. Dicho acuerdo entró en vigencia en junio de 2009 y fue considerado por las partes contratantes como un primer paso para la creación de una Zona de Libre Comercio.

Las negociaciones para este ACPR fueron importantes dado que el comercio de India con el MERCOSUR, a inicios de la segunda década del siglo XXI, representaba el 60% del comercio total del país asiático con América Latina. Específicamente, se otorgaron derechos preferenciales (10-20% en la mayoría de los casos) a 450 productos indios que ingresan al MERCOSUR y concesión recíproca a 450 productos del MERCOSUR que ingresan a India. Solamente un total de 24 productos tienen derechos preferenciales del 100%⁴ (Olivera, 2018). De esta manera, si bien el acuerdo signi-

3. Para ver el detalle de las gestiones de los distintos embajadores de India en Argentina, ver anexo II.

4. El ACPR India-MERCOSUR establece cinco anexos o características importantes. El Anexo I refiere a la Lista de ofertas del MERCOSUR para la concesión arancelaria de productos indios en el MERCOSUR (contiene 452 productos). El Anexo II incluye la lista de ofertas de India para la concesión arancelaria de los productos del MERCOSUR en su territorio (computa 450 productos). Y los Anexos III, IV y V están referidos a las Reglas de origen; las Medidas de salvaguardia y el Procedimiento de solución de diferencias, respectivamente (Olivera, 2018).

ficó un importante punto de partida para el vínculo con la región, no ha logrado consolidarse con cursos de acción política que podrían profundizar esta iniciativa.

Tal como se mencionó anteriormente, la estrategia de los gobiernos kirchneristas apuntó a la diversificación de socios comerciales, especialmente hacia regiones no tradicionales. En este sentido, la mencionada visita oficial de la Presidenta Fernández de Kirchner a India en 2009 tuvo como uno de sus principales objetivos facilitar la entrada de productos agrícolas y agro-industriales argentinos⁵ a India así como el ingreso de productos farmacéuticos indios a Argentina (Rubiolo y Baroni, 2014). Entre los nueve acuerdos bilaterales firmados, hubo dos de ellos vinculados directamente a las cuestiones económico-comerciales: el Memorando de Entendimiento de promoción al comercio y un Acuerdo que proveía visas de negocios gratuitas por cinco años para entradas múltiples. El tiempo de estadía por cada ingreso es de 90 días, extensible a otros 90.

Ahora bien, la relación comercial entre Argentina e India es una ilustración por un lado, del ascenso del país asiático entre los primeros socios comerciales de los países latinoamericanos en el siglo XXI. Por otro lado, también es un caso ejemplar de la concentración de las exportaciones en un solo producto. En efecto, durante el gobierno de Cristina Fernández, se mantuvo una balanza comercial superavitaria con India y el comercio bilateral vio un gran incremento: en 2007 era de 1.252,39 millones de dólares; aumentando a 1.599,92 en 2011 hasta alcanzar los 2.728 millones en 2015, hacia el final de su gobierno. Cabe destacar que en 2014, India pasó a formar parte, por primera vez en la historia, de los diez primeros países de destino para las exportaciones argentinas, ocupando el 7mo lugar y al año siguiente, ascendió al 5to (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC, 2021).

Respecto a la composición del comercio, las exportaciones argentinas al país asiático crecieron más rápidamente que las importaciones argentinas de bienes indios y estuvieron altamente concentradas en un único producto: el aceite de soja, que representó alrededor del 88-90% en todo el período. De hecho, en el año 2010 India se convirtió en el mayor importador de aceite de soja argentino, al reemplazar a China. Entre las principales empresas exportadoras se encontraron: Cargill, Molinos Río de la Plata, Vicentín, Louis Dreyfus y AGD. Las exportaciones argentinas incluyeron también aceite de girasol, cuero, compresores y bombas de aire, equipos de GNC, vino, azúcar, maíz, ferroaleaciones, lana, cosméticos, productos de fotografía, bombas de agua, sal y sus derivados, tinturas para la industria del cuero, instrumentos de precisión, productos farmacéuticos, hierro y acero, y golosinas.

Cabe mencionar que las importaciones argentinas provenientes de India fueron más diversificadas que las exportaciones, contemplando bienes industriales y de capital, tales como: químicos orgánicos, lubricantes, vehículos y autopartes, equipamiento y maquinaria, dispositivos de imagen y sonido, software, fibras sintéticas, textiles, productos farmacéuticos, tinturas, hierro y acero, plásticos, hilo de algodón, productos de goma, instrumentos ópticos, minerales y piedras preciosas, artesanías, alfombras, productos de cuero, bijouterie y químicos inorgánicos.

Es de interés destacar que el incremento de las exportaciones argentinas a este destino asiático tuvo que ver más con la satisfacción de las necesidades de un país en crecimiento como lo es India que con una política específica de promoción de las exportaciones argentinas.

5. Durante esta visita oficial se llevaron a cabo rondas de negocios bilaterales entre los interesados locales y más de un centenar de empresarios argentinos. Entre los participantes, se destacaron el Grupo Cartellone, de Bidas Corporation, de Cometrans TBA, de CESSI, LDC Argentina Dreyfus, Turicentro; Laboratorios BAGO, Astilleros Río Santiago, Enarsa, Macri Group, Adimra, Cgera, Compañía Argentina de Granos, Deloitte & Co, Icona S.A, Síntesis Química; además de directivos del Banco de la Nación Argentina; Bolsa de Cereales, la UIA, ProsperAR, junto a pequeñas y medianas empresas de distintas provincias (Veiras, 2009).

En otro orden de cuestiones, para 2011 tanto las inversiones indias en Argentina como las inversiones de nuestro país en India eran marginales, aunque las primeras superaban ampliamente a las segundas y se encontraban lideradas por capitales privados indios. Si bien las inversiones de empresas indias alcanzaron los 1.000 millones de dólares en ese año (Ámbito, 1 de mayo de 2011), se focalizaron en sectores económicos estratégicos. Cabe mencionar el caso de la construcción de una planta de fabricación de medicamentos oncológicos del laboratorio Glenmark, en el Parque Industrial de Pilar en la provincia de Buenos Aires. Dicha inversión, se sumó a la de otras empresas de capitales indios como Sonalika, dedicada a la fabricación de tractores con la nacional Apache; el grupo Tata; la eléctrica Kirloskar, abocada a la confección de bombas de irrigación para procesos industriales; el grupo Arcelor-Mittal, involucrado en la producción siderúrgica en Argentina; y varias empresas del sector informático que abrieron oficinas en nuestro país como Irevna, Tata Consultancy Services (TCS), Cognizant, First Source, Cellenty y Aaliptha (Ámbito, 1 de mayo de 2011).

Finalmente, es menester destacar los avances realizados entre Argentina e India en otros temas de interés durante el período de gobierno aquí trabajado, entre los cuales se encuentran ciencia y tecnología y el sector energético. Respecto de la primera temática, cabe recordar que en 1985 se había firmado un Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica entre ambos países. En ese marco, durante la visita de Cristina Fernández a India, se alcanzó un nuevo Programa de Cooperación Científica y Técnica para 2009-2011 y se firmó un Acuerdo de Cooperación entre el CONICET y el *Council for Scientific and Industrial Research* of India (CSIR), para la promoción del intercambio de investigadores.

En 2009, el INTI firmó un acuerdo de cooperación con el *National Research and Development Corporation* de India en el sector de la tecnología industrial, con la intención de promover el intercambio de expertos; incentivar el desarrollo de actividades de I&D y fomentar la transferencia de tecnología. Gracias a dicho avance, en 2010 el INTI en cooperación con el municipio Presidencia La Plaza en la provincia del Chaco, la empresa argentina no estatal ACVE -que trabaja en proyectos de biomasa- y una empresa india no estatal -Ankur Scientific Energy Technologies-, instalaron el primer gasificador de biomasa en Argentina con capacidad para producir 250kW de electricidad⁶. La particularidad de esta cooperación es que la empresa india provee la tecnología y el know-how, los municipios aportan el terreno y la mano de obra, y la empresa argentina, el financiamiento (Haro Sly, 2019).

En cuanto al sector energético, hubo dos avances significativos en términos formales. Por un lado, la firma del Memorando de Entendimiento para la cooperación entre ONGC Videsh Ltd (OVL), la mayor petrolera estatal india y ENARSA⁷. Por otro lado, se firmó un Acuerdo sobre Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, Argentina -MRECIC- web, 2021). Por esos años, ambas partes estaban muy interesadas en mejorar su seguridad energética, debido a los altos precios del petróleo a nivel internacional. En ese sentido, y frente al descubrimiento de los yacimientos de Vaca Muerta, para el gobierno argentino era imperativo diversificar los socios para la explotación de dichos recursos. De la misma manera, para India interesaba no sólo extender sus inversiones petroleras en América Latina a través de los brazos ejecutores de OVL, sino también obtener legitimidad en el sector nuclear de uso pacífico, como un país de gran desarrollo en el área, pero que aún no ha firmado el Acuerdo de No Proliferación Nuclear.

6. Interesa mencionar que en 2019 se inauguró otro gasificador en Las Junturas, provincia de Córdoba, para producir 600 KW de energía, mostrando cierta continuidad en la iniciativa conjunta.

7. Energía Argentina S.A. (ENARSA) fue una empresa de capitales estatales dedicada a la industria petrolífera creada en 2004 por el gobierno de Néstor Kirchner. En 2017, el gobierno de Macri tomó la decisión de vender activos estatales de dicha empresa, convirtiéndola en una de tipo mixta, modificando su nombre a Integración Energética Argentina S.A (IEASA).

2. Gobierno de Mauricio Macri (2016-2019)

Al producirse la llegada del gobierno de Mauricio Macri, la acusación de “aislamiento” fue el principal argumento utilizado por el macrismo al momento de evaluar el desempeño de los gobiernos kirchneristas en materia de política exterior. Este aislamiento suponía una marginación de Argentina del “resto del mundo” pero, en realidad, hacía referencia específicamente al distanciamiento que el gobierno kirchnerista había ejercido respecto de Estados Unidos (Giaccaglia, 2020, p. 130).

Por tanto, la nueva gestión de Cambiemos se planteó “impulsar una política exterior de apertura al mundo” (Boletín de la Cancillería argentina, 06/2016) apostando al libre comercio y a lograr una “lluvia de dólares”, esto es, un enorme caudal de inversiones para el país.

Bajo la dirección de Susana Malcorra, la cancillería argentina diseñó un esquema de vinculación con una articulación preferencial con Estados Unidos y Europa, haciendo hincapié en la necesidad de una “reconstrucción” de estos vínculos (Boletín de cancillería, 12/2016). En este sentido, Tokatlian y Russell (2016, p. 218) sostienen que, para el gobierno de Macri, la definición de Argentina como parte del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica. De esta manera, durante la administración macrista la cooperación Sur-Sur, “sufrió un proceso de retracción” (Morasso y Pereyra Doval, 2019, p. 375).

Es importante señalar, sin embargo, que las mayores desconfianzas se suscitaron en torno a las relaciones con China y con Rusia. Estas rispideces obedecían tanto a razones políticas -como el apoyo de los gobiernos de Beijing y especialmente de Moscú al gobierno venezolano de Nicolás Maduro- como a cuestiones de índole económica - los principales referentes de la Alianza Cambiemos manifestaban la necesidad de revisar los acuerdos firmados con China durante la gestión de Cristina Fernández aduciendo falta de transparencia en dichas negociaciones como así también la violación de derechos humanos imperante en la potencia asiática (Oviedo, 2016, p. 13).

Ahora bien, no todos los emergentes fueron evaluados de igual forma. En efecto, el fortalecimiento de las relaciones con India puede ser considerada una continuidad en la política exterior argentina pese al cambio de gobierno nacional. Más aún, la llegada al poder de Narendra Modi en 2014 potenció el acercamiento bilateral en la medida en que tanto el gobierno del BJP en India como el macrismo en Argentina buscaron posicionarse, puertas adentro como los principales representantes del cambio político partidario⁸ e internacionalmente como estados promotores del orden liberal internacional.

La apuesta del gobierno de Macri por Occidente con una toma de distancia del Sur Global, no obstante, comenzó a desdibujarse sobre todo con el cambio de conducción en la cancillería argentina, a partir de la llegada en 2017 de Jorge Faurie. La victoria de la retórica nacionalista de Donald Trump en Estados Unidos junto con el Brexit en Europa así como la falta de resultados económicos en Argentina -debido a que las esperadas inversiones no lograron concretarse- pusieron en jaque la matriz de pensamiento desarrollada por Cambiemos obligando al gobierno argentino a reajustar el esquema de vinculaciones internacionales. En consecuencia, se revalorizaron las relaciones con las potencias emergentes así como la pertenencia al Sur Global (Giaccaglia, 2020, p. 134).

8. En Argentina, el gobierno de Cambiemos significó el fin de 12 años de gobiernos kirchneristas mientras que en India, la llegada de Narendra Modi con el Bharatiya Janata Party (BJP) representó el final de 66 años de gobierno del Partido del Congreso Nacional Indio (INC), quien había conducido el país desde la declaración de la independencia de India.

Desde un punto de vista de las relaciones diplomáticas, deben destacarse cuatro encuentros de alto nivel. El primero de ellos ocurrió en Sudáfrica en julio de 2018 en virtud de la participación de Mauricio Macri –en su calidad de presidente Pro Tempore del G-20– en la X Cumbre de BRICS. En consonancia con el cambio discursivo ya mencionado, el presidente argentino aseguró que: “Es un gran honor ser parte de esta reunión y tener la oportunidad de fortalecer el diálogo con el grupo BRICS y con los países del Sur Global” (Boletín Casa Rosada 27 de julio de 2018). En el marco de esta misma visita, Macri mantuvo también una reunión bilateral con el primer ministro Narendra Modi.

El segundo encuentro entre ambos primeros mandatarios ocurrió en Olivos, en ocasión de la realización de la Cumbre de Jefes de Estado del G20 realizada en Buenos Aires en diciembre de 2018. En dicha oportunidad, el presidente argentino intercedió frente al gobierno de Italia (que sería sede de estos encuentros en 2021) para un cambio de calendario en la agenda del G20 a fin de que India pueda convertirse en sede de estas reuniones en 2022, en consonancia con el 75 aniversario de la independencia del país del Sur de Asia (Tomás, 2018).

El tercer encuentro indo-argentino durante esta gestión sucedió en India producto de la visita del Presidente Mauricio Macri a ese país en febrero de 2019. El viaje fue realizado por invitación del Primer Ministro indio, como parte de las celebraciones del 70° aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República de la India. Al igual que en la visita de Cristina Fernández en 2009, el presidente argentino fue acompañado por funcionarios gubernamentales de alto rango y por una delegación empresarial.

La retórica presidencial volvió a mostrar una línea de continuidad con el gobierno anterior enfatizando los valores compartidos. En este sentido, ambos líderes reiteraron que las relaciones entre India y Argentina se basan en principios comunes de democracia, libertad, estado de derecho, respeto por los derechos humanos e integridad territorial de los estados (Comunicado conjunto Argentina-India, 19 de febrero de 2019).

El renovado acercamiento durante este período fue reforzado un mes más tarde, en marzo de 2019, con una última visita de alto nivel a India por parte de la vice-Presidenta argentina Gabriela Michetti. De igual manera que lo sucedido luego de la visita de Cristina Kirchner, estos viajes presidenciales posibilitaron la firma de nuevos acuerdos. Consecuentemente, 12 memorandos fueron suscritos durante la administración de Cambiemos. El elemento distintivo, sin embargo, estuvo dado por la decisión de una intensificación del diálogo institucionalizado entre ambas partes, a partir de la elevación de la relación bilateral a Asociación Estratégica en febrero de 2019.

En términos comparativos, es importante recordar que el gobierno de China había definido la relación con Argentina como asociación estratégica en 2004, consolidando diez años después este vínculo en 2014, al agregar el calificativo de “integral” para describir los lazos entre ambos países (Oviedo, 2016, p. 14). Frente a este desempeño de China, el accionar indio parece tardío. Al igual que lo ocurrido en el continente africano, la llegada de India a América Latina ha sido a la retaguardia de China. Sin embargo, frente a los ya mencionados llamados de atención por los riesgos de una primarización económica –producto de los vínculos con el gigante asiático–, muchos analistas destacan las posibilidades de una relación de complementariedad con India (BID-INTAL, 2017).

En efecto, desde su llegada al poder, el primer ministro indio Narendra Modi ha dado gran importancia a la diplomacia comercial con un especial interés en los asuntos económicos y las inversiones extranjeras⁹. El potencial de la relación bilateral también fue fuertemente respaldado

9. Cabe recordar que con diversos estilos y diferentes velocidades, los distintos gobiernos de India han aplicado el modelo económico iniciado en 1991. Dicho modelo fue una consecuencia de la extinción de la URSS –otrora aliado estratégico de India durante la Guerra Fría– y de la necesidad de reestructurar las bases económicas del país. Las reformas implicaron la puesta en marcha de un ambicioso plan de liberalización económica conducido fuertemente desde el Estado y que combinó medidas de estabilización a corto plazo con reformas estructurales de largo plazo. El gobierno de Modi continuó por esta misma línea de acción profundizando dichas reformas económicas (Giaccaglia, 2016, p. 6).

por Mauricio Macri. En ocasión del Foro de Negocios Argentina - India en Mumbai, el presidente argentino sostuvo: "Vemos en India un socio para el futuro. Por eso, en esta visita me acompaña una importante misión de pequeñas y medianas empresas que representan a 11 provincias de la Argentina" (Infobae, 19 de febrero de 2019). De esta manera, los actores subnacionales (provinciales y privados) continuaron presentando un rol de importancia en el fortalecimiento del vínculo bilateral.

En términos económicos, la visita de Macri a India generó algunos beneficios comerciales en el sector agrícola para nuestro país expresados en el Comunicado Conjunto de 2019, lo cual dispuso "las aprobaciones sanitarias y fitosanitarias para la exportación de limones, semillas de chí, productos de huevo y huevos frescos, harina de pescado y harina de huesos de Argentina a India, y guar y mijo de India a Argentina". También se acordó continuar trabajando en lograr un acceso rápido al mercado de otros productos agrícolas para Argentina, tales como "las naranjas, mandarinas, pomelos, uvas, arándanos, nueces, yerba mate y semillas de sésamo y en la India, arroz, cebolla, papa, grana-da, uvas, plátano, mango, aves y productos avícolas" (Comunicado Conjunto India-Argentina, 19 de febrero de 2019). Cabe destacar que para el caso de los primeros productos argentinos, a los cuales se les dio ingreso al mercado indio, se trata de artículos de menor importancia en el entramado productivo local de Argentina (La Política online, 19 de febrero de 2019).

Asimismo, en aquel evento político de alto nivel, ambos países acordaron ampliar el ACPR India-Mercosur firmado por los anteriores gobiernos, "agregando la mayor cantidad de productos lo antes posible" (Comunicado Conjunto India-Argentina, 19 de febrero de 2019). Según la Cámara de Comercio Argentina para el Asia y el Pacífico, desde 2017 se perseguía el objetivo de eliminar bienes que no conforman la balanza comercial entre los países e insertar otros bienes con agregado de valor para su exportación (Olivera, 2017). En esta misma línea, el Embajador argentino en India, Daniel Chuburu¹⁰, aseguró que se estaba negociando desde hacía dos años una ampliación hacia 2.500 posiciones arancelarias con preferencias (La Política online, 18 de febrero de 2019). Sin embargo, es importante señalar que los avances han quedado relegados al plano declarativo.

Con fines comparativos, se debe tener presente que en 2016 India y Chile ampliaron el acuerdo de preferencias fijas que ambos países habían firmado en 2006, incorporando más productos y alcanzando la relación más profunda de un país latinoamericano con India. Dicha negociación alcanzó a cerca de 3.000 productos chilenos. Por otra parte, también en el interregno 2017-2019 se avanzó hacia la firma de un Acuerdo Comercial con Perú, pero al igual que en el caso del MERCOSUR, éste no prosperó. Se puede observar entonces, la gran apuesta del gobierno del BJP en India de ampliar los lazos comerciales con los países de América Latina.

Lo cierto es que de renegociar el Acuerdo India-MERCOSUR, el gran beneficiado sería Brasil, por tener una dimensión comparable a la del país asiático, una mayor producción sojera (respecto de Argentina) y teniendo también en cuenta que podrían ingresar sus productos industriales.

En cuanto a la evolución de las cifras del intercambio comercial entre 2016-2019, India se mantuvo como el sexto destino más importante a nivel mundial para las exportaciones argentinas. En 2016, el intercambio comercial fue de 2.902,91 millones de dólares, mientras que tan sólo las exportaciones de nuestro país computaron 2.202 millones (asimismo, nuestro país recaudó 1.958 millones en aceite de soja). Hacia 2019, el intercambio comercial fue de 2.964,57 millones, lo cual demuestra cierta estabilidad. Sin embargo, las exportaciones argentinas ascendieron a 2.155 millones, de los cuales 1.638 estuvieron concentradas en aceite de soja y aceite de girasol. Este último producto, computó un importante aumento durante este período. Las últimas cifras comprueban la continuidad del amplio superávit comercial para nuestro país (INDEC COMEX, 2021).

10. Para ver el detalle de las gestiones de los distintos embajadores argentinos en India, ver anexo III.

En cuanto a las inversiones, se destaca que el monto invertido ha permanecido sin variaciones, más allá del cambio de gobierno en ambos países. Si bien,

“varias empresas indias han iniciado operaciones en Argentina, entre las cuales se encuentran TCS, CRISIL, Bajaj, United Phosphorus Ltd, Glenmark, Tech Mahindra, Hero Motorcorp y Godrej” y TVS Motors¹¹, continuaron sumando un valor de 1.000 millones de dólares. Por otra parte, las inversiones argentinas en India se sitúan aproximadamente en los 120 millones de dólares. Entre las empresas argentinas con presencia en India se encuentran Globant en informática, Bagó en el sector farmacéutico y TECHINT en el sector de fabricación” (Informe IRI, 2020).

Interesa agregar sobre este tema que en la Declaración Conjunta de 2019, “ambas partes acordaron promover las inversiones bilaterales y convinieron acelerar la firma del Tratado de Inversión Bilateral y el Acuerdo de Evitación de la Doble Tributación entre los dos países” (Declaración Conjunta India-Argentina, 2019). Además, se explicitó que el sector de infraestructura vinculado a la conectividad física (autopistas, puertos, puentes, etc.) sería el área clave para explorar asociaciones conjuntas a través de contratos de participación público-privada. Cabe recordar que dicha modalidad predomina en los proyectos financiados por China.

Finalmente, aunque no menor, se debe remarcar una línea de continuidad en el accionar de la Embajada de India en Argentina también durante el gobierno de Macri, en relación a la promoción de vínculos con las provincias argentinas. En este sentido, el embajador Sanjiv Ranjan continuó con las actividades iniciadas por su predecesor organizando eventos en Córdoba y Mendoza sobre oportunidades de negocios entre India y los gobiernos provinciales, cámaras industriales y empresas (Informe IRI, 2020).

Por último, otras áreas a destacar en el vínculo bilateral durante estos años han sido la energía y la minería, la defensa y la cultura. En cuanto al primer tema, se destaca quedurante la visita de Macri a India, Argentina se sumó a la Alianza Solar Internacional (ISA), una organización internacional de 121 países ricos en recursos solares, que nació gracias al impulso de los gobiernos de India y Francia. Argentina es la tercera reserva solar del mundo y su anexión a la Alianza permitirá ampliar las capacidades tanto en financiamiento como en investigación y desarrollo. India espera producir el 30% de los vehículos eléctricos antes del 2030 y Argentina puede desempeñar un papel relevante en esta tarea (France24, 19 de febrero de 2019). En lo que respecta a energía nuclear, en 2019 se continuó avanzando sobre este sector a través de la firma de un acuerdo de cooperación nuclear entre el *Global Center for Nuclear Energy Partnership* (GCNEP) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), lo que posibilita que técnicos argentinos puedan realizar estancias de capacitación en India y realizar investigaciones conjuntas.

Por otra parte, el gobierno argentino invitó a India a invertir en Vaca Muerta; en energías renovables y en el litio. En este marco, en 2018 una delegación de ONGC Videsh Limited (OVL) visitó Argentina. Además, el gobierno de Mauricio Macri invitó a las empresas indias a participar en su programa RenovAR de energía renovable y se destacaron las negociaciones en curso para concluir un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el sector de las energías renovables (Declaración Conjunta India-Argentina, 2019).

Cabe señalar también durante este período, la entrada en vigor en 2018 del Acuerdo Marco sobre Cooperación en la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos y el establecimiento de

11. TVS Motors lanzó tres de sus productos en el mercado argentino en noviembre de 2018, luego de crear un emprendimiento conjunto con un fabricante local para su ensamblaje.

su Comité Conjunto. En ese mismo año, las dos partes buscaron cooperación en el campo de la detección remota por satélite, incluido el intercambio de datos, el desarrollo de aplicaciones y los experimentos de calibración y validación. Posteriormente en 2019, ambas partes acordaron explorar más a fondo las vías de colaboración espacial, incluso en áreas como la construcción y lanzamiento de satélites. El vínculo bilateral se reforzó con la firma, también en 2019 del MOU en Cooperación para la Defensa entre ambos países.

En cuanto a la cultura, durante la visita de Narendra Modi a Argentina en noviembre de 2018, el primer ministro indio participó en el evento “Yoga por la Paz”, en el cual se presentó como un líder promotor de la paz, afecto al yoga y a la meditación, y muy cercano a la diáspora india. La celebración, que contó con una participación de 6.000 personas, involucró a numerosas instituciones que imparten clases de yoga y meditación en Argentina (Olivera, 2021).

3. Gobierno de Alberto Fernández (2019 - ...)

El gobierno de Alberto Fernández ha estado desde sus inicios marcado por el desencadenamiento de la pandemia por COVID-19. La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de este nuevo coronavirus como una pandemia el 12 de marzo de 2020. Una semana después, el 20 de marzo, el gobierno argentino dispuso el comienzo del aislamiento obligatorio.

En materia de política exterior, las acciones de gobierno estuvieron centradas en dos ejes principales: el control de las fronteras con regulaciones para la entrada y salida de personas y el desarrollo de negociaciones para la compra de vacunas contra el COVID-19. En relación al vínculo indo-argentino, las dos cuestiones mencionadas modelaron también la relación bilateral. En cuanto al control de movimientos de pasajeros, el sistema de visas sufrió modificaciones. Cabe recordar que desde junio de 2015, el gobierno indio entregaba visas “on line” (e-visa) las cuales debían ser tramitadas por internet previo al viaje¹². A ello se suman las ya mencionadas visas de negocios gratuitas con entradas múltiples, implementadas durante el gobierno de Cristina Kirchner.

Ahora bien, debido a la pandemia los servicios de visado fueron suspendidos. Si bien es cierto que, a partir de marzo de 2021, algunas categorías de visas fueron reanudadas -Visa e-Business, Visa e-Medical, Visa e-Medical Attendant y Visa e-Conference-, las visas para turismo continuaron interrumpidas (Embajada de India en Argentina, comunicado de prensa, 15 de abril de 2021). Posteriormente, el 15 de octubre de 2021, se autorizaron las visas turísticas, sólo para viajes grupales (Embajada de India en Argentina, comunicado de prensa, 12 de octubre de 2021).

En cuanto a la compra de vacunas contra el COVID-19, el gobierno argentino -a través del Ministerio de Salud- mantuvo reuniones con el Embajador indio Dinesh Bhatia que posibilitaron la firma de un convenio de suministro para la adquisición de 1.160.000 de dosis fabricadas en India. De esta manera, en febrero de 2021, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (Anmat) de Argentina autorizó el uso de la vacuna Covishield producida por el *Serum Institute* de la India¹³, en colaboración con la Universidad de Oxford y AstraZeneca en el contexto de una

12. La e-visa India es válida sólo en los 24 aeropuertos detallados a continuación: Ahmedabad, Amritsar, Bagdogra, Bengaluru, Calicut, Chennai, Chandigarh, Cochin, Coimbatore, Delhi, Gaya, Goa, Guwahati, Hyderabad, Jaipur, Kolkata, Lucknow, Mangalore, Mumbai, Nagpur, Pune, Tiruchirapalli, Trivandrum & Varanasi. Por otra parte los puertos marítimos que aceptan e-visas son: Cochin, Goa, Mangalore (Comunicado de la Embajada de Argentina en India, 2021).

13. El Serum Institute of India es el mayor fabricante de vacunas del mundo. Cabe señalar que, aún con anterioridad a la pandemia, las vacunas fabricadas por este instituto se han utilizado en programas internacionales de vacunación dirigidos por la OMS, UNICEF y la OPS (Sitio oficial Serum Institute of India, 2021).

transferencia de tecnología (La Nación, 9 de febrero de 2021). Cabe señalar que, a diferencia de las suspicacias surgidas en torno a la vacuna rusa o a las vacunas chinas, -atravesadas por cuestiones de índole ideológica, con sus defensores y sus detractores- la vacuna proveniente de India se mantuvo relativamente al margen de estos debates bajo el principal argumento de que se trataba de la fórmula de la vacuna británica elaborada en territorio indio.

En este sentido, se pactaron dos entregas de vacunas. La primera tanda recibida en febrero de 2021 permitió la aplicación en Argentina de 580.000 dosis de Covishield. No obstante, en abril de 2021 frente al recrudecimiento de la crisis sanitaria en India, el gobierno de Nueva Delhi dispuso la suspensión de las exportaciones de vacunas para priorizar el abastecimiento interno¹⁴. De esta manera, se interrumpió el envío de la segunda entrega pactada. Dicha decisión fue comunicada por el Embajador Dinesh Bathia al Canciller Felipe Solá (Chequeado.com, 5 de mayo de 2021).

Frente a ello, las autoridades sanitarias argentinas decidieron sustituir las segundas dosis por AstraZeneca ya que, como se explicó anteriormente, se trata del mismo fármaco. Es decir, se realizó un intercambio de laboratorios productores pero no de vacunas (Página 12, 29 de abril de 2021).

Por otra parte, en junio de 2021 el gobierno de la provincia de Buenos Aires anunció un acuerdo alcanzado con el laboratorio indio Bharat Biotech para adquirir 10 millones de dosis de la vacuna Covaxin¹⁵. Se trata de acuerdos de aprovisionamiento que tienen por objetivo stockearse para la segunda etapa de vacunación, es decir, para ser aplicadas a fines de 2021 y durante 2022. Cabe aclarar que, en este caso, las vacunas serán abonadas en el momento en que sean entregadas (Infobae, 12 de junio de 2021).

En cuanto a la coordinación de posiciones en el marco de discusiones multilaterales globales, al igual que lo sucedido durante gestiones anteriores, los gobiernos de Argentina e India continuaron coincidiendo en los frentes de negociación.

En el marco de la pandemia, se vigorizaron los debates en torno a la liberación de patentes farmacéuticas. Según Amnistía Internacional, los países de mayores ingresos monopolizaron las dosis suficientes para vacunar a toda su población casi tres veces (Kukso, 2021, p. 5). Esta inequitativa distribución de vacunas generó, en octubre de 2020, la presentación de una propuesta del gobierno sudafricano (acompañado por el gobierno de India) frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que se apruebe una exención de ciertas disposiciones del Acuerdo ADPIC para la contención y tratamiento del COVID-19. La exención no implica ningún cambio de las obligaciones sustantivas del tratado; sólo suspende temporalmente su funcionamiento, hasta que se logre una vacunación generalizada (WTO TRIPS Council, 2020). El proyecto fue discutido en varias reuniones del Consejo sin que haya sido posible aún obtener un consenso. En octubre de 2020, la propuesta contó con el apoyo de 57 estados, en su mayoría países en desarrollo, entre ellos, Argentina.

En mayo de 2021, el nuevo presidente de Estados Unidos, Joe Biden, declaró el apoyo de su gobierno a una exención de patente. Sin embargo, las potencias desarrolladas no lograron aunar posicio-

14. Para mayo de 2021, India registró cifras récord de contagios con más de 370 mil casos diarios de coronavirus -más de un tercio del total global. India comenzó su campaña de vacunación a mediados de enero de 2021 y hasta el mes de junio de dicho año se han administrado más de 210 millones de dosis, la mayoría de Covishield (Chequeado.com, 5 de junio de 2021).

15. La vacuna Covaxin es una vacuna a virus inactivado. Requiere de 2 dosis y puede conservarse a una temperatura de entre 2 y 8 grados. Hasta el momento, no fue aprobada en la Argentina pero ya se inició el trámite ante la ANMAT. Tiene una eficacia promedio del 78%, aunque los resultados de la fase III del ensayo clínico no fueron aún publicados en una revista científica. La vacuna fue aprobada en 9 países, incluyendo 2 de América Latina: México y Paraguay (Chequeado.com, 5 de junio de 2021).

nes¹⁶. A pesar de esto, Sudáfrica e India presentaron una propuesta revisada en la OMC, con el apoyo de 62 copatrocinadores, entre ellos nuevamente el gobierno argentino.

De esta manera, según el Comunicado de prensa de la Cancillería argentina n° 158/21:

La Argentina ratificó hoy ante el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio (OMC) su postura de que las vacunas contra el COVID-19 deben ser bienes públicos globales, con el objetivo de que todas las poblaciones tengan un acceso equitativo a este insumo y a las innovaciones médicas surgidas para hacer frente a la pandemia.

Luego se agrega que:

así, bajo el entendido que situaciones excepcionales requieren de soluciones excepcionales, nuestro país apoyó la propuesta de Sudáfrica e India en el Consejo de los ADPIC de la OMC, para suspender la protección de los derechos de propiedad intelectual de productos médicos, inclusive las vacunas, necesarios para la prevención y tratamiento del COVID-19 (Comunicado de prensa de la Cancillería argentina n° 158/21, 6 de mayo de 2021).

En función de las circunstancias descriptas, durante el 2020 los encuentros diplomáticos estuvieron limitados a la modalidad virtual. A partir de 2021, lentamente se han retomado las reuniones presenciales. En cuanto al vínculo entre India y Argentina, en junio de 2021 en el marco de la cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores y Desarrollo del G20 en Italia, el Canciller Felipe Solá se reunió con su par indio, Subrahmanyam Jaishankar (Comunicado de Prensa, 2021).

Es importante nuevamente destacar el mantenimiento de los diálogos del gobierno de India, a través de su Embajada en Argentina, con los gobiernos provinciales. En este contexto, cabe referenciar la reunión del Embajador Dinesh Bhatia con el gobernador de la provincia de Santa Fe, Omar Perotti en agosto de 2021. La importancia de este vínculo se explica teniendo en cuenta que dicha provincia contribuye con el 50% de las exportaciones de Argentina a India. En este sentido, los encuentros han apuntado a lograr una diversificación comercial que pueda aprovechar el potencial de la Asociación estratégica conseguida en 2019 (Encuentro virtual Santa Fe mira a Asia, 2021). Estas reuniones de carácter oficial han estado acompañadas por la realización de una serie de seminarios virtuales con participación de académicos, empresarios y actores relevantes de la sociedad civil que buscan reflexionar sobre posibles formas de profundización del vínculo bilateral.

En esta misma línea, y como continuidad al interés por fortalecer vínculos con los actores subnacionales, la Embajada realizó una visita oficial del mismo tenor a la provincia de Catamarca en agosto de 2021. En dicha visita, participaron el Embajador Dinesh Bathia, el Ministro de Minería de India, Alok Tandon y el gobernador de Catamarca Raúl Jalil. Los diálogos se focalizaron en futuros proyectos mineros y energéticos, principalmente minerales estratégicos, en los cuales India comprometió una inversión por 170 millones de dólares (Ministry of Mines, 2021).

En cuanto a las relaciones económico-comerciales, es imperativo mencionar que a pesar del confinamiento, el comercio bilateral continuó aumentando y las negociaciones -que habían estado paralizadas en 2020- se aceleraron en el 2021 al producirse cierta flexibilización en las medidas

16. En relación a ello, cabe mencionar que la declaración final de la Cumbre del G7 realizada en junio de 2021 no se refirió a este tema. El motivo de este silencio radicó en que esta propuesta era apoyada por Estados Unidos y Francia pero rechazada firmemente por Alemania y la Unión Europea.

sanitarias en nuestro país. En ese sentido, se destaca que el intercambio comercial alcanzó un pico histórico en el período 2020-2021 de 3.310 millones de dólares. Argentina mantuvo su superávit comercial al incrementar las exportaciones al país asiático a 2.600 millones de dólares, es decir, un crecimiento interanual de 12,88% mientras que las importaciones sufrieron una contracción de 9,8% (INDEC web, 2021).

Como se ha podido observar anteriormente, las inversiones de India en Argentina son aún marginales y sus empresas se encuentran altamente concentradas en los rubros servicios de telecomunicaciones y productos farmacéuticos¹⁷.

Sin embargo, tal como se indicó anteriormente, desde la llegada del BJP en 2014, se ha podido observar una gran apuesta de India hacia la diversificación, fundamentalmente hacia el sector energético y minero de América Latina. En este contexto, los avances realizados durante la gestión de Macri han continuado y se han incrementado en el gobierno de Alberto Fernández. En relación, en la ya mencionada reunión entre el Canciller Felipe Solá con su par indio en junio de 2021, acordaron una mayor diversificación del comercio y el avance en la promoción de inversiones de mediano y largo plazo (Comunicado de Prensa, 2021).

Ahora bien, como forma de promover las inversiones indias en Argentina, se destaca la creación, en octubre de 2020, del Consejo Empresarial India-Argentina (IABC). El consejo ha sido una iniciativa de la Embajada de India y se conceptualiza como una organización sin fines de lucro que comprende las principales empresas indias que operan en Argentina y viceversa, así como los principales exportadores e importadores entre los dos países. El Consejo tiene por objetivo

fomentar una sólida relación económica y comercial entre los dos países identificando desafíos y proponiendo soluciones a los problemas que obstaculizan la relación comercial, promoviendo el comercio y las oportunidades de inversión, y apoyando el crecimiento económico en Argentina e India (Embajada de India en Argentina web, 2021)¹⁸.

Asimismo, es posible mencionar la concreción de la tercera reunión del Comité Comercial Conjunto India-Argentina llevada a cabo por videoconferencia el 20 de octubre de 2020, en la cual participaron el Secretario Adjunto del Ministerio de Comercio e Industria, Sr. S. Suresh Kumar, y la Sub-Secretaria de Negociaciones Multilaterales y Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Embajadora Carola Ramón, quienes fueron los copresidentes respectivos de la India y Argentina. También estuvieron presentes altos funcionarios y representantes de distintos ministerios y organismos de gobierno de ambas partes.

Interesa destacar que el Comité Comercial Conjunto se estableció en 1981, pero dejó de reunirse a inicios de los años noventa. Luego de un lapso de tres décadas, ambas partes reconocieron la

17. Las empresas indias que han invertido en Argentina son: TCS, Mahindra Comviva, Infosys, AEGIS-Essar, Crisil, UPL, Bajaj Motorcycles, CEAT, TVS, Royal Enfield, Hero, Glenmark, Godrej y Sri SriTattva por un valor de 1000 millones de dólares. Las empresas argentinas con presencia en India incluyen Globant y OLX en servicios de TI y TECHINT en el sector manufacturero, por un valor aproximado de 120 millones. En septiembre de 2020, el presidente Alberto Fernández inauguró una nueva línea de montaje de Royal Enfield, una empresa india dedicada a la producción de motocicletas, en las instalaciones de producción del Grupo SIMPA en la provincia de Buenos Aires. Esta es la primera vez en los 119 años de historia de Royal Enfield que sus motocicletas se fabrican fuera de sus propias plantas. Información recuperada de <https://www.indembarg.gov.in/page/relations/> - última actualización 01-07-2021.

18. Actualmente, el Consejo está integrado por representantes de las siguientes empresas y cámaras: Globant, TCS, UPL, Grupo Los Grobo, OLX, Royal Enfield, Infosys, CIARA, Tech Mahindra, Mahindra Comviva, Advanta Seeds, CRISIL, Bajaj Motorcycles, TVS Motor Company, CEAT Tires, Sonalika, Hero Motorcycles, Glenmark Pharma, Godrej Argentina, Sri Sri Tattva, Cognizant, IMPSA, INVAP, Techint, AEGIS y AGCO (Embajada de India en Argentina web, 2021).

concentración del actual comercio bilateral y acordaron explorar formas de diversificar la canasta comercial y corregir el desequilibrio a favor de Argentina, así como explotar el alto potencial para el crecimiento del comercio e inversiones en nuevos sectores (Embajada de India en Argentina web, 2021).

El impulso a la inserción de las distintas variedades de café indio en Argentina constituye un buen ejemplo. En agosto de 2021 en la Embajada de India en Buenos Aires se realizó una presentación a importadores, baristas y tostadores argentinos así como a representantes del sector comercial (entre los cuales se destacan Cabrales, Café Martínez, 5 Hispanos y Fuegos Tostadores de Café). La reunión contó también con la presencia del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, Luis Bastera (Ersegovich, 2021).

Lo cierto es que si bien hubo algunas medidas políticas concretas que beneficiaron a Argentina, tienen que ver más con la coyuntura internacional que con un esfuerzo bilateral. Esto es, el creciente aumento de precios de los productos agroindustriales en el mercado internacional impactó de forma negativa en el mercado interno del país asiático. Por ello, en septiembre de 2021 Nueva Delhi decidió habilitar de forma temporaria (hasta el 31 de octubre de 2021) la importación de harina y torta de soja genéticamente modificadas (GM), con destino a la alimentación animal; una medida que beneficia a las exportaciones argentinas de la cadena sojera. Dicho anuncio se sumó a la disminución de los aranceles para la importación de aceite de soja y de girasol por parte de India, una decisión también limitada temporalmente (Comunicado de Prensa MRECIC, Argentina, 2021).

Por otro lado, interesa mencionar también la continuidad en el interés bilateral por potenciar los lazos energéticos y mineros. En septiembre de 2021, se realizó la visita a Argentina del Ministro indio de Minería, Alok Tandon. En dicho contexto, fue posible concretar una reunión con Pablo González, presidente de YPF y con otros altos funcionarios de la empresa estatal, para explorar colaboraciones en la cadena de valor del litio en nuestro país. Posteriormente, dicho Ministro indio mantuvo un encuentro con el Ministro de Desarrollo Productivo argentino, Matías Kulfas, sobre el sector minero y la cooperación en tecnologías emergentes para la producción de vehículos eléctricos (India in Argentina, 2021). De hecho, hubo una coincidencia de declaraciones respecto de grandes avances en la explotación de litio en el Norte argentino y en Vaca Muerta por parte de empresas indias, tanto del Embajador de India, Dinesh Bhatia¹⁹, como del Secretario diplomático Esteban del Sar²⁰.

Finalmente, otro sector a destacar es la importancia dada a las cuestiones de defensa, que se manifiesta en sendas reuniones llevadas a cabo en 2021: en primer lugar, entre el Embajador Bhatia y el Ministro de Defensa argentino, Agustín Rossi en junio de 2021 y, en segundo lugar, nuevamente entre el Embajador indio y el nuevo Canciller argentino, Santiago Cafiero y el Ministro de Defensa, Jorge Taiana a finales de septiembre de 2021.

4. Conclusiones

El análisis de los vínculos bilaterales indo-argentinos, a lo largo de los períodos de gobierno contemplados en este libro -Cristina Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández- pone en evidencia la importancia internacional de la potencia del Sur de Asia, como un emergente más silencioso

19. Conferencia brindada por el Embajador de India en Argentina, Dinesh Bathia, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 23 de agosto de 2021.

20. Encuentro virtual GEIRSA-REDAPPE, organizado el 7 de julio de 2021.

que China, pero que sin lugar a dudas representa una alternativa asiática ineludible para la política exterior argentina.

La lectura realizada por cada uno de estos gobiernos argentinos devino en una visión de mundo diferente. Mientras que la administración de Fernández de Kirchner visualizó una declinación de Estados Unidos y un ascenso de nuevos polos de poder como BRICS, el gobierno de Macri exhortó por la vuelta de Argentina al mundo con un esquema de articulación preferencial con Estados Unidos y Europa y con claras desconfianzas hacia China y Rusia. El gobierno de Alberto Fernández finalmente, estuvo signado por la pandemia y en ese nuevo contexto, decidió retomar fuertemente los vínculos con Rusia y China, especialmente como proveedores de vacunas contra el COVID-19.

Ahora bien, no todos los emergentes fueron evaluados de igual forma. La voluntad de fortalecer las relaciones con India puede ser considerada una continuidad en la política exterior argentina pese a los cambios de gobierno nacional. En este sentido, pudimos comprobar que la relación con India no puso de manifiesto diferencias político partidarias en el marco de la política nacional argentina. Esto se debe a que los tres gobiernos bajo estudio reivindicaron el carácter democrático de India y reconocieron el potencial económico de profundizar este lazo bilateral.

Pese a la coincidencia en el diagnóstico de partida, evaluamos que los avances aún son poco significativos y, en muchas ocasiones, la profundización del vínculo respondió a cuestiones circunstanciales más que a una planificación política. De esta manera, los cuadros decisores argentinos han actuado de forma reactiva en función de las oportunidades y restricciones que fueron surgiendo. Discursivamente, se ha intentado destacar la complementariedad de las economías de ambos países pero la práctica ha demostrado que este vínculo, una vez más, es un caso ejemplar de la concentración de las exportaciones argentinas en un solo producto. En otros términos, el comercio bilateral se ha incrementado y, por primera vez en la historia, India se encuentra entre los primeros diez países de destino de las exportaciones argentinas pero con una alta concentración en el aceite de soja como único producto. De esta manera, se han agitado los fantasmas sobre una primarización económica, ya presentes en relación a los vínculos con China.

De todas formas, el campo de las inversiones es un factor de diferenciación con el otro gran socio asiático. Las inversiones de India en Argentina se mantuvieron prácticamente sin variaciones en dos décadas y la cifra no es significativa. Sin embargo, los desembolsos de capital tienen otro cariz muy diferente al establecido con China (es de destacar los acuerdos swap y los proyectos de construcción de infraestructura) Prevalecen las asociaciones público-privadas, donde la transferencia de tecnologías y know-how es una variable fundamental. A lo largo de este capítulo hemos mencionado ejemplos en sectores estratégicos como el energético y el farmacéutico.

En cuanto a la compra de vacunas contra COVID-19, una de las preocupaciones rectoras de todos los gobiernos en los últimos tiempos, los originarios acuerdos se mostraron prometedores, sobre todo por la ausencia de discusiones ideológicas en torno a esta vacuna y teniendo en cuenta la magnitud y los costos de la industria farmacéutica india. No obstante, la crítica situación sanitaria interna de India ha paralizado hasta el momento el avance de dichas negociaciones.

Como aporte novedoso y beneficioso para la profundización de las relaciones bilaterales resulta valiosa la iniciativa de la Embajada India en la Argentina tendiente a desarrollar lazos con actores subnacionales, especialmente gobiernos provinciales y empresarios locales.

En definitiva, lo que se evidencia es una necesidad de avanzar desde una fase discursiva de las “potencialidades” y las “ganancias mutuas” entre ambos países hacia acciones concretas. El comercio

bilateral es un buen pilar, pero aún resta lograr una diversificación de las exportaciones argentinas. Para India, Argentina es un socio de interés en América del Sur por el acceso a sus recursos estratégicos. Para Argentina, India es sin lugar a dudas una alternativa asiática ineludible que le permitiría mejorar su inserción internacional en el marco de un escenario internacional en transición y con claros desafíos sistémicos.

Referencias bibliográficas

- Ámbito (1 de mayo de 2011). Las inversiones indias en Argentina ya superan los u\$s 1.000 millones. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/la-inversiones-indias-argentina-ya-superan-los-us-1000-millones-n3680288>
- BID-INTAL (2017). *LATINDIA. El futuro de la cooperación de India y América Latina* Recuperado de https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/LATINDIA:_El_futuro_de_la_cooperaci%C3%B3n_de_India_y_Am%C3%A9rica_Latina
- Boletín Casa Rosada (27 de julio de 2018). *El presidente Macri participó en la décima cumbre del BRICS*, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/43259-el-presidente-macri-participo-en-la-decima-cumbre-del-brics>
- Boletín de la Cancillería Argentina (06/2016). *Argentina en el mundo*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-en-el-mundo>
- Boletín de la Cancillería Argentina (12/2016). *Argentina: lo que pasó y lo que vendrá*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-lo-que-paso-y-lo-que-vendra>
- Chequeado.com (5 de junio de 2021). Qué se sabe sobre la vacuna Covaxin desarrollada en la India. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/que-se-sabe-sobre-la-vacuna-covaxin-desarrollada-en-la-india/>
- Chequeado.com (5 de mayo de 2021). Discontinuaron el envío de la vacuna Covishield: qué va a pasar con las personas que recibieron la primera dosis. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/discontinuaron-el-envio-de-la-vacuna-covishield-que-va-a-pasar-con-las-personas-que-recibieron-la-primera-dosis/>
- Comunicado conjunto Argentina-India (19 de febrero de 2019). *Visita de Estado del Presidente Mauricio Macri a la India*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/visita-de-estado-del-presidente-mauricio-macri-la-india>
- Comunicado de la Embajada de Argentina en India (2021). *Necesidad de Visa para India - Importante - No Viajar sin previa emisión/aprobación*. Recuperado de <https://eindi.cancilleria.gob.ar/es/content/necesidad-de-visa-para-india-importante-no-viajar-sin-previa-emisi%C3%B3naprobaci%C3%B3n>
- Comunicado de prensa de la Cancillería argentina n° 158/21 (6 de mayo de 2021). Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/en-la-omc-argentina-reitero-que-se-deben-liberar-las-patentes-de-las-vacunas>
- Comunicado de Prensa MRECIC, Argentina (13 de septiembre de 2021). *India anuncia nuevas medidas que benefician a las exportaciones sojeras argentinas*, información para la prensa N° 366/21. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/india-anuncia-nuevas-medidas-que-benefician-las-exportaciones-sojeras-argentinas>
- Declaración conjunta India-Argentina (2019), durante la visita de Estado del Presidente de Argentina a la India, del 17 al 19 de febrero. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/44814-la-argentina-logro-sellar-acuerdos-para-ampliar-sus-exportaciones-a-la-india>
- Embajada de India en Argentina (12 de octubre de 2021). *Flexibilización de visas y restricciones de viaje para turistas extranjeros*, Comunicado de prensa. Recuperado de https://www.indembarg.gov.in/alert_detail_ol/?alertid=228
- Embajada de India en Argentina (15 de abril de 2021). *Restauración de la visa electrónica (e-Visa) en subcategorías distintas a la visa de turista electrónico*, Comunicado de prensa. Recuperado de https://www.indembarg.gov.in/news_detail_ol/?newsid=221

- Embajada de India en Argentina (20 de octubre de 2020). *Tercera reunión del Comité Comercial Conjunto India-Argentina*. Recuperado de https://www.indembarg.gov.in/news_letter_detail_ol/?id=11
- Embajada de India en Argentina (2014). *Relaciones entre India y Argentina*. Recuperado de http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Argentina_Dec_2014_ES__1_.pdf
- Embajada de India en Argentina (2020). *Agreements and MOUs between India and Argentina, Uruguay, Paraguay*. Recuperado de <https://www.indembarg.gov.in/docs/1602183942India%20Agreements%20&%20MOUs.pdf>
- Embajada de India en Argentina, Consejo Empresarial India-Argentina (IABC) (2020). Recuperado de https://www.indembarg.gov.in/page_ol/india-argentina-business-council-iabc/
- Embajada India en Argentina (2014). *Relaciones entre India y Argentina*. Recuperado de http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Argentina_Dec_2014_ES__1_.pdf
- Encuentro virtual Santa Fe mira a Asia (24 de junio de 2021). Programa de Desarrollo de Mercados Estratégicos, Gobierno de Santa Fe.
- Ercegovich, C. (27 de agosto de 2021). De la India a la Argentina: un nuevo café de especialidad quiere sumarse a la oferta gourmet, *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/gourmet/india-argentina-nuevo-cafe-especialidad-quiere-sumarse-oferta-gourmet_0_mgEaRox5F.html
- France24 (19 de febrero de 2019). Mauricio Macri en India, un viaje para afianzar a un potente aliado comercial. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20190219-india-argentina-acuerdos-bilaterales-comercio>
- Giaccaglia, C. (2011). *Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría. El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)* (tesis doctoral), Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Giaccaglia, C. (2016). El gobierno de Narendra Modi en India: distintos métodos, iguales metas, *revista Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)*, Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, (124), pp. 3-25.
- Giaccaglia, C. (2020). El gobierno de Mauricio Macri: ¿Occidente o emergentes? Una lectura a “destiempo” de las dinámicas internacionales del siglo XXI. En E. Iglesias y J. B. Lucca (comps.) *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (pp. 125-143), Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Haro Sly, M. J. (2019). India-Argentina science and technology cooperation: a case of utilisation of biomass as a source of energy. (RIS, Ed.) *Development Cooperation Review*, 2(4), pp. 18-26.
- INDECCOMEX(2021) <https://comex.indec.gob.ar>
- India in Argentina [@Indembarg]. (2 de septiembre de 2021). SecAlokTandon y altos funcionarios de @MinesMinIndia junto a Emb @dineshbhatia se reunieron con Min @KulfasM en @produccion_arg y conversaron sobre cooperación entre India y Arg en sector minero. Además de tecnologías emergentes y programa de vehículos eléctricos de India [Tweet]. Twitter.<https://twitter.com/Indembarg>
- Infobae (19 de febrero de 2019). Mauricio Macri cerró su gira por la India con elogios, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/02/19/mauricio-macri-cerro-su-gira-por-la-india-con-elogios-y-una-invitacion-a-los-empresarios-locales-vemos-en-ustedes-a-los-socios-del-futuro/>
- Infobae (12 de junio de 2021). Las vacunas CanSino y Covaxin que gestionó Axel Kicillof se esperan para fines de este año y 2022: los detalles de la negociación, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2021/06/12/las-vacunas-cansino-y-covaxin-que-gestiona-axel-kicillof-se-esperan-para-fines-de-este-ano-y-2022-los-detalles-de-la-negociacion/>
- Informe IRI (2020). Breve informe sobre las relaciones India-Argentina, provincia de Buenos Aires. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata. Recuperado de <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/06/informe-India-Argentina-videoconf-junio.pdf>
- Kukso, F. (2021). La diplomacia de las vacunas. El Covid-19 y la reconfiguración del orden mundial, *Le Monde Diplomatique*, Edición 260, pp. 4-5.
- La Nación (14 de octubre de 2009). *Cristina Kirchner en la India: 'Desarrollamos un modelo propio y no nos equivocamos'*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-kirchner-en-la-india-desarrollamos-un-modelo-propio-y-no-nos-equivocamos-nid1186212/>

- La Nación (9 de febrero de 2021). Covishield. El Gobierno autorizó la vacuna contra el coronavirus fabricada en la India, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/salud/covishield-el-ministerio-de-salud-autorizo-la-vacuna-producida-en-la-india-nid09022021/>
- La Política online (18 de febrero de 2019). Macri aspira a cerrar con India el primer acuerdo de libre comercio del nuevo Mercosur. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/117758-macri-aspira-a-cerrar-con-india-el-primer-acuerdo-de-libre-comercio-del-nuevo-mercosur/>
- La Política online (19 de febrero de 2019). Fútbol y arte de vivir en el segundo día de Macri en la India. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/117775-futbol-y-arte-de-vivir-en-el-segundo-dia-de-macri-en-la-india/>
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI, *Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica, (89.2), pp. 125-142, Doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (MRECIC) (2021). Acuerdo sobre Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. Recuperado de <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>
- Ministry of Mines [@MinesMinIndia]. (01 de septiembre de 2021). Secy, Sh Alok Tandon and JS, ShSatendra Singh of @MinesMinIndia joined Amb @dineshbhatia, met Governor @RaulJalil_ok, Senator @LuciaCorpacci&Min Fernanda Avila in #Catamarca to explore opportunities for alliances & investments in mining, mainly critical and strategic minerals [Tweet]. Twitter.<https://twitter.com/MinesMinIndia>
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 123, pp. 3-22.
- Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (2019). El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista. En E. Iglesias y J. B. Lucca (comps.) *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (pp. 373-392), Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Olivera, S. (21 de Noviembre 2017). Espacios de vinculación entre India y Argentina: más allá de los productos primarios, blog Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA-PRESCUR). Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/117775-futbol-y-arte-de-vivir-en-el-segundo-dia-de-macri-en-la-india/>
- Olivera, S. (2 de octubre de 2018). Acuerdo MERCOSUR-India: sus alcances, blog Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA-PRESCUR). Recuperado de <https://geirprecur.wordpress.com/2018/10/02/acuerdo-mercosur-india-sus-alcances/>
- Olivera, S. (27 de abril de 2021). Diplomacia de India en América Latina: ¿qué pasa en Argentina en materia cultural?, blog Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA-PRESCUR). Recuperado de <https://geirprecur.wordpress.com/2021/04/27/diplomacia-de-india-en-america-latina-que-pasa-en-argentina-en-materia-cultural/>
- Oviedo, E. (2016). Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri, *revista Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, Observatorio de la política china, Galicia (España), (19). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/305335786_Estudio_preliminar_de_las_relaciones_argentino-chinas_a_principios_del_gobierno_de_Mauricio_Macri
- Página 12 (29 de abril de 2021). Qué va a pasar con quienes recibieron la primera dosis de la vacuna Covishield. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/338781-que-va-a-pasar-con-quienes-recibieron-la-primer-dosis-de-la-vacuna-covishield>
- Rubiolo, M. F. y Baroni, P. A. (2014). El rol de las economías emergentes en el siglo XXI: el caso de India en América Latina y su vinculación con Argentina, *Revista Temas y Debates*, 18(27), pp. 101-121.
- Russell, R. (2016). U.S.-Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama. En J. Domínguez and R. Fernández de Castro, *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, Second Edition, New York, United States: Routledge (pp. 23).
- Serum Institute of India (2021) <https://www.seruminstitute.com/>
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2016). Macri: en busca de una nueva inserción internacional, *Anuario internacional CIDOB 2016-17*, Barcelona (España). Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>
- Tomás, A. (1 de diciembre de 2018). El Presidente promovió un acuerdo para que India sea sede del G20 en 2022. *Perfil*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-presidente-promovio-un-acuerdo-para-que-india-sea-sede-del-g20-en-2022.phtml>

- Veiras, N. (13 de octubre de 2009). Una visita al gigante emergente, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-133368-2009-10-13.html>
- WTO TRIPS Council (2020). South Africa issues clarion call urging support for TRIPS waiver proposal. Knowledge Ecology International (KEI), Washington.
- Zak, A. (16 de julio de 2014). Cristina ante el BRICS pidió la instauración de un orden financiero global que permita el desarrollo, *Agencia Telam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201407/71300-cristina-fernandez-de-kirchner-reunion-brics-unasur-fortaleza-brasil.html>

ANEXO I (ver en páginas siguientes)

Acuerdos y memorándums de entendimiento (MDEs) entre India y Argentina (desde establecimiento de relaciones diplomáticas a la actualidad)

ANEXO II Cuadro Embajadores de India en Argentina (2007-2022)

Embajadores de India en Argentina	
11/2005 - 09/2007	Pramatesh Rath
10/2007- 05/2012	Rengaraj Viswanathan
07/2012 - 12/2015	Amarendra Khatua
08/2016 - 07/2019	Sanjiv Ranjan
08/2019 - Presente	Dinesh Bhatia

Anexo III: Cuadro Embajadores argentinos en India (2007-2022)

Embajadores argentinos en India	
09/2004 - 08/2013	Ernesto Carlos Álvarez
08/2013 - 03/2017	Raúl Ignacio Guastavino
03//2017 - 03/2018	María Cristina Ueltschi
03/2018 - 12/2020	Daniel Chuburu
12/2020 - Presente	Hugo Javier Gobbi

ANEXO I Acuerdos y memorándums de entendimiento (MDEs) entre India y Argentina (desde establecimiento de relaciones diplomáticas a la actualidad)

Fecha y lugar de firma	Acuerdos/MDEs
18-02-2019 New Delhi	MDE sobre Cooperación en materia de Defensa
18-02-2019 New Delhi	MDE sobre Cooperación en materia de Turismo
18-02-2019 New Delhi	MDE sobre Cooperación y Colaboración entre Prasar Bharti (India) y el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (Argentina)
18-02-2019 New Delhi	MDE entre la Organización Central de Control de Medicamentos (India) y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Argentina)
18-02-2019 New Delhi	MDE sobre Cooperación Antártica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Argentina) y Ministerio de Ciencias de la Tierra (India)
18-02-2019 New Delhi	Plan de trabajo de Cooperación entre el Ministerio de Agricultura (India) y el Ministerio de Producción y Trabajo (Argentina) (en el marco de MED de 2010)
18-02-2019 New Delhi	Plan de trabajo para 2019-21 entre el Consejo de Investigación Agrícola (India) y la Secretaría de Agroindustria (Argentina) (dentro marco del MED de 2009)
18-02-2019 New Delhi	Declaración Conjunta de Intenciones sobre Cooperación en Tecnología de la Información y de la Comunicación y Electrónica entre el Ministerio de Electrónica y de Tecnología de la Información (India) y la Secretaría de Modernización (Argentina)
18-02-2019 New Delhi	MED entre el Centro Global de Asociación de Energía Nuclear (India) y la Secretaría de Energía (Argentina)
18-02-2019 New Delhi	Acuerdo sobre el establecimiento del Centro India- Argentina de Excelencia en Tecnología de la Información
2016 Kolkata	MED sobre el establecimiento de una Cátedra sobre Ayurveda entre el Consejo Central de Investigación en Ciencias Ayurvédicas, el Ministerio de AYUSH y la Fundación de Salud Ayurveda Prema
26-08-2016 Buenos Aires	MED sobre Cooperación en materia de Investigación y Educación en Medicina Homeopática entre AYUSH y la Universidad de Maimónides
02-10-2013 Buenos Aires	Programa de Cooperación en Ciencia y Tecnología
21-11-2011 Buenos Aires	Acuerdo sobre Intercambio de Información y Asistencia en cuestiones fiscales
26-04-2011 New Delhi	Acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua en materia aduanera
04-10-2010 Buenos Aires	Acuerdo sobre ocupación lucrativa para la familia de los miembros de una Misión Diplomática u Oficina Consular
23-09-2010 Vienna	Acuerdo sobre Cooperación en materia de los usos pacíficos de la energía nuclear
11-09-2010 Buenos Aires	MED para la cooperación en agricultura y sectores afines

14-10-2009 New Delhi	Acuerdo Marco de Cooperación sobre los usos pacíficos del espacio exterior
14-10-2009 New Delhi	MED entre el Servicio Geológico de la India y el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)
14-10-2009 New Delhi	MED sobre Cooperación Deportiva
14-10-2009 New Delhi	MED sobre Promoción comercial y transferencia de tecnología
14-10-2009 New Delhi	Acuerdo de Cooperación entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el Consejo de Investigación científica e industrial de la India (CSIR)
14-10-2009 New Delhi	Acuerdo para proporcionar visas de negocios de múltiple entrada de 5 años gratuitas
02-04-2009	MED entre el Consejo Indio de Asuntos Exteriores (ICWA) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)
05-07-2006 New Delhi	MED sobre Cooperación Antártica
05-07-2006 New Delhi	MED para la Cooperación en Investigación Agrícola
30-08-2000 Buenos Aires	Acuerdo entre el Instituto Del Servicio Exterior de la India y el Instituto Del Servicio Exterior de la Nación Argentina
31-03-1994	Acuerdo de Exención de Visas para Titulares de pasaportes diplomáticos y oficiales
20-09-1993	Acuerdo para proporcionar visas de negocios de múltiple entrada de 3 años gratuitas
20-09-1993 Buenos Aires	MED sobre consultas con el Ministerio de Relaciones Exteriores
24-01-1985 New Delhi	Acuerdo sobre Cooperación Científica y Técnica
24-01-1985 New Delhi	Acuerdo sobre Cooperación Económica y establecimiento de un Mecanismo de Consulta conjunta
28-07-1981 Buenos Aires	Acuerdo de Comercio y establecimiento de un Comité Conjunto de Comercio
28-05-1974 Buenos Aires	Acuerdo sobre la utilización de Energía Atómica
28-05-1974 Buenos Aires	Acuerdo de Cultura
01-10-1968	Acuerdo de exención de tarifa para Visas turistas y de tránsito

Capítulo 10

La política exterior argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región

Rubén Paredes Rodríguez

La política exterior argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región

Rubén Paredes Rodríguez

El segundo mandato de Cristina Fernández distó mucho del primer gobierno del Frente para la Victoria (FPV) inaugurado en 2003. Sin más, atrás quedaban los superávits gemelos, el crecimiento económico a 'tasas chinas', la mejora de los indicadores sociales, el control de la inflación y un contexto internacional favorable de los precios internacionales de los *commodities* para el país.

Si bien el discurso político oficial aludía a la 'década ganada' y a la idea de que no había sido 'magia', apelando a los aciertos de una gestión gubernamental basada en un 'Estado presente', el país se alejaba del otrora modelo de desarrollo de *matriz productiva diversificada con inclusión social*. La crisis de los *holdouts*, las reservas negativas en el Banco Central, la pérdida de la soberanía energética, la intervención sobre las estadísticas nacionales, la magnitud y discrecionalidad de los subsidios en diferentes áreas, el cepo a la compra de dólares para tenencia personal y para los sectores productivos, las denuncias de corrupción pública y privada, el deterioro del tejido social, los hechos de inseguridad y la muerte del Fiscal Alberto Nisman -encargado de investigar el atentado de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)- daban cuenta, entre otras cuestiones, no solo de un fin de ciclo en la vida política nacional, sino también de la política exterior implementada en esos años. Por un lado, la crisis argentina -en sus múltiples dimensiones- devenía en el estado normal de situación por el que atravesaría el país independientemente del signo político en el poder. Por el otro, la polarización de la sociedad -conocida coloquialmente como 'la grieta'- sería el reflejo de la falta de consensos, la crispación política y la ausencia de políticas de Estado asertivas en un mundo además complejo.

En ese contexto, y por primera vez en la historia, el mecanismo del *ballotage* introducido en la reforma constitucional de 1994 consagró a la coalición opositora de Cambiemos como la ganadora en la elecciones presidenciales de 2015¹. El gobierno de Mauricio Macri, así como diseñó la campaña en torno a la idea del 'si se puede' cambiar el rumbo, evitó 'dar malas noticias' y hacer alusión a la 'herencia recibida' para cumplir con las consignas genéricas de 'pobreza cero' y 'derrotar el narcotráfico'. La crisis por la que atravesaba el país condujo a su gobierno a centrarse en las cuestiones de naturaleza económicas, apelando al 'gradualismo' en la implementación de las medidas como así también en la necesidad de reorientar la política exterior con la denominada 'vuelta al mundo'.

En esa línea, los temas económicos primaron en la dimensión doméstica e internacional (Tokatlian y Russell, 2017). La unificación de los tipos de cambio poniendo fin al cepo, la reducción a las retenciones agropecuarias, el lanzamiento de un plan de infraestructura y la modernización del Estado con un ministerio específico en el organigrama gubernamental fueron las primeras medidas adoptadas. A ellas le siguieron la implementación de la resolución del órgano de solución de

1. La coalición la conformaban la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica y el PRO.

controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC)², la salida del *default* con los tenedores privados de la deuda, el retorno al mercado financiero y la ley de blanqueo de capitales. Esas medidas se inscribieron en los ocho objetivos que el gobierno se propuso alcanzar: “estabilidad macroeconómica, acuerdo productivo nacional, desarrollo de infraestructura, desarrollo humano sustentable, combate al narcotráfico y mejora de la seguridad, fortalecimiento institucional, modernización del Estado e inserción inteligente en el mundo” (Memoria detallada del estado de la Nación, 2016, p. 13).

Con relación al último punto, la formulación general de la política exterior se diseñó en torno al ‘pragmatismo’ que requería la situación, ponderando la integración comercial al mundo y la atracción de inversiones externas directas, para cimentar un modelo de desarrollo nacional al que se bautizaba de ‘desarrollista’. Para alcanzar dicho objetivo, se creó la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, a cargo de la cancillería, trabajando de manera conjunta con el resto de las carteras económicas.

De ese modo, se privilegió la construcción de “relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con Estados clave, así como participar activamente en organismos internacionales y foros estratégicos” (Memoria detallada del estado de la Nación, 2016, p. 21). Macri se había convertido en el primer mandatario latinoamericano que ponía fin al ciclo de la ‘marea rosa’ (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019), cuestionando a algunos de los gobiernos de la región y, en su defecto, al acercamiento que por afinidad ideológica había mantenido su antecesora Cristina Fernández. La ‘vuelta al mundo’ reflejaba la búsqueda de reinserción que Argentina -por enésima vez- necesitaba lograr con un formato de política exterior a la que se presentaba como prescindente, es decir, sin ideologías. Sin embargo, la *praxis* oficialista supuestamente incontaminada, por diagnóstico erróneo o por falta de sustento explicativo, no tenía en cuenta que las ideas y creencias permean las iniciativas, las acciones y las políticas públicas incluida la política exterior. Con qué actores se vincula el país, qué temas se ponderan en la agenda internacional y cuál va a ser el posicionamiento externo se encuentra permeado por un mapa cognitivo que subyace en los *policymarkers* independiente de la impronta pragmática de las acciones y de los medios para la consecución del interés nacional.

Así, siguiendo a Garcé y López Burián (2014) la política exterior se constituye en “un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores”, en el que es importante el diagnóstico sobre la realidad que realizan los principales decisores políticos así como también la impronta del propio presidente (p.2). El estilo diplomático presidencialista que Macri le imprimió a su gestión a través de los viajes al exterior, la asistencia y la participación en cumbres, al igual que las visitas oficiales de jefes de Estado y de Gobierno al país, se complementaron con los cursos de acción delineados en base a los objetivos planteados de ‘volver al mundo’ y a hacer de Argentina un país ‘predecible’. La inserción inteligente era pensada en torno a la capacidad de alcanzar el interés nacional, reestableciendo o consolidando los vínculos con los Estados considerados importantes, el compromiso irrestricto con la democracia y la defensa de los derechos humanos, las señales de previsibilidad y seguridad jurídica para la atracción de inversiones junto a la integración comercial al mundo y la participación en foros multilaterales para proyectar una imagen de cambio.

Estas consideraciones preliminares resultan relevantes porque permitirán en el presente trabajo analizar el rol que ocupó el *Middle East and Nord Africa* (MENA por su acrónimo en inglés) en la formulación general de la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri. Lejos

2. A días de la finalización del gobierno kirchnerista, se conoció la resolución de la OMC que instaba a Argentina a dejar sin efecto la aplicación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones (DJAI).

de constituir una región prioritaria, sí se puede afirmar que para el gobierno de Cambiemos determinados temas y actores concitaron un interés particular, manifestándose en un conjunto de líneas de acción en la agenda externa. Por tal motivo, y a los fines metodológicos, el trabajo se ordena en dos partes. En la primera, se aborda la causa AMIA y el 'contragiro' emprendido por Argentina frente a la República Islámica de Irán. En la segunda, se destaca el reaceramiento con Israel -producto de la acción anterior- y la profundización de los vínculos con algunos de los países del Golfo dentro del denominado mundo árabe.

De ese modo, el capítulo forma parte del seguimiento de la Política Exterior Argentina que se realiza en el marco del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR) hacia una de las regiones más convulsas del sistema internacional.

Del giro al contragiro en las relaciones con Irán: la causa AMIA

La causa AMIA, abierta desde 1994, ha devenido con el paso del tiempo en una política de Estado a pesar del giro de 180 grados que realizó Cristina Fernández el 27 de enero de 2013. La firma del Memorándum de Entendimiento con la República Islámica de Irán en Addis Abeba, Etiopía, se constituyó en un punto de inflexión frente a los pedidos de justicia que sostuvieron los presidentes Menem, De la Rúa, Duhalde, Kirchner e inclusive -durante su primer gobierno- Cristina Fernández. Desde entonces, la línea judicial -más allá de las marchas y contramarchas- tuvo como correlato el posicionamiento argentino en distintos ámbitos multilaterales -ONU e INTERPOL- pero también diplomáticos, pidiendo colaboración con la justicia argentina al resto de los miembros de la comunidad internacional frente a la recurrente negativa de Irán, país acusado de haber sido el mentor intelectual y de haber ejecutado-a través del grupo de origen libanés Hezbollah- el atentado que causó la muerte de 85 argentinos.

Al cono de sombras que rodearon el fondo y las formas de la firma del Memorándum se agregó -en el último año de gestión del gobierno del FPV- la muerte, el 18 de enero de 2015, del Fiscal encargado de la Unidad Especial AMIA, Alberto Nisman.³ La noticia conmocionó al país y recorrió el mundo en virtud de que éste estaba a horas de comparecer ante el Congreso de la Nación con la presentación de un informe en el que no solo acusaba de encubrimiento a la presidente sino que también la llamaba a indagatoria estando aún en funciones. Un nuevo capítulo en la causa se abrió signado por nuevos interrogantes y especulaciones acerca de su muerte, como así también de los supuestos móviles que habían llevado al país a cambiar la posición para con Irán.⁴

Por un lado, en marzo de ese año, en pleno fragor de los hechos, la revista brasileña *Veja* publicaba una nota en donde tres de los doce arrepentidos del régimen chavista denunciaban en los Estados Unidos una reunión oficial mantenida en 2007 entre los presidentes Mahmoud Ahmadinejad de la República Islámica de Irán y Hugo Chávez de la República Bolivariana de Venezuela. En consonan-

3. El 14 de enero de 2015, cuatro días antes de su muerte, Nisman había denunciado ante el Juez Ariel Lijo de la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal a la presidente, al canciller Héctor Timerman y otros dirigentes como Luis D'Elía, Fernando Luis Esteche de la organización Quebracho, Jorge Alejandro "Yussuf" Khalil, Andrés "Cuervo" Larroque de la organización La Cámpora, Héctor Yrimia y a un ex agente inorgánico de la SIDE identificado como "Allan Bogado". En ella se los acusaba de participar de un plan de encubrimiento agravado, para dejar sin efectos la vigencia de las alertas rojas que pesaban sobre los funcionarios iraníes.

4. En 2015, en el último discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Cristina Fernández defendió la firma del Memorándum *so pretexto* de que se buscaba llegar a la verdad, coincidiendo además con un clima similar a nivel internacional por la firma del Tratado Comprensivo de Acción Conjunta (JCPOA) o P 5 + 1. En dicha oportunidad, estuvo presente en el recinto la delegación iraní, no así los familiares de las víctimas que como todos los años desde el gobierno de Néstor Kirchner habían acompañado a los mandatarios argentinos. Ello era un claro rechazo a la nueva posición oficial argentina que no sólo tensionó las relaciones con la comunidad judía local sino también con el Estado de Israel.

cia con los argumentos del entonces fiscal, en esa reunión se relataba el pedido del presidente iraní a su par venezolano para que interceda ante Argentina para que suministre tecnología nuclear y el levantamiento de las alertas rojas de INTERPOL que pesaban sobre funcionarios iraníes a cambio del comercio de petróleo que necesitaba argentina (Coutinho, 14 de marzo de 2015).⁵ Por otro lado, se hacía público un cable de la embajada argentina en Teherán en el que Irán -ya en 2008- por medio del encargado de derecho internacional de la cancillería, Esphajani Nejad, consultaba sobre disponibilidad de crear un “comité jurídico mixto”, el cual se lo consideró el antecedente de la “Comisión de la Verdad”, mencionada en el Memorándum de 2013 (La Nación, 31 de mayo de 2017).

Con la asunción de Mauricio Macri a la presidencia el 10 de diciembre de 2015, se esperaba una correspondencia con lo manifestado a lo largo de la campaña electoral. Durante la misma, no solo había criticado los vínculos espurios de Argentina con Venezuela sino también con Irán, mostrándose contrario a sostener la vigencia del Memorándum. Para entonces, el congreso lo había ratificado -mediante un tratamiento exprés 19 días después de su firma- por medio de la ley 26843 dada la mayoría oficialista en ambas cámaras.⁶ Sin embargo, “la Sala I de la Cámara Federal hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por AMIA y DAIA” en la que se declaraba, el 15 de mayo de 2014, la inconstitucionalidad del Memorándum, se solicitaba al gobierno no efectuar ninguna acción en su nombre e instaba al juez de primera instancia a reactivar las ‘alertas rojas’ sobre los funcionarios iraníes requeridos por la justicia argentina (CIJ, 15 de mayo de 2014).

En esa línea, la primera señal interna -pero también externa- de Mauricio Macri fue diferenciarse del gobierno anterior, al instruir al Ministro de Justicia Germán Garabano de no apelar ante la Cámara Federal la mencionada inconstitucionalidad, dejándolo así sin efecto, por haber transcurrido los plazos procesales. En julio de 2016, con motivo del 22 aniversario del atentado a la AMIA, la comunidad judía expresó apoyo al nuevo rumbo o ‘contragiro’ emprendido por el gobierno nacional. A ello se sumó, en una clara recomposición del vínculo, la decisión oficial de hacer efectiva la ‘indemnización excepcional’ a los familiares de las víctimas del atentado, en base a la ley 27139 de 2005, sancionada durante el gobierno de Néstor Kirchner, la cual nunca había sido reglamentada.⁷

En el primer discurso de Macri ante la Asamblea General, Argentina retomó la posición de pedir colaboración y apoyo internacional en el esclarecimiento de los atentados que atravesó el país, condenando el accionar del terrorismo internacional que para ese entonces amenazaba con el *made in ISIS*.⁸ En su alocución sostuvo:

vivimos en un mundo cada vez más violento, donde el extremismo radical amenaza a inocentes. En 1992 y 1994, la Argentina fue víctima del terrorismo internacional, con dos atentados para los que esperamos ayuda internacional para conocer a los culpables. Mi país condena a grupos que promueven el terror. Para detener este fenómeno, la cooperación internacional es indispensable (Casa Rosada, 20 de septiembre de 2016).

Al año siguiente, la Vicepresidente Gabriela Michetti fue quien participó en la 72° sesión de la Asamblea General y sostuvo

5. Teniendo en cuenta el bajo nivel de las relaciones diplomáticas entre Argentina e Irán, Caracas sería el nexo para que a través de la compra de bonos de la deuda ese dinero llegase al país como también de viajes directos de funcionarios venezolanos.

6. Cabe aclarar que según el artículo 6 del Memorándum ambos países debían ratificarlo, sin embargo, el parlamento iraní (Majlis) nunca lo hizo.

7. Esta medida hacía efectivo un reclamo -y un derecho alcanzado por ley- pero dejaba sabor a poco porque el pago se efectuaría con bonos.

8. La declaración sobre la creación del califato sobre parte de los territorios de Siria e Irak redundó además en el accionar terrorista de ISIS sobre países como El Líbano, Turquía, Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

la voluntad de la República Argentina, de enjuiciar a todas las personas que participaron de la financiación, planificación, preparación o comisión de ambos actos terroristas. La continuidad de la investigación del atentado contra la AMIA, exige la comparecencia de los acusados a prestar indagatoria. No queremos pasar otros 20 años sin justicia (Cancillería, 2017).

Por tal motivo, volvió a solicitar apoyo a la comunidad internacional en el pedido de colaboración de la República Islámica de Irán para el esclarecimiento de los atentados.

Mientras se producía el retorno a la posición tradicional argentina en la dimensión internacional, en la dimensión nacional, específicamente en la justicia, la causa AMIA y la investigación del entonces fiscal Nisman se encontraba en un laberinto de acciones judiciales. En primer lugar, el Juez Daniel Rafecas había desestimado en dos oportunidades el pedido del fiscal Gerardo Pollicita de investigar la extensa denuncia de Nisman sin brindarle tratamiento, al igual que lo hicieron los jueces Eduardo Freiler y Jorge Ballesteros de la Sala I de la Cámara Federal, a pedido del fiscal Javier De Luca (vinculado a Justicia Legítima), quien aducía la ausencia de toda medida de prueba. En segundo lugar, el fiscal Germán Moldes de la Cámara Federal buscó que se desarchivase la denuncia al solicitar 49 medidas de prueba y señaló que el atentado de la AMIA había sido un “acto de guerra”. En consecuencia, sostuvo que “toda ayuda para encubrirlo constituía traición a la Patria” según el artículo 214 del código penal (Capiello, 24 de julio de 2016). Finalmente, el 29 de diciembre de 2016, los jueces Ana María Figueroa, Mariano Borinsky y Gustavo Hornos de la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal ordenaron reabrir la denuncia contra Cristina Fernández, y los otros ex funcionarios, por supuesto encubrimiento de los autores del atentado contra la AMIA. Ello significó el apartamiento de Rafecas y de toda la Sala que había desestimado la denuncia, la cual recayó en el juez Claudio Bonadío.

En ese contexto, surgieron declaraciones que fueron tomadas como pruebas para poder explicar el ‘giro’ de Argentina en el frente externo entorno a la causa AMIA. Por un lado, el ex vice canciller Roberto García Moritán en la declaración testimonial ante el juez Bonadío dijo que la postura de la Cancillería “siempre fue de no negociar con Irán” por la participación de cinco ciudadanos de ese país en el atentado contra la AMIA, pero que la ex presidenta Cristina Kirchner “cambió inexplicablemente de posición” accediendo a firmar el Memorándum. Además, aseguró “no tengo la menor duda que el memorándum de entendimiento perseguía la impunidad de los presuntos responsables del atentado a la AMIA, de lo contrario es difícil entender que se haya redactado el punto séptimo” (Infobae, 30 de septiembre de 2016). El referido punto séptimo era el que establecía que ambos países iban a notificar a la Secretaría General de INTERPOL el levantamiento de las alertas rojas, en una redacción que no se condecía con el punto sexto, en el que se mencionaba que solamente entraría en vigencia el acuerdo luego de la ratificación a través de los respectivos órganos legislativos. Por el otro, el ex embajador argentino en Siria, Roberto Ahuad, corroboró ante la justicia la reunión secreta que el ex canciller Timerman mantuvo con su par iraní, Alí Akbar Salehi, en Alepo.⁹ De ese modo, lo publicado por el periodista Pepe Eliashev en el diario Perfil el 26 de marzo del 2011 -y desmentido firmemente por funcionarios del gobierno del FPV- había sido corroborado (Santoro, 22 de agosto de 2017).

Las alertas rojas devinieron en una cuestión de alta sensibilidad en el frente judicial e internacional. La Ministra de Seguridad Patricia Bullrich había descubierto un tecnicismo mediante el cual se

9. En esa reunión participaron los cancilleres de Argentina, Siria e Irán. Además, estuvieron presentes el embajador iraní acreditado ante Damasco y el presidente sirio Bashar al-Assad.

encontraban de facto ‘flexibilizadas’.¹⁰ En INTERPOL existía una nota de ‘advertencia’ remitida por el ex canciller Timerman junto a su par iraní en la que comunicaban al organismo la firma del Memorándum en cumplimiento del punto séptimo, 10 días después de haber sido firmado pero antes que lo ratificara el congreso argentino.¹¹ Ello significaba para la justicia argentina que la denuncia de Nisman estaba en lo cierto acerca del encubrimiento, porque en términos prácticos, permitía la libertad de movimiento de los acusados.¹²

Por la irregularidad, la Cancillería tuvo que pedir explicaciones a Malasia, Singapur, el Líbano y Rusia, países por donde habían estado los iraníes y que no comunicaron a las autoridades argentinas. Por tal motivo, el juez Rodolfo Canicoba Corral renovó las alertas rojas, las cuales fueron transmitidas personalmente al Secretario General Jürgen Stockenen Lyon, a través del canciller Jorge Faurie en agosto de 2017.

En ese orden, el juez Bonadío consideró que estaban todos los elementos probatorios para pedir la detención de Cristina Fernández -quien gozaba de inmunidad parlamentaria-, del ex canciller Timerman¹³ -que se encontraba cursando una enfermedad que le valió gozar de arresto domiciliario-, del ex secretario Legal y Técnico Carlos Zanini, Luis D’Elía y del líder de la agrupación Quebracho Fernando Esteche que sí se hicieron efectivas. A pesar de las fuertes críticas al juez, y de aducir la defensa de los ex funcionarios argentinos que el Memorándum nunca entró en vigencia -además de haber sido declarado inconstitucional- el 12 de diciembre de 2017 se hizo pública la carta enviada por Teherán en la que se refutaban los mencionados argumentos.

La misiva del canciller iraní Mohammad Javad Zarif titulada ‘En el nombre de Dios’, con fecha del 4 de noviembre, fue recibida por la embajada argentina en Irán. En ella se reconocía que el Memorándum se firmó para “esclarecer las verdades del caso”, que el mismo se puso efectivamente en vigencia, y que ambas partes, siguiendo el punto séptimo, “solicitaron a Interpol poner fin a las obligaciones de esa institución con respecto a la causa AMIA” (Infobae, 12 de diciembre de 2017). Para Irán, en otras palabras, significaba que las alertas ya no estaban vigentes. La respuesta argentina se hizo por medio del canciller Faurie al encargado de negocios de Irán en Buenos Aires, Mohammad Farhad Koleini. En esa carta se expresaba que el Memorándum no estaba vigente, que además había sido declarado inconstitucional por decisión del gobierno de Macri y que, en línea con los manifestado oficialmente en Naciones Unidas, se solicitaba la colaboración con las autoridades argentinas.

Esta postura se mantuvo en la 73° y 74° apertura de sesiones de la Asamblea General. En 2018, Argentina volvió a condenar el terrorismo internacional, pidiendo que todos los involucrados en los atentados cometidos en el país “se presenten ante tribunales argentinos, sean interrogados y, eventualmente, condenados”.¹⁴ Asimismo, se solicitó a los países amigos de Argentina “que nos acompañen evitando recibir o cobijar -bajo inmunidad diplomática- a cualquiera de los imputados, respecto de los cuales pesan solicitudes de captura internacional y se han emitido cédulas rojas de Interpol” (Casa Rosada, 28 de septiembre de 2018). En la última participación de Macri en

10. Las alertas rojas eran para la detención de 5 de los acusados: Ahmah Vahidi, ex ministro de Defensa y ex jefe de la fuerza Al Quds; Moshen Rabbani, ex consejero cultural de la embajada iraní; Ali Fallahijan, ex ministro de Inteligencia; Mohsen Rezaei ex jefe de la Guardia Revolucionaria y candidato a presidente; y el ex secretario de la embajada en Buenos Aires, Ahmad Reza Asghari.

11. La advertencia decía lo siguiente: “la secretaría general de Interpol ha sido informada respecto de que el 27-01-2013 se firmó un acuerdo entre Argentina e Irán sobre el atentado terrorista a la AMIA en 1994 en relación con la presente notificación con el fin de resolver esta cuestión por la vía diplomática” (Santoro, 7 de septiembre de 2017).

12. La Cámara Federal de Buenos Aires de segunda instancia, siguiendo los informes de los peritos de parte y de Gendarmería, determinó el 1 de junio de 2018 que el Fiscal Alberto Nisman fue asesinado de un disparo en la cabeza.

13. El 30 de diciembre de 2018 el ex canciller falleció mientras cumplía con el arresto domiciliario.

14. En dicha oportunidad, el presidente recordó a los cinco argentinos que perdieron la vida en el atentado perpetrado por ISIS en New York.

la apertura de la Asamblea General del año 2019 se produjo una novedad en el reclamo por la causa AMIA. En virtud de cumplirse el vigésimo quinto aniversario de lo ocurrido en el país, llamó por su nombre a los denominados autores materiales¹⁵ y anunció la creación de “un registro para agilizar el congelamiento de activos sospechados de estar vinculados a terroristas”, permitiendo que “la Unidad de Información Financiera Argentina disponga el congelamiento de activos a personas y entidades de Hezbollah” (Casa Rosada, 25 de septiembre de 2019).¹⁶

De ese modo, Argentina adhirió a la postura oficial de Estados Unidos, de Israel como también de los países del Golfo de denunciar como terrorista a la organización shiíta que opera e integra el gobierno de El Líbano y se encuentra extendida por América Latina.

Israel y el Golfo como prioridades en el MENA

Tal cual se mencionó *ut supra*, determinados temas y actores vinculados a la región del MENA adquirieron un mayor peso específico en la formulación general de la Política Exterior Argentina. Así como la causa AMIA condujo a Argentina a emprender un ‘contragiro’ en su vinculación con Irán -adoptando una postura firme de condena y lucha contra toda forma de terrorismo-se priorizaron a algunos países con el objetivo de estrechar las relaciones con la región.

Las visitas de Jefes de Estado y de Gobierno al país como así también los viajes oficiales realizados no solo por el presidente Macri sino también por la Vicepresidente Michetti, marcaron las prioridades y las líneas de acción, en el marco de lo que en reiteradas oportunidades denominaron una ‘inserción inteligente’. Para alcanzar dicho objetivo, se planteó un

rol constructivo para enfrentar juntos los desafíos globales; apostando por la búsqueda de consensos y la acción colectiva; actuando con la convicción de que el mundo es mucho más una oportunidad que una amenaza; y dedicado a construir confianza internacional, diversificar socios, ampliar espacios de cooperación y buscar ámbitos en donde la Argentina pueda desempeñar un papel relevante (Casa Rosada, 25 de septiembre de 2019).

En esa dirección, durante la gestión de Cambiemos se recompuso el vínculo con Israel¹⁷ y se eligieron a algunos países del Golfo Árabe como los denominados ‘socios estratégicos’ en el mundo árabe.

En primer lugar, el acercamiento con Israel respondió a la visión que Macri personalmente tenía del país, la cual se cimentó mucho antes de ser presidente. Cuando era jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, realizó dos visitas oficiales, y desde entonces sostuvo que Israel era “un claro ejemplo de una sociedad integrada” (Mercado, 2017). El 18 de junio de 2014, en el encuentro mundial de alcaldes organizado en Tel Aviv, mantuvo un encuentro privado con el Primer Ministro Benjamín Netanyahu el que le expresó su desacuerdo con la firma del Memorándum de Entendimiento. Recién en enero de 2016, en el *World Economic Forum* de Davos se volvieron a encontrar, y en esa

15. Con la creación de Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a actos de terrorismo y su financiamiento (RePET) se incluyó a Hezbollah, en virtud de que en el registro internacional de Naciones Unidas no figuraba.

16. Cabe mencionar que en 2018 un ex miembro de la organización islamista, Ibrahim Yasim, devino en colaborador del ejército israelí y denunció al maldad Mugniyah-asesinado en Damasco- como el Jefe de Hezbollah en Argentina.

17. La decisión de Cristina Fernández de reconocer a Palestina como Estado en 2010, la elevación del estatus de oficina de representación a misión diplomática ante la Autoridad Nacional Palestina, sumada la firma del Memorándum deterioraron las relaciones bilaterales entre Argentina e Israel.

oportunidad, su par israelí le prometió una visita oficial a Argentina. Para ese entonces, como se mencionó en el apartado anterior, una de las primeras acciones de gobierno había sido no apelar la declaración de inconstitucionalidad, decisión que fue bienvenida por la comunidad judía local y por Israel.¹⁸

La gira de Netanyahu -que también comprendió a Colombia y México- fue considerada histórica. Hasta ese momento ningún primer ministro israelí en funciones había visitado oficialmente Argentina. Finalmente, el 12 y 13 de septiembre en medio de un dispositivo de máxima seguridad, arribó la delegación integrada por funcionarios y empresarios israelíes.¹⁹

Para Argentina, el éxito de ésta dependía también de la seguridad en virtud de que iba a servir de ejemplo para los futuros encuentros multilaterales programados, a saber: la Cumbre del G20 y la Conferencia Ministerial de la OMC. Para Netanyahu, la visita servía para descomprimir el escenario político israelí frente a las acusaciones de corrupción, pero también para acercarse a Latinoamérica que había adoptado una postura crítica hacia el Estado hebreo en la primera década del siglo XXI.

La lectura que hacía el gobierno argentino era optimista porque durante el 2016 la balanza comercial había sido positiva -aunque exigua- de 196 millones de dólares (Chabay, 12 de septiembre de 2017). Sin embargo, la cancillería consideraba que ese número podía triplicarse en el mediano plazo si se aprovechaba el Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR e Israel, negociando la eliminación de las barreras técnicas y sanitarias.²⁰ De ese modo, Argentina buscaba diversificar la oferta exportadora con las exportaciones de alimentos procesados y servicios tecnológicos junto a la generación de condiciones para la atracción de Inversión Externa Directa (IED). En ese marco, se firmó un Memorando de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) entre la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y el Instituto Israelí de Exportación y Cooperación Internacional (IEICI). Además, se suscribieron convenios específicos en las áreas de seguridad pública, ciberseguridad y cooperación aduanera, entre otros.

En el encuentro oficial en la Casa Rosada, ambos mandatarios hicieron gala del vínculo y condenaron el terrorismo internacional. Sin embargo, Netanyahu -fiel a su estilo de halcón- tuvo palabras fuertes para con Irán cuando planteó:

Esta es el alba de una nueva era. Quiero valorar el compromiso del presidente Macri para saber qué sucedió en los atentados de la AMIA y la embajada israelí. Sabemos que los culpables fueron Hezbollah e Irán. Irán sigue financiando un terrorismo que ataca a todos, en París, en Londres, en Barcelona. A nosotros nos preocupa que Irán pueda tener armas nucleares, debería preocupar a todo el mundo (Cué, 12 de septiembre de 2017).²¹

La buena relación continuó con el viaje de la Vicepresidenta a Israel a principios de 2018 a los fines de detectar las oportunidades y los obstáculos para el comercio y la inversión en Argentina. Con una nutrida agenda oficial, se reunió con el presidente Reuven Rivlin, con las autoridades del IEICI y con los 100 empresarios más importantes de Israel. La coordinación operativa del viaje estuvo a

18. Con motivo de cumplirse el 25 aniversario del atentado a la Embajada, Netanyahu le agradeció a Macri su compromiso de condenar el terrorismo y de recibir a los familiares de las víctimas.

19. La agenda 48 horas de Netanyahu comprendió la visita a la AMIA y DAIA como así también a la Plaza Seca en conmemoración a las víctimas de los atentados.

20. La oferta exportadora argentina se ha centrado en carnes, cereales, pescados, y aceites. Mientras que la oferta exportadora israelí se compone de bienes y servicios tecnológicos para las áreas de riego, agro-industria y seguridad.

21. Cabe aclarar que a los pocos días llegó la respuesta iraní a través de una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores en la que condenaba los ataques cometidos en Argentina. También plateaba que las acusaciones de Netanyahu carecían de fundamento y valor por ser “parte de los complotos contra Irán del régimen sionista y de la mafia del poder en Argentina que tratan de ayudar a los verdaderos responsables a escapar del castigo” (Clarín, 14 de septiembre de 2017).

cargo de Pablo Tarantino, jefe de asesores de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, encargado de presentar las medidas de desregulación económica argentina para la atracción de IED.²²

En una entrevista el entonces embajador argentino en Israel, Mariano Caucino, sostuvo que “la relación entre Argentina e Israel se encuentra en uno de los mejores momentos de su historia”. Asimismo, destacó que a pedido del presidente Macri y del canciller Faurie, la meta de la política exterior es que sea “una herramienta para la inserción de la Argentina en el mundo, con el objeto de mejorar la vida de los argentinos” (Gilardi, 20 de marzo de 2018). Pero, no se puede perder de vista que por la naturaleza intrínsecamente convulsa de la región del MENA, los países pueden quedar presos de una trama de intereses en la que se requiere de una alta ingeniería de equilibrios diplomáticos.

Por eso, más allá de la buena sintonía bilateral y de la formulación general de la política exterior, las líneas de acción diplomática trazadas oscilaron entre el acompañamiento hacia Israel por medio de la ‘abstención’ en algunas instancias multilaterales, y la ‘equidistancia’ para con el conflicto palestino-israelí. Por un lado, Argentina se abstuvo de respaldar en la UNESCO un texto sobre Palestina y su relación histórica con Jerusalén en octubre de 2016;²³ lo mismo hizo en la votación que convirtió a Palestina en miembro de INTERPOL en septiembre de 2017 y respecto a la resolución de la Asamblea General que instaba a Estados Unidos a revertir la decisión de trasladar su embajada a Jerusalén en diciembre del mismo año.²⁴

Por el otro, el Representante Alterno Permanente ante el Consejo de Seguridad, Mateo Estrémé, reiteró la preocupación argentina

por el persistente y continuo crecimiento de los asentamientos ilegales israelíes en los territorios palestinos ocupados y exhorta a cesar su expansión, tal como lo ha establecido la Resolución 2334 (2016). Los asentamientos obstaculizan la paz, y debilitan la perspectiva de una solución de dos Estados, promoviendo de ese modo la perpetuación de un status quo insostenible (Cancillería, 17 de enero de 2017).

Luego, en el comunicado oficial 564/17 el gobierno consideró “oportuno recordar su posición en favor de una solución de dos Estados conviviendo pacíficamente, en forma respetuosa, reconociendo las fronteras de 1967 y el estatus especial de Jerusalén de acuerdo a sucesivas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (Información para la Prensa, 6 de diciembre de 2017). De ese modo, Argentina retornaba al camino tradicional de la ‘equidistancia’ según los parámetros de las resoluciones Naciones Unidas, desmarcándose del posicionamiento pro palestino que el otrora gobierno del FPV mantuvo.²⁵

En segundo lugar, durante el gobierno de Cambiemos se buscó dar prioridad dentro del mundo árabe a los países ‘ricos’ del Golfo, dejando atrás las antiguas capitales como Bagdad, El Cairo y Da-

22. Un logro inmediato del viaje fue la extensión del plazo de 45 a 85 días para la carne congelada argentina con certificación de calidad ‘kosher’ que exporta Argentina y que beneficia a la industria frigorífica nacional.

23. Esto significó un cambio con respecto a los 12 años del gobierno kirchnerista donde Argentina votaba a favor.

24. En esa última votación, 128 países lo hicieron a favor, 9 en contra y 35 se abstuvieron, entre ellos Argentina.

25. Otro signo de la ‘equidistancia’ fue el llamado a la reanudación del proceso de paz para alcanzar una solución justa y duradera en el contexto de la Operación Amanecer emprendida por Israel sobre Gaza en 2018.

masco que supieron concitar el mayor interés internacional.²⁶ Resulta importante aclarar que dicha decisión no ha sido una exclusividad argentina como tampoco se inició durante la gestión de Macri. En la traslación del eje de poder hacia Asia, existe un interés acerca del papel económico-diplomático que desempeñan las petro-monarquías y que oportunamente el gobierno del FPV detectó a la hora de vincularse con el Medio Oriente. Ello quedó demostrado con la apertura de las misiones diplomáticas en Emiratos Árabes Unidos (EAU) y en Qatar en 2009 y 2011 respectivamente.

Sin embargo, durante el gobierno de Cambiemos la diplomacia presidencialista coadyuvó a emprender acciones concretas con el fin de conquistar nuevos mercados y profundizar los vínculos con los que se denominarían 'socios estratégicos'. La preferencia por un relacionamiento diplomático tradicional fue en detrimento del interregionalismo bilateral en el marco del Foro América del Sur-Países Árabes (ASPA) que estuvo vigente entre 2005 y 2015. Los cambios que atravesaron ambas regiones, sumado a la elección de la República Bolivariana de Venezuela como sede del encuentro interregional programado para 2018, no solo coincidió con la fractura de UNASUR sino también a su práctica extinción como mecanismo de concertación y cooperación internacional (Paredes Rodríguez, 2019).²⁷

Por segunda vez, en 42 años de establecidas las relaciones diplomáticas, el 28 de julio de 2016 arribó en una visita oficial el emir de Qatar, Sheik Taminbin Hamad Al Thani junto con una nutrida delegación -que incluía a sus tres esposas, hijos, funcionarios y los CEO's de *Qatar Investment Authority* (QIA) y *Qatar Petroleum*-.²⁸ Ambos mandatarios sostuvieron un encuentro cordial en el que acordaron avanzar en la profundización de las relaciones económicas-comerciales y negociar un convenio de inversiones para evitar la doble imposición. Con motivo de la Cumbre del G-20 en China, Macri realizó una escala en Qatar retribuyendo la invitación recibida en Buenos Aires. Así, la agenda bilateral daba señales de densidad de cuestiones que continuó con la 'gira árabe' realizada por la Vicepresidente en noviembre de 2016.²⁹

La gira tuvo como primer destino al Reino de Arabia Saudita, coincidiendo con 70 años del establecimiento de relaciones diplomáticas. Acompañada por el viceministro de Hacienda, Pedro Lacoste, el Director General de Relaciones Internacionales del Senado, José Ignacio Ortiz, y personal de Cancillería, Agroindustria y el INVAP, se avanzó en la negociación de convenios sobre doble imposición y protección de las inversiones. En dicha oportunidad, se evaluó la complementación económica entre ambos países y las oportunidades que se abrieron en el marco de la Visión 2030 orientada a la diversificación de la economía saudita para mejorar el intercambio comercial de alimentos, energías renovables y el desarrollo del sector turístico.³⁰ El segundo destino fue Emiratos Árabes Unidos

26. En el caso de Siria, Macri creó -por decreto 1034/2016- un gabinete especial para recibir 3000 refugiados bajo la coordinación de Migraciones y demás ministerios, al agilizar los trámites de visados en el denominado Programa Siria. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. No solo por los pocos que arribaron al país sino por la falta de financiamiento internacional que se intentaba alcanzar con organismos y países. En el caso de Egipto, el gobierno presentó en julio de 2017 como un éxito de 'retorno al mundo' la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio -suscripto en 2010- que estuvo siete años pendiente de aprobación por el Congreso Nacional. De esa manera, Israel y Egipto se convirtieron en los primeros países socios extra regionales del MERCOSUR.

27. Cabe mencionar, que en la última cumbre del Foro ASPA celebrada en Riad durante 2015, los países árabes brindaron un apoyo firme a la Argentina por el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas. En cada encuentro bilateral del presidente y la vice con las máximas autoridades de los países árabes consideraron valioso el apoyo pero ello no redundó en continuar la vía de relacionamiento interregional.

28. La primera visita oficial la realizó el Emir Jeque Hamad Bin Khalifa Al Thani en 2010. La tercera visita la realizó nuevamente el Sheik Taminbin Hamad Al Thani en octubre de 2018.

29. Producto de ese viaje, el subsecretario de Agricultura, Luis Urriza, encabezó una Misión Comercial con el objetivo de presentar a Argentina como un socio comercial estratégico en el abastecimiento de alimentos y confiable para la recepción de IED.

30. La Vicepresidente se reunió con las autoridades máximas sauditas, el Custodio de las Dos Mezquitas Sagradas, el Rey Salman bin Abdulaziz Al-Saud, el Príncipe Heredero, vice primer Ministro y ministro del Interior, Príncipe Mohammad bin Naif bin Abdulaziz Al-Saud, y con el vice Príncipe Heredero, segundo vice primer Ministro y Ministro de Defensa, Príncipe Mohammed bin Salman bin Abdulaziz Al-Saud.

(EUA), donde se reunió con las máximas autoridades políticas del país sumado a los encuentros con empresarios y representantes del principal fondo soberano de inversión *Abu Dhabi Investment Authority* (ADIA). Estos se mostraron interesados en realizar inversiones en infraestructura y en obras viales, luego de firmarse el convenio para evitar la doble imposición.

La gira árabe finalizó en Qatar, donde se firmaron los convenios sobre IED y doble imposición con un *Memorandum Of Understanding* (MOU) entre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de ANSES y el fondo QIA por 1300 millones de dólares para los próximos tres años.³¹ A simple vista el resultado era positivo, pero por la figura jurídica incorporada al acuerdo, se generó en Argentina una denuncia judicial en virtud de que instituía la creación de una *off shore* en el manejo de los fondos, en control del fondo en manos qatarí y una cláusula de confidencialidad que despertaba interrogantes.³²

El buen entendimiento con Qatar continuó con la visita oficial que el emir realizó el 6 y 7 de octubre de 2018. En dicha oportunidad, se firmaron sendos acuerdos en diferentes áreas con el objetivo de profundizar las relaciones bilaterales, especialmente en materia de cooperación económica, investigación, deporte y turismo. En virtud de que el emirato fue elegido como la sede de la copa mundial de fútbol de 2022, se suprimieron los requisitos de visado para los ciudadanos argentinos pero también sobre los nacionales qataríes. En línea con la intención de fortalecer las macro-relaciones se avanzó en la firma de

un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Cultura y Deportes de Qatar y la Secretaría General de Deportes de Argentina para mejorar las posibilidades y oportunidades de cooperación deportiva entre los dos países, utilizando la experiencia argentina en este campo. También fueron testigos de la firma de un memorando de entendimiento sobre la exención de visa para los nacionales de Qatar; y un memorando de entendimiento para la cooperación entre el Ministerio de Municipios y Medio Ambiente de Qatar y el Ministerio de Producción y Trabajo de la República Argentina con el objetivo de establecer consultas y cooperación en los sectores agrícola, ganadero, pesquero y agrícola en interés mutuo de los dos países (Gulf Times, 6 de octubre de 2018).

Con relación a EAU, el estado brasileiro de São Paulo gobernado por Geraldo Alckmin había invitado en noviembre de 2016 a Argentina a participar conjuntamente en la Plataforma de Operaciones emiratí. El objetivo era pelear juntos el ingreso de los mercados en Medio Oriente teniendo en cuenta la importancia como *hub* logístico alcanzado por el país del golfo. Por tal motivo, en la ‘gira asiática’ emprendida en mayo de 2017 con destino final a China, el presidente hizo una escala y no una visita oficial-según la canciller Susana Malcorra- en Dubai, donde se reunió con el primer ministro de EAU, Mohammed Bin Rashid Maktoum. Si bien el tema central fue abrir una ruta aérea que una ambos países -la que finalmente se concretó- Macri declaró en esa oportunidad que la Argentina tiene el potencial de alimentar 400 millones de personas en el mundo, y que, por el cambio de rumbo del país, está en un “nuevo momento político” y propuso relaciones internacionales “inteligentes que generen beneficios mutuos” definiendo a EAU como un “socio estratégico” (Fioritti, 13 de mayo de 2017).

31. La buena sintonía bilateral continuó en mayo de 2017 con la participación del Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Cancillería argentina, Gustavo Zlauvinen en el 17 Foro Internacional de Doha, abogado a la Crisis de lores Refugiados sirios. Y siguió con la decisión de Qatar de levantar el visado para los ciudadanos argentinos en agosto de 2017.

32. Si bien desde 2001 Argentina no firmaba un acuerdo sobre promoción y protección de inversiones, el MOU se daba en un contexto signado por las denuncias de los *Panama Papers* y la sanción de la ley que establecía el régimen de participación público-privada (PPP) para el desarrollo de obras de infraestructuras. El Juez Rafecas desestimó la renuncia dictando el sobreseimiento sobre el presidente, la vice, funcionarios y el ex tenista Gastón Gaudio que participó en la firma del MOU a pedido del emir de Qatar.

En esa dirección, en febrero de 2018, una delegación encabezada por el secretario de Comercio, Miguel Braun, viajó a Dubai e inauguró la Plataforma Exporta Simple, un *hub* de alimentos argentinos en el estratégico puerto de Jafza. Así, se buscaba llegar a 1600 millones de consumidores de productos con certificación *halal* en el mundo islámico, teniendo en cuenta que solo el golfo había representado 800 millones de dólares en 2017.

En ese contexto, donde las acciones emprendidas resultaban auspiciosas, Argentina tuvo que adoptar una posición de ‘equilibrista,’ ya no en el conflicto palestino-israelí, sino entre los países árabes del Golfo. La crisis diplomática desatada entre Qatar por un lado, y Arabia Saudita, EAU, Bahrein y Egipto por el otro, condujo a la canciller Malcorra -días antes de dejar sus funciones- a declarar que “las cuestiones bilaterales (de Argentina y Qatar) van por un carril que no tienen que ver con esa ruptura de la región” (Niebieskikwiat, 5 de junio de 2017). Si bien la crisis se extendió hasta la finalización del gobierno de Cambiemos, Argentina tuvo que hacer gala de una alta ingeniería diplomática, ensayando acciones, como ralentizar los encuentros bilaterales, con el fin de no generar susceptibilidades en una región intrínsecamente convulsa.³³

Conclusiones

Reflexionar sobre el lugar del MENA en la Política Exterior Argentina conduce a hacer las siguientes apreciaciones. A pesar de no ser un área tradicionalmente prioritaria, se puede afirmar que determinados temas y actores adquirieron una gravitación particular durante el gobierno de Mauricio Macri. El establecimiento de líneas de acción estuvo en consonancia con los principios generales de la política exterior, las necesidades por las que atravesaba el país pero también con la impronta de una diplomacia presidencialista.

Así, la ‘vuelta al mundo’ por parte de la nueva gestión buscó dar señales distintas en un tema sensible como la causa AMIA, al revertir el Memorandum firmado en 2013 por el gobierno del FPV. El ‘contragiro’ redundó en la condena del terrorismo en todas sus formas y en el pedido de colaboración en diferentes instancias diplomáticas a los países amigos para que los acusados comparezcan ante la justicia argentina. Pese a ello, han sido una constante las quejas argentinas sobre la falta de cooperación por parte de los países que recibieron en sus respectivos territorios a los iraníes acusados de haber participado en los atentados.

Si bien la cancillería trabajó articuladamente con el poder judicial renovando las ‘alertas rojas’ sobre los ciudadanos iraníes y el poder ejecutivo creó un registro de organizaciones terroristas, llamó la atención que nunca se hayan pedido explicaciones al Líbano, país donde Hezbollah integra oficialmente el gobierno. Ya sea por impericia o por omisión como a determinados intereses que nunca se han dilucidado, esta ha sido una constante -desde que se produjeron los atentados- por parte de todos los gobiernos argentinos. Si bien la organización fue creada por la República Islámica de Irán en 1982, desde 1992 opera con independencia y actúa como un partido más dentro del sistema político libanés. De ese modo, la denominada ‘pista iraní’ se ha orientado siempre en dirección a Teherán sin hacer escala técnica en Beirut, la capital del país de los Cedros.

33. La crisis puso de manifiesto el extendido uso de la ciber tecnología en el MENA, cuando la Agencia de Noticias de Qatar (QNA, por su sigla en inglés) supuestamente publicó una información en la que el emir Sheikh Tamim bin Hamad sostenía que ‘Irán era una potencia regional que no podía ser ignorada’. Junto al pedido de explicaciones formales a las autoridades qataríes, se empleó la red social *Twitter* para desacreditar al gobierno durante semanas. La QNA descubrió con apoyo de los Estados Unidos que se había realizado una operación híbrida -técnicamente denominada *info-ops*- desde servidores que conducían a EAU con el fin de desprestigiar a Doha y someterla a las decisiones del CCG por brindar apoyo internacional a la Hermandad Musulmana en el MENA (Paredes Rodríguez, 2022).

El acercamiento hacia Israel y a algunos de los países del Golfo ha respondido a las necesidades económicas del país con el fin de alcanzar la 'reinserción inteligente', llegando a nuevos mercados se implementaron acciones concretas. Entre ellas se destacaron las visitas oficiales y la firma de convenios específicos en pos de alcanzar el interés nacional, definido en términos de 'mejorar la calidad de vida de los argentinos'.

Las macro-relaciones alcanzaron así un renovado impulso lo que posibilitó avanzar sobre las micro relaciones atendiendo a las oportunidades de negocios, inversiones y complementariedad económica. Sin embargo, no se puede desconocer que las máximas autoridades políticas debieron ajustarlas posiciones hacia una tradicional 'equidistancia' o un 'equilibrio' en cuestiones inherentes a la región convulsa del MENA. Por ejemplo en lo que respecta a la crisis diplomática del CCG desatada en 2017, Argentina evitó la intromisión y buscó que las relaciones bilaterales sigan su desarrollo sin desconocer las tensiones entre los propios países árabes. De ese modo, Qatar era un socio estratégico en el suministro de gas licuado para Argentina como así también los EAU eran puerta de entrada para los productos nacionales en la región.

En otras palabras, el privilegiar temas y actores en la agenda externa para con la región del Medio Oriente podía resultar muy auspicioso para el país. Pero, la continuidad de las acciones estaba condicionada por una realidad que era la permanencia en el tiempo del gobierno de Cambiemos signado por un contexto de crisis.

Referencias bibliográficas

- Cancillería (2017). Discurso de la Vicepresidente de la Nación Gabriela Michetti en la 72° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/discurso-de-la-vicepresidente-de-la-naci%C3%B3n-sra-gabriela-michetti-en-la-72a-asamblea-general-de-las>
- Cancillería, (2017). Debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la Situación de Medio Oriente, incluida la cuestión palestina. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-sobre-la-situaci%C3%B3n-en-el-medio-oriente-incluida-la-c>
- Capiello, H. (2016). Avanza un plan para reabrir la denuncia de Nisman contra Cristina. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-un-plan-para-reabrir-la-denuncia-de-nisman-contr-cristina-nid1921353/>
- Casa Rosada (2016). Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>
- Casa Rosada (2018). Palabras de Mauricio Macri ante la 73° Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/destacados/mauricio-macri-ante-la-73deg-asamblea-general-de-naciones-unidas>
- Casa Rosada (2019). Mensaje del presidente Mauricio Macri en la 74° Sesión de la Asamblea General de la ONU. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46315-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-74-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>
- Centro de Información Judicial (2014). La Cámara Federal declaró la inconstitucionalidad del Memorándum con Irán. Recuperado de: <https://www.cij.gov.ar/nota-13397-La-C-mara-Federal-declar--la-inconstitucionalidad-del-Memorandum-con-Ir-n-.html>
- Chabay, E. (2017). Macri y Netanyahu relanzan la relación para duplicar el intercambio comercial. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/Macri-y-Netanyahu-relanzan-la-relacion-para-duplicar-el-intercambio-comercial-20170912-0033.html>
- Coutinho, L. (2015). Chavistas confirmam conspiração denunciada por Nisman. *Veja*. Recuperado de: <https://veja.abril.com.br/mundo/chavistas-confirmam-conspiracao-denunciada-por-nisman/>

- Cué, C. (2017). Irán le respondió a Benjamín Netanyahu por la acusación de los atentados de la AMIA y la Embajada. *El País*. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2017/09/12/argentina/1505242479_598610.html
- Fioritti, S. (2017.) Macri se reunió con empresarios árabes en Dubai: les propuso ser “socios estratégicos”. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/macri-reunio-empresarios-arabes-dubai_O_H1OoavVe-.html
- Garcé, A. y LópezBurián, C. (2014). La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política. Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA 23, Buenos Aires, Argentina, pp. 1-21.https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=E02XFCcAAAAJ&citation_for_view=E02XFCcAAAAJ:nb7KWlujOQ8C
- Gilardi, N.(2018). “La relación entre Argentina e Israel está en uno de los mejores momentos de la historia”. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/03/20/mariano-caucino-la-relacion-entre-argentina-e-israel-es-ta-en-uno-de-los-mejores-momentos-de-la-historia/>
- Gulf Times (2018). “Qatar and Argentina vow to consolidate relations”. *Gulf Times*. Recuperado de: https://www.gulf-times.com/story/608434/Qatar-and-Arentina-vow-to-consolidate-relations#section_178
- Infobae (2016). Un ex vicecanciller kirchnerista declaró ante la Justicia que el memorando con Irán “perseguía la impunidad”. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2016/09/30/un-ex-vicecanciller-kirchnerista-declaro-ante-la-justicia-que-el-memorando-con-iran-perseguia-la-impunidad/>
- Información para la Prensa (2017), Estatuto de la ciudad de Jerusalén. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/estatuto-de-la-ciudad-de-jerusalen>
- La Nación (2016).Ante la ONU, Mauricio Macri reiteró el “llamado al diálogo” con el Reino Unido por Malvinas. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-primera-vez-en-la-onu-nid1939576/>
- La Nación (2017). Irán había propuesto un memorándum en 2008. *La Nación*.Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/iran-habia-propuesto-un-memorandum-en-2008-nid2028975/>
- Lorenzini, M.E. y 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*, 39 (3), pp. 435-457.
- Memoria detallada del estado de la Nación, (2016). Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación, Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf>
- Mercado, S. (2016). Macri y Netanyahu, una relación profunda entre dos líderes que se admiran. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/09/10/macri-y-netanyahu-una-relacion-profunda-entre-dos-lideres-que-se-admiran/>
- Niebieskikwiat, N. (2017). El Gobierno de Macri toma distancia de la decisión contra Qatar.*Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/gobierno-macri-toma-distancia-decision-qatar_O_rk4XmrQzZ.html
- Paredes Rodríguez, R. (2021).Fuerzas profundas y nuevos conflictos en la post Primavera árabe. *Cuadernos de Política Exterior Argentina(Nueva Época)*, 134, diciembre 2021, pp. 75-91.
- Paredes Rodríguez, R. (2019).Los límites del interregionalismo bilateral: el ciclo de las cumbres ASPA, del Foro América del Sur – Países Árabes (2005-2018), en Zooms sudamericanos : agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI / María Elena Lorenzini ... [et al.] ; editado por María Elena Lorenzini ; Natalia Ceppi.1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Santoro, D. (2016). Confirmaron la negociación secreta de Timerman con su par iraní por la AMIA. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/confirmaron-negociacion-secreta-timerman-par-irani-amia_O_ByPYSQcuZ.html
- Santoro, D. (2017). Pacto con Irán: con nuevas pruebas piden la indagatoria de Cristina por encubrimiento. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/pacto-iran-nuevas-pruebas-piden-indagatoria-cristina_O_HkLOFICYZ.html
- Tokatlian, J.G.y Russell, R.(2017). «Macri: en busca de una nueva inserción internacional». *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 216-222.Recuperado de: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>

Capítulo 11

Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: de la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales

Ornela Fabani

Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: de la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales

Ornela R. Fabani

Introducción

El acercamiento entre Argentina y las monarquías del Golfo -particularmente Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar- cobró ímpetu bajo los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Tal es así que, bajo sus gestiones, se produjeron algunos hitos en lo que respecta a los vínculos con estas naciones. Solo por citar algunos ejemplos, arribaron por primera vez al país el emir y el primer ministro de Qatar. Mientras que Fernández protagonizó la primera visita de un jefe de Estado argentino a EAU. Todavía más, EAU y Qatar abrieron sus embajadas en Argentina y, a posteriori, el país sudamericano inauguró la suya en Qatar. En esta misma dirección, durante los gobiernos del Frente Para la Victoria (FPV) se avanzó en la negociación y la firma de múltiples acuerdos con los Estados del Golfo¹.

Para comprender el porqué del acercamiento a estos socios distantes es necesario señalar que los vínculos político-diplomáticos entre Argentina y EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar se dinamizaron muy particularmente a raíz del interés argentino de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los referidos actores. En este sentido, la profundización de estos lazos puede explicarse en función de ciertos “objetivos estratégicos” de dicha gestión que apuntaron a: “el crecimiento y la diversificación de nuestras ventas al mundo” (Secretaría de Comunicación Pública, 2011), ello en el marco de los grandes ejes de la política comercial externa del FPV que giraron en torno a: diversificar los socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial.

Ahora bien, la victoria electoral del frente Cambiemos en 2015, liderado por Mauricio Macri (2015-2019), supuso una nueva forma de ver el mundo. Esta mirada renovada tuvo impacto sobre la estrategia de inserción internacional del país y trajo aparejados importantes cambios en materia de política exterior en relación al gobierno precedente bajo los mantras de “la reinserción internacional”, “la desideologización de la política exterior”, y la “vinculación inteligente con el mundo”. No obstante, esta mirada renovada a la que se hizo referencia, no hizo mella en el devenir de las relaciones con las monarquías del Golfo. Por el contrario, un elemento central a destacar reside en la continuidad que este gobierno les otorgó a los vínculos con estos actores.

En este caso, como ya se refirió en otro capítulo de esta obra, en 2016 Argentina recibió la visita del ministro de Relaciones Exteriores de EAU, con quien se suscribieron acuerdos en materia comercial y de cooperación energética, así como también del emir de Qatar. Como contrapartida, la vicepresidenta Gabriela Michetti encabezó una gira que la llevó a Arabia Saudita, EAU y Qatar. En tanto, en 2017, arribó a Buenos Aires el príncipe heredero de Abu Dhabi y director de la Abu Dhabi *Investment Authority*. Mientras que, en 2018, regresó al país el Emir de Qatar, apenas meses después

1. Para más información ver: Fabani, O. (2015). Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). *JANUS*, 6 (2), pp. 16-31.

de que *Qatar Petroleum* adquiriese el 30% del capital de las filiales de *Exxon Mobile* en Argentina. A finales de dicho año el Canciller Faurie viajó a Kuwait y Qatar con el objetivo de impulsar un incremento del intercambio comercial bilateral, así como también del flujo de inversiones hacia la Argentina. Luego, en otra visita con un tinte fuertemente comercial, en febrero de 2019, el presidente Macri inició una gira por tres países de Asia que concluyó en EAU. Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, en línea con los gobiernos de Cristina Fernández, el gran objetivo que persiguió la administración Macri a la hora de relacionarse con los actores del Golfo fue promover las relaciones económico-comerciales. Si bien, en este caso, se puso especial énfasis en impulsar el arribo al país de inversiones.

Hecha esta introducción sobre el devenir de las relaciones con las naciones de referencia, la pregunta que guía este trabajo de investigación reside en: ¿cómo evolucionaron los vínculos entre Argentina y las monarquías del Golfo y qué factores explican tanto su retracción como su reactivación entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021? Mientras tanto, el objetivo general del trabajo se funda en analizar la evolución de los vínculos entre Argentina y las monarquías del Golfo, así como también los factores que explican tanto su retracción como su reactivación entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021. Finalmente, la hipótesis guía sostiene que: Los vínculos entre Argentina y las monarquías del Golfo se retrajeron tras el primer trimestre de 2020 y al menos hasta culminado el primer semestre de 2021, fruto del devenir de la pandemia de COVID-19, para reactivarse a partir del segundo semestre de dicho año. Ello en una instancia en la cual, superada la fase más dura de la pandemia, y en un contexto de crisis económica, Argentina apostó por incrementar exportaciones, receptar inversiones e, incluso, por obtener apoyo en un momento en el que se encontraba renegociando su deuda con el FMI.

Ahora bien, teniendo en consideración que esta es una investigación sobre política exterior argentina, debe mencionarse que se concibe a la misma como una política pública que se expresa en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos, calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, siempre con el objetivo de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina, 1988, p.13).

Dicho esto, es necesario mencionar que, a través del tiempo, Medio Oriente no ha ocupado un lugar de relevancia dentro de la agenda de política exterior argentina. Por el contrario, las naciones del Golfo pueden ser referidas como socios no tradicionales, ello en función de que se trata de actores con los cuales históricamente no se han mantenido vínculos sólidos y de primera línea. Sin embargo, estos países también son percibidos por Buenos Aires como socios potenciales, en tanto se trata de mercados que todavía detentan una baja relevancia en lo referente al volumen de las operaciones, no obstante lo cual constituyen importantes oportunidades para los productos de la región (Grosso, Moldovan y Todesca, 2009, p. 6). De allí la búsqueda de sucesivos gobiernos argentinos de acercarse a estas naciones, con las cuales existe amplia complementariedad económica. Actores que, asimismo, disponen de amplios fondos soberanos, y tienen una acuciante necesidad de garantizar su seguridad alimentaria, así como también de profundizar el proceso de diversificación económica que han iniciado hace años.

Ahora bien, no puede dejar de mencionarse que, la pandemia, entendida como la diseminación mundial de una nueva enfermedad (OMS, 2010), y la consiguiente crisis sanitaria que ésta provocó, asociada a un problema de salud, o a una probabilidad de riesgo para la salud, con una incidencia o letalidad mayor de lo normal (Lamata Cotanda, 2006, p.401), actuó como un condicionante de la política exterior que afectó negativamente el vínculo con estos actores, al menos hasta culminado el primer semestre de 2021.

Recién a partir de esa fecha se evidencia una reactivación de estos vínculos, que no sólo responde a gestiones del gobierno nacional, sino también de unidades subnacionales, es decir, de unidades institucionales o niveles del Poder Ejecutivo que forman parte de un Estado nacional, ya sean ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales (Fronzaglia, 2005, p. 44 citado por Calvento, Lorenzo y Herrero 2014, p. 36). Actores cuya acción externa se inscribe en el ámbito de la paradiplomacia. Léase, como acciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros estados incluyendo relaciones con los gobiernos extranjeros (Duchacek, 1984).

Para cerrar este punto, en el siguiente apartado se pretende profundizar en los vínculos entre Argentina y las monarquías del Golfo durante los primeros meses de gobierno de Alberto Fernández. En tanto, el apartado subsiguiente se centra en las iniciativas impulsadas por Buenos Aires con foco en la región de Medio Oriente y en la incipiente recuperación de los contactos con los actores del Golfo entre diciembre de 2020 y septiembre de 2021. A posteriori, se presta atención a la asunción del canciller Cafiero, que coincide con la consolidación de la reactivación de los contactos con el Golfo. Finalmente, el último punto aborda la recepción de financiamiento y los vínculos con actores subnacionales.

Las relaciones con las monarquías del Golfo durante los primeros meses del gobierno de Alberto Fernández (diciembre de 2019-noviembre de 2020)

Alberto Fernández asumió como presidente de los argentinos el 10 de diciembre de 2019, tras las elecciones del mes de octubre, en las cuales el candidato del Frente de Todos se impuso al ex presidente Mauricio Macri, líder del partido Propuesta Republicana (PRO), apoyado por la alianza Juntos por el Cambio.

En lo referente a los lineamientos de política exterior de este gobierno, en su discurso de asunción presidencial Fernández manifestó:

en materia de relaciones internacionales pondremos en marcha una integración plural y global: plural porque la Argentina es tierra de amistad y relaciones maduras con todos los países, global porque esa integración es con el mundo, pero también es con el mundo local. Una Argentina inserta en la globalización pero con raíces en nuestros intereses nacionales. (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019)

A lo que el primer mandatario agregó: “sentimos a América Latina como nuestro hogar común” dando cuenta del lugar que la nueva administración buscaba otorgar a la región dentro del diseño de política exterior (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019).

En términos de los principios rectores de esta política, se sostuvo que Argentina levantaría en alto la defensa de la paz, la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019).

En tanto, un tema recurrente a lo largo del discurso fue la problemática de la deuda externa y cómo afrontarla, convertida en uno de los grandes condicionantes de la política exterior durante el perío-

do de referencia y en uno de los principales desafíos que debería afrontar la economía argentina. Al respecto, el primer mandatario señaló: “La nación está endeudada con un manto de inestabilidad que desecha cualquier posibilidad de desarrollo y que deja al país rehén de los mercados financieros internacionales” (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019). Frente a lo cual manifestó la necesidad de aliviar la carga de la deuda y de volver a desarrollar una economía productiva que permita exportar y generar capacidad de pago. En esa misma dirección mencionó: “Nuestra Cancillería estará concentrada en conquistar nuevos mercados, motorizar exportaciones, generar una activa promoción productiva de inversiones extranjeras” (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019).

Si bien en esta alocución no existe una referencia explícita a la dirección que se le imprimiría a los vínculos con la región de Medio Oriente, un espacio que, se reitera, tradicionalmente no ha ocupado un lugar de primera línea en la agenda de política exterior argentina, desde el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner el acercamiento a los actores del Golfo se ha inscripto en la referida búsqueda de motorizar exportaciones y promover inversiones. Es decir, tanto las gestiones del FPV como la de Cambiemos han traccionado los vínculos político-diplomáticos con las monarquías del Golfo con el fin último de hacer negocios. En este sentido la administración Fernández no se convertirá en una excepción, sino que, por el contrario, en línea de continuidad con los gobiernos precedentes la búsqueda de fortalecer lazos con estos socios distantes se inscribe en la misma dirección.

Dicho esto, tras la llegada al poder de Alberto Fernández las relaciones con los países árabes de referencia se iniciaron de manera positiva. Si bien, como se verá a continuación, con el correr de los días y el avance de la pandemia de COVID-19, las mismas perdieron dinamismo.

En línea con lo expuesto, durante los primeros meses de gestión, estos estados fueron incluidos en un plan exportador que tenía por fin fomentar el ingreso de divisas extranjeras al país². Asimismo, se dio a conocer una inversión de 100 millones de dólares por parte de *Albwardy Investment LLC* (Martin, 2020). Al respecto, si bien este grupo ya poseía en Argentina el *Meliá Iguazu Resort & Spa* y el *Four Season* de Buenos Aires, su plan de expansión en el país apuntaba a construir tres nuevos hoteles, dos en la provincia de Misiones y otro en Santa Cruz³.

Abonando a la continuidad de los vínculos con las monarquías del Golfo, en el mes de febrero, representantes de las provincias de Santa Fe y de Córdoba desembarcaron en Emiratos en busca de nuevos créditos para obras públicas. En tanto, dando muestras de una activa paradiplomacia hacia la región, también una delegación de la provincia Catamarca se dirigió al país del Golfo para participar de la feria internacional *Gulf Food*, un viaje que, asimismo, se aprovechó para establecer contactos con distintas entidades y empresas. En efecto, el gobernador de Catamarca fue recibido por el presidente de *DP World*, una de las principales operadoras portuarias en el mundo, a quien se le brindó información sobre la situación de la provincia como una de las potenciales salidas del comercio argentino hacia el Pacífico a través del Paso de San Francisco.

En otro orden, en el mes de marzo, la Subsecretaria de Negociaciones Económicas Multilaterales y Bilaterales efectuó visitas oficiales a Bahrein y Arabia Saudita (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

2. Arman plan exportador con miras en el sudeste asiático y África (2019, 26 diciembre). *BAE Negocios*. Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/economia/Arman-plan-exportador-con-miras-en-el-sudeste-asiatico-y-Africa--20191226-0069.html>

3. Un Jaque árabe construirá un lujoso hotel en Santa Cruz (2020, 18 febrero). *ADNSUR*. Recuperado de: https://www.adnsur.com.ar/sociedad/un-jaque-arabe-construira-un-lujoso-hotel-en-santa-cruz_a5e4bdd43fd29dd6249a11e45

Lo cierto es que estos contactos, que se iniciaron a días de asumido el nuevo gobierno, y que apuntaban a dar continuidad a un vínculo que se venía fortaleciendo en la última década, se vieron afectados por el devenir de la pandemia. En efecto, con el incremento de los casos de COVID-19, su propagación a lo largo del globo y el cierre de fronteras, los viajes oficiales, visitas de alto nivel y misiones comerciales se cortaron, esto en un contexto de fuerte incertidumbre que llevó al gobierno nacional a enfocarse en resolver la crisis sanitaria.

Ahora bien, aun pese a esta marcada merma de los contactos, no puede dejar de mencionarse que, ante la propagación de la pandemia, Argentina recibió asistencia tanto de Qatar como de EAU. Doha envió máscaras y alimentos no perecederos. Mientras que, por su parte, EAU donó seis toneladas de equipamiento e insumos médicos⁴. Cabe agregar que, si bien estos países también han procedido a la donación de vacunas, de las cuales se han beneficiado, inclusive, algunos países latinoamericanos, Argentina no se encontró entre los beneficiarios de las mismas.

En línea con lo expuesto, tras el primer trimestre de 2020 y al menos hasta culminado el primer semestre de 2021, los contactos y las acciones concretas hacia las naciones de referencia mermaron, para volver a cobrar ímpetu en la segunda mitad de ese año. Lo cual se entiende si se tiene en cuenta que, como ya se señaló, los viajes oficiales, el envío de misiones comerciales, los encuentros de negocios y la participación en eventos internacionales se vieron obstaculizados por la crisis sanitaria.

Pese a ello, es menester mencionar que, las relaciones con otros actores internacionales no corrieron la misma suerte. En efecto, Buenos Aires se concentró en mantener los contactos y una diplomacia activa con aquellas naciones que podían ayudarlo, ya sea a resolver la problemática de la deuda o a obtener vacunas que le permitiesen revertir la difícil situación sanitaria. Sin ir más lejos, la gira del presidente, en mayo de 2021, por las principales capitales europeas, tuvo por fin obtener apoyos para las negociaciones con el FMI y el Club de París. Mientras que, por otra parte, Argentina se acercó a la Federación Rusa que le proveyó a Buenos Aires la primera vacuna que arribó al país, Sputnik V. En esta misma dirección, apostó a la cooperación sanitaria con la República Popular China, que incluyó donaciones, venta de insumos y acuerdos para la obtención de material médico. En tanto, los contactos con México también fueron asiduos tras la firma de un acuerdo para producir en conjunto la vacuna Astrazeneca.

Iniciativas con foco en la región de Medio Oriente e incipiente recuperación de los contactos con los actores del Golfo (diciembre de 2020-septiembre de 2021)

Aún pese al referido enfriamiento de los vínculos con los actores del Golfo, desde finales de 2020 surgen algunas iniciativas que tienen por fin impulsar las relaciones comerciales con el conjunto de los Estados de Medio Oriente. Entre ellas, en el mes de diciembre, los ministerios de Transporte, de Agricultura, de Ganadería y Pesca, de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social rubricaron un convenio marco interministerial que tiene por fin coordinar medidas de fortalecimiento comercial con vistas a promover una alianza estratégica con los países de Medio Oriente, apuntando al posicionamiento de Argentina como proveedor de alimentos a dicha región.

4. Ayuda humanitaria de Emiratos Árabes Unidos a la República Argentina para combatir el coronavirus (2020, 09 septiembre). *Imagen diplomática*. Recuperado de <https://imagendiplomatica.com.ar/ayudahumanitariadeemiratossrabesunidosalarepublicaargentinaparacombatirelcoronaviruscovid19/>

En tanto, en el mes de marzo de 2021, el canciller Felipe Solá mantuvo una reunión de trabajo con un grupo de once embajadores de países árabes entre los cuales estuvieron presentes representantes de Arabia Saudita, Kuwait y EAU. A ellos Solá les transmitió la voluntad del Gobierno argentino de avanzar en diferentes proyectos de cooperación en las áreas agrícola-ganadera y científico-técnica, como así también de potenciar el intercambio comercial y las inversiones en territorio argentino.

Al respecto, cabe mencionar que, las exportaciones totales de Argentina a los países árabes decrecieron frente a la irrupción de la pandemia, para recuperarse e, inclusive, incrementarse, en 2021. Mientras que las importaciones argentinas provenientes de países árabes no han dejado de incrementarse.

Tabla 1. Exportaciones e Importaciones argentinas a los países árabes

Año	Exportaciones	Importaciones
2019	5.695.056	810.418
2020	5.444.827	893.924
2021	6.953.367	2.388.012

Fuente: Cámara de Comercio Argentino-Árabe

Ahora bien, más allá de la disposición a hacer negocios, en vistas a la continuidad de la pandemia y retomando los contactos particulares con los actores del Golfo, a fines de junio de 2021, una comitiva argentina partió a Dubái con el objetivo de poder avanzar en la adquisición de vacunas, en una instancia en la cual para Argentina resultaba crucial hacerse de las mismas⁵. No obstante, las referidas gestiones no arrojaron los resultados esperados.

También en aras de la cooperación en materia sanitaria, en el mes de agosto, la ministra de Salud de la Nación, Carla Vizzotti, mantuvo una reunión virtual con investigadores y referentes del área de regulación médica de EAU, país pionero en autorizar el uso de emergencia de la vacuna de Sinopharm contra el COVID-19 en menores de 3 a 17 años. Fruto de esta reunión, la ministra invitó a los investigadores emiratíes a presentar los resultados del estudio efectuado en la nación del Golfo ante representantes de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y de la Comisión Nacional de Inmunización (CoNaIn)⁶. Dichas gestiones habilitarían que, tiempo después, Argentina se convirtiese en uno de los primeros países del mundo en aplicar dicha vacuna sobre su población infantil.

Dejando de lado la cooperación en materia sanitaria, en el mes de septiembre, el canciller Felipe Solá se entrevistó con los embajadores de Arabia Saudita y EAU retomando la tradicional agenda

5. Una delegación argentina negocia vacunas en Emiratos Árabes (2021, 20 junio). *Parlamentario*. Recuperado de <https://www.parlamentario.com/2021/06/20/una-delegacion-argentina-negocia-vacunas-en-emiratos-arabes/>

6. Vizzotti se reunió con científicos de Emiratos Árabes por el uso de Sinopharm en niñas y niños (2021, 10 agosto). *TELAM*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202108/564622-vizzotti-se-reunio-con-cientificos-de-emiratos-rabes-por-el-uso-de-sinopharm-en-ninos-y-adolescentes.html>

con las monarquías del Golfo. Tal es así que, con el primero, se abordaron temas tales como: comercio, inversiones y cooperación triangular. En dicha oportunidad, Solá felicitó al funcionario saudí por los avances logrados por el reino durante su presidencia del G-20 en 2020, a la par que reafirmó el compromiso del país con un sistema multilateral de comercio basado en reglas, que tenga a la Organización Mundial del Comercio en su centro. En lo que respecta a la Cooperación Sur-Sur y Triangular, el canciller manifestó que Argentina deseaba evaluar el desarrollo de iniciativas de cooperación técnica para la promoción del desarrollo sostenible y la Agenda 2030, así como también trabajar en la posibilidad de profundizar la cooperación universitaria y deportiva (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para Prensa 362/21).

Por otra parte, durante el encuentro con el alto representante de EAU, una vez más, comercio, inversiones y cooperación técnica, encabezaron la agenda. En este caso, Solá aprovechó el encuentro para agradecer el financiamiento brindado por el Fondo de Desarrollo de Abu Dhabi a diferentes proyectos hidroeléctricos y de acueductos que se llevan a cabo en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Neuquén. Asimismo, por las donaciones humanitarias recibidas en el marco de la pandemia de COVID-19. Los funcionarios también mostraron enorme expectativa por el inicio de la Expo Dubái 2020. En relación a este evento, el presidente Alberto Fernández fue invitado por el gobierno emiratí a participar del Día Nacional de la República Argentina en la expo, a celebrarse en marzo de 2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa No 369/21).

La llegada al poder del canciller Cafiero y la consolidación de la reactivación de los contactos con el Golfo (octubre 2021-diciembre 2021)

Tras la derrota del Frente de Todos en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y la consecuente crisis política desatada en el oficialismo, se dispusieron cambios en seis de los veintidós ministerios argentinos. En dicho marco se produjo la salida del canciller Felipe Solá y el arribo de Santiago Cafiero, quien dejó la Jefatura de Gabinete para ponerse al frente del Palacio San Martín.

Tras haber asumido el cargo, el nuevo canciller reivindicó una política exterior realista, amistosa y digna.

Realista porque opera sobre la coyuntura, defiende sus intereses nacionales y genera los vínculos y cooperación necesaria. Amistosa porque no es un país que promueva conflictos, por el contrario, participa en organismos multilaterales siempre en la búsqueda del diálogo, con posturas contrarias a las sanciones y bloqueos, al derramamiento de sangre y la violencia. Y digna porque siempre pone de un modo autónomo y soberano los intereses nacionales por encima de cualquier tipo de negociación⁷.

Asimismo, en una velada crítica a la administración de Mauricio Macri, defendió una política exterior “abrazada al único alineamiento que vale la pena tener en política exterior, que es el alineamiento con los intereses nacionales”, y sustentada en tres pilares centrales: “la no injerencia, la defensa de los derechos humanos y la soberanía sobre las Islas Malvinas”. Por último, entre las

7. Santiago Cafiero, Argentina despliega una política exterior realista, amistosa y digna (2021, 02 enero). TELAM. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202201/579636-gabinete-metas-2022-santiago-cafiero.html>

prioridades de la agenda exterior mencionó al Mercosur como la “plataforma de integración” del país con la región y el mundo⁸.

Ahora, si bien Medio Oriente continuó sin ser un área nodal dentro de la agenda de política exterior argentina, el arribo del nuevo canciller coincidió con el incremento de los contactos con los actores del Golfo. Al respecto, a pesar de que, como ya se refirió, hacia mitad de año existió un acercamiento con algunos países de la zona, la reactivación del vínculo con los Estados de referencia se consolida con el arribo de Cafiero al Palacio San Martín. Ello en una instancia en la que se evidenciaba un amesetamiento de los casos de COVID-19. En una entrevista realizada al director de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente de Cancillería, Guillermo Nicolás⁹, el ministro señaló que la pandemia retrasó la puesta en marcha de la agenda de política exterior hacia Medio Oriente, así como también los movimientos lógicos de los cancilleres. A lo que agregó que, al efectuarse una lista de prioridades, con vistas a retomar los vínculos, la región quedó entre los últimos lugares.

Pese a ello, una vez superada la etapa más crítica de la crisis sanitaria, Argentina recuperó su tradicional agenda con los cuatro países bajo análisis, que incluye: incrementar el comercio, diversificar exportaciones y receptar inversiones. Metas que resultaban acuciantes considerando que Argentina contaba con escasas divisas en las arcas del Banco Central y, en definitiva, con poca liquidez, debiendo lidiar con una fuerte recesión económica, mientras renegociaba su deuda con el FMI.

En este marco se inscriben los encuentros concitados con funcionarios de distintos países del Golfo, entre los cuales aquellos coordinados con representantes saudíes fueron los más frecuentes. Al respecto, puede citarse la reunión del canciller con el príncipe Faisal Bin Farhan Al Saud, ministro de Relaciones Exteriores de Arabia Saudita en la Cumbre del G20 en Roma. En aquella oportunidad, la Cumbre se cerró con un documento final que incluyó dos reclamos de Argentina en torno a la problemática de la deuda externa, una recomendación al Fondo Monetario Internacional de seguir analizando su política de sobrecargos con los países que tomaron deuda con el organismo y la propuesta de crear un Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad para brindar financiación “asequible a largo plazo” a los países de ingresos medios y bajos. Cabe mencionar que el rol que jugó la representación saudí en la aprobación del mismo fue fundamental, en tanto el príncipe Faisal, junto a sus pares de Sudáfrica y la India, respaldaron la posición argentina frente a la reticencia de Australia, Alemania y Canadá.

A posteriori, en el mes de noviembre, el ministro de Relaciones Exteriores argentino dio la bienvenida a su par de Arabia Saudita, en la que se convertiría en la visita de mayor nivel proveniente del Golfo que tuvo lugar durante la primera mitad del mandato presidencial de Fernández. En dicho encuentro se abordaron los temas económico-comerciales, que generalmente encabezan la agenda bilateral, pero también asuntos políticos y sanitarios, existiendo, inclusive, espacio para el tratamiento de cuestiones financieras.

Al respecto, las partes manifestaron la necesidad de explorar nuevas oportunidades de comercio e inversiones entre ambos países. En este sentido, es importante señalar que históricamente Arabia Saudita ha sido uno de los principales socios comerciales de Argentina en Medio Oriente, con una balanza comercial que siempre ha sido superavitaria para el país sudamericano. En 2021, Arabia Saudita se erigió como el tercer país árabe al cual la Argentina más exportó, detrás de Egipto y Argelia. Egipto con exportaciones por U\$S 1.535.682, Argelia por U\$S 1.469.198, mientras que las

8. *Ibidem*.

9. Entrevista realizada al ministro Guillermo Nicolás, director de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 30/03/2021.

ventas a Arabia Saudita alcanzaron los U\$S 851.288¹⁰. En lo que respecta al reino, llama la atención que desde 2019 esta parte de las exportaciones vayan disminuyendo año a año. Entre las dificultades que la Argentina encuentra para ubicar sus productos en la región, Pablo Fodaro¹¹, Gerente de la Cámara de Comercio Argentino Árabe, menciona los altos precios de los productos argentinos, lo cual se relaciona con los altos costos internos, así como también con la falta de contenedores. Dicho esto, es menester aclarar que entre los países bajo estudio EAU sigue a Arabia Saudita con exportaciones por U\$S 773.768, en tanto, luego se ubica Kuwait y, último, el emirato de Qatar¹².

Continuando con los puntos abordados durante la visita, ambos funcionarios analizaron iniciativas de cooperación en tecnología y economía del conocimiento (industria del software y biotecnología). Asimismo, coincidieron en la necesidad de continuar impulsando la cooperación nuclear, un ámbito en el cual las partes poseen una importante trayectoria de trabajo conjunto¹³. Cabe recordar que, en 2015, la sociedad estatal INVAP y su par saudí, TAQNIYA, dieron origen a una empresa mixta. Esta última, Invania, tiene por fin el desarrollo de tecnología nuclear a partir de la experiencia argentina. Aún más, Arabia Saudita se encuentra trabajando en pos de inaugurar un reactor nuclear diseñado por INVAP (Carrión, 2019).

Además, se acordó incrementar los intercambios y abrir mercados para productos de mayor valor agregado, considerando que Argentina tiene potencial para aumentar las exportaciones de productos alimenticios elaborados, como así también oportunidades en sectores no tradicionales, ello a la par que se manifestó la preocupación del reino por garantizar su seguridad alimentaria.

En torno a este punto, no puede pasarse por alto que las monarquías del Golfo importan alrededor del 85 % de sus alimentos. Para ser más precisos, estos estados compran alrededor del 93 % de los cereales, aproximadamente el 62 % de la carne y el 56 % de las verduras que consumen. Esto se explica a raíz de las condiciones agrícolas deficientes que presentan estos países fruto de un entorno caracterizado por las altas temperaturas, la aridez del suelo y las escasas precipitaciones anuales, lo que lleva a considerar a estos territorios como altamente vulnerables a la escasez de agua y el cambio climático (Ghazaly, Rabbat & Mokhtar, 2020).

De cualquier forma, Argentina no sólo puede ofrecer alimentos a los países del Golfo. Sin ir más lejos, la implementación de mejores prácticas agrícolas puede ayudar a que los agricultores ganen en productividad. Tales prácticas incluyen la modificación genética de cultivos, así como también la agricultura de precisión. Esta es un área donde Argentina puede ingresar, de hecho, hace unos años que el país recibe delegaciones del Golfo para compartir su *expertise* en estos temas (INTA, 2014).

En otro orden, y en relación con un tema de relevancia primaria para Argentina, cuando durante una entrevista se le consultó a Al Saud si el reino estaría dispuesto apoyar a Buenos Aires cuando

10. Datos brindados por la Cámara de Comercio Argentino-Árabe.

11. Entrevista realizada a Pablo Fodaro, Gerente de la Cámara de Comercio Argentino-Árabe, Rosario, 14/03/2021.

12. Datos brindados por la Cámara de Comercio Argentino-Árabe.

13. Sin ir más lejos, en 2011, ambas partes rubricaron un acuerdo que tiene por objetivo impulsar la cooperación en el desarrollo y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Este establece un marco legal que fortalece la cooperación entre las partes y aborda cuestiones tales como el diseño, la construcción y la operación de reactores comerciales y de investigación, la seguridad tecnológica nuclear, la seguridad física y la preparación de respuesta ante emergencias; el tratamiento y gestión de residuos; el uso de la tecnología nuclear para industria, medicina y agricultura y el entrenamiento y desarrollo de recursos humanos. En tanto, en 2012, Argentina recibió una delegación proveniente de Arabia Saudita que arribó a Buenos Aires con el objetivo de conocerlos avances efectuados en el país en materia de tecnología nuclear. Fruto de los contactos a partir de entonces establecidos INVAP fue contratada para efectuar estudios que tuvieron por fin identificar el mejor lugar para instalar una planta de tratamiento del material radioactivo, que surge de los pozos petrolíferos, y también para diseñar esa planta. Asimismo, Argentina ha recibido estudiantes saudíes que se capacitaron en el Instituto Balseiro. Para más información ver: Fabani, O. (2015b). Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo (2007-2015). *Revista de Historia Bilos*, Universidade Estadual do Ceará, 3 (5), 2015, pp. 27-43.

se tratase su caso en el *board* del FMI este respondió “Argentina es nuestro amigo y aliado, y eso no va a cambiar con el FMI” (Lejtman, 2021). Al respecto, al consultarse al director de DANMO por el rol de las monarquías del Golfo, particularmente Arabia Saudita, en las negociaciones con el Fondo, este mencionó:

Nos apoyaron activamente... En la reunión de noviembre, cuando vino el canciller, Cafiero se lo volvió a reiterar y Al Saud dijo que Argentina tenía todo el apoyo de Arabia Saudita para las negociaciones y que él esperaba que tuviesen un final feliz. Que se llegara a un acuerdo, ahí se empezó a hablar el tema inversiones, porque eso implicaba que Argentina estaba en condiciones de ya después poder hablar de inversiones y de negocios¹⁴.

En esta misma dirección, por esos días se dio a conocer que, ante la merma de las reservas, el gobierno argentino buscaba acordar un préstamo por US\$6500 millones con un fondo ruso-saudí, a fin de engrosar las arcas del Banco Central y quitar presión sobre el dólar. No obstante, la negociación se vio frustrada. Al respecto, algunos medios de prensa manifestaron que el gobierno argentino mismo abortó la iniciativa (Burgueño, 2021) mientras otros expresaron que Arabia Saudita y Rusia fueron quienes rechazaron participar de una operación de apoyo financiero a nuestro país. En tanto, fuentes de Cancillería consultadas dijeron desconocer este tema¹⁵.

En lo que atañe a los contactos con funcionarios qataríes, en el mes de diciembre, Cafiero recibió al embajador de Qatar, Battal Al Dosari. Durante el encuentro, los funcionarios pusieron de manifiesto la necesidad de expandir los vínculos económicos y comerciales vía la exploración de espacios para el intercambio de productos con mayor valor agregado y el fortalecimiento del rol de las empresas y personas de negocios. Objetivo particularmente acuciante para Doha que, al igual que los restantes países del Golfo, precisa fortalecer su sector privado, en el marco del proceso de diversificación económica en curso. Además, se identificaron sectores estratégicos como la agroindustria, energías renovables, infraestructura, hidrocarburos y los servicios basados en el conocimiento.

Apenas días antes del citado encuentro, el embajador de Argentina en Qatar señalaba la importancia de retomar los contactos entre delegaciones empresariales de ambos países y manifestaba que, si bien a raíz de la pandemia se pospusieron visitas y encuentros, existían planes para establecer una comisión conjunta con Qatar, ya sea virtual o presencial, para mediados de 2022 (Alagos, 2021).

En relación a los vínculos con Emiratos, en el mes de octubre, Cafiero recibió al embajador del país del Golfo en la Argentina, con quien discutió sobre: posibilidades de expansión del comercio bilateral, proyectos de inversión y cooperación técnica.

Para cerrar este punto, pese a la referida reactivación de los contactos, en términos comparados con las gestiones de Cristina Fernández y Mauricio Macri, durante el período bajo estudio el presidente Alberto Fernández no visitó el Golfo ni tampoco un primer mandatario de estos países arribó a Argentina; entendiéndose las visitas y giras oficiales como un gesto político que simboliza la relevancia que se otorga a una relación bilateral. No obstante, estas visitas fueron recurrentes durante las gestiones precedentes, si tenemos en cuenta la gira de Fernández por el Golfo, las dos visitas de Macri a EUA o el arribo al país del Emir de Qatar en tres oportunidades -una durante el gobierno de Fernández y dos bajo el gobierno de Macri. Como contrapartida, durante la primera mitad del periodo de gobierno de la actual gestión, la mayoría de las reuniones se dieron a nivel de embajadores, con excepción de la llegada al país del ministro de Relaciones Exteriores de Arabia Saudita.

14. Entrevista realizada al Ministro Guillermo Nicolás, Op. Cit.

15. Ibídem.

Recepción de financiamiento y vínculos con actores subnacionales

La búsqueda por parte del gobierno argentino de financiamiento externo provisto por fuentes crediticias no tradicionales no es un dato nuevo de esta gestión. Por el contrario, durante más de una década las distintas administraciones que se han sucedido en el poder en nuestro país han bregado por obtener empréstitos de manos de fondos árabes. No obstante, una particularidad del caso argentino reside en que, los actores que han logrado captar créditos procedentes de los países del Golfo son actores subnacionales, más específicamente, las provincias.

Sin ánimo de ser exhaustivos, durante el gobierno de Cristina Fernández el Poder Ejecutivo Nacional autorizó a la provincia de Santa Fe a tomar un crédito con el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe destinado a la construcción del Acueducto Reconquista. Mientras que, durante la gestión de Cambiemos, el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo otorgó su primer préstamo en Argentina a la provincia de Neuquén para la construcción del proyecto hidroeléctrico multipropósito Nahueve. En tanto, en 2018, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe otorgó un crédito a la provincia de San Juan para la financiación de parte del proyecto Acueducto Gran San Juan¹⁶.

Trazando un vector de continuidad con los anteriores gobiernos, en diciembre de 2021, los gobernadores de Santa Fe y Córdoba, rubricaron con el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, el contrato de préstamo y acuerdo de garantía para el financiamiento por 50 millones de dólares, de la primera etapa del Acueducto Interprovincial que llevará agua a Córdoba desde el río Paraná.

Cabe mencionar que el Fondo, establecido en 1961 por el emirato de Kuwait, ha financiado más de mil proyectos de desarrollo y ha concedido tanto préstamos especiales como técnicos. En lo que respecta a Argentina, este país cuenta con una tradición a la hora de recibir financiamiento de parte de dicha entidad, convirtiéndose en una de las primeras naciones no árabes en recibir respaldo económico proveniente del mismo. En efecto, ya en 1995 se destinaron 609 millones de dólares para la construcción de una ruta provincial en Santa Fe. Mientras que, a la fecha, el Fondo ha brindado cinco préstamos destinados a proyectos hídricos y viales por un total de 231 millones de dólares, de los cuales se beneficiaron distintas provincias argentinas (Página web de la Provincia de Santa Fe, 2021).

Lo hasta aquí expuesto nos muestra que los actores subnacionales, en este caso las provincias, han ayudado a traccionar los vínculos con los países del Golfo, desempeñando una activa paradiplomacia. En lo que atañe al periodo bajo estudio, sólo por citar algunos ejemplos, en marzo de 2020, la gobernadora de Río Negro fue recibida por el embajador de Qatar en Argentina en un encuentro en el que despertó especial interés el desarrollo alcanzado por INVAP en materia tecnológica. A posteriori, ya en marzo de 2021, el gobernador de Neuquén entró en contacto con los embajadores de Qatar y Kuwait, con quienes discutió sobre posibilidades de inversión en Vaca Muerta. En esta misma dirección, uno de los temas en los que se ahondó fue en la obra del Tren Trasandino, una inversión destinada a reducir los costos de transporte de insumos para los bloques de *shaleoil* y *shale gas*. También existieron encuentros entre representantes de Qatar, EAU y Kuwait y el gobernador de la provincia de Santa Fe, aquella que cuenta con la trayectoria más extensa en lo referente a la recepción de financiamiento por parte de fondos árabes.

16. Para más información ver: Fabani, O. y Fernández Alonso, J. (2019). Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). *Astrolabio, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, Córdoba, (23), pp. 343-366 y Fabani, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017). *Estudos Internacionais*, PUC Minas, 6 (1), 2018.

Conclusión

En línea de continuidad con las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, tras su llegada al poder el gobierno de Alberto Fernández apostó por sostener los vínculos con cuatro de las monarquías del Golfo. En efecto, a poco de asumir la nueva gestión se dieron a conocer distintos proyectos que involucraban a estos actores e, inclusive, funcionarios provinciales tuvieron la posibilidad de viajar a la zona, así como también de participar en ferias internacionales, desplegando una activa paradiplomacia.

Pese a ello, el panorama cambió con el inicio de la pandemia de COVID-19 que pareció paralizar al mundo. En dicho marco, se cortaron los viajes oficiales, visitas de alto nivel y misiones comerciales, esto en un contexto de gran incertidumbre que demandó que el gobierno nacional se enfocase en resolver la crisis sanitaria. En definitiva, los contactos se retrajeron, si bien Argentina recibió ayuda humanitaria proveniente de EAU y Qatar.

A pesar de que a partir de finales de 2020 emergen algunas iniciativas que apuntan a favorecer las relaciones comerciales con el conjunto de los países de Medio Oriente, los contactos con los actores de referencia recién se retoman durante el segundo semestre de 2021, consolidándose tras la asunción del canciller Cafiero. Ello en una instancia en la cual, superada la fase más dura de la pandemia, y en un contexto de crisis económica, Argentina apostó por retomar su tradicional agenda con estos Estados que gira en torno a: incrementar el comercio, diversificar exportaciones y receptar inversiones e, incluso, por obtener apoyo en un momento en el que se encontraba renegociando su deuda con el FMI.

Referencias bibliográficas

- Alagos, P. (2021, 11 diciembre). Argentina seeks further growth in bilateral ties with Qatar, says envoy". *Gulf Times*. Recuperado de: <https://www.gulf-times.com/story/706053/Argentina-seeks-further-growth-in-bilateral-ties-with-Qatar-says-envoy>
- Arman plan exportador con miras en el sudeste asiático y África (2019, 26 diciembre). *BAE Negocios*. Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/economia/Arman-plan-exportador-con-miras-en-el-sudeste-asiatico-y-Africa--20191226-0069.html>
- Ayuda humanitaria de Emiratos Árabes Unidos a la República Argentina para combatir el coronavirus (2020, 09 septiembre). *Imagen diplomática*. Recuperado de <https://imagendiplomatica.com.ar/ayudahumanitariadeemiratosrabes-unidosalarepblicaargentinaparacombatirelcoronaviruscovid19/>
- Burgueño, C. (2021, 02 diciembre). Rusia, China y Arabia Saudita ayudarán, pero desde el board. *Ambito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/rusia/china-y-arabia-saudita-ayudaran-pero-el-board-n5327943>
- Calvento, M., Lorenzo, N. y Herrero, M. S. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10 (20) agosto-diciembre, pp. 35-58.
- Carrión, F. (2019, 05 abril 05/04/2019). Arabia Saudí ultima la construcción de su primer reactor nuclear diseñado por Argentina, *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2019/04/05/5ca7676021efa0ef2d8b4620.html>
- (2019, 27 octubre). Discurso de asunción presidencial del presidente de la Nación Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina.
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government, *The Journal of Federalism*, Publius. Vol 14, No4, pp 5-31.

- Fabani, O. (2015). Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo ente la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). *JANUS*, 6 (2), pp. 16-31.
- Fabani, O. (2015b). Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo (2007-2015). *Revista de Historia Bilros*, Universidade Estadual do Ceará, 3 (5), 2015, pp. 27-43.
- Fabani, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017). *Estudos Internacionais*, PUC Minas, 6 (1), 2018.
- Fabani, O. y Fernández Alonso, J. (2019). Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). *Astrolabio, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, Córdoba, (23), pp. 343-366.
- Ghazaly, S., Rabbat, R. & Mokhtar, A. (2020). How GCC countries can ensure their food security. *Strategy &*. Recuperado de <https://www.strategyand.pwc.com/m1/en/articles/2020/how-gcc-countries-can-ensure-their-food-security.html#:~:text=GCC%20countries%20import%20about%2085,leaves%20countries%20vulnerable%20to%20shortages>
- Grosso, J. Moldavan, P., y Todesca, N. (2009). *Nuevos destinos de las exportaciones argentinas, teoría y evidencia*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Nota Técnica, n° 70.
- INTA (2014, 30 octubre). En busca de conocimientos desde Medio Oriente. Recuperado de <https://inta.gob.ar/noticias/en-busca-de-conocimientos-desde-medio-oriente>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2020) Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura>
- Lamata Cotanda, F. (2006). Crisis sanitarias y respuesta política. *Revista Administración Sanitaria*, 4, (3).
- Lejtman, R. (2021, 28 noviembre). Príncipe Faisal al Saud, canciller de Arabia Saudita: "Argentina es nuestro amigo y aliado, eso no va a cambiar en el FMI". *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2021/11/28/principe-faisal-al-saud-canciller-de-arabia-saudita-argentina-es-nuestro-amigo-y-aliado-eso-no-va-a-cambiar-en-el-fmi/>
- Martín, N. (2020, 27 abril). Quién el misterioso empresario árabe que se expande en la Argentina. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/equipo-de-investigacion/albwardy-empresario-arabe-expande-argentina-negocios-mauricio-macri-alberto-fernandez.php>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa No 369/21.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para Prensa No 362/21.
- OMS. (2010) *¿Qué es una pandemia?*. Recuperado de: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es
- Perina, R. M. (1988). El estado de la política exterior y las relaciones internacionales. En Perina, R. y Russell, R. (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Rosita Isa y el control de plagas, despertaron interés en los árabes (2015, 30 enero). *INTA*. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/noticias/rosita-isa-y-el-control-de-plagas-despertaron-interes-en-los-arabes>
- Santiago Cafiero, Argentina despliega una política exterior realista, amistosa y digna (2021, 02 enero). *TELAM*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202201/579636-gabinete-metas-2022-santiago-cafiero.html>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2011, 21 diciembre). *Timerman entregó los Premios Exportar y anunció un nuevo récord de ventas al exterior*. Recuperado de <http://prensa.argentina.ar/2011/12/21/26742-timerman-entrego-los-premios-exportar-y-anuncio-un-nuevo-record-de-ventas-al-exterior.php>
- Un Jefe árabe construirá un lujoso hotel en Santa Cruz (2020, 18 febrero). *ADNSUR*. Recuperado de: https://www.adn-sur.com.ar/sociedad/un-jeque-arabe-construira-un-lujoso-hotel-en-santa-cruz_a5e4bdd43fd29dd6249a11e45
- Una delegación argentina negocia vacunas en Emiratos Árabes (2021, 20 junio). *Parlamentario*. Recuperado de: <https://www.parlamentario.com/2021/06/20/una-delegacion-argentina-negocia-vacunas-en-emiratos-arabes/>
- Vizzotti se reunió con científicos de Emiratos Árabes por el uso de Sinopharm en niñas y niños (2021, 10 agosto). *TELAM*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202108/564622-vizzotti-se-reunio-con-cientificos-de-emiratos-rabes-por-el-uso-de-sinopharm-en-ninos-y-adolescentes.html>

Capítulo 12

Argentina y África. Cambio de discurso, continuidad en los impulsos, en los socios y en el bajo perfil

Gladys Lechini y Pablo Virasoro

Argentina y África. Cambio de discurso, continuidad en los impulsos, en los socios y en el bajo perfil

Gladys Lechini y Pablo Virasoro

Introducción¹

Cuando en 2014 concluíamos nuestro capítulo sobre la Argentina y África al finalizar el gobierno de Cristina Kirchner (Lechini y Morasso, 2014) sosteníamos que “las relaciones entre Argentina y los países del continente africano durante los sucesivos gobiernos de los Kirchner se enmarcaron en el contexto general de una política exterior selectiva, cuando no reactiva, vinculada a la repercusión doméstica de las acciones externas así como a la influencia de un componente ideológico de corte autonomista o tercermundista y el recurso a la Cooperación Sur-Sur (CSS)”. Sin embargo, también advertíamos que faltaba aún consolidar un camino a través de la concreción de los discursos, la continuidad entre las acciones y el sostenimiento de una política de acercamiento.

Tomando en perspectiva estos últimos ocho años con cambios de gobierno: fin de la administración de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), gestión de Mauricio Macri (MM) y 3 años de administración de Alberto Fernández (AF), podemos aventurar que desde la perspectiva de los sucesivos gobiernos argentinos, hubo más continuidades que cambios en las relaciones argentino africanas².

Más allá de ciertas reconfiguraciones domésticas en la orientación de gobierno y en el discurso de política exterior, los condicionantes sistémicos fueron muy fuertes e incidieron en el acercamiento con África. Durante el periodo de MM hubo contracción de los vínculos interregionales, pues declinó el “reunionismo” de la primera década entre los países de América Latina y África, pero la participación Argentina en foros multilaterales como G20 y PABA+ 40 habilitó los contactos con representantes de los países africanos, dándose continuidad a una línea de cooperación técnica iniciada durante el final del mandato de CFK.

El gobierno de AF sufrió los efectos del aislamiento de la Pandemia y luego de dos años de un rumbo poco definido en sus prioridades de política exterior -resultado de tensiones domésticas-, a partir enero de 2022, con la elección de la Argentina para la Presidencia Pro-Tempore, se impulsó la agenda de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Si bien las políticas exteriores de CFK y de AF se enmarcaron en un discurso de política exterior progresista, de alianzas ideológicas y críticas a los poderes centrales y el discurso de Cambiemos en “una inserción inteligente en el mundo” (Morasso, 2018), para el caso de las acciones en África se mantuvieron las líneas tradicionales con los mismos socios políticos y comerciales. Aunque el organigrama de la Cancillería fue modificado durante las tres administraciones, ello no repercutió en la gestión cotidiana de las relaciones con los países del continente. En febrero de 2018, durante la gestión de MM, la Dirección de África del Norte y Medio Oriente (DANMO) y la Dirección de África Subsahariana (DIASA) fueron fusionadas en una única Dirección de África y Medio Oriente (DAFMO)³ y se creó la Dirección de Relaciones Económicas con África y Medio Oriente (DINAF). Sin

1. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias del Ministro Ariel Fernández.

2. Abordaremos las gestiones de los Cancilleres Héctor Timerman, Susana Malcorra, Jorge Faurie, Felipe Solá, y Santiago Cafiero.

3. Esta fusión fue objeto de numerosas críticas, dado que elevó a más de 70 países la jurisdicción de la nueva Dirección.

embargo, la fusión antes citada fue dejada sin efecto en febrero de 2020, cuando fueron recreadas la DIASA y la DANMO. Por el contrario, la conducción de la cooperación técnica se mantuvo a cargo de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN).

Hubo cierta variación en los discursos, pero continuidad en las acciones y consecuentemente similares resultados. Hubo cierto cambio de forma pero no de contenido, gracias a una inercia decisional de bajos costos, al rol de la burocracia y al interés y actividad de actores privados.

A lo largo de todo este período los acercamientos con África se mantuvieron con la dinámica tradicional de los impulsos, a veces aislados, desconexos, con distinta velocidad e intensidad (Lechini, 2006). Estos impulsos se generaron o fueron respuesta más a iniciativas personales que al diseño de una estrategia de política exterior. Sin embargo, produjeron una cierta continuidad subterránea, invisible que salió a la superficie cuando se produjo alguna acción o resultado concreto.

Aún cuando la apertura o reapertura de embajadas requirió de decretos presidenciales y, por tanto, puede ser considerada una decisión “de alto nivel”, en general las otras varias iniciativas para desarrollar acciones y estrategias en el continente africano se tomaron en el contexto de “las cuestiones de rutina” de la Cancillería. Fueron el resultado de años de experiencia de algunos funcionarios que pensaron a los países del continente de una manera diferente que aquellos que, desde el más alto nivel decisorio, desdeñaron o relegaron cualquier posibilidad de inclusión del tema en lugares más relevantes de la agenda de política exterior, tal el caso de la agenda de trabajo propuesta para los países de África en 2011, a la cual nos referiremos más adelante.

Con este contexto de baja densidad de las relaciones bilaterales político diplomáticas y mayor relevancia de las relaciones comerciales con los socios tradicionales de la región, se pudo mantener una mínima agenda con los países africanos gracias a la conjunción del accionar de actores de diversa extracción y competencia, como ser:

i) funcionarios de las distintas áreas de la Cancillería (DIASA-DAFMO, DIREB-DINAF, DGCIN y COMCA)⁴ y de las sedes en el continente africano (en especial las Embajadas Argentinas en Mozambique, Sudáfrica, Túnez, Kenia, Angola, Etiopía y Nigeria).

ii) funcionarios de otros Ministerios como Agricultura, Ganadería y Pesca (INTA, SENASA), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, o Producción (INTI)⁵.

iii) parlamentarios nacionales, entre ellos los representantes del Instituto de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales (IEERI) del Congreso.

iv) actores subnacionales como la Sociedad del Estado Investigaciones Aplicadas (INVAP) de Río Negro con la exportación de insumos para las plantas de radioisótopos para aplicaciones médicas construidas por la empresa en Argelia (1989) y Egipto (1992).

4. Las siglas corresponden a diferentes áreas de la Cancillería Argentina: DIASA: Dirección de África Subsahariana; DAFMO, Dirección de África y Medio Oriente; DIREB-Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales; DINAF, Dirección de Relaciones Económicas con África y Medio Oriente; DGCIN: Dirección General de Cooperación Internacional y COMCA: Comisión Cascos Blancos.

5. Si bien es cierto que inicialmente hubo reticencias hacia el involucramiento con África de otras dependencias del Estado, luego fue tomando forma y continuidad. Uno de los casos más interesantes fue con la cartera de Agricultura. Recordemos las 9 misiones de cooperación agrícola enviadas a países africanos durante el gobierno de Alfonsín (entre 1986 y 1988) y los 4 seminarios realizados en la Argentina entre 1987 y 1988 para incentivar la cooperación técnica con apoyo del INTA y el INTI (Lechini, 2006, p. 59). Más recientemente cabe destacar la convergencia entre la DIASA (a cargo del Ministro Ariel Fernández), la DGCIN (a cargo de Julia Levy) y Agricultura (Julián Domínguez y Lorenzo Basso) para la organización de dos encuentros en Argentina, en 2011 y 2013 con ministros de agricultura y representantes africanos, en lo que el propio Fernández llamó “diplomacia semillera”.

v) actores de la Sociedad Civil como el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), la Fundación Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico Regional (CIDETER) y el grupo CREA.

vi) actores del sector privado organizado, tales como las Cámaras de Comercio Argentino-Sudafricana, la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA), la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), la Asociación de la Cadena de la Soja Argentina (ACSOJA), etc.

vii) empresas argentinas con vinculaciones económico-comerciales con África, tales como Arcor, Rizobacter, Pauny, Biosidus, San Miguel, Grobocopatel, entre otras.

Todos ellos contribuyeron a promover las relaciones bilaterales y hacer de la CSS con países africanos una realidad, a través de propuestas y transferencias concretas de tecnología agropecuaria, alimentaria, nuclear, satelital y de salud.

La continuidad en los proyectos de cooperación formulados por la Argentina con sus socios africanos en gobiernos de diferente signo político y con conducciones muy diversas de los organismos técnicos involucrados, abona la idea sobre la inercia de una corriente de “impulsos subyacentes” en la relación de la Argentina con los países del continente durante el período analizado en este trabajo. Podemos incluso distinguir varias categorías dentro de estos impulsos subyacentes:

i) los personales, configurados por la convicción de funcionarios diplomáticos de carrera sobre la importancia de mantener y aumentar las relaciones con África –el caso de los Embajadores, Carlos Sersale, Eduardo Zuain, Bibiana Jones, Federico Villegas Beltrán, Claudio Rozencwaig, Julio Lascano y Vedia, Gustavo Grippio y Javier Figueroa, y el Ministro Ariel Fernández-, que desde diferentes sedes diplomáticas o puestos de relevancia en la Cancillería, contribuyeron a sostener el ritmo de acciones de política exterior en el continente, persuadiendo a las autoridades políticas a cargo de la conducción del Ministerio sobre su relevancia.

Un ejemplo es la iniciativa del embajador Carlos Sersale para lograr la apertura de la Embajada Argentina en Mozambique, iniciada poco después de su nombramiento como embajador en Sudáfrica en el año 2006 y que se concretaría recién en el año 2015. Se necesitó la visita del canciller mozambiqueño Oldemiro Baloi en 2011 y el posterior viaje del Canciller Timerman a Maputo para convencer a los decisores de la relevancia de esta decisión. También fue el caso de la reapertura de las Embajadas Argentinas en Etiopía y Senegal, impulsadas desde 2009 por el Ministro Ariel Fernández a cargo de DIASA, cuyos trámites demandaron varios años e incluso trascendieron diversas administraciones.

ii) los institucionales, caracterizados por la acción de organismos del Estado conduciendo proyectos de cooperación técnica con sus pares africanos –tales el INTA, el INTI, el SENASA y el MINCyT-. En estos casos, desde la Cancillería hubo inicialmente que interesar y comprometer con el continente africano a otros ministerios, como por ejemplo a Agricultura, que después mostró su entusiasmo en algunos casos específicos como Sudáfrica y los países de África del Norte.

Con ese marco, referenciaremos algunas iniciativas de actores domésticos nacionales, federales y subnacionales, públicos y privados, considerando brevemente los resultados de la relación comercial.

Respecto a la agenda multilateral cabe reseñar solo a modo enunciativo, pues no será objeto de abordaje en este trabajo, el acuerdo MERCOSUR-SACU, proceso de negociación iniciado a finales de los noventa, que finalmente entró en vigor en 2016.

Asimismo, desde la perspectiva africana también es relevante la entrada en vigor en mayo de 2019 del Área de Libre Comercio Continental Africana (African Continental Free Trade Association, AfCFTA), a partir de la ratificación de 22 estados miembros. El proyecto planteó la integración en círculos concéntricos, anclada en la alianza de las principales Comunidades Económicas Regionales (ECOWAS, SADC, COMESA, EAC, UMA, etc.) en clave de estrategia de desarrollo y autonomización común, consagrándola como la mejor alternativa para librarse de la estimulación deliberada de las rivalidades regionales y de la servidumbre impuesta por el complejo dependencia-tecnología (Virasoro, 2023)

También de destacar es el aprovechamiento de algunas reuniones multilaterales para producir encuentros bilaterales, tanto en los organismos internacionales globales, como en los regionales africanos.

Volviendo ahora a las relaciones bilaterales, como ya mencionamos, nos ocuparemos de las iniciativas generadas a lo largo de este periodo para mostrar la preferencia por el bilateralismo y cierta continuidad inercial subyacente más allá de las diferencias de gobierno.

Por ello, a lo largo de este trabajo colocaremos el acento en las variables domésticas considerando las sistémicas como independientes y evaluando resultados. Aquí serán analizados 1) el “Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016” (MRECIC, julio de 2011), elaborado por la Dirección de África Subsahariana durante la gestión de Héctor Timerman, que tuvo como resultado el incremento sustantivo de las acciones de cooperación, bajo el denominado “Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015” (MRECIC, julio de 2013) de la Dirección de Cooperación Internacional (DGCIN), 2) el “Plan Argentino de Cooperación en África 2016-2019” (MRECIC, junio de 2016), puesto en marcha en 2016 por la DGCIN⁶, durante la gestión de Susana Malcorra y 3) el trabajo de la denominada “Mesa África”, creada a inicios de 2020 por iniciativa de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUREI), para mostrar su relevancia como instrumentos de política exterior innovadores en el continente, en particular en lo atinente a la diversificación de interlocutores y generación de nuevas agendas de trabajo con actores de la integración continental, regional y sub-regional.

1. Planes de Acción para África Subsahariana durante CFK

En 2011, el entonces Director de África Subsahariana de la Cancillería Argentina, Ministro Ariel Fernández, diseñó una estrategia de acción denominada **Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016 (PAAS)**, algunas de cuyas sugerencias fueron tomadas luego por la DGCIN para elaborar el Plan de Cooperación 2013-2015. En esta estrategia de 2011 (PAAS) se trazaron nueve objetivos esenciales para promover una mayor inserción argentina en el área⁷.

El primero de ellos planteó la necesidad de *“1) Reforzar y aumentar la presencia argentina en la región a través de la apertura/reapertura de Embajadas: Senegal, Etiopía, Mozambique, Ghana, República Democrática del Congo, Tanzania”* y tuvo como corolario los decretos presidenciales de reaperturas -publicados entre 2013 y 2015- de las Embajadas Argentinas en Etiopía (concretada

6. Para esta parte se tomaron como referencias esenciales los trabajos de Virasoro (2023) elaborados con base en la información pública puesta a disposición del autor por la Dirección de África Subsahariana de la Cancillería Argentina. La totalidad de las opiniones vertidas son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan posturas o pronunciamientos oficiales de dicha Cartera.

7. Nos detenemos puntualmente en este Plan porque entendemos que, aunque elaborado en fecha anterior al periodo bajo estudio, marcó semi-nalmente el sendero para las sucesivas estrategias y acciones que se implementaron con los países del continente.

en mayo de 2013), Senegal (en 2021) y de apertura de la Embajada Argentina en Mozambique (en 2015). Sin duda, estas decisiones contribuyeron sustantivamente a motorizar las relaciones bilaterales con los países sede⁸. En el caso de la Embajada en Addis Abeba, la simultánea designación de Gustavo Grippo como Embajador de la Argentina ante la Unión Africana, contribuyó también significativamente a un creciente conocimiento e interlocución con los diferentes órganos de la Unión⁹. Como contrapartida, el agravamiento de la tensión política y situación de seguridad en Libia, motivó el cierre temporal de la Embajada Argentina en Trípoli en 2014, y la asignación temporal de sus competencias a la Embajada Argentina en Túnez.

El segundo objetivo del PAAS apuntó a *“2) Reformular el sistema de concurrencias para hacerlas operativas y ágiles, previendo visitas regulares de los Jefes de Misión no residentes a los países ante los cuales están acreditados”*. Con ello se buscó desconcentrar el alto número de países atendidos desde las Embajadas Argentinas en Nigeria, Kenia y Sudáfrica, reasignándolos a las sedes de posterior creación -Angola, Etiopía, Mozambique y Senegal.

Los objetivos tercero y cuarto, *“3) Difundir la importancia de la región (medios locales, mundo académico); y 4) Difundir la realidad argentina en la región (medios africanos)”* fueron probablemente los de más difícil cumplimiento y de menores posibilidades de medición de resultados.

El quinto objetivo del PAAS buscó *“5) Reflejar la priorización y el interés en la relación con la región con la concreción de visitas de autoridades de diferentes niveles políticos (Presidenta, Canciller, Vicecanciller, Subsecretarios, titulares de otros Ministerios), intensificando el diálogo político bilateral e incluyendo en las agendas bilaterales temas prioritarios para Argentina y para África, en los que la Argentina pueda contribuir de manera significativa y visible”*. En cumplimiento de este mandato, entre 2014 y 2015 se concretaron las siguientes misiones: del Canciller Héctor Timerman a Kenia y Egipto (2014); del Vicecanciller Eduardo Zuain a la República Democrática del Congo, Argelia, Angola (2014) y a Etiopía, Tanzania y Cote d'Ivoire (2015) y de la Subsecretaria de Política Exterior, Carolina Pérez Colman, para participar de la Cumbre de la Unión Africana (UA) en enero de 2015.

En cuanto el sexto objetivo del PAAS, *“6) Incrementar la cooperación y coordinación en los foros multilaterales políticos y financieros”* En los márgenes de las reuniones plenarias se realizaron encuentros bilaterales pero sin impacto regional, con un costo más congruente con las posibilidades presupuestarias del país.

El séptimo objetivo del PAAS fue probablemente el que más peso específico tuvo para impulsar la agenda con el continente africano: *“7) Malvinas: Habida cuenta del imperativo constitucional en la materia, no es ocioso recordar el peso específico numérico y también político de los 46 países que componen el África Subsahariana y los 54 Estados que conforman la Unión Africana con sede en Addis Abeba (Etiopía). Asimismo el Comité de Descolonización de la ONU está integrado por seis países del África Subsahariana: Malí, Sierra Leona, Cote d'Ivoire, República del Congo (África Occidental) y Etiopía y Tanzania (África Oriental). La República no cuenta con Embajadas en ninguno de ellos y el estado actual de nuestra presencia en la región, como así también sus recursos humanos y financieros no facilitan acciones serias y constantes en el tiempo, sean éstas en el plano bilateral como en el multilateral regional (Unión Africana)”*.

8. En el caso de Etiopía, en abril de 2014 se recibió en Buenos Aires la visita de una delegación multi-ministerial encabezada por la Ministra de Ciencia y Tecnología, DIMITU HAMBISA BONGA, junto al Ministro de Industria y el Ministro de Estado de Educación. Como retribución, en febrero de 2015 realizaron una visita oficial a Etiopía, el Vicecanciller Zuain y el por entonces Director de África Subsahariana, Julián Tettamanti y fue suscripto el Acuerdo de Cooperación General/Técnica entre ambos países.

9. Ejemplo de ello fue la misión de la Comisión de Cascos Blancos (COMCA) a la sede de la UA en Addis Abeba, realizada entre el 3 y 4 de junio del 2015.

Este fue un objetivo constante en el acercamiento al África, propiciándose varios encuentros tales como las visitas a Buenos Aires en 2014 del Canciller de Cote d'Ivoire, Charles Koffi Diby; de una delegación etíope encabezada por el Ministro de Estado KassuYilala, asesor del Primer Ministro para la política de investigación científica; las reuniones realizadas en las márgenes de la Asamblea de la UA en enero de 2015, entre la entonces Subsecretaria de Política Exterior y los Cancilleres de Cote d'Ivoire y Tanzania; y el encuentro durante la IV Cumbre ASPA (Riad, 10 y 11 de noviembre de 2015) entre el entonces Vicepresidente Amado Boudou y el Primer Ministro de Túnez Habib Essid.

Como octavo objetivo, el PAAS apuntó a *"8) Promoción comercial y de participación económica (ferias, misiones empresariales en un sentido y otro, seminarios, cámaras binacionales de comercio, emprendimientos conjuntos con miras al desarrollo de los países de la región en distintos sectores, promoviendo la tecnología y/o el "know-how" argentino)*. El objetivo era abrir mercados, posicionar productos y aumentar las exportaciones de bienes y servicios argentinos hacia el continente, en especial aquellos con mayor valor agregado. Se concretaron entre 2014 y 2016 algunas misiones en países africanos con participación del sector privado exportador¹⁰.

El noveno y último objetivo del PAAS fue planteado en términos de una enumeración o lista de deseos: *"9) Definir los sectores prioritarios de cooperación, que podrán incluir entre otros: i) Agricultura (INTA, acuerdos sanitarios, biogenética, granjas modelo, maquinaria agrícola); ii) Cooperación nuclear con fines pacíficos (INVAP, CONEA); iii) Cooperación en el área satelital (INVAP, ARSAT); iv) Deportes (clínicas de fútbol, directores técnicos, rugby, básquet); iv) Turismo (infraestructura, capacitación, intercambios); v) Transporte aéreo (eventuales acuerdos bilaterales; conexiones) e infraestructura; vi) Derechos humanos y cuestiones de género (intercambios, seminarios, asesoramiento, Equipo de Argentino de Antropología Forense); vii) Salud (capacitación, investigación, industria farmacéutica); viii) Defensa (intercambios, desminado, capacitación); ix) Cascos Blancos; x) Educación (intercambios, capacitación en áreas específicas, enseñanza superior y de postgrado, sistema de becas); xi) Cultura (eventos, academias, intercambios); xii) Diplomacia parlamentaria (grupos de amistad, intercambios); xiii) Academias diplomáticas (acuerdos cooperación, pasantías de becarios africanos, conferencias); xiv) Lucha contra el narcotráfico (intercambio de información, controles); xv) Foro birregional África-Sudamérica (ASA) (participación activa, organización de seminarios, cumbres, reuniones de Cancilleres y titulares otras carteras).*

Entendemos que este objetivo de ampliar y profundizar la cooperación se puso en marcha con el **Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015** (MRECIC, julio de 2013) a cuyo efecto tuvieron lugar varias misiones exploratorias a diversos países africanos durante 2013 y 2014, a cargo de funcionarios de la DGCIN, en algunos casos acompañados por funcionarios de los organismos técnicos con capacidades requeridas en el continente. Como puede observarse en la siguiente tabla, en la ejecución de este plan, durante 2014 y 2015 se realizaron acciones en diez países africanos en el marco de 23 proyectos de cooperación, financiados a través Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR).

10. Como por ejemplo, la misión de cooperación realizada en octubre de 2016 a Sudáfrica, Botswana y Mozambique.

Tabla 1: Acciones y Proyectos financiados a través del FO-AR 2013-2015.

Contraparte	TEMA	Responsable Argentina	Mes/Año Inicio	FO-AR Nro.
Angola	Gestión de políticas universitarias	UNQ	ago 2014	6308
	Formación de cuadros en recursos hídricos	UNL	oct 2014	6260
	Formación de auditores en metrología	INTI	ago 2014	6364
	Fortalecimiento del sistema de certificación de calidad	INTI	ago 2014	6365
Argelia	Apoyo al programa de salud, maternidad e infancia	MINSAL	may2015	6380
	Fortalecimiento Sist. Argelino de donación y trasplante	INCUCAI	oct 2014	6382
	Herramientas de pago electrónico de impuestos	AFIP	sep 2014	6337
Botswana	Asociativismo de empresas en la industria del cuero	SEPyME	ago 2014	6379
	Capacitación en la industria del cuero	INTI	ago 2014	6366
Camerún	Descentralización de oficinas públicas de empleo	MTySS	sep 2013	6226
Côte d'Ivoire	Empaque y embalaje de alimentos	INTI	sep 2013	6225
	Formación de auditores en metrología	INTI	sep 2013	6239
	Inspecciones de ambientes de trabajo	MTySS	jul 2014	6359
Egipto	Producción de quinoa en zonas marginales salinizadas	UNT	may2015	6429
Marruecos	Fermentación de cepas microbianas en la ind. alimentaria	INTI	sep 2013	6213
	Herramientas electrónicas de administración fiscal	AFIP	sep 2014	6410
Mozambique	Gestión de recursos hídricos	INA	jun 2013	6188
	Producción de bovinos de corte para industria cárnica	MAGyP	jun 2013	6197
	Incremento de la productividad del algodón	INTA	oct 2013	6199
	Fortalecimiento institucional Min. de Ciencia y Tecnología	MINCyT	dic 2013	6245
Namibia	Control de la fiebre aftosa	SENASA	jul 2013	6216
Sudáfrica	Fortalecimiento de la administración de áreas protegidas	APN	sep 2013	6224
	Fortalecimiento institucional del sistema postal sudafricano	Correo Arg.	mar 2015	6414

Fuente: Virasoro (2023), sobre Base de datos FO-AR - 2016.

El mencionado Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015 resultante de las propuestas anteriores, intentó brindar cooperación técnica con una amplia diversidad temática, en respuesta a las demandas de las contrapartes africanas, bajo el concepto de la “solidaridad” como guía. Como veremos más adelante, esta visión sufrió una importante evolución en el siguiente Plan de Cooperación aprobado por la Cancillería, el PACA, cuyo sustento fue buscar no solamente la promoción de intereses comunes, para poder sostener el proceso a lo largo del tiempo, sino también lograr, a través de las acciones de cooperación, un impacto en el sector productivo nacional

2. El Plan Argentino de Cooperación con África (2016-2019)

Las administraciones de Susana Malcorra y Jorge Faurie plantearon un reordenamiento de las prioridades en la agenda externa, con evidente reaproximación a socios tradicionales del Norte (en especial Estados Unidos y países de la Unión Europea), aunque sin desatender los vínculos con los países del sur en general, ni con los países africanos en particular.

En este período (2016-2019) se elaboró desde la DGCIN el **"Plan Argentino de Cooperación con África 2016-2019"** (PACA)¹¹ como instrumento de política exterior innovador en el continente, en particular en lo atinente a la diversificación de interlocutores y generación de nuevas agendas de trabajo con actores de la integración continental, regional y sub-regional.

La directiva de la entonces Canciller Susana Malcorra, fue la de "concentrar" las acciones de cooperación en función de las capacidades nacionales identificadas como más relevantes, de interés para los socios africanos, y con mejores posibilidades de traducirlas en oportunidades para el sector productivo argentino. En el mismo sentido, se planteó la necesidad de *"reorientar las formas de trabajo de la cooperación argentina, a fin de disminuir el grado de dispersión de las acciones y lograr un mayor impacto de los esfuerzos realizados"* concentrándose en *"...determinados países considerados como prioritarios, y en determinadas áreas temáticas en las cuales nuestro país cuenta con ventajas comparativas y competencias específicas altamente desarrolladas, para poder así desplegar todo su potencial"* (MRECIC, junio de 2016).

Con la guía de este objetivo, el PACA priorizó diecisiete países de cuatro regiones del continente: *"i) Magreb: Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez; ii) África Austral: Angola, Botswana, Mozambique, Sudáfrica; iii) África Occidental: Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal; iv) África Oriental: Etiopía, Kenia, Rwanda"*. Adicionalmente, priorizó dos ejes temáticos de cooperación internacional, en los que se contaba con reconocida trayectoria y capacidades sobresalientes: Agroindustria y Ciencia y Tecnología, especificando que cada área temática sería desagregada en función de las competencias específicas de cada ministerio interviniente en la cooperación y los intereses y necesidades de cada país (MRECIC, junio de 2016).

Los criterios de priorización de los países contemplaban : *"i) experiencia previa de acciones de cooperación ejecutadas a través del FO-AR; ii) priorización realizada por el área política y/o económica de la Cancillería; iii) potencialidad para el intercambio de experiencias, transferencia de tecnología y/o difusión de programas exitosos de la Argentina así como de soluciones exitosas de los países del África hacia nuestro país; iv) presencia de una Embajada argentina, que permita aprovechar mejor las actividades de CSS para diversificar la relación bilateral y garantizar un apoyo institucional y logístico adecuado; v) sede de Organismo Internacional con potencial interés en participar de los proyectos para incrementar su visibilidad e impacto regional. En esta línea, Etiopía es sede de la Unión Africana, Nigeria del ECOWAS, Botswana de la SADC, Côte d'Ivoire del BAD, Sudáfrica del NEPAD; vi) potencialidades derivadas de la presencia de organismos multilaterales en algunos países (ej. PNUMA en Kenia); vii) presencia y experiencia del sector privado y de organizaciones de la Sociedad Civil en el país; ix) nivel razonable de seguridad para los expertos argentinos, muchos de los cuales realizan actividades en terreno; x) facilidades derivadas de vínculos culturales (v.g. idioma portugués) que permitan replicar experiencias y facilitar intercambio de conocimiento; xi) existencia de Acuerdos de Cooperación Bilaterales / Interinstitucionales que faciliten el inicio de la cooperación."*

11. Virasoro participó de la formulación, redacción y ejecución inicial del Plan, en ocasión de funciones desempeñadas en la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina entre febrero de 2016 y marzo de 2017.

Con respecto al financiamiento de las acciones, el PACA contempló cuatro modalidades:

i) el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR): tradicional fuente pública de recursos para las acciones de cooperación técnica argentina, creado en 1992 y administrado por la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina -por entonces dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional-;

ii) los aportes de los socios en función de los Acuerdos Bilaterales de Cooperación vigentes que fueron utilizados para financiar las misiones de técnicos de países seleccionados (v.g. Angola, Marruecos, Sudáfrica) a nuestro país;

iii) la incorporación de socios en la cooperación para proyectos triangulares: al respecto, el PACA señalaba que *“... El trabajo conjunto entre la Cooperación Sur-Sur y los cooperantes tradicionales y/u organizaciones internacionales competentes mediante la cooperación triangular, es un mecanismo que permite maximizar el impacto y la eficacia de las acciones de cooperación sumando el aporte de experiencia y sistematización, así como recursos humanos y financieros, propios de la cooperación tradicional. Dentro de este esquema de trabajo pueden encontrarse diferentes modalidades y la participación de múltiples actores, tanto nacionales como internacionales”*.

iv) aportes del sector privado y organizaciones de la Sociedad Civil en esquemas de asociación público-privada. El PACA destacaba *“... la generación de sinergias y complementariedades con el sector privado y el tercer sector (ONG's y organizaciones de la Sociedad Civil) contribuye a potenciar las capacidades y los resultados de la cooperación argentina... . Se convocará a las cámaras sectoriales (v.g. Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola) y a grupos empresariales con potencial inserción en África, para involucrarlos en el diseño de los proyectos de cooperación, a fin de contribuir a su sustentabilidad e impacto en el sector productivo de nuestro país”*. Esta última modalidad, y el lenguaje asociado a ella, representó una innovación respecto al tradicional financiamiento público de las acciones de cooperación técnica argentina.

Otra innovación del PACA respecto a su predecesor fue la selección de algunos organismos regionales y subregionales africanos, con el fin de *“... profundizar el conocimiento y participación de la Argentina en los escenarios multilaterales y regionales del continente africano. En particular, nuestro país debe insertarse en los circuitos decisorios de la Unión Africana (UA), su programa central de desarrollo el New Partnership for African Development (NEPAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y organismos regionales como la Comunidad Económica de Países de África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)”*. La priorización tuvo como antecedente las membresías argentinas (por ejemplo, en el BAD), las condiciones de País Observador obtenidas (UA, ECOWAS), las solicitudes de ingreso en calidad de País Observador ya efectuadas (SADC), y la existencia de antecedentes de conversaciones exploratorias de potenciales proyectos (NEPAD).

A fin de garantizar su cumplimiento, el PACA explicitó tres objetivos específicos que incluyeron varias líneas de acción asociadas:

“Objetivo específico 1: *profundizar las relaciones bilaterales de cooperación con los países africanos priorizados*”. En cumplimiento de las líneas de acción propuestas, la DGCIN y los Embajadores argentinos en el continente africano, impulsaron la formulación y ejecución de dieciséis proyectos bilaterales de cooperación con África:

- 1) Mozambique: “Campos Demostrativos de Agricultura Sustentable en Mozambique – Siembra Directa” entre el INTA y el Instituto de Investigaciones Agrarias de Mozambique, con la participación de CAFMA y CIDETER por parte argentina y el establecimiento agropecuario privado Horta Boa por parte mozambiqueña.
- 2) Sudáfrica: “Desarrollo e implementación de un modelo sustentable de agricultura familiar en Sudáfrica”, a ejecutarse por el INTA y el Departamento de Economía Agrícola, Extensión y Desarrollo Rural de la Universidad de Pretoria, con financiamiento compartido entre el FO-AR y la Universidad de Pretoria.
- 3) Sudáfrica: “Exploración de vías y genes de comunidades de microbiomas: Aplicaciones para las industrias de bioetanol, biogas y la industria alimenticia”, entre el Instituto de Biotecnología del INTA y el Centro de Ecología Microbiana y Genómica de la Universidad de Pretoria, con financiamiento compartido entre el FO-AR y la Universidad de Pretoria.
- 4) Sudáfrica: en marzo 2019 comenzó la ejecución de un proyecto de cooperación entre el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA) del Ministerio de Cultura y el Observatorio Cultural de Sudáfrica.
- 5) Túnez: “Desarrollo y bioseguridad de variedades de trigo resistentes a la sequía y sus aspectos regulatorios” entre el Instituto de la Investigación y la Enseñanza Superior Agrícola (IRESA) de Túnez y el INTA (2017).
- 6) Túnez: “Control de condiciones de crianza para engorde de ganado bovino para corte” entre la Oficina de Crianza y Pasturas del Ministerio de Agricultura de Túnez y la Dirección de Ganadería del MAGYP, formulado a inicios de 2017.
- 7) Angola: proyecto FOAR en el eje Industria, entre el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Innovación y Tecnologías Industriales, enfocado en el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas de Angola (2017).
- 8) Nigeria: Proyecto bilateral en materia de Bioseguridad de Alimentos y Regulación Normativa de Organismos Genéticamente Modificados (OGM). El proyecto, co-financiado a través del FO-AR, fue originalmente propuesto por la *National Biosafety Management Agency* de Nigeria a fines de 2015, y formulado a mediados de 2016 en forma conjunta con la Dirección de Biotecnología del MAGYP.
- 9) Nigeria: “Desarrollo de habilidades y capacidades tecnológicas para mejorar la producción de ganado de carne en Nigeria” formulado en noviembre de 2017 entre el INTA y el Instituto Nacional de Investigaciones sobre la Producción Animal de Nigeria (NAPRI)
- 10) Kenia: “Fortalecimiento de las capacidades médicas prácticas en investigaciones forenses” entre el Ministerio de Salud de Kenia y el Equipo Argentino de Antropología Forense, financiado a través del FO-AR (2018).
- 11) Kenia: “Mejoramiento de los sistemas de producción ganadera en Kenia”(2018).
- 12) Etiopía: “Mejora del ganado Begait para la productividad de la carne y la leche con una combinación de información fenotípica y molecular”, entre el INTA y el Instituto Etíope de Biotecnología(2018)..

13) Marruecos: “La Quinoa contra el cambio climático y la desnutrición en zonas rurales”, entre la Fundación Miguel Lillo en colaboración con el INTA y el Instituto de Agronomía y Veterinaria Hassan II de Marruecos(2018)..

14) Senegal: “Mejoramiento durable de la competitividad del sector ganadero de Senegal” formulado en marzo de 2017 entre el INTA y el Ministerio de Ganadería de Senegal.

15) Botswana: Proyecto Fo-Ar para el establecimiento de campos experimentales en agricultura sustentable y ganadería asociada, entre el INTA y la Dirección de Investigación Agrícola del Ministerio de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria de Botswana (2016) .

16) Ruanda: la DGCIN impulsó un proyecto de cooperación triangular con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) sobre desarrollo de la ganadería lechera en Ruanda (2018).

Un ejemplo de actividad destinada a explorar las posibilidades de organizar acciones de impacto regional fue el caso de la Escuela Africana de Antropología Forense. La iniciativa, creada a instancias del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en 2009 con la primera edición de la Escuela, tuvo como objetivo crear una red africana para extender los conocimientos y experiencia argentinos en materia de búsqueda e identificación de restos humanos en el continente africano. Tras acumular experiencia con la segunda edición de la escuela (Johannesburgo, 2011) y la tercera edición (Ruanda, 2014), entre el 15 y el 31 de agosto de 2016 tuvo lugar la cuarta edición de la Escuela, financiada en forma conjunta a través del FO-AR, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Universidad de Pretoria –que facilitó sus instalaciones-. Como parte de las actividades previstas en dicho proyecto, tuvieron lugar la quinta y sexta edición de la escuela en 2017 y 2019, respectivamente.

Adicionalmente, en marzo de 2018 el Embajador Argentino en Túnez, Claudio Rozencwaig, impulsó la formulación de un proyecto de cooperación triangular de alcance regional, la “Escuela Africana de Antropología Forense para países francófonos”, entre el EAAF, el Servicio de Medicina Legal del Hospital Charles Nicolla de Túnez y el Comité Internacional de la Cruz Roja (MRECIC, 2019).

“Objetivo específico 2: fortalecer los vínculos de cooperación con los organismos del ámbito continental y comunidades regionales del continente africano”. En cumplimiento de este objetivo, en el mes de octubre de 2016 el Director de Cooperación Bilateral de la Cancillería, Raúl Ailán, lideró una visita a la Sede de la SADC en Gaborone en el marco de una misión multiministerial público-privada liderada por la DGCIN, de la que participaron el entonces Ministerio de Agroindustria, el INTA, la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) y el Consorcio CIDETER de la Provincia de Santa Fe.

“Objetivo específico 3: promover la cooperación triangular con organismos multilaterales y cooperantes tradicionales y la asociación con otros actores relevantes, a través de alianzas público-privadas como complemento de la promoción al desarrollo”.

Para ello la DGCIN impulsó la suscripción de varios instrumentos tales como el MOU entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y el Reino de los Países Bajos para la Cooperación Triangular en la República de Mozambique, priorizando esfuerzos en los campos de la agricultura y la agroindustria; un Protocolo de Cooperación Triangular Argentina-Portugal-Mozambique en Ciencia y Tecnología en 2019; el Acuerdo entre la DGCIN y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) para el financiamiento conjunto del curso de capacitación “Tecnologías de Gestión de la Producción en Pequeñas y Medianas Empresas”, en el marco del Programa de Capa-

citación para Terceros Países acordado entre ambas instituciones en 2001; y un MOU con la Agencia Belga de Desarrollo (ENABEL), para el desarrollo de acciones de cooperación triangular en terceros países de interés mutuo. Sobre este último, suscripto en julio de 2019, Rwanda fue uno de los países inicialmente priorizados por ambas partes (MRECIC, diciembre 2019).

"Bajo el esquema de alianzas público-privadas a fin de incorporar a actores del sector privado que tengan potencial de desarrollo en África, se propone convocar a las Cámaras Sectoriales (v.g. la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola), a clusters empresariales como CIDETER ó ACREA; y empresas con proyección en África como Biogénesis Bagó, Grobocopatel, Rizobacter, etc., a fin de involucrarlos en el diseño de los proyectos, para garantizar su sustentabilidad e impacto en los sectores productivos y exportadores de nuestro país." (MRECIC, junio de 2016)

Como ejemplo de este objetivo puede mencionarse el envío en octubre de 2016 de una Misión Interministerial de Cooperación organizada por la Dirección General de Cooperación Internacional, con la participación del entonces Ministerio de Agroindustria, el INTA, CAFMA y CIDETER. La misión visitó Pretoria con vistas a continuar y a ampliar un proyecto bilateral con Sudáfrica en materia de siembra directa de diferentes especies en campos experimentales. El nuevo proyecto, en esquema de gastos compartidos, se tituló: "Establecimiento de campos experimentales para el cultivo de soja y maíz en sistema de siembra directa".

También en este período se realizaron diversas visitas a países africanos y se recibieron autoridades y representantes africanos con el objetivo de promover la matriz productiva argentina en materia agrícola y fortalecer las relaciones económicas/comerciales. "La República Argentina reafirma así su voluntad de cooperar con países del continente africano en materia agroindustrial, bajo esquemas de asociación público-privada, académico y con el tercer sector, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable." (Malagamba et al., 2017)

Asimismo, como se mencionara, se aprovecharon algunas instancias multilaterales para profundizar la relación bilateral. Como ejemplos de este recíproco intercambio de misiones de alto nivel, podemos citar las siguientes:

En octubre de 2018, en el marco de los Juegos Olímpicos de la Juventud, el Presidente de la República de Senegal, Macky Sall, visitó la ciudad de Buenos Aires y mantuvo un encuentro con el Presidente Mauricio Macri, a quien le reiteró el interés de Senegal por volver a contar con una Embajada Argentina residente en Dakar.

A días de haber asumido, en enero de 2016, la Canciller Susana Malcorra asistió a la Cumbre de la Unión Africana y meses después, en julio, regresó al continente para participar en Nairobi, Kenia, de la 14° reunión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). En este marco, mantuvo una reunión con el Presidente de Kenia, Uhuru Kenyatta, y su canciller Amina Mohammed; con Rod Davies, del departamento de Comercio de Sudáfrica y con su par de Namibia, Netumbo Nandi-Ndaitwah. Al siguiente mes, visitó Egipto, donde se reunió con su par, Sameh Shukri y con el secretario general de la Liga Árabe, Ahmed Abulgueit, y en 2017 visitó Angola, donde se encontró con el vicepresidente Manuel Vicente y con el Canciller Georges Chikoti,

Dichas giras tuvieron el objetivo general de fortalecer los vínculos con la región, pero en particular obtener apoyos para su candidatura como Secretaria General de Naciones Unidas para los años 2017-2020. Como en esas elecciones fue elegido el portugués António Guterres, África fue diluyéndose en la agenda externa argentina. En este sentido, fue clara la expresión de la ministra cuando aceptó que África había quedado como una "asignatura pendiente" (Dapelo, 2017).

A partir de 2016, las acciones desplegadas en las relaciones con África fueron enfocadas a través de la lente económica-comercial que privilegió el vínculo con los países con mayor potencialidad para las exportaciones, es decir, con los tradicionales socios de la región Nordsahariana y con Sudáfrica, manteniéndose continuidad en las preferencias. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto señaló que a lo largo del período se logró “un acercamiento inédito a Asia, Medio Oriente y África del Norte” (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, 1 de marzo de 2020, p. 136). El hilo argumental central argentino giró en torno a las posibilidades de ampliar las exportaciones de alimentos, generar cooperación en materia energética y contribuir al desarrollo del sector de los agronegocios en África.

Consecuentemente, el norte de África fue el destino principal de los viajes oficiales argentinos en el continente. La Ministra Malcorra visitó Argelia en febrero de 2017 para llevar adelante la V Reunión de Consultas Políticas binacional y en julio siguiente la vicepresidenta Gabriela Michetti realizó una gira por Marruecos y Egipto. Entre fines de marzo y principios de abril de 2018, el Canciller Jorge Faurie viajó a Marruecos y Túnez acompañado del jefe del bloque de diputados de la alianza Cambiemos, Nicolás Massot, en una gira que comprendió también Emiratos Árabes y Francia. En reciprocidad, en mayo de 2019 el Canciller tunecino visitó Buenos Aires suscribiendo varios acuerdos bilaterales.

Con motivo del Simposio de Alto Nivel sobre Cooperación para el Desarrollo, en septiembre de 2017, visitó la Argentina el Canciller de la República Democrática del Congo Léonard Okitundu siendo recibido por el Canciller Jorge Faurie (MRECIC, diciembre 2019).

Federico Villegas Beltrán, primer Embajador Argentino en Maputo, Mozambique, generó una agenda intensa tanto a nivel político como comercial, cultural y de cooperación a partir de su designación a mediados de 2016. En el mes de abril de 2017, el entonces Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Lino Barañao efectuó una visita a Mozambique, ocasión en la que suscribió con su par mozambiqueño un MOU de Cooperación Científica y Tecnológica. El 21 de septiembre de 2018, el Presidente de Mozambique Filipe Nyusi remitió solicitud al Presidente Mauricio Macri para que el General de Brigada Javier Pérez Aquino, oficial del Ejército Argentino, participe en el Grupo Técnico Conjunto para Desmovilización, Desarme y Reintegración, en el marco del proceso para lograr el fin de las hostilidades armadas y una paz sostenible en Mozambique. Dicha solicitud, formalmente aceptada por Macri el 28 de septiembre de 2018, derivó en la suscripción de un Acuerdo por Canje de Notas en la cual se otorgaron al General Pérez Aquino los privilegios, inmunidades y garantías de seguridad personal de un funcionario diplomático. En marzo de 2019, el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación de Mozambique, José Condungua Antonio Pacheco, realizó una visita oficial a la Argentina, en la que se suscribieron tres acuerdos de cooperación.

En noviembre de 2016 el Ministro de Ciencia y Tecnología de Nigeria, Ogbonnaya Onu, viajó a la Argentina, para encontrarse con su par, el titular del MINCYT Lino Barañao y visitar las instalaciones de INVAP en Bariloche, la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), y tres institutos pertenecientes al INTA. Entre el 9 y el 11 de enero de 2017 llegó a la Argentina el Ministro de Petróleo nigeriano Emmanuel Kachikwu, visitando las instalaciones de la compañía argentina Galileo S.A. y las oficinas de YPF.

En octubre de 2016, el Ministro de Trabajo, Empleo y Formación Profesional Zacharie Perevet encabezó la delegación camerunesa para la segunda parte del proyecto FO-AR “Puesta en marcha de tres oficinas municipales de empleo piloto en Camerún”. Durante la visita fue desarrollada una intensa agenda y reuniones técnicas con los funcionarios responsables del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social argentino y en las oficinas municipales de empleo de General Belgrano y La

Matanza. También se mantuvieron reuniones en la Cancillería y en el Congreso Nacional, donde la delegación camerunesa fue recibida por el Grupo Parlamentario de Amistad con África (Virasoro, 2021).

En su estrategia externa, el gobierno de MM otorgó una importancia central a la participación en foros multilaterales para proyectar al país como un socio confiable, previsible y abierto a los negocios. En el marco de estos encuentros, entre los cuales se destacan la Cumbre de Mandatarios del G20 y el PABA+40, tuvieron lugar una importante serie de reuniones con pares africanos y firmas de acuerdos.

Una mención especial merece la labor realizada por Argentina en su rol de organizador de la Cumbre de Líderes del G20 bajo el lema “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”. En 2017 el sherpa argentino, Pedro Villagra Delgado, realizó visitas a Etiopía, Sudáfrica, India e Indonesia para recabar opiniones y consensos del Sur sobre las temáticas centrales del encuentro: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible. En Pretoria, Villagra Delgado mantuvo diálogos sobre las prioridades africanas con representantes de la Unión Africana, de la NEPAD y de organismos no gubernamentales partícipes de los foros civiles T20 (comunidad académica) y B20 (negocios), en tanto en Etiopía visitó la sede de la Unión Africana y realizó talleres de trabajo con representantes de la Comisión Económica para África (UNECA) (Lechini y Fernandez Alonso, 2018)

Posteriormente, en mayo de 2018, Faurie recibió a sus pares de Sudáfrica, Lindiwe Sisulu, y de Ruanda, Louise Mushikiwabo, en el marco del encuentro de la Reunión de Cancilleres del G20. Cabe aclarar que Ruanda no es miembro del G20, pero participó en función de su presidencia Pro Tempore de la Unión Africana; también asistieron representantes de Senegal, por detentar la presidencia de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

En julio de 2018, en tanto, el presidente Macri fue invitado a Sudáfrica a participar de la reunión del BRICS Plus (BRICS más jefes de Estado invitados) en su calidad de jefe de Estado del país presidente pro t  mpore del G20. All  , además de brindar un discurso en la reunión de los BRICS con eje en el multilateralismo y la apertura comercial mundial, tuvo un encuentro con su par Cyril Ramaphosa, con quien discutieron sobre temáticas relacionadas con el comercio y la cooperación para el desarrollo.

Finalmente, entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2018 se realizó la Cumbre de Mandatarios del G20, el evento más importante a nivel internacional organizado en este período de gobierno. Entre los jefes de Estado que arribaron a Buenos Aires estuvieron los presidentes de Sudáfrica Cyril Ramaphosa, y de Ruanda, Paul Kagame, con quienes el presidente Macri mantuvo reuniones bilaterales.

En marzo de 2019 tuvo lugar la “Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur” (PABA+40) en conmemoración de los cuarenta años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, la cual reunió a representantes de todo el mundo en desarrollo. En este contexto, se recibieron numerosas delegaciones africanas y el Canciller mantuvo diferentes reuniones bilaterales. Así, Faurie se reunió con el Ministro de Negocios Extranjeros y de Cooperación de Mozambique, José Condungua Antonio Pacheco y con la ministra de Inversión y Cooperación Internacional de Egipto, Sahar Nasr. El vicecanciller Gustavo Zlauvinen mantuvo encuentros con sus pares de Tanzania, Damas Daniel Ndumbaro, de Sudáfrica, Luwellyn Tyrone Landers, de Ghana, Charles Owiredun y de Marruecos, Mohcine Jazouli y con el secretario general adjunto de la Canciller   de la República del Congo, Jean Félix Moukiemo. Como corolario se firmaron acuerdos de

cooperación técnica en materia comercial, agrícola y técnica, destacándose los instrumentos alcanzados con la República del Congo, en tanto era una relación bilateral con escasos antecedentes. Por su parte, el Ministro de Economía de Camerún, Alamine Ousmane Mey mantuvo un encuentro con el entonces Subsecretario de Promoción del Comercio e Inversiones de la Cancillería Argentina, Pablo Quirno (MRECIC, diciembre 2019).

Además, durante los días de la conferencia, la Cancillería argentina organizó una reunión con representantes africanos en la cual el Canciller Argentino, Jorge Faurie señaló: “Es el momento de producir un acercamiento coherente, realista y sustentable con África” y profundizar las potencialidades de las relaciones en el marco de la cooperación Sur-Sur. En esta línea, ponderó la cooperación técnica que se estaba desarrollando con la región en materia de agroindustria e innovación tecnológica y productiva (MRECIC, 2019).

Mesa África

Una iniciativa innovadora de la Cancillería, impulsada a inicios de 2020 por la entonces Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales (SUREI), Carola Ramón Berjano, con la idea de crear una estructura similar a la que ya existía con Asia, fue la propuesta de la “Mesa África”, liderada inicialmente por el Ministro Ariel Fernández y posteriormente por el Ministro Estanislao Zawels.

El objetivo era difundir en medios empresarios, académicos y gubernamentales la experiencia de argentinos que hubieran actuado o estuvieran actuando en ese momento en África en el campo agroalimentario, apuntando a que se convirtiera en una actividad regular de la Cancillería. La idea apuntaba a dar seguimiento a seminarios anteriores como el de la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) y los seminarios virtuales “Puentes con el Mundo”, organizados por la Cancillería junto al ICBC-

Con la “Mesa África” se proponía acumular experiencias y analizar, en diálogo con los participantes, las oportunidades y los problemas intrínsecos. También evaluar cómo la Cancillería y el Estado Nacional podrían potenciar estas experiencias a través de su red de Embajadas y Organismos Técnicos Especializados. Además de interesar a empresarios e impulsar las exportaciones, se buscaba difundir una realidad ajena a nuestra sociedad para entender las oportunidades y desafíos existentes y que fueran susceptibles de afectar a nuestro país en el mediano plazo, en cuestiones tales como inseguridad alimentaria, la explosión demográfica y los consecuentes flujos migratorios, así como la expansión del terrorismo en el continente y las consecuencias a nivel global.

La iniciativa buscó convocar a todos los actores interesados públicos y privados para generar sinergias y abandonar la tradicional dinámica de “los casilleros encapsulados”, donde cada grupo/sector/institución actuaba por cuenta propia, desperdiciando esfuerzos e ignorando experiencias acumuladas.

Debido a la irrupción de la Pandemia Covid-19, la Mesa África debió iniciar sus actividades en formato virtual, propiciando encuentros que fueron encabezados por la Embajadora Carola Ramón Berjano. En el primero de dichos encuentros se conformó un Consejo de la Mesa África, compuesto por variados actores de la sociedad civil con experiencia en el continente africano. En las sucesivas reuniones del Consejo y Mesas Redondas se invitaba a especialistas y actores interesados, tratando diversos asuntos de interés estratégico agrupados en los siguientes ejes temáticos: i) Argentinos en

África: Agricultura (junio de 2021); ii) Demografía y Seguridad Alimentaria en África Subsahariana (septiembre de 2021); iii) Angola: posibles acciones de cooperación en el sector agrícola e involucramiento argentino en los proyectos¹².

Luego de un prolongado impasse forzado por la pandemia Covid 2019, en marzo del año 2022 la creación de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos (ACIAH) confirió renovado impulso a la agenda africana en la política exterior argentina.

Como órgano desconcentrado de la Cancillería, la ACIAH fue dotada con amplias facultades para trazar la estrategia de cooperación internacional y acción humanitaria de la Argentina, y a tal fin obtener y administrar los recursos necesarios para ambas herramientas de política exterior. Esto marcó una importante diferencia con respecto a la histórica estructura del Ministerio, que mantenía a ambas áreas de trabajo bajo la órbita de diferentes autoridades, con escasa interacción entre ambas, y con agendas que en diversas ocasiones se superponían, duplicando esfuerzos y restando coherencia al accionar solidario de nuestro país con sus socios internacionales. La conducción unificada de la ACIAH, a cargo de la Dra Sabina Frederic y su dependencia directa del Ministro de Relaciones Exteriores, le permitió en sus primeros meses de vida, desplegar una agenda de mayor eficacia y eficiencia que sus predecesoras, complementando acciones de respuesta rápida a emergencias con posteriores acciones de cooperación técnica que coadyuven a la construcción de capacidades, facilitando la interlocución y planificación junto a sus socios, y la articulación de ambos tipos de acciones –lo cual en la práctica no ocurría– (Virasoro, 2022).

Esta nueva cara de la cooperación y acción humanitaria argentina trajo consigo una serie de oportunidades en el continente africano, aunque no exenta de desafíos. La primera oportunidad se presentó, precisamente, en el ámbito de la salud. Con motivo de la pandemia de Covid-19, el Ministerio de Salud Argentino donó en 2021 a países africanos (Angola, Mozambique, Kenia y Egipto) un total de 2.200.000 dosis de vacunas AstraZeneca, con la colaboración de la Comisión Cascos Blancos para los asuntos aduaneros y logísticos. Esta acción convirtió al continente africano en el mayor receptor de vacunas donadas por la Argentina (Virasoro, 2022)¹³ y fue complementada con ulteriores ofrecimientos de cooperación técnica para recepción, conservación y distribución de vacunas, y diseño de campañas de vacunación.

Otro ejemplo de la nueva interacción fue la misión de cooperación técnica y acción humanitaria desplegada en Mozambique en el mes de abril de 2022. Esta primera misión de la nueva Agencia en el continente africano permitió a sus autoridades desplegar un doble mandato: i) una agenda de cooperación técnica con los socios locales, tanto en proyectos en ejecución como en proyectos en fase de exploración y diseño, con vistas a reactivar la cooperación triangular en Mozambique, en diversas áreas temáticas: industria, ciencia y tecnología, gestión de riesgos, agricultura y educación; y ii) una agenda de acción humanitaria, sumándose a la “Misión Mangundze Salud”, co-organizada por el médico argentino Jorge Arias y el cura párroco argentino Juan Gabriel Arias, que permitió a un grupo de siete médicos argentinos efectuar durante tres semanas, un total de 1300 consultas médicas, 371 ecografías y 89 cirugías en favor de pacientes de áreas rurales vulnerables de la Provincia de Gaza, en el Sur de Mozambique (Virasoro, 2022).

12. Participaron de las Mesas Redondas, moderadas por el Ministro Estanislao Zawels, especialistas y actores interesados e involucrados como Ariel Fernández (Cancillería) Lorenzo Basso (UBA), Gladys Lechini (UNR), José Ureta (CARI), Santiago Bonifacio (Director de Cooperación y Negociaciones Bilaterales de MAGyP), Guillermo Sánchez (Gerente de Relaciones Institucionales del INTA), Oscar Hansen (Presidente Cámara Sudáfrica-Argentina), Carlos Sersale (ex Embajador en Sudáfrica), Félix Peña (Fundación ICBC) Gustavo Grobocopatel, Rafael Gómez Jordanay Bernardo Piazzardi.

13. Asimismo, en noviembre de 2021 el Ministerio de Salud de la Nación, a través de la Cancillería, ofreció a la Unión Africana una donación de 1 millón de dosis de vacunas, la cual no pudo concretarse por no haberse recibido nota formal de aceptación por parte del bloque.

Con respecto a la agricultura, la trayectoria de la cooperación argentina en África, busca ser la plataforma para generar espacios de intercambio innovadores, con nuevos interlocutores y nuevas temáticas. Ejemplo de ello fue seminario virtual organizado en forma conjunta por el INTA y el Instituto de Genética Agrícola de Vietnam (AGI, por sus siglas en inglés) en materia de mejoramiento de arroz, realizado el 31 de mayo de 2022 con invitaciones cursadas a 29 países de África Subsahariana.

Otras oportunidades que la ACIAH pudo capitalizar se presentaron en el área de gestión integral del riesgo de desastres. En octubre de 2022, tuvo lugar una visita oficial de la Comisión Cascos Blancos a Kenia, oportunidad en la que se desarrolló una intensa agenda de intercambio de conocimientos y buenas prácticas con la National Disaster Management Unit (NDMU) y el International Peace Support Training Center (IPSTC) en Nairobi. A título de reciprocidad, una misión compuesta por autoridades y funcionarios de ambas instituciones viajó a la Argentina en noviembre de 2022, ocasión en la que visitaron el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CAECOPAZ), las III Jornadas Integrales de Destrezas en Emergencias (JIDE) organizadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, y la Semana Humanitaria Regional, organizada por la Comisión Cascos Blancos entre el 8 y el 10 de noviembre de 2022.

Las acciones mencionadas se sumaron a la ejecución de varias etapas presenciales de los proyectos de cooperación que habían quedado en suspenso por la pandemia, y que generaron misiones de los técnicos responsables a Kenia, Etiopía y Senegal (proyectos en ganadería), a Túnez en el marco de la edición de la Escuela Africana Francófona de Antropología Forense y algunos encuentros virtuales como los generados por la Comisión Cascos Blancos con sus interlocutores de Mozambique en noviembre de 2022 (Instituto Nacional de Gestión de Desastres) y Angola en diciembre de 2022 (Servicio Nacional de Protección Civil).

Relaciones Económico-Comerciales

A lo largo del período analizado en este capítulo, los principales socios comerciales de la Argentina continuaron siendo los tradicionales¹⁴. Argelia y Egipto, con montos exportados cercanos a los mil quinientos millones de dólares, en el primer caso y un poco más de mil millones promedio, en el segundo.

Le siguieron Marruecos y Sudáfrica, con 500.000 dólares anuales promedio, Túnez y Nigeria con cifras similares. Con cifras ascendentes figuran Senegal y Mozambique. La composición de la canasta de productos exportados, en tanto, tampoco se diversificó, ya que continuaron siendo básicamente commodities de origen agropecuario.

En contrapartida, los proveedores africanos de la Argentina continuaron siendo reducidos, con Nigeria y Sudáfrica a la cabeza, conformando una balanza comercial absolutamente favorable a la Argentina. Los superávits comerciales con los socios africanos nos permitieron compensar déficits con otros socios, tales la UE, China o Estados Unidos, tal cual lo hemos planteado en repetidas oportunidades.

Con respecto a las inversiones, resulta interesante destacar algunos proyectos de empresas argentinas en el continente, materializados durante el período 2014-2019: el joint-venture de Arcor con la empresa angoleña Webcor para la instalación de una planta para la fabricación de golosinas

14. Fuente: Centro de Economía Internacional MRECIC 2023.

y galletas en Luanda; la sociedad conformada por la petrolera argentina Pluspetrol, la angoleña Sonangol y la cubana Cupet, para la explotación on shore en Cabinda, y las inversiones realizadas por las armadoras argentinas de maquinaria agrícola Apache en Sudáfrica y Pauny en Angola. Este incipiente flujo de recursos argentinos en el continente anunció un creciente interés del empresario argentino por el mercado africano de productos y servicios.

Conclusiones

Como mencionáramos en un trabajo anterior, las relaciones argentino-africanas hacen poco ruido, pero producen nueces, dado el bajo perfil que mantiene el continente en las prioridades de la política exterior argentina y pese a que muchos países africanos ofrecen una amplia gama de posibilidades para que nuestros actores interesados puedan desplegar variadas estrategias público-privadas.

Al evaluar estos ocho años que incluyen el final de la presidencia de CFK, la totalidad de la gestión de MM y gran parte de la administración de AF, observamos cierta continuidad en el contexto del bajo perfil del continente. A pesar de los diferentes signos políticos de los sucesivos gobiernos y de un cambio de discurso, la cooperación Sur-Sur con África mantuvo el hilo conductor de los impulsos subyacentes. Asimismo, se continuaron realizando misiones diplomáticas, se mantuvieron las relaciones bilaterales con los principales y tradicionales socios, se aprovecharon ámbitos multilaterales para reforzarlas y el comercio siguió mostrando balanzas favorables a la Argentina.

Aunque cabe marcar que la relación comercial siempre ha dependido más de actores privados que de decisiones públicas, el apoyo de las embajadas en el continente y el intercambio de visitas profundizando la relación bilateral son elementos que han contribuido a sostener la relación, que de ser profundizada, ofrece importantes posibilidades de inserción comercial argentina.

La actividad de la DGCIN a lo largo de todo el período mantuvo viva la llama africana, con planes de acción que fueron mejorándose y perfeccionándose con el paso del tiempo, incluyendo actores públicos y privados. De un plan de cooperación bilateral diversificado y experimental se pasó a uno más concreto de cooperación agropecuaria y científico tecnológica, que habilitó una *“win win situation”*. La idea era sostener intereses comunes para que la cooperación continúe, pues en la práctica no existe cooperación desinteresada que pueda subsistir.

De este modo se concentró la actividad en diecisiete países y en dos áreas temáticas, obedeciendo a restricciones presupuestarias, pero también a una reorientación conceptual, donde se reubicó el acento desde la cooperación “solidaria” a la cooperación entendida como parte del proyecto de desarrollo económico del país, es decir, la cooperación como punta de lanza para el ingreso de tecnología argentina a nuevos mercados en el continente africano.

No obstante esta reorientación en el diseño de nuevos proyectos, aquellos que habían comenzado a ejecutarse entre 2013 y 2015 se mantuvieron y finalizaron. Esta continuidad en los proyectos de cooperación formulados por la Argentina con sus socios africanos en gobiernos de diferente signo político y con conducciones muy diversas de los organismos técnicos involucrados, abona la opinión de la existencia de una corriente de “impulsos subyacentes” en las acciones argentinas hacia los países africanos, que habilita su valorización.

Finalmente, cabe recordar que el continente africano, geográficamente cercano, pero atravesado por dificultades logísticas y costos muy elevados para el despliegue de misiones de cooperación técnica y humanitarias, amerita una adecuada combinación de acciones y estrategias con los múl-

tiples “stakeholders” para lograr mejores resultados, habida cuenta de las complejas situaciones políticas y económicas que atraviesan nuestros países.

Por ello, quizás resulte acertado capitalizar esfuerzos en la construcción de agendas con las instituciones de integración continental y regional tales como la Unión Africana, la Agencia NEPAD y las Comunidades Económicas Regionales de mayor desarrollo, tales como la ECOWAS, la COMESA y la SADC para generar en el mediano plazo una densa trama de relaciones gubernamentales, institucionales y hasta personales, con efectos muy positivos para las relaciones exteriores de un país mediano como la República Argentina.

Referencias Bibliográficas

- Dapelo, S. (30 de mayo de 2017). *Susana Malcorra: “Nos falta mucho por hacer con Asia y África, eso le quedará a Faurie”*. La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/2028973-susana-malcorra-nos-falta-mucho-por-hacer-con-asia-yafrica-eso-le-quedara-a-faurie>
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (1 de marzo de 2020). *Memoria Detallada del Estado de la Nación Argentina*. Recuperado de : <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>
- Lechini, G.; Morasso, C. (2014). Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013). En A. B. Bologna (Comp.) *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Tomo VI. UNR Editora, Rosario.
- Lechini, G. (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Lechini, G. y Fernandez Alonso J. (2018). The Argentina’s G20 Presidency: Agenda and Challenges. *Latin American ReportJournal*, 34.
- Malagamba, M. L.; López Olivera, B.; Pasos, L.; Shqueitzer, F.; Zurita, M. D. (2017). Informe de la política exterior hacia China, Rusia, Sudáfrica, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente: Reforzando vínculos (abril a septiembre 2017). *Revista Relaciones Internacionales*, 53.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina – MRECIC, Memoria 2019 de la Dirección de África Subsahariana. Documento de trabajo, Buenos Aires, diciembre de 2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina –MRECIC- (2019) Inserción Inteligente en el Mundo. Balance 2016 – 2019. Recuperado de : https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/insercion_inteligente_2016-2019_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina –MRECIC- (junio de 2016). Plan Argentino de Cooperación en África 2016-2019 (PACA).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina –MRECIC- (julio de 2013). Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina –MRECIC- (julio de 2011) Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016 (PAAS).
- Morasso, C. (2018). “Por la senda comercial. Una revisión de la política exterior argentina hacia África (julio 2017 – junio 2018)”, 2018, en Anuario 2018 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI), septiembre.
- Virasoro, P. (2022). *La nueva Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria – Cascos Blancos: desafíos y oportunidades en la periferia*. Revista CEERI Global 1(2).
- Virasoro, P. (2023) La Unión Africana en la Política Exterior Argentina. El Nuevo Panafricanismo, la Cooperación Sur-Sur y aportes para un nuevo relacionamiento argentino-africano, Ed. EUDEBA, Buenos Aires.

Capítulo 13

Política exterior, política de defensa e inserción internacional durante los gobiernos de C. Fernández, M. Macri y A. Fernández

Emilse Calderón

Política exterior, política de defensa e inserción internacional durante los gobiernos de C. Fernández, M. Macri y A. Fernández

Emilse Calderón

Introducción

Al momento de escribir estas líneas tiene lugar el conflicto bélico en Ucrania con la promesa de estar acelerando el cambio de rumbo de la Política Internacional iniciado a partir del proceso de transición en el orden. La agenda de seguridad internacional en términos de conflictividad tradicional y las nociones más primigenias que le dan forma a la mirada geopolítica, dan un paso al frente en lo que respecta al modo de comprender el devenir de las Relaciones Internacionales. Esto acontece en un contexto de reconfiguración de los esquemas de poder a nivel mundial y de fragilidad en la gobernanza materializada en las instituciones establecidas por las potencias occidentales tradicionales que, entre otros muchos asuntos de la agenda global, dejan entrever su incapacidad para garantizar la paz y seguridad internacional. Es entonces cuando las pujas de poder silenciosas pasan a hacerse escuchar del modo más violento e irremediable, generando un tsunami de daños colaterales que se expande a través de diferentes ámbitos de la vida de los estados, alcanzando todas las latitudes.

Dado este panorama, los estados medianos y con una posición geopolítica relevante como Argentina están obligados a reflexionar sobre su modo de insertarse en el mundo, particularmente en lo relativo a los asuntos de seguridad internacional. En este sentido, deviene imprescindible buscar los mayores niveles de autonomía posible en un contexto que se complejiza al compás de los movimientos, roces y tensiones entre las potencias tradicionales y emergentes o ya emergidas. Mientras que las primeras tratan de no perder los espacios ganados, las segundas bregan por maximizar la autonomía que poseen en sus regiones de pertenencia y limitar, e incluso suprimir, la injerencia de Occidente y, finalmente, todas buscan ocupar los espacios que quedan aún vacíos.

Así las cosas, es pertinente analizar cómo se ha desplegado la inserción externa con relación al ámbito de la seguridad internacional durante las gestiones de Cristina Fernández (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y, hasta el momento, Alberto Fernández (2019-julio 2022). Para ello, se revisa la implementación de la Política Exterior y la Política de Defensa como instrumentos que, en teoría, deben complementarse a partir de la sintonía entre sus objetivos, contenidos y conceptos (Navarro Meza, 2009) para alcanzar resultados concluyentes en materia de inserción¹. Asimismo, dado que ambas se comprenden a partir de la noción de política pública (Wilson en Fernández Alonso y Zelicovich, 2021, p. 11), hay que considerar que su confección e implementación carecen de la tutoría del Estado como actor racional unificado y se hallan sujetas no sólo a los condicionamientos del sistema internacional, sino también a aquellos originados en el contexto interno. De este modo, examinar su implementación implica también conocer el impacto de dos variables en particular, el estado de situación que atraviesa el Sistema de Defensa Nacional y las estrategias de inserción internacional de distinta impronta que se han ido adoptando por los gobiernos de turno.

1. Cabe aclarar que la Política de Defensa cuenta con dos facetas, una interna o relativa a la política *military a la planificación de la Defensa Nacional en términos estratégicos, tácticos y operativos* y otra externa o internacional (Calderón, 2018). Esta última es la que se aborda a lo largo de este capítulo porque es la que entra en contacto con las acciones y decisiones adoptadas en el ámbito político-diplomático y estratégico-militar de la Política Exterior.

Por consiguiente, retomando una perspectiva teórica que destaca la connotación interméstica del comportamiento externo de los estados (Putnam, 1988; Rosenau, 1967), se abordan las diferentes estrategias de inserción que direccionan la Política Exterior y la Política de Defensa, para luego trabajar con el estado de situación del Sistema de Defensa Nacional como condicionamiento interno de esta última. Una vez delineadas ambas variables, el texto se adentra en el comportamiento internacional y la retórica que efectivamente desarrolló cada gobierno en materia de seguridad internacional a través de las mencionadas políticas públicas y, en última instancia, se esbozan algunas conclusiones al respecto de la inserción externa.

1. Las estrategias de inserción internacional como condicionante doméstico

La estrategia de inserción internacional entendida como el conjunto de orientaciones y lineamientos que el Estado implementa para relacionarse externamente (Lorenzini, 2007), es susceptible de ser analizada a través de sus supuestos ideológicos subyacentes, la autopercepción del estado y la percepción del sistema internacional (Calderón, 2018). En términos generales, desde el retorno de la democracia los diferentes gobiernos nacionales han adoptado estrategias de inserción que sintetizan dos miradas distintas acerca del lugar que debe ocupar Argentina y a su modo de estar en el mundo (Paradiso, 2007). Asimismo, siguiendo el planteo de R. Russell y J. G. Tokatlian (2013) tales estrategias dejan traslucir dos lógicas diferentes que enmarcan “...los enfoques y políticas de países de la región hacia las naciones vecinas y en materia de seguridad.”, una autonomista y otra de aquiescencia². Por otra parte, la circunstancia de que en Argentina esas estrategias y la lógica que llevan implícitas se intercalen genera un efecto pendular en la Política Exterior que, a fin de cuentas, repercute en el posicionamiento ante los asuntos de seguridad internacional. De este modo, algunos gobiernos han transitado por la senda del énfasis en la región como ámbito primigenio de inserción, buscando ampliar los márgenes de maniobra en el sistema internacional a través de la recuperación del acervo diplomático histórico. De igual modo, otros mandatos han desplegado un comportamiento externo más condescendiente con Estados Unidos como potencia hegemónica hemisférica, tratando de posicionar al país independientemente de su anclaje geográfico, histórico y cultural con América Latina. Por eso es necesario revisar que ha acontecido en cada una de las gestiones específicamente con respecto a la estrategia de inserción internacional, repasando las características que adoptan los indicadores mencionados.

Así las cosas, durante el segundo gobierno de C. Fernández se observa una continuidad con respecto a los mandatos kirchneristas previos en lo que respecta a los supuestos ideológicos subyacentes y la autopercepción del estado, no obstante se modifica parcialmente la mirada sobre el sistema internacional en función de los cambios en el contexto hemisférico. De este modo, tienen plena vigencia las premisas del autonomismo de Juan Carlos Puig que sustentan la necesidad de alcanzar una inserción en el sistema internacional más beneficiosa a través de la integración subregional, centrando la atención en la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur). Dicho planteo se basa en una autopercepción del Estado positiva ligada a la superación de la des-inserción generada en 2001 a través de un proyecto nacional y popular nutrido en la identidad de Argentina como un país en desarrollo y latinoamericano. Esto derivó en un orden de prioridades en Política Exterior que jerarquizó la relación con Brasil, América del Sur y, en general, Latinoamérica. Así, la estrategia de inserción se construyó de adentro hacia afuera (Busso, 2016) en tanto continuación necesaria de una política doméstica sustentada en el mercado interno y se privilegió los vínculos, primero, con

2. Como parte de su propuesta Russell y Tokatlian plantean que en el marco de la lógica autonomista se articulan cuatro opciones estratégicas: el *softbalancing*, la unidad colectiva, la diversificación y el repliegue; mientras que en el contexto de la lógica de aquiescencia se despliega el acoplamiento (2013).

el Mercosur como instancia de integración, luego Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en tanto mecanismos de diálogo y cooperación en la dimensión político-diplomática.

Con respecto a la mirada sobre el sistema internacional, en líneas generales, se lo sigue comprendiendo como multipolar y global sin desconocer la tendencia a la formación de bloques y el hecho de que la globalización como fenómeno tiene un sinnúmero de efectos negativos. También se alienta al multilateralismo y la diversificación de vínculos, sin soslayar la existencia de los dobles estándares. Sin embargo, lo que se modifica en este segundo mandato es el hecho de que a partir de 2011 el contexto hemisférico empieza a tornarse cada vez más rígido para Argentina en lo que respecta a las relaciones con Estados Unidos. Por tanto, además de enfatizar la mirada regional, se busca desarrollar vínculos más estrechos con estados que mejoraron sustancialmente su lugar en la jerarquía internacional como Rusia y China. Por ello, si bien puede decirse que el gobierno de C. Fernández continúa aplicando la estrategia de activismo subregional instaurada desde la presidencia de Néstor Kirchner, se asiste a una suerte de versión más ralentizada de la misma. De cualquier modo, dicha estrategia continúa enmarcándose en la lógica de la autonomía.

Con la llegada de M. Macri a la presidencia, la estratégica de inserción viró en términos absolutos dado que se parte de supuestos ideológicos que se pueden situar bajo el ala del paradigma globalista. Asimismo, la autopercepción del Estado es positiva pero se centra en el cambio aperturista que transitaba el país en función de su vuelta al mundo y la desideologización de la Política Exterior que se direcciona a evitar la confrontación y el aislamiento internacional (Frenkel, 2016). Por su parte, el sistema internacional se percibe como atravesado por la globalización y sus consecuencias se comprenden únicamente como oportunidades que Argentina debe aprovechar (Macri, 2016). Por tanto, la estrategia de inserción se construye de afuera hacia adentro y las inversiones externas y la integración competitiva en los mercados globales de los sectores de la economía nacional ligados a los *commodities*, son las poseedoras del rol central (Busso, 2016). Si bien esta mirada del mundo no reconoce una jerarquía de estados con los cuales se deba estrechar vínculos, resulta innegable que Estados Unidos es el eje estratégico de la Política Exterior y la recomposición de las relaciones con Washington abre la posibilidad de un acercamiento con el resto de las potencias tradicionales de Occidente. Así las cosas, la región latinoamericana no se encuentra entre las prioridades del gobierno aunque se recupera la visión sobre la necesidad de una integración económico-comercial bajo el paradigma de regionalismo abierto, en concordancia con la necesidad de contar con una plataforma regional para insertarse en los mercados globales, atraer capitales, potenciar la exportación de *commodities* y no afectar el vínculo con Estados Unidos. De esta manera, la estrategia de inserción que se propone durante el macrismo puede conceptualizarse como globalismo relativo y se encuadra, sin lugar a dudas, en la lógica de la aquiescencia.

Por último, con el inicio del mandato de A. Fernández puede apreciarse el retorno a una estrategia de inserción internacional que recupera los supuestos ideológicos cercanos al autonomismo y se sustenta en una autopercepción de Argentina como un país en desarrollo y latinoamericano posicionada en el sistema internacional como una potencia media o estado mediano (DPDN, 2021: p.6 y 9). Asimismo, se reinstala la mirada positiva ligada con relación a la confección de un proyecto fundado en la identidad nacional y se retoma la construcción de un modelo de adentro hacia afuera (Busso, 2016). Por último, la percepción con respecto al sistema internacional denota un entendimiento del proceso de transición en el orden en términos conflictivos y a ello se le adiciona el proceso de desintegración regional como fuente de debilidad de los estados sudamericanos que, además, son objetos de la competencia que despliegan las potencias globales como Estados Unidos, China y Rusia (Frente de Todos, 2019). De este modo, la estrategia de inserción que se propone puede asociarse con una suerte de activismo multilateral. Por un lado, se considera

que Argentina “...debe integrarse a la globalización. Pero debe hacerlo con inteligencia preservando la producción y el trabajo nacional...inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales.” (Fernández, 2019). Por el otro, se entiende que debe tenerse una mirada inclusiva con relación a la diversidad de actores internacionales estatales cuyos niveles de desarrollo son disímiles y se localizan en diferentes geografías. Asimismo, se comprende la centralidad estratégica que tiene América Latina más allá de que la coyuntura que transita es desfavorable para el diálogo político. Por tanto, dicha estrategia de inserción retoma la lógica de la autonomía.

Consecuentemente se observa *cómo las* estrategias de inserción han hecho pendular a la Política Exterior en la última década, marcando nortes distintos para el comportamiento internacional de Argentina que impactan en el modo de estar en el mundo al que se aspira porque responden esencialmente a lógicas diferentes y contrapuestas.

El estado de situación del Sistema de Defensa Nacional como condicionante doméstico

Desde el retorno de la democracia en 1983, la Política de Defensa argentina atraviesa una situación crítica signada por la persistencia de problemáticas estructurales entendidas como dificultades cuyas características complejas y permanencia en el tiempo las transforman en problemas que no son susceptibles de ser resueltos en el corto plazo y requieren un abordaje integral y sostenido, con independencia de los cambios de gobierno. En este sentido, se pueden identificar tres ejes de cuestiones.

El primero de ellos gira en torno a la irrelevancia de la Defensa como tema de la agenda política nacional vinculada con, además de una tendencia regional (Pion Berlín y Trinkunas, 2006), los recelos que despierta cualquier modificación en la situación de la institución castrense producto de la experiencia de la última dictadura cívico-militar, así como con la arrolladora urgencia que de modo casi continuo es inherente a los asuntos económicos. Esto, además, acontece en el marco de una sociedad nacional inserta en un contexto de paz regional en lo que se refiere a la conflictividad interestatal. En particular, a sabiendas de que las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile hace tiempo cayeron en desuso y que el reclamo territorial sobre Malvinas, Georgia y Sándwich del Sur, ha sido canalizado a través del Ministerio de Exteriores, explicitándose que una salida bélica del conflicto es impensada.

El segundo eje de cuestiones se sintetiza en la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa que deviene en una afirmación común e indiscutida por parte de la academia especializada nacional en función de indicadores varios. Entre ellos, la distribución territorial, estructura y funcionamiento de las Fuerzas que no responden a los requerimientos de Defensa del siglo XXI, o la evolución y composición del presupuesto como obstáculos para sostener las capacidades existentes, ya en decadencia u obsoletas (Soprano y Lafferriere, 2011; Montenegro y Anzelini, 2017).

Por último, se encuentra el desfasaje entre el rol legalmente reconocido para el instrumento militar y las tareas que preponderantemente desempeñan. La legislación argentina sobre el rol de las Fuerzas Armadas es clara y rotunda en la distinción de la misión principal y las tareas subsidiarias que son propias de los tiempos de paz y responden a circunstancias excepcionales. No obstante, esta legislación coexiste con una tendencia regional de varias décadas de vigencia, fomentada por Estados Unidos, con el objetivo de involucrar a la institución castrense en el abordaje de la agenda de seguridad pública, particularmente con relación a la lucha contra el narcotráfico, como parte de

su desempeño profesional (Calderón, 2012). Esta tendencia tiene amplias chances de ser recepcionada de manera favorable cuando los gobiernos llevan adelante una estrategia de inserción que responde a una lógica de aquiescencia, abriéndose la puerta a dicho desfasaje. El mismo, además, se convierte en un indicador intrínsecamente negativo con respecto al Sistema de Defensa Nacional porque aleja a las Fuerzas de su formación profesional al poner el foco de atención en su participación subsidiaria en apoyo a la seguridad interna. Por el contrario, el incremento de las tareas de los militares, ligadas a la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz o el desarrollo de tareas de protección civil ante emergencias y desastres naturales o de apoyo a la comunidad nacional, no genera mayores controversias porque materializan tal expertise en tiempos de paz.

Así las cosas, en lo que concierne al segundo gobierno de C. Fernández, el grado de relevancia del sector de Defensa para la agenda política nacional continuó siendo el mismo con respecto al expresado en los dos mandatos previos del kirchnerismo, aunque con un impacto menor a nivel normativo y versando en la continuidad de las líneas de acción instauradas desde el Ministerio de Defensa con relación al abordaje de diferentes aspectos de la política militar como las relativas, entre otras, a la política de género, las reservas naturales de la defensa y el fomento de la cultura de Defensa en la comunidad. En este sentido cabe recordar que, especialmente bajo la gestión de N. Garré como Ministra de Defensa entre 2005 y 2010, se dio curso a distintas decisiones y acciones concretas con miras a instalar la Defensa como temática de interés en la sociedad civil, afianzar la supremacía civil sobre la institución militar y contribuir con la definición de ciertas premisas constitutivas del Sistema de Defensa Nacional³. Esto representó un salto cualitativo en el discurrir de la conducción política de la Defensa en términos comparativos con los gobiernos anteriores y tal vocación se sostuvo durante la segunda gestión de C. Fernández en la cual se confeccionó, por ejemplo, la segunda Directiva de Política de Defensa Nacional en 2014.

No obstante, ese ímpetu no se reflejó en el abordaje de los factores que determinan la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa. De hecho y pese a la confección del Plancamil en 2011 como parte del Ciclo de Planeamiento de la Defensa y del cambio en el modelo de planeamiento del instrumento militar, que paso a ser por capacidades, continuó el proceso de erosión de los sistemas de armas y los recursos logísticos de las Fuerzas. En este sentido, al tiempo que un 80% del presupuesto se seguía destinando a los gastos de personal, solo un 5% se orientó a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo (Ministerio de Defensa, 2015), sin haberse adoptado ninguna decisión con relación a la distribución territorial de las Fuerzas, su estructura ni funcionamiento. Cabe destacar también que, pese a lo auspicioso que resultó el incentivo dado al complejo tecnológico-industrial ligado a la Defensa, los logros que pudieron materializarse fueron escasos debido a la insipiente de dicho proceso, al nivel de gasto público involucrado, a la circunstancia de que el punto de partida era una estructura industrial cuasi desmantelada y a la desproporción con respecto al material demandado⁴.

3. Entre las decisiones más relevantes para afianzar la supremacía civil sobre la institución militar se encuentra la modificación del sistema de justicia militar, el establecimiento de la Subsecretaría de Formación como instancia orgánica a nivel político para la conducción del subsistema educativo de la Defensa, la desmilitarización del Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto Geográfico Nacional y la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Asimismo, se destaca el lanzamiento del programa “La Defensa nacional en la agenda democrática” en lo concerniente a la sensibilización de la sociedad con relación a la Defensa. Finalmente, en lo referido a la definición del Sistema de Defensa se expide la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, la Directiva de Política de Defensa Nacional y se inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Para profundizar los contenidos al respecto de estos temas se recomienda consultar Calderón, 2016.

4. Durante el mandato de C. Fernández hubo progresos estratégicos puntuales, entre ellos, el diseño y producción de los radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso por Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado y la concreción del lanzamiento de SAC-D y AR-SAT y el Proyecto del Inyector Satelital Tronador II por la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales.

Por último, en referencia al indicador sobre desfasaje entre el rol legalmente reconocido para las Fuerzas Armadas y el énfasis que se le ha dado a la tarea subsidiaria de apoyo a la seguridad interna en lo relativo a la lucha contra el narcotráfico, durante finales del primer mandato de C. Fernández se puso en marcha el Plan Escudo Norte que implicó un involucramiento directo de los militares en la asistencia logística del control aéreo sobre los tráficos ilegales. Si bien esa participación se ajusta a la responsabilidad primaria de la Fuerza Aérea sobre la Defensa aeroespacial integral en tiempos de paz (Perona, 2005) y es antecedida por los operativos Vigía y Pulqui, ejercicios militares combinados para controlar el tráfico aéreo ilegal, la instalación del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial y el Operativo Fortín I, las alarmas se encendieron en 2013 (Calderón, 2019). En este año se requirió un despliegue de fuerzas militares de mayor envergadura y se incluyeron patrullajes conjuntos de efectivos del Ejército con personal de Gendarmería y Prefectura que unificaban las tareas del Plan Escudo Norte y del Operativo Fortín II en zonas rurales.

Pasando a la gestión de M. Macri, la relevancia otorgada al sector de Defensa como parte de la agenda política nacional se articuló sólo retóricamente en el marco de la elección presidencial en 2015 y el primer año de gestión, retomándose parcialmente frente a las legislativas de medio término en 2017. Las premisas esbozadas y trabajadas desde lo comunicacional y simbólico se referían a la necesidad de reconocimiento y puesta en valor de las Fuerzas Armadas y la voluntad de entablar una relación provechosa, resignificar su rol y reconstruir sus capacidades materiales. Si bien esto generó un nivel de expectativa considerable al interior de las filas castrenses, las esperanzas se disiparon prontamente cuando ni siquiera se le dio continuidad a las iniciativas accionadas por la gestión anterior relativas al complejo tecnológico-industrial de Defensa⁵. Fue recién en el segundo semestre de 2018, que Cambiemos expidió el Decreto 683 relativo a la tan anunciada reforma de las Fuerzas Armadas y se dieron a conocer oficialmente la Directiva de Política de Defensa Nacional (Ministerio de Defensa, 2018) con los principales ejes de tal reforma que, finalmente, no se llevaría a cabo. Este decreto habilitó a las Fuerzas Armadas a empeñarse contra una agresión externa que no necesariamente tiene que estar ligada a la institución militar de otro Estado y permitió que la consecución de las distintas operaciones especificadas en su texto pueda condicionar la planificación de su entrenamiento, equipamiento, doctrina y estrategia. De este modo, quedó enmarcada legalmente la política de la frontera norte contra el narcotráfico pero no se propició un impacto semejante en otros ámbitos de interés estratégico como el control y vigilancia de la plataforma continental y los recursos pesqueros. Por ello se refuerza la percepción de que el foco de atención no estaba puesto en fortalecer al sector sino en ajustarlo a los requerimientos que se desprenden de la cercanía político-diplomática con Estados Unidos.

Esta situación de rápido desencanto se replicó en lo relativo al abordaje de los factores que determinan la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas ya que luego de las elecciones se admitió que una inversión inmediata y de envergadura era imposible debido a las dificultades presupuestarias y las urgencias sociales (De Vedia, 2016). La ilusión creada en torno a la trascendencia mediática de novedades sobre algunos procesos de negociación en curso para la compra de materiales, la presencia en ferias internacionales y la confección de un plan plurianual de recuperación para 2017, terminó de desvanecerse con el plan de ajuste en el presupuesto de Defensa de 2018 (Tokatlian, 2017). En igual sentido, se abandonaron distintos proyectos relativos a la industria de Defensa como canal de aprovisionamiento y que la ponían en contacto con el desarrollo tecnológico, incluso, pese a la capitalización del macrismo de algunos progresos estratégicos desarrollados previamente a su

5. La Gestión de M. Macri durante 2016 tomó algunas *decisiones auspiciosas para las Fuerzas Armadas como la concreción de una recomposición salarial presentada* como parte de un proceso de jerarquización y el pase a retiro de oficiales y suboficiales y altos funcionarios para paliar el desbalance en la composición de las Fuerzas y afrontar el problema de la desertión. Asimismo, se realizaron un sinnúmero de declaraciones favorables con relación a la producción nacional en Defensa de cara a la inserción comercial internacional del país (Calderón, 2017).

llegada⁶. Por otro lado, el presupuesto de Defensa si bien registró una pequeña variación en cuanto al monto total, la misma es ínfima como porcentaje del PBI y la composición del gasto se mantiene preponderantemente focalizada en el rubro Personal.

Por último, se alentó el desfasaje entre la misión principal de las Fuerzas Armadas y el apoyo a la seguridad interna como tarea subsidiaria, en lo relativo al combate contra el narcotráfico dado que, en palabras de M. Macri, las Fuerzas “...tienen que ayudar a recuperar el territorio que esté en manos de los narcotraficantes.” (La Nación, 2015). De hecho, la resignificación del rol de las Fuerzas se asoció con la necesidad de custodiar el territorio nacional frente a la preponderancia de las amenazas no tradicionales. En este sentido, se declaró la Emergencia de Seguridad Pública, se reformuló el Plan Escudo Norte bajo el nombre Operativo Fronteras, se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial y se lanzó el Operativo Integración Norte. Estas decisiones le dan continuidad a la política de intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico de la gestión anterior, pero no como una tarea subsidiaria sino como una de las operaciones previstas para las Fuerzas (Ministerio de Defensa, 2018) y esto se complementa con una retórica política y cursos de acción que fomentan el trabajo mancomunado entre los ministerios de Defensa y Seguridad para tratar esa problemática en la zona de frontera⁷.

Finalmente, desde la asunción de A. Fernández ha habido indicios contundentes sobre la jerarquización del sector de Defensa como estratégico y su consecuente impacto en la agenda política nacional, pese a las urgencias que se desprenden de la situación económica enlazadas al problema de la deuda y la irrupción de la pandemia por el virus Covid-19. En líneas generales, se observa la implementación de numerosas iniciativas desde la Universidad de la Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa ligadas al fomento de la cultura de la Defensa para operar sobre el desinterés y el desconocimiento de las cuestiones del sector (Calderón, 2022) y la firma de convenios varios con el Ministerio de Cultura que impactan en la realización de múltiples actividades. Asimismo, se identifican un conjunto de medidas ligadas con la gestión de diferentes aristas de la política militar⁸.

Por otro lado, el principal sostén de esa jerarquización reside en la creación del Fondo de Defensa (Fondef) que impacta en el segundo indicador relativo a las capacidades de las Fuerzas Armadas y en el desarrollo del complejo militar tecnológico-industrial con cuyos componentes se comenzaron a reactivar los vínculos. Este instrumento de financiamiento promete de manera sostenida en el tiempo, más allá de los indicadores de la economía, poder concretar un proceso de reequipamiento del instrumento militar a través de la recuperación, modernización y/o incorporación de material. El Fondo deberá ejecutarse íntegramente todos los años y se destinará en primer lugar a reactivar proyectos paralizados o desalentados durante la gestión macrista y luego a agilizar ciertas adquisiciones⁹.

6. El gobierno de Macri mientras presentaba en 2016 el primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, admiraba la producción de antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, celebraba la modernización del primer Hércules C 130 y patentaba el radar LIDAR, decidió no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Calderón, 2017). También se abandonaron varios progresos estratégicos desarrollados por Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado, el Complejo Industrial Naval Argentino y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales.

7. Una de las acciones implementadas por el Ministerio de Seguridad fueron los Operativo Conjunto Abierto de Frontera para gestionar la coordinación interfuerzas e interagencias en los pasos internacionales para luchar contra el narcotráfico. Los mismo se despliegan en las denominadas Zonas de Seguridad de Frontera las cuales han sido ampliadas a partir del Decreto 253 (Ministerio de Seguridad, 2018), llegando a extenderse a una franja de entre 100 y 150 km que se despliega desde el límite fronterizo externo hacia el interior del territorio nacional.

8. Dentro del conjunto de medidas en lo atinente a la política militar se encuentran: la regularización salarial; el apoyo a los proyectos de ley sobre las Reservas Naturales de la Defensa y el anuncio de la creación de 5 nuevas; el acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para retomar el trabajo interministerial; las distintas iniciativas para el avance de la política de género en las Fuerzas; el envío de tres proyectos de ley sobre los veteranos de la Guerra de Malvinas; la línea de créditos personales establecidos para militares y personal retirado, el lanzamiento de créditos hipotecarios (Calderón, 2022).

9. Para mayores precisiones con relación a cuáles son los proyectos que se reactivan desde 2020 y qué adquisiciones se concretan, consultar Calderón, 2022.

Por último, cabe mencionar que durante los dos primeros años del gobierno del Frente de Todos cobró una relevancia inusitada el desarrollo exitoso del Operativo Gral. Manuel Belgrano frente a la coyuntura de pandemia instaurada por el virus Covid-19 (Calderón, 2021). Esta operación de apoyo a la comunidad nacional demostró de manera contundente el expertise de las Fuerzas Armadas como instrumento del Estado en tiempo de paz, para manejar una situación de crisis en plazos de tiempo muy acotados que resultan en un escenario imprevisible, en el que se requieren capacidades logísticas, comunicacionales y de movilidad amplias y susceptibles de alistarse y desplazarse con rapidez, así como una mentalidad acorde a la necesidad de enfrentar situaciones de riesgo (Escuela Superior de Guerra Conjunta, 2020). Asimismo, y en contraposición, ante el recrudecimiento de la amenaza del narcotráfico en algunas provincias como Santa Fe y específicamente la ciudad de Rosario, el gobierno nacional sostuvo un accionar coherente con su discurso sobre la necesidad de mantener a rajatabla la separación entre la Defensa nacional y la seguridad pública no involucrando a la institución militar en el combate contra dicha amenaza. En este sentido, si bien se mantuvo la colaboración de las Fuerzas en lo que hace a los aspectos logísticos de la vigilancia aérea sobre la frontera del norte del país, se derogó el decreto 683 del gobierno de M. Macri y se reinstauraron los decretos 727 y 1691/2006, consolidando el esquema normativo que circunscribe la noción de agresión externa a aquella de naturaleza militar y estatal y aleja a las Fuerzas Armadas del abordaje de amenazas como el narcotráfico.

Consecuentemente, considerados en su conjunto, estos tres indicadores han tenido un discurrir que en líneas generales no implican un cambio rotundo en las características que delinean la situación del Sistema de Defensa Nacional como condicionante doméstico. No obstante, y en función de la estrategia de inserción que los distintos gobiernos han implementado, se puede aseverar que se han producido algunos ajustes que derivaron en implicancias en algunas ocasiones positivas y en otras negativas con respecto a ese discurrir.

Política exterior y política de defensa en materia de seguridad internacional

La inserción externa de un Estado es susceptible de ser observada y comprendida a través del comportamiento internacional que se desprende de la ejecución de la Política Exterior y la Política de Defensa. Dicho comportamiento que es materializado por las decisiones y cursos de acción que se adoptan así como por la retórica política que se articula, a continuación, es objeto de revisión durante los gobiernos de la segunda década del siglo XXI. Asimismo, retomando lo trabajado en los apartados precedentes, se procura precisar si hubo o no concordancia con respecto a las estrategias de inserción planteadas y si contaron con el respaldo material del Sistema de Defensa.

En este sentido, durante el segundo mandato de C. Fernández la atención continuó centrada en fortalecer la Unasur como bloque capaz de consensuar posiciones comunes con respecto a los asuntos de paz y seguridad internacional. El kirchnerismo mantuvo su discurso oficial sobre la necesidad de promocionar la subregión como foro de diálogo político y el Consejo de Defensa Sudamericano como instancia de cooperación, al igual que los vínculos bilaterales tradicionales. Asimismo, se siguió proyectando un accionar externo conducente con ese objetivo y entre 2011 y 2015 se realizan los Ejercicios Conjuntos Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz Unasur; FADEA participa en Unasur Aero S.A. desde 2014; se rubrican 10 acuerdos bilaterales con países de la región y se fortalece el vínculo con Chile en relación a la política antártica y a la implementación del acuerdo de Maipú al igual que el diálogo y cooperación con Brasil. No obstante y comparativamente con los años inmediatamente posteriores a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, el activismo del gobierno comenzó a perder impulso luego de 2011 en un contexto

de incremento de la tensión en el vínculo con Estados Unidos (Actis, Busso y Zelicovich, 2017). Esto se articuló con la complejización de las realidades nacionales de varios estados sudamericanos y el corrimiento de Chávez, Da Silva y Kirchner como figuras promotoras de la unidad subregional. De hecho, se materializan cursos de acción en un sentido distinto como los acuerdos de cooperación con Moscú y Beijing.

Por otra parte, con respecto a los escenarios de tensión o conflicto más relevantes vinculados a la gobernanza de la seguridad y paz internacional como tema de la agenda global, Argentina siguió levantando las banderas del Derecho Internacional como pilar fundamental exigiendo, por ejemplo, que se cumpla con el precepto de creación de dos estados para concluir con el conflicto palestino-israelí y reclamando la apertura del dialogo sobre Malvinas con Gran Bretaña como lo indicó en su momento Naciones Unidas. De hecho, se articuló un discurso crítico con relación a algunas contradicciones centrales inherentes a la ejecución de dicha gobernanza. En este sentido, C. Fernández en ocasión de las reuniones del G20 pero fundamentalmente en el marco de la participación del país en representación de América Latina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período 2013- 2014, afirmó reiteradamente la idea de que existen dos problemas esenciales que afectan a la paz y la seguridad internacional. El primero es el doble estándar de las grandes potencias en materia de derecho internacional a la hora de tomar decisiones y el otro radica en el anacronismo de dicho Consejo que perpetúa el statu quo de los países vencedores de la segunda guerra mundial (Fernández, 2014a).

En función de estas premisas, la gestión de C. Fernández adhirió a la condena frente a la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 apoyándose en el principio de integridad territorial y prosiguió con el reclamo sobre Malvinas empleando una retórica fuerte y contundente contra los dobles estándares observados por Estados Unidos y el Reino Unido frente a la aceptación del referéndum de los kelpers y el rechazo del referéndum concretado en la península ucraniana que dio lugar luego a la anexión por parte de Rusia. Asimismo y en un contexto catalogado como carente de resultados en el combate contra el terrorismo en tanto amenaza a la seguridad global, se explicita la preocupación del riesgo que implica la aplicación de esos dobles estándares en el abordaje del terrorismo porque se entiende que no hay terroristas buenos y malos (Fernández, 2014a). Al respecto se argumenta la necesidad de un cambio de método para enfrentar esa amenaza reconociéndose que en ciertas ocasiones el uso de la fuerza militar es necesario para defenderse pero que sólo el apego a la juridicidad y la defensa de los derechos humanos como criterios rectores del comportamiento de los estados evitan “...alimentar al monstruo...” (Fernández, 2014b). Esta disquisición sitúa a Argentina cerca de los postulados sostenidos por los cancilleres de Rusia y China sobre esta temática en un contexto de complejización de la situación en Medio Oriente luego de la invasión a Irak y la ocurrencia de la Primavera Árabe y a raíz de la aparición de Isis y su vinculación con los luchadores por la libertad de Siria que combatían contra el gobierno de Al Asad. Por otra parte y con relación a la segunda premisa, Argentina en voz de su presidenta postuló la necesidad de revisar el funcionamiento de las instituciones de Naciones Unidas y especialmente del Consejo de Seguridad, instando no sólo a su reforma desde la perspectiva de la ampliación del número de miembros permanentes sino desde la óptica del método de funcionamiento en términos generales (Los Andes, 2013). En este sentido Argentina también sostuvo la relevancia de fortalecer las relaciones entre Naciones Unidas y los organismos regionales y subregionales como la Celac y Unasur con miras al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

En suma, ambas premisas postuladas por el gobierno de C. Fernández dejan planteada la urgencia por contar con un verdadero multilateralismo, más amplio al momento de tomar decisiones concernientes a la paz y seguridad y cuyas resoluciones sean acatadas y no simplemente ignoradas por aquellos estados que las entiendan contrarias a sus intereses individuales. En línea con esto la presidenta anunció que durante la participación de Argentina como miembro no permanente del

Consejo de Seguridad, se “seguirá promoviendo la acción multilateral, la no intervención en asuntos internos, la transparencia y mayor democratización de las Naciones Unidas, con pleno respeto a los derechos humanos” (La Voz, 2013).

Por tanto, se observa que durante el segundo periodo de C. Fernández la ejecución de la Política Exterior y la Política de Defensa se expresa tanto en acciones como en una retórica política que dan cuenta de la estrategia de inserción de activismo subregional. Ésta, además, siguiendo los aportes de Russell y Tokatlian (2013) se enmarca en la lógica de la autonomía, destacándose el empleo de la unidad colectiva, el *softbalancing* y la diversificación como opciones estratégicas más relevantes.

En lo que respecta al gobierno de M. Macri, el comportamiento externo partió de relegar al Consejo de Defensa Sudamericano como instancia de diálogo y cooperación específica de los asuntos de Defensa, que luego derivó en el retiro de Argentina de Unasur, y giró en torno a relanzar las relaciones con Estados Unidos en las cuestiones de seguridad internacional. En este sentido, se destacan como puntapié inicial la visita de Obama y los compromisos establecidos sobre seguridad y Defensa. Después llegarían los múltiples contactos con funcionarios de alto nivel del gobierno norteamericano sostenidos por la cartera de Defensa cuya agenda se focaliza en el narcotráfico, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y el terrorismo. Específicamente la jerarquización de la lucha contra las drogas como tema de la agenda bilateral y la adopción de la perspectiva norteamericana sobre la pertinencia de militarizar su abordaje, determina en gran parte el activismo del vínculo¹⁰.

Asimismo, y retomando la recomposición de relaciones con el país del norte, la misma estuvo acompañada por dos líneas de acción complementarias, una direccionada a reposicionar la arquitectura de seguridad continental (Info de Prensa N°257/16, 2016) y la otra a relanzar las relaciones con estados cercanos a Washington¹¹. De hecho, se destacan tres momentos en los que Argentina claramente descarta la defensa de premisas con las que se ha identificado históricamente su diplomacia para proveer de contenido a esas líneas de acción. En primer lugar, la firma de una Declaración Conjunta con el vice canciller inglés en la que el gobierno argentino se compromete a remover los obstáculos que limitan el crecimiento económico de las Islas Malvinas en las áreas de comercio, pesca, navegación e hidrocarburos, contradiciendo la resolución de la Naciones Unidas sobre la extensión del límite exterior de la plataforma continental y la Ley de Hidrocarburos que sanciona a las empresas que, operando en el país, tengan proyectos de exploración petrolera en el mar adyacente a las Malvinas. En segundo término, el apoyo a la moción contra Venezuela en una reunión del TIAR que distorsiona el alcance del tratado para investigar y sancionar a personas y entidades asociadas al régimen de N. Maduro vinculadas a actividades ilícitas, corrupción o violaciones de los derechos humanos. En tercer lugar, el voto contrario al status especial de Jerusalén y su reconocimiento como capital de Israel.

Por otra parte, tales cursos de acción no impiden que se continúe con el desarrollo de los vínculos con las contrapartes tradicionales y de mayor relevancia que tiene Argentina en Defensa, como Chile y Brasil, a través de la concreción de distintas reuniones al más alto nivel en las que se conversó sobre misiones de paz, programas antárticos, control y monitoreo de las fronteras y cooperación científico y técnica. También persistieron, aunque a regañadientes y con nula publicidad oficial, las vinculaciones nuevas establecidas por el gobierno anterior con China y Rusia.

10. Para mayores precisiones con relación a la empírea relativa al combate contra el narcotráfico durante el gobierno de Macri consultar Calderón 2019.

11 Para profundizar sobre las acciones y decisiones adoptadas en la gestión del macrismo consultar Calderón, 2018.

Por consiguiente, la gestión macrista manifestó cierta correspondencia entre los cursos de acción desplegados por la Política de Exterior y de Defensa con la estrategia de inserción internacional de globalismo relativo. La misma, retomando la propuesta conceptual de Russell y Tokatlian (2013), dentro de la lógica de aquiescencia, generó un acoplamiento como opción estratégica en un sentido pleno y esto queda corroborado con el abandono o desaliento de “...los espacios de construcción de autonomía, o de discusión del statu quo mundial y regional.” (Miguez, 2017) que excluyan o puedan afectar el vínculo con Estados Unidos. Así, Buenos Aires se pliega a los intereses estratégicos vitales de Washington procurando no irritarlo y acepta el statu quo internacional pese a sus contradicciones con el Derecho Internacional, la estabilidad global y las relaciones hemisféricas (Tokatlian, 2018)¹². De hecho, en 2016 Argentina coincidió con Estados Unidos en 52,6% de las votaciones en foros internacionales y en 2017 un 59% de las veces, destacándose únicamente en un sentido contrario la preocupación por el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París y la construcción del muro con México.

Por último, al momento de escribir estas líneas, las decisiones y acciones adoptadas por la gestión de A. Fernández que se desprenden de la ejecución de la Política Exterior y de Defensa se organiza en torno a tres ejes. El primero consiste en vincularse con todos los centros de poder del mundo y sopesar todos sus movimientos a nivel global. Para ello se concretan reuniones con representantes de distintas potencias globales, se participó de instancias de diálogo que responden a lógicas cooperativas distintas, se establecen vínculos comerciales y ligados al abastecimiento de material militar con países de distintas latitudes y se incentivan lazos académicos sobre la Defensa y ligados al expertise profesional de las Fuerzas con diferentes contrapartes del mundo¹³. Asimismo y dentro de esa premisa sobre la necesidad de sopesar todos los movimientos a nivel global de los centros de poder mundial, cabe señalar la postura adoptada por el gobierno de A. Fernández frente a la coyuntura bélica en Ucrania y su fundamentación. En este sentido, Cancillería se expidió condenando la invasión propinada por Moscú pero sólo en Naciones Unidas, como foro pertinente a los asuntos relativos a la paz y seguridad internacional, alegando la violación al principio fundamental de integridad territorial de los estados. Este planteo fue apuntalado con una retórica contundente por parte de la vicepresidenta C. Fernández referenciando el posicionamiento que durante su segundo gobierno desplegó Argentina con motivo de la anexión de Crimea, enlazado al reclamo sobre Malvinas. Igualmente, el Ministro de Exteriores sustentó el voto a favor de la exclusión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aduciendo seguir una política estricta en lo que hace al apego de la defensa de los derechos humanos (Niebieskikwiat, 2022). No obstante, Argentina se abstuvo de expedirse de igual manera en el ámbito de la Organización de Estados Americanos para suspender a Rusia como observador, dejando traslucir la comprensión de las posibles implicancias de un voto en tal sentido en virtud de la participación de Estados Unidos y las relaciones de poder inherentes a dicha organización que pueden abrir el juego a derivaciones no deseadas.

Por otro lado, el segundo eje en torno al cual se condensan las decisiones y acciones adoptadas por la gestión de A. Fernández en materia de Política Exterior y de Defensa versa en favorecer el diálogo político en América del Sur independientemente de las afinidades ideológicas y a razón de la situación de volatilidad y el comportamiento de disputa que sostienen Estados Unidos y China (Frente de Todos, Plataforma Electoral, 2019). De este modo, se reafirma la política de

12. J. G. Tokatlian (2018) realiza un breve racconto en base al examen de los comunicados de Cancillería para dar cuenta de las contradicciones con el Derecho Internacional y la reproducción de dobles estándares que implican determinados posicionamientos que dan cuenta del acoplamiento con Estados Unidos. Por ejemplo, la crítica acérrima contra el gobierno venezolano, las pruebas misilísticas y nucleares de Corea del Norte y la situación humanitaria en Siria que va a contramano del silencio frente al abandono unilateral del tratado nuclear con Irán, el lanzamiento de la “madre de todas las bombas” en Afganistán, al traslado de su embajada a Jerusalén, la reversión del proceso de normalización con Cuba, la política de Arabia Saudita en Yemen y la detención del programa de refugio para menores centroamericanos.

13. Para profundizar sobre las acciones y decisiones adoptadas en la gestión del A. Fernández consultar Calderón, 2022.

defensa cooperativa y la relevancia de los vínculos con los distintos estados sudamericanos en función de los distintos escenarios estratégicos compartidos, por lo que se establecen contactos con los pares del Ministerio de Defensa y se le da continuidad a las agendas bilaterales. En sintonía con esto se recupera la defensa de los principios dirigidos a evitar la intromisión en los asuntos internos de terceros y abogar por la resolución pacífica y democrática de las situaciones de conflicto, específicamente, con relación a la situación en Venezuela que es mencionada en la DPDN y en función de ello el gobierno abandonó el Grupo de Lima dado el tinte contraproducente de sus iniciativas, decidiendo permanecer en el Grupo Internacional de Contacto junto a la Unión Europea y distintos estados regionales. Asimismo, se votó a favor del informe presentado por la Alta Comisionada Michelle Bachelet durante la Reunión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2020.

Por último, el tercer eje consiste en retomar la defensa de soberanía sobre Malvinas, el Atlántico Sur y la Antártida postergando, entre otras cosas, la cooperación en materia pesquera con Gran Bretaña que se había reanudado con la ya mencionada Declaración Conjunta. Así se abre paso a una retórica categórica y directa dejando en evidencia el peso estratégico de las islas y las ramificaciones del conflicto (Ministerio de Defensa, 2021), así como también se promulgan dos leyes relevantes con amplio apoyo del Congreso. Una referida a la demarcación del límite exterior de la Plataforma continental Argentina para fortalecer la seguridad jurídica relativa a las concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos, minerales y especies sedentarias, protegiendo los derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y el subsuelo marino y sancionando la pesca furtiva de buques extranjeros con permisos de explotación otorgados por Londres. La otra ley crea el Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes para favorecer los consensos políticos y sociales necesarios para diseñar e implementar políticas de Estado dirigidas a efectivizar el ejercicio de la soberanía sobre las Islas. Asimismo, se adoptan algunas medidas de carácter simbólico como restituir el rango de Secretaría al área encargada de las islas dentro de Cancillería; se reafirma el compromiso con la campaña de verano 2020-2021 en un contexto doméstico de extrema delicadeza y de los riesgos que implicaba su desarrollo en plena pandemia; se comienzan a discutir los proyectos para establecer un Polo Logístico Antártico y una Base Naval Integrada en Ushuaia.

Por consiguiente, atendiendo a las distintas decisiones y acciones desplegadas en el ámbito de la seguridad internacional por la Política Exterior y de Defensa se puede aseverar la sintonía con la estrategia de inserción externa del activismo multilateral. Ésta, además, siguiendo los aportes de Russell y Tokatlian (2013) retoma la lógica de la autonomía, destacándose el empleo de la unidad colectiva, la diversificación y el *softbalancing* como opciones estratégicas más relevantes. En este sentido cabe mencionar algunas de las primeras decisiones adoptadas por el gobierno de A. Fernández como dejar sin efecto las medidas asumidas contra el régimen de N. Maduro en el marco de la moción surgida de la reunión del TIAR; mostrar oficialmente las diferencias con la posición del presidente de la Organización de Estados Americanos Luis Almagro y su actuación en el golpe de Estado en Bolivia; el otorgamiento de asilo a Evo Morales y algunos de sus ex funcionarios.

Finalmente, habiendo especificado para cada gestión si había concordancia entre lo actuado y las estrategias de inserción planteadas, resta analizar el condicionamiento ejercido por el estado de situación del Sistema de Defensa sobre la Política Exterior y la Política de Defensa. En este sentido, se recuerda que si bien los indicadores relevados en el apartado anterior tuvieron un discurrir que, en líneas generales, no implican un cambio rotundo en las características que delinean dicha situación del Sistema como condicionante doméstico, en función de la estrategia de inserción empleadas por los gobiernos se observan ajustes con implicancias en algunas ocasiones positivas y en otras negativas con respecto a ese discurrir.

Más particularmente en el caso de C. Fernández como de A. Fernández la atención otorgada a las cuestiones de Defensa dentro de la agenda política nacional operó como un influjo positivo con respecto al estado del Sistema de Defensa, denotando una vocación por ejercer una conducción política sobre el sector, incluso, articulándolo con la agenda de Política Externa. En cambio, en el caso del gobierno de Macri preponderó una sensación de desencanto con respecto al empoderamiento de la agenda de Defensa en la política nacional que sugería el discurso de campaña de 2015 y las alocuciones durante el primer año de gobierno. Sin embargo, en ninguna de las tres gestiones se logró revertir la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa dado que tal instancia implica un proceso de adquisiciones debidamente planificado y respaldado económicamente por un volumen de inversión cuantioso que lo haga factible en un plazo de tiempo corto. En este sentido, mientras en la gestión de C. Fernández la confección de un plan estratégico tuvo lugar con el Plancamil pero no se llegó a materializar, con el gobierno de M. Macri se concretaron de manera desarticulada algunas pocas compras de material sin impacto alguno en la situación de las Fuerzas. No obstante, con la presidencia de A. Fernández, la creación del Fondef puede marcar una diferencia en el largo plazo con respecto a la recomposición de las capacidades, más aún si se articula debidamente con el desarrollo del complejo militar tecnológico-industrial que, hasta el momento, está siendo reimpulsado. Por último, con relación al rol de las Fuerzas Armadas en los gobiernos de C. Fernández y A. Fernández la retórica política acerca del no involucramiento de la institución militar en el combate contra el narcotráfico fue y es contundente, distanciándose de los dichos del macrismo que, incluso, llegó a darle un marco legal a dicha participación. Sin embargo, cuando se observa lo actuado por las tres presidencias se constata que tanto durante el mandato de C. Fernández como de M. Macri efectivamente se estuvo ante una situación de difuminación de la línea que separa la defensa de la seguridad pública, mientras que en el gobierno de A. Fernández la nitidez de dicha división se recompone. Asimismo, esa coincidencia entre las dos primeras presidencias adquiere implicancias muy disímiles en función de la incidencia de la estrategia de inserción que se profesaba en cada caso.

Conclusión

Como se pudo apreciar, la inserción de Argentina es susceptible de ser analizada mediante su comportamiento internacional articulado en torno a las decisiones y cursos de acción que se adoptan así como por la retórica política que se despliega en el marco de la Política Exterior y la Política de Defensa. Asimismo, quedó claro que tanto la estrategia de inserción como la situación del Sistema de Defensa Nacional como parte del contexto doméstico condicionan dicha inserción de país a través de su influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas públicas mencionadas. También, se pudo observar que, más allá de que los niveles de autonomía deseados y perseguidos por los gobiernos varían en función de su estrategia de inserción, el hecho de que son ajustes y no cambios los que se operan a nivel de las problemáticas estructurales que conviven con el sistema de defensa, prepondera la continuidad en lo relativo a que los resultados concretos alcanzados por la inserción son poco concluyentes en todos los casos. Finalmente, en el caso de la gestión de C. Fernández y de M. Macri se pudo constatar el perjuicio que provoca en términos de inserción el apego irrestricto a ciertos preconceptos y premisas ideologizadas.

Con respecto a este último punto, se puede sostener que si bien apostar a la articulación de una dinámica de seguridad subregional es conveniente estratégicamente esto no tiene por qué implicar un escalamiento innecesario respecto a los niveles de tensión en un vínculo fundamental e ineludible como el que se despliega con Estados Unidos. Asimismo, está claro también que dicha articulación es lo suficientemente compleja como para pretender apuntalarla únicamente en una retórica

política de sobrestimación de las posibilidades de alcanzar una integración en Defensa en América del Sur. Más aún cuando durante los gobiernos de centro izquierda se mantuvo la fluidez de los vínculos estratégicos-militares de Brasil y Chile, como principales contrapartes de Argentina, con Washington y no se generaron mayores grados de autonomía a partir de la postura confrontativa con Estados Unidos. Por su parte, el macrismo giró estratégicamente en favor de las relaciones con Estados Unidos y si bien esto no implicó la reedición de los vínculos carnales que Argentina tuvo en los años noventa en función, entre otras cuestiones, de la aparición de otros jugadores globales de peso como China, se hizo caso omiso de los mecanismos e instrumentos de diálogo generados en el marco de la Unasur al tiempo que se decidió fortalecer el eje de cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico. Y en este caso la misma coyuntura subregional y nacional nos obliga a reflexionar sobre la conveniencia de ambos términos en que se planteó dicho giro estratégico de Cambiemos.

Referencias bibliográficas

- Actis E., Busso A., Calderón, E. y Zelicovich J. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, CERIR, N°125, enero-junio.
- Busso, A. (2016). Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En Actis Esteban et. al., Coordinación general de Busso A. Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011), 1ª edición, UNR Ed., Argentina. *Calderón, E. (2012). La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico como práctica extendida en América del Sur. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, Ecuador, pp.97- 109.
- Calderón, E. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015) en coautoría con E. Actis, A. Busso y J. Zelicovich, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, CERIR.
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo. *Política y Estrategia*, número 131, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Calderón, E. (2019). La Defensa en tiempos de Cambiemos: la fragilidad intacta de un sector estratégico que sigue esperando. En Iglesias Esteban y Lucca Juan Bautista (comp.), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, UNR Editora; pp. 393-414.
- Calderón, E. (2021). Argentina y el Operativo Gral. Manuel Belgrano: algunas notas sobre la articulación entre seguridad sanitaria y defensa nacional. Publicado por *Revista Seguridad, Ciencia y Defensa*, del Instituto Superior para la Defensa Insude. Año VII, N° 7, pp. 72-89, República Dominicana, septiembre-diciembre.
- Calderón, E. (2022). Conducción política de la defensa en Argentina: jerarquización del sector y activismo multilateral como criterios rectores de la primera mitad del gobierno de A. Fernández. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (135), 71-90.
- De Vedia, M. (2016). El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos. *La Nación*, 15/05/2016. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-retoma-el-intercambio-militar-con-estados-unidos-nid1898877>
- DPDN (Directiva de Política de Defensa Nacional) (2021). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-457-2021-352107>
- Escuela Superior de Guerra Conjunta (2020). Observatorio de la crisis Covid-19. Ed. Universidad de la Defensa Nacional, Buenos Aires.
- Fernández Alonso, J. y Zelicovich J. (2021). Política exterior como política pública: reflexiones teóricas y metodológicas en marco del caso de la República Argentina. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 134, diciembre 2021, pp. 7-24.
- Fernández, A. (2019). *Discurso de asunción*. Recuperado de <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>

- Fernández, C. (2014a). *Conferencia de prensa luego de la 69ª Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU*. Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-con-la-prensa-69-onu/>
- Fernández, C. (2014b). Cristina Kirchner en el Consejo de Seguridad de ONU. Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-fernandez-de-kirchner-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>
- Frenkel, A. (2016). *Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri*, [en línea]. Recuperado de <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%-c2%ba2-oralc-editado.pdf>
- Frente de Todos (2019). Plataforma Electoral. Recuperado de <https://www.frentedetodos.org/plataforma>
- Info de Prensa N° 257/16 (19/08/2016). El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa, [en línea]. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=277>
- La Nación (2015). *Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/promesa-de-campana-daniel-scioli-prometio-blindar-las-fronteras-con-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico-nid1841988>
- La Voz (2013). *Argentina asumió la titularidad del Consejo de Seguridad de ONU*. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/argentina-asumio-titularidad-consejo-seguridad-onu/>
- Lorenzini, M. E. (2007). *La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004*. Mimeo, Tesis de Maestría, CERIR-CEI-UNR, Rosario.
- Los Andes (2013). Cristina, contra el derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/cristina-contra-derecho-veto-consejo-seguridad-730467/>
- Macri, M. (2016). *Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>
- Miguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 8. Mayo-Septiembre 2017, pp. 103-120
- Ministerio de Defensa (2015). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Recuperado de http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf
- Ministerio de Defensa (2018). Decreto 683. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/310000-314999/312581/norma.htm>
- Ministerio de Defensa (2021). Rossi: "Hoy Malvinas es un territorio usurpado por una potencia militar que tiene más soldados británicos que isleños y que permanentemente ofende a la Argentina". Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-hoy-malvinas-es-un-territorio-usurpado-por-una-potencia-militar-que-tiene-mas-0>
- Ministerio de Seguridad (2018). Decreto 253. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-253-2018-308249>
- Montenegro, G. y Anzellini, L. (2017). Deuda de la democracia: La defensa nacional no tiene prioridad en la agenda pública. *Diario Perfil*. Recuperado de <http://www.perfil.com/columnistas/deuda-de-la-democracia.phtml>
- Navarro Meza, M. (2009). Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquivada. *Revista Política y Estrategia* N° 114.
- Niebieskikwiat, N. (2022). La invasión a Ucrania. *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-desea-equilibrada-justa-_O_KeoThCjO4J.html
- Paradiso, J. (2007). *Ideas, ideologías y política exterior en Argentina*. [en línea]. Recuperado de <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>
- Perona, C. (2005). La vigilancia del espacio aéreo nacional en el noreste de la Argentina. *Instituto de Seguridad Interna-cional y Asuntos Estratégicos del CARI*, Boletín N° 37, año 8.
- Pion Berlin, D. y Trinkunas, H. (2006). *Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America*. Prepared for delivery at Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.
- Putnam, R. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, *International Organization*, Vol. 42, n° 3, summer, Cambridge.

- Rosenau, J. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres, U.K: Collier-Macmillan Limited.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CI-DOB d'AfersInternacionals* n.104, p. 157-180.
- Soprano, G. y Lafferriere, G. (2011). Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar. *Revista Brasileira De Estudos Estratégicos*, Ed N° 3 (Ed. Estendida) Vol I.
- Tokatlian, J. G. (2017). Lectura de una carta. *Diario Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas>
- Tokatlian J. G. (2018). Argentina cortejando a Washington. Recuperado de https://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_nota_prensa=15328&id_item_menu=441

[Volver al índice](#)

Capítulo 14

La cuestión Malvinas en la política exterior argentina

Carla Morasso y Luciano Herrero

La cuestión Malvinas en la política exterior argentina

Carla Morasso - Luciano Herrero

Introducción

Desde el primer tomo de la serie de libros sobre Política Exterior Argentina (PEA) del CERIR en 1994, el conflicto de Malvinas fue profunda y sistemáticamente analizado por el Dr. Alfredo Bruno Bologna¹. Con el propósito de brindar continuidad al seguimiento de la problemática, este capítulo se aboca al análisis de los principales sucesos acontecidos desde la finalización del mandato de Cristina Fernández de Kirchner hasta la primera etapa de la administración de Alberto Fernández en torno a la “Cuestión Malvinas”².

A partir de una perspectiva analítica-descriptiva se expondrán los aspectos centrales de las políticas de cada una de las administraciones contempladas a partir de una tarea de revisión bibliográfica, tanto de fuentes primarias como secundarias, que permitieron realizar una selección de los hechos centrales en materia de política externa vinculada a Malvinas y que tuvieron como principales actores a los presidentes y a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)³.

Considerando los diferentes lineamientos de inserción internacional que caracterizaron a los gobiernos del Frente para la Victoria y de la Alianza Cambiemos (Iglesias y Lucca, 2019; Busso y Barreto, 2020; Míguez, 2020; Simonoff, 2020), se parte del supuesto de que los posicionamientos y acciones en torno a la Cuestión Malvinas han oscilado entre una orientación autonomista y otra dependentista, lo cual ha generado importantes ajustes, si bien se destacan algunas continuidades.

De este modo, el trabajo se enmarca en el grupo de aportes que estudian las estrategias desarrolladas por el Poder Ejecutivo argentino hacia Malvinas en los años recientes desde el enfoque de política exterior, contemplando principalmente las dimensiones político-diplomática, económica y geopolítica (Romero, 2020; Mántaras, 2019; Berardi, 2018; Consani et. al. 2017; Gutiérrez Bróndolo, 2017; Herrero, 2016, 2017; Martínez del Pezzo, 2016; Troncos y Rolandi, 2016; entre otros).

En cuanto a la organización del trabajo, cabe señalar que en el primer apartado se exponen los principales conceptos que sustentan la investigación, avanzando en la proposición de variables centrales que dan cuenta de la orientación autonomista o dependentista de las políticas desplegadas para abordar la problemática de Malvinas. En la segunda sección se caracteriza sucintamente el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), presentando en particular los hechos que marcaron su último año de gobierno. Posteriormente se describe la política desplegada por

1. Los seis tomos se encuentran disponibles en: <http://www.cerir.com.ar/#!/-libros/>

2. Entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

3. Consideramos a la política exterior como una política pública de carácter interméstico que expresa los objetivos de un Estado y los intereses de sus múltiples actores públicos y privados en su vinculación con el sistema internacional. Entre estos actores, en el proceso de formulación y ejecución de la PEA, la cancillería cumple un rol “articulador” y expresa la posición oficial del gobierno, motivo por el cual, en el presente trabajo, si bien no se desconoce el rol y la importancia de terceros actores domésticos, el análisis está enfocado en sus acciones.

la administración de Mauricio Macri (2015-2019), señalando especialmente aquellas decisiones y acciones de carácter disruptivo con los ejes que desde el año 2003 llevaba adelante el kirchnerismo. En el tercer apartado se presentan las decisiones iniciales adoptadas por el gobierno de Alberto Fernández (2020) y se realiza una apreciación parcial en tanto se encuentra promediando su mandato. Finalmente, se comparten una serie de reflexiones que tienen como propósito brindar un balance de lo acontecido en la PEA en los últimos años en lo que a la Cuestión Malvinas refiere.

1. Malvinas en la política exterior pendular

A partir de la adopción de la Resolución 2065/XX de la Asamblea General de Naciones Unidas, la reivindicación de la soberanía sobre las Malvinas se convirtió en un reclamo constante de los sucesivos gobiernos democráticos que se plasmó en la Constitución Nacional de 1994 y se cristalizó en las diferentes políticas exteriores. Partiendo del supuesto de que la PEA desde el retorno de la democracia se constituyó en un juego de equilibrio entre las tendencias autonomistas y las dependentistas (Simonoff, 2010), comprendemos que las estrategias desplegadas sobre la Cuestión Malvinas oscilaron también entre orientaciones autonomistas y dependentistas (Martínez Del Pezzo, 2016; Erlich, 2019).

En este punto, es preciso indicar que la “orientación” implica el sentido de decisión política que se plasma en el plano discursivo y en la direccionalidad que el gobierno imprime en las acciones. De este modo, comprendemos que la “orientación autonomista” de la política exterior refiere a los valores, ideas y acciones externas de un gobierno que, en función del interés nacional expresado en términos de desarrollo, procura mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional. En tanto, la “orientación dependentista” alude a los valores, ideas y acciones de un gobierno que considera como propios los intereses de poderes externos e implementa una estrategia de inserción internacional concentrada en los vínculos con las grandes potencias acorde a un modelo de desarrollo nacional extrovertido (Morasso, 2016; Pereyra Doval y Morasso, 2019).

De este modo, como parte de la PEA, la política hacia la Cuestión Malvinas ha oscilado entre las estrategias autonomistas y dependentistas. Coincidimos con Erlich (2019) cuando plantea que este acompasamiento se hace evidente al analizar si la soberanía fue un eje central en los posicionamientos y objetivos de los decisores de los gobiernos o si la centralidad de las acciones estuvo enfocada en la cooperación bilateral con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) en diferentes asuntos prácticos relegando la disputa de soberanía. En efecto, en el péndulo de la PEA el reclamo de soberanía continuó inalterable, si bien se observan ajustes y cambios en lo relativo a los “problemas vinculados a la Cuestión Malvinas”, que tal como ha señalado Orso (2011), se profundizan o distienden en función del tipo de vinculación que se pretende con el RU.

Teniendo en cuenta lo expuesto, presentamos una propuesta analítica que considera la aplicación de tres variables centrales para dar cuenta de la orientación autonomista o dependentista de la política hacia la Cuestión Malvinas: la estrategia diplomática desplegada; la centralidad del reclamo soberano; y el nivel de costos generados al RU.

Así, en aquellos gobiernos que orientaron autonómicamente la PEA, prevalecieron las estrategias multilaterales y universalistas para procurar obtener apoyos internacionales e instar al gobierno inglés a retomar el diálogo⁴; la postura crítica al statu quo que señala que la discusión sobre la soberanía

4. La guerra significó la interrupción del diálogo bilateral. A partir de entonces, el RU se niega a retomar las negociaciones y pondera el principio de libre determinación de los isleños.

nía desde el punto de partida para cualquier negociación sobre la situación del archipiélago y que es central en la agenda bilateral; y acciones que procuraron incrementar los costos de la presencia británica en las Malvinas.

En el otro extremo del péndulo, en las administraciones que desplegaron políticas con características dependentistas, por sobre los espacios de diálogo multilateral se priorizó la estrategia bilateral de acercamiento al RU; predominó la postura basada en la idea de que ya que no es factible obligar al RU a negociar sobre la soberanía, “se debe cooperar sobre otros asuntos prácticos (recursos pesqueros, hidrocarburos, comunicaciones, etc.) como modo de iniciar un camino de entendimientos que se espera que contribuya, en un mediano plazo, a abordar la discusión de fondo por la soberanía” (Erlich, 2019, p.232). Como consecuencia, se desarrollaron acciones tendientes a fomentar la colaboración y disminuir tensiones con el RU en materia de comunicaciones, exploración y explotación de recursos naturales e iniciativas científico-tecnológicas.

2. Continuidad kirchnerista

La caracterización de las políticas del octenio del gobierno de Fernández de Kirchner hacia Malvinas podemos resumirla bajo el título con el cual Bologna (2014) rotuló su análisis sobre el segundo mandato de la presidenta: “Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y la Comunidad Internacional”.

Estos lineamientos, que dieron continuidad a la política del gobierno de Néstor Kirchner, fueron expresados por la presidenta al momento de su asunción al cargo:

“Quiero también reafirmar, una vez más, nuestro reclamo irrenunciable e indeclinable a la soberanía sobre nuestras Islas Malvinas y llamamos al país ocupante, que en todos los foros internacionales luce como adelantado y respetuoso, que hay una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte” (Fernández de Kirchner, 2007).

En este marco, el recorrido por la relación bilateral con el Reino Unido da cuenta de un período signado por momentos de tensión diplomática. Por una parte, dada la consumación de hechos como la aprobación de la nueva constitución de las Falklands (2009), la incorporación de Malvinas como territorio de ultramar de la Unión Europea (UE) en el Tratado de Lisboa (2009) y la realización del referéndum entre los isleños para que expresasen su voluntad de seguir perteneciendo al sistema británico (2013).

Por otra parte, por la serie de protestas y disposiciones argentinas que se extendieron durante las dos administraciones ante la explotación de los recursos naturales⁵ y la militarización del Atlántico Sur y que en el año 2015 fueron el marco de dos hechos relevantes. En relación a la primera cues-

5. Como muestras pueden tomarse el Decreto N° 256/2010 que, ante el anuncio de exploración petrolífera en aguas cercanas a las islas por concesión británica, estableció que todos los barcos que vayan y vengan entre los puertos de la Argentina continental y las Malvinas, o atraviesen las aguas nacionales con destino a las islas, deben tramitar una autorización previa ante el Gobierno argentino; y la Ley Nacional N° 26.659 de Hidrocarburos de 2011, y su modificatoria, la Ley N° 26.915 de 2013, que exigen la existencia de un permiso expreso del gobierno argentino para comenzar a operar en la plataforma continental y prevén sanciones para quienes lo incumplan.

ción, el Poder Ejecutivo argentino presentó una denuncia penal contra las empresas *Rockhopper Exploration plc.*, *Premier Oil plc.*, *Falkland Oil and Gas Limited*, *Noble Energy Inc.* y *Edison International SpA*, y sus directores, gerentes, síndicos o representantes, por violación de la Ley N° 26.915.

Respecto a la segunda problemática, el Ministerio de Defensa del Reino Unido anunció el inicio de un plan de mediano plazo para modernizar la infraestructura de defensa de las islas, mejorar la central eléctrica en Mount Pleasant Camp y el atraque en el puerto de Mare, entre otras obras. El gobierno de Fernández de Kirchner señaló su preocupación por las medidas y enfatizó la inexistencia de una amenaza militar por parte de Argentina que justificase el aumento de la inversión militar. Para el entonces Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur, este “reforzado despliegue militar del Reino Unido en el Atlántico Sur” no podía “sino leerse como una provocación y un factor desestabilizador en la región” (Filmus, 2015, p. 13).

Otro hecho que tuvo resonancia en la relación fue la investigación periodística difundida en abril de 2015 por TN y el portal *The Intercept* en base a los documentos secretos filtrados por el ex agente de la CIA Edward Snowden. En la misma se aseguraba que el gobierno británico había comenzado a desarrollar en 2008 la “Operación Quito”, la cual incluía “operaciones encubiertas en redes sociales, intervención de comunicaciones militares y de seguridad” para “estar informados acerca de los planes de Argentina respecto de las islas Malvinas e influir en la opinión pública” a los efectos de “prevenir que la Argentina pudiera recuperar la soberanía de las islas, ya sea de manera diplomática o militar” (Página 12, 03/04/2015). Ante esto, el gobierno argentino convocó al embajador inglés John Freeman para que brinde explicaciones por el “silencio” inglés ante las publicaciones en los medios de comunicación sobre la “Operación Quito”, casi al tiempo que Londres citaba a la embajadora argentina Alicia Castro por las críticas que se habían realizado por el incremento del presupuesto con fines de defensa en las islas.

En materia multilateral, en tanto, fueron hitos la presencia de la presidenta en el Comité de Descolonización de la ONU (2012)⁶, los compromisos de los miembros de la UNASUR (2010) y del MERCOSUR (2011) de no dejar atracar en sus puertos buques con banderas de las islas y no facilitar las actividades de aquellos buques que tuvieran por fin apoyar de manera directa las actividades hidrocarburíferas que afectaran los derechos argentinos en su plataforma continental, y el apoyo al reclamo soberano argentino y a que se retome el diálogo con el Reino Unido en las reuniones de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), la Cumbre América del Sur-África (ASA)⁷ y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En esta línea, cabe destacarse que en la declaración del Grupo G77+China de 2014 se fue un paso más allá, en tanto se reconoció el derecho de que Argentina adoptara acciones legales ante las actividades no autorizadas de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental del país. En cada uno de estos espacios el discurso argentino hizo fuertemente hincapié en caracterizar la situación colonial como un “anacronismo” en el siglo XXI que requiere del apoyo de la comunidad internacional. En tanto, en el “Comunicado especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas” de la XXIV Cumbre Iberoamericana, se señala que el refuerzo de la presencia militar en el área de disputa al tiempo que vulnera la Resolución 31/49 es incompatible con la política de búsqueda de una solución pacífica de la controversia territorial.

El último año del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue el corolario de un período caracterizado por escaladas verbales con el gobierno inglés e iniciativas tendientes a dificultar las

6. El impacto simbólico y político estuvo dado porque fue la primera vez que un jefe de Estado compareció en las reuniones del Comité.

7. En esta cumbre participaban los países miembros de la UNASUR y de la Unión Africana, o sea, la totalidad de los países africanos.

actividades de carácter ilegal para la exploración y explotación de recursos naturales, en tanto la multilateralidad tuvo un rol central para dar visibilidad al reclamo ante la violación a la soberanía argentina y al derecho internacional.

3. Cambio pendular: el gobierno de Mauricio Macri

En el caso del gobierno de Mauricio Macri, consideramos que una frase que condensa la política hacia Malvinas fue la enunciada por la ministra de Relaciones Exteriores Susana Malcorra en una entrevista al *Financial Times* “*The Falkland Islands are no longer the dominant issue in Argentina's relationship with the UK and should not divert attention from more significant bilateral priorities such as trade and investment*” (Wheatley, 2016).

El empresario y exjefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, asumió la presidencia argentina el 10 de diciembre de 2015 luego de derrotar en segunda vuelta al candidato del Partido Justicialista (PJ), el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli. Si bien durante la campaña presidencial la Cuestión Malvinas estuvo ausente de la plataforma política de la figura principal de la Alianza Cambiemos⁸ (Gutiérrez Bróndolo, 2017), era claro que no se iba a continuar con la política desplegada por la administración predecesora, sino que se llevaría adelante una estrategia diferente.

En primer lugar, porque el antecedente más destacado de Macri en relación a Malvinas había sido una declaración en el año 1997 donde, siendo jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dijo:

“La verdad es que los temas de las soberanías con un país tan grande como el que tenemos nunca los entiendo mucho. Nosotros no tenemos un problema como los israelíes, que tienen problemas de espacio. Acá lo nuestro es casi un amor propio. Es más, creo que las islas Malvinas serían un fuerte déficit adicional para la Argentina. Tengo entendido que al Tesoro de Inglaterra le cuesta bastante plata por año” (Página 12, 02/04/2018).

Por otra parte, meses antes de las elecciones, su asesor para temas internacionales, Fulvio Pompeo, aseguró al diario inglés *The Telegraph* que, si Macri resultaba elegido como presidente, restablecería la relación bilateral con el RU la cual estaba “congelada” como resultado del tratamiento que el gobierno de Cristina Fernández había otorgado a la Cuestión Malvinas y que una de las primeras medidas sería la disolución de la Secretaría de Asuntos Relativos de las Islas Malvinas. “No necesitamos un ministro de Malvinas, tenemos un ministro de Relaciones Exteriores” (Ámbito Financiero, 2015).

El movimiento pendular estaba en marcha y en el discurso de asunción quedó claro que el reclamo de soberanía durante la administración Macri tendría un tono menos confrontativo: “Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo” (Macri, 2015). Si bien se da por sentado que aquí el presidente se estaba refiriendo a la Cuestión Malvinas, es preciso destacar que no mencionó la palabra Malvinas en el discurso, siendo ésta la primera vez desde 1983 que un mandatario no lo hacía.

Así comenzaba a desplegarse una estrategia diplomática orientada a fortalecer las relaciones bilaterales con el RU en el marco de una política externa que se proponía “reinsertar” al país en el

8. Formada por los partidos Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC).

mundo a través de la profundización de la apertura comercial y del mejoramiento de los vínculos con los países que conforman el G7 y los organismos internacionales de financiamiento. El gobierno argentino esperaba estrechar el vínculo con el RU con el fin último de obtener “beneficios” en materia de inversiones y comercio.

Como primeros gestos hacia la vieja Albión, en su debut internacional como primer mandatario, Mauricio Macri habló de una “nueva etapa” en la relación bilateral con el RU, luego de reunirse con el primer ministro David Cameron durante el Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2016. En el plano doméstico el presidente en su primer discurso al Parlamento en la 134° apertura de sesiones ordinaria, sostuvo que el diálogo con el RU no implicaba renunciar al reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas: “Al contrario, el aislamiento y la retórica vacía, alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución” (Macri, 2016). Por otra parte, se degradó el rango de la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, transformándola en una Subsecretaría perteneciente a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

El nuevo gobierno buscaba diferenciarse de la política adoptada por sus antecesores inmediatos y el cimbronazo que sacudió a la política británica en junio de 2016 ante el voto mayoritario por el “Si” a la salida del Reino Unido de la UE le brindó una oportunidad que supo aprovechar.

El Brexit significó la renuncia del primer ministro David Cameron y la asunción de la conservadora Theresa May en el mes de julio y encendió las alarmas por un posible abandono de los territorios de ultramar por parte de Reino Unido. Si bien desde Londres garantizaron a los isleños de Malvinas que nada iba a cambiar, lo cierto es que ante la salida de la UE se preveía un fuerte impacto económico para las islas, cuyas exportaciones, en particular la pesca, tienen como destino principal el mercado europeo.

Teniendo en cuenta las posibles consecuencias económicas que podrían pesar sobre las islas Malvinas cuando el Brexit se concretase, el 2 de agosto la flamante Primera Ministra le envió una carta a Macri en donde proponía “progresar hacia nuevas conexiones aéreas entre las Islas Falkland y terceros países en la región y la remoción de las medidas de restricción de los hidrocarburos” (citada en Niebieskikwiat, 2016). Asimismo, en la misiva se hacía mención también sobre temas que eran centrales para el gobierno de Macri como ser la cooperación en comercio, inversiones y el probable ingreso de Argentina en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

De este modo, el contexto europeo fue funcional para la política de approach que se delineó desde el palacio San Martín. En reiteradas ocasiones, la ministra Malcorra dejó muy en claro que el objetivo central era mejorar la relación bilateral, en tanto el gobierno de Fernández se había “centrado demasiado” en las islas, haciendo de la Cuestión Malvinas un tema excluyente de la política exterior. La canciller graficaba la relación de la Argentina con el Reino Unido, utilizando la “regla de Pareto”, que indica en cualquier conflicto se puede llegar a un acuerdo en el 80% de las cuestiones y el 20% restante son situaciones en las que no se puede lograr un compromiso: “En el caso del Reino Unido, es claro que nuestro 20% es Malvinas” (citada en Infobae, 17/09/2016).

El “Acuerdo Foradori-Duncan”

La nueva hoja de ruta quedó claramente plasmada en el denominado “Acuerdo Foradori-Duncan”⁹, un comunicado conjunto emitido tras la reunión que en septiembre de 2016 mantuvieron

9. En tanto “declaración” y no “acuerdo internacional”, el texto no fue remitido al Congreso de la Nación para su aprobación.

el vicanciller Carlos Foradori y el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Alan Duncan, en Buenos Aires¹⁰. Según el comunicado:

“la reunión bilateral sirvió para que ambos funcionarios pudieran continuar impulsando una agenda omnicompreensiva, multidimensional y multisectorial, basada en la complementariedad entre ambas naciones, orientada al fortalecimiento de la relación bilateral y a la búsqueda de soluciones de los problemas globales dentro de los marcos multilaterales que correspondan” (MRECIC, 2019).

En el Comunicado se enumeraban varios temas importantes de la agenda bilateral, como la reanudación de Consultas de Alto Nivel, las medidas en pos de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, políticas hacia el arte, la cultura, la educación y los deportes; medidas para incrementar el comercio y las inversiones bilaterales, medidas en materia de cooperación en el marco del G-20, el apoyo del gobierno británico a la incorporación de Argentina a la OCDE, acciones relacionadas con la cooperación en materia de Seguridad Internacional y Defensa, el apoyo británico a las medidas argentinas en materia de la crisis de refugiados imperante, y, por último, cuestiones referidas al Atlántico Sur.

En efecto, en el último apartado, “ambos gobiernos acordaron que la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 se aplica a este Comunicado Conjunto y a todas sus consecuencias” (MRECIC, 2019). De esta manera, las partes establecieron sus reservas respecto a su posición sobre la soberanía de las islas Malvinas y acordaron “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (MRECIC, 2019). Establecieron que “serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países” y “el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección” (MRECIC, 2019). Asimismo “expresaron su pleno apoyo al proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin” (MRECIC, 2019).

El comunicado fue concebido por la administración de Cambiemos como un hito diplomático. No obstante, tuvo una pésima recepción en la opinión pública argentina y en el ámbito político, tanto en la oposición como en el mismo oficialismo. El hecho de que el gobierno argentino aceptara poner bajo un paraguas la discusión de la soberanía y se comprometiera a remover los “obstáculos” económicos, generó inmediatamente la crítica de la oposición quienes argumentaron que el gobierno de Macri estaba cediendo a Londres por nada a cambio. Según señalaron algunos referentes de la oposición, la remoción de obstáculos significaba derogar importantes leyes sobre hidrocarburos y pesca, sancionadas por el Congreso con el objetivo de defender la soberanía argentina de sus recursos naturales. Asimismo, se puso la lupa sobre el papel de la canciller Malcorra y se generaron interpretaciones que abrían interrogantes sobre la posibilidad de que estuviera accediendo a las exigencias inglesas a cambio de un voto para su candidatura para la Secretaría General de la ONU.

En medio de los cruces políticos y mediáticos que generó el comunicado conjunto, otro episodio de color marcó ese mes de septiembre. En su primera participación en la Asamblea General de la ONU, Macri protagonizó un exabrupto diplomático. Luego de su discurso ante la Asamblea General (AGNU), el presidente tuvo un encuentro informal de escasos minutos con la primera ministra

10. El funcionario británico había llegado al país en el marco del foro de negocios que organizó el presidente Macri para atraer inversores externos, y en ese contexto mantuvo reuniones, primero con la canciller Malcorra y luego con el vicenciller Foradori.

británica Theresa May. Finalizado este encuentro, el mandatario argentino sorprendió a propios y extraños cuando sostuvo ante la prensa que la primera ministra había aceptado tratar el tema de la soberanía de las Islas Malvinas. Sin embargo, a las pocas horas, Londres desmintió enfáticamente esta versión y la canciller debió esforzarse para enmendar el “traspie” presidencial ante la opinión pública y los británicos.

Finalmente Malcorra no obtuvo el apoyo suficiente en Naciones Unidas¹¹, con veto británico de por medio, y, aludiendo a razones estrictamente familiares, renunció a su cargo en mayo de 2017. Cabe además señalar que meses antes, en diciembre de 2016, Foradori había renunciado como vicescanciller.

Como nuevo ministro de Relaciones Exteriores, fue designado el diplomático de carrera y entonces embajador en Francia, Jorge Faurie¹², quien continuó con la política de acercamiento hacia el Reino Unido llenando de contenido el punteo de temas planteados en el Acuerdo Foradori-Duncan.

La bilateralidad bajo el paraguas de soberanía

A partir de lo acordado, en 2018 se inició el diálogo destinado a mejorar la cooperación pesquera y ambas diplomacias negociaron reservadamente un entendimiento de cooperación científica para la conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur. En mayo de 2018 se reunieron en Buenos Aires, en el marco de la 41ª Reunión del Tratado Antártico, negociadores argentinos y británicos para reactivar el Subcomité Científico de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS)¹³ con el propósito de intercambiar información para la conservación de recursos pesqueros. Como resultado, se llevaron a cabo varias reuniones más y en septiembre de 2019 se concretó la realización de un crucero científico conjunto.

El gobierno argentino buscaba volver a la CAPS con el objetivo de que el gobierno británico y los isleños dejaran de realizar actos unilaterales como otorgar licencias pesqueras por 25 años. Desde el gobierno de Cambiemos estaban convencidos de que cuando la CAPS funcionaba era favorable para ambas partes, debido a que la colaboración e intercambio de información científica y policial disuadían la pesca furtiva y la depredación que llevaban adelante los barcos chinos, coreanos y españoles (Romero, 2020).

Otro de los temas claves en los cuales el gobierno de Macri se comprometió con el Reino Unido para “remover los obstáculos que limitan el crecimiento económico” fue la explotación hidrocarbúfera. Sin embargo, las dificultades que implicaba ir contra las medidas adoptadas durante los gobiernos kirchneristas y derogar la Ley 26.659 impidieron la concreción de avances significativos¹⁴.

11. En octubre de 2016 fue elegido como Secretario General de ONU el ex Primer Ministro de Portugal y ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Antonio Guterres.

12. Fue también vicescanciller de Carlos Ruckauf cuando éste último estuvo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003).

13. El 28 de noviembre de 1990 la Argentina y el Reino Unido suscribieron la “Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros”, bajo la fórmula de salvaguardia de soberanía, en la que se acordó cooperar en la conservación de especies en el Atlántico Sur. Para este objetivo se creó la CPAS, integrada por delegaciones de ambos Estados. La CPAS llevó a cabo 26 reuniones entre 1990 y 2005 para luego quedar paralizada cuando el gobierno argentino propuso analizar su mandato por el rechazo al proyecto unilateral británico de extensión de las licencias pesqueras (Berardi, 2018).

14. Por su parte, el Gobierno de Macri lanzó una licitación, en octubre del 2018, para la exploración offshore en aguas del Mar Argentino, en 38 áreas de las cuencas Argentina Norte, Austral Marina y Malvinas Oeste, de las cuales se adjudicaron 18 entre 12 empresas extranjeras y la estatal YPF en mayo de 2019.

El tercer tema de gran relevancia para ambas partes fueron las comunicaciones. La propuesta británica de aumentar las conexiones aéreas entre el archipiélago y otros destinos¹⁵ encontró una amplia receptividad en el gobierno de Macri, ya que, además de afianzar el acercamiento, permitiría “un contacto más fluido con las Islas, contribuyendo a generar un clima de confianza y acercamiento con sus habitantes, siendo éste uno de los caminos que nos permitan alcanzar un mayor diálogo y entendimiento entre el continente y su territorio insular de las Islas Malvinas” (MRECIC, 2018).

En febrero de 2018, las gestiones avanzaron a tal punto que la Cancillería argentina comunicó la realización de gestiones conjuntas con el Reino Unido ante los gobiernos de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay con el objetivo de invitar a participar a compañías aéreas de dichos países a operar un vuelo semanal hacia las Islas Malvinas. Finalmente, en noviembre siguiente, informó que la empresa LATAM ofrecería un vuelo semanal entre San Pablo e Islas Malvinas con dos escalas mensuales en Córdoba, una en cada dirección. De esta manera, el 20 de noviembre de 2019, justo el día que en la Argentina se conmemora el Día de la Soberanía Nacional, partió desde Brasil, con escala en el aeropuerto de la ciudad de Córdoba, el primer vuelo del Boeing 767 de LATAM hacia las islas Malvinas.

A diferencia del gobierno de Macri, que celebró la concreción del vuelo de LATAM, la oposición, grupos de veteranos de la Guerra de Malvinas y el gobierno de Tierra del Fuego elevaron sus voces contra el mismo. Para los críticos, el nuevo vuelo resulta funcional al desarrollo económico de los isleños, debido a que favorece el turismo y el comercio en las islas. Asimismo, señalan también el hecho de que el vuelo no sale de territorio continental argentino y que el gobierno argentino cedió ante las exigencias de los isleños, permitiendo que quedara fuera de las negociaciones la línea de bandera nacional en favor de una empresa extranjera y que la escala no fuese en Buenos Aires. No es un dato menor este, ya que, los isleños participaron en las negociaciones como parte de la delegación británica y desde un primer momento impugnaron la presencia de Aerolíneas Argentinas.

La postura argentina tanto en relación a la explotación de los recursos naturales como a las comunicaciones estuvo destinada a demostrar a los británicos de Londres y de Malvinas que el gobierno de Cambiemos era confiable y que estaba dispuesto a facilitar la vida de los isleños. La estrategia de seducción menemista fue readaptada para que “una vez realizados sobrados gestos unilaterales por parte del gobierno argentino en beneficio de los británicos, teóricamente se sembrarían las bases para que estos últimos se sienten a dialogar sobre la soberanía” (Castaño, 2020,p. 12).

En este marco debe ser leída la realización en 2018 y 2019, del concurso organizado por la Embajada Británica “*Why would I like to meet my neighbours in the Falkland Islands?*”. El mismo se había realizado en años previos en Uruguay, Brasil y Chile, pero nunca había sido presentado en Argentina. El concurso está dirigido a que estudiantes universitarios realicen una estadía en las islas para conocer a sus “vecinos” y su cultura. Ante la selección de participantes entre instituciones de educación superior de todo el país hubo posicionamientos de varias universidades no reconociendo la legitimidad del gobierno de las islas, entre ellas la Universidad Nacional de Buenos Aires, cuyo Consejo Superior solicitó en 2019 que no se utilice su nombre en la difusión del concurso y sus resultados.

El tema de relevancia en materia de cooperación fue la puesta en marcha del proyecto de identificación de las tumbas de los soldados argentinos caídos en la Guerra de Malvinas. En un encuentro celebrado en Londres, el 20 de diciembre de 2016, se acordó otorgar el mandato de la misión de

15. Desde 1999 existe un vuelo regular semanal entre Punta Arenas y las Islas Malvinas, con dos escalas mensuales en Río Gallegos, una en cada dirección, a cargo de la aerolínea LATAM.

identificar a los soldados argentinos al CICR. De esta manera, ambos gobiernos junto con la ayuda de la Cruz Roja, daban comienzo al Plan Proyecto Humanitario¹⁶.

Entre los meses de junio y agosto de 2017, se llevó adelante la recolección de las muestras de ADN de los soldados no identificados, luego, las mismas fueron trasladadas al laboratorio del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), en la Provincia de Córdoba, en donde fueron cotejadas con las muestras de los familiares que prestaron su consentimiento para la identificación. El 1 de diciembre de 2017, la Cruz Roja entregó a los gobiernos argentino y británico los informes finales, que luego fueron comunicados a todas las familias involucradas. En marzo de 2018, los familiares de 90 soldados identificados pudieron viajar a las Islas Malvinas para rendirles el debido homenaje. El proceso de continuó en curso durante el año 2019 y en marzo hubo un nuevo vuelo de familiares. La identificación de más cuerpos, llegando a la cifra de 115, y la aparición de nuevas tumbas con cuerpos sin identificar, llevó al gobierno de Macri, hacia el final de su mandato, a gestionar una adenda al acuerdo original.

También cabe indicarse que se produjeron algunas tensiones, en particular en torno a los ejercicios militares que el Reino Unido realiza regularmente desde hace varios años, contrariamente al espíritu de las resoluciones de las Naciones Unidas y de las instituciones regionales, como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPCAS) y UNASUR. Al igual que en los años previos, en el período 2016-2019 el gobierno argentino presentó las correspondientes notas de protestas.

Un hecho particular aconteció en marzo de 2017, cuando en Argentina la oposición denunció la existencia de vuelos militares secretos de aviones británicos que salían desde Brasil hacia Malvinas. Cuando los rumores se volvieron innegables, la cancillería argentina tuvo que emitir un comunicado en donde se recordaba el compromiso brasileño de no receptor en sus aeropuertos y puertos aeronaves o buques británicos de guerra apostados en los archipiélagos bajo disputa en concordancia con la posición adoptada por MERCOSUR y UNASUR (MRECIC, 2017a).

Por su parte, el gobierno inglés continuó fortaleciendo su presencia militar en las islas. Ese mismo año informó sobre la adjudicación de contratos para equipar a las islas Malvinas con un nuevo sistema de defensa aérea y un sistema de comunicaciones mejorado en la base militar de Monte Agradable. Además, en julio de ese año, el gobierno británico nombró a Nigel Phillips como gobernador ilegítimo de las islas, siendo un dato importante el hecho de que por primera vez Londres no envió a un diplomático de carrera, sino a un militar retirado.

La agenda multilateral

En el marco de la AGNU, en los discursos de Macri (2016, 2018 y 2019) y de la vicepresidenta Gabriela Michetti (2017) se reiteró el carácter legítimo e imprescriptible del reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas y el llamamiento al RU para reanudar el diálogo en el marco del “nuevo clima” de confianza mutua. En septiembre de 2019, ya cerrando su mandato, hizo una suerte de balance de su gobierno con respecto a la Cuestión Malvinas y las relaciones con el Reino Unido, destacando la cooperación humanitaria, la cooperación científica en materia pesquera y la concreción de los vuelos semanales a las Islas.

16. Cabe señalar que fue durante el período kirchnerista que se sentaron las bases para este plan, en tanto en 2012 el gobierno argentino había solicitado al CICR que actuara como intermediario neutral para comenzar un proceso de identificación de los soldados argentinos no identificados enterrados en Darwin.

También el reclamo fue sostenido en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas. En cada reunión se aprobó una resolución llamando a las partes al diálogo y a reanudar las negociaciones para encontrar una solución definitiva a la controversia. En 2017 el canciller Faurie exhortó al Reino Unido “a poner fin a la realización de actos unilaterales en materia de exploración y explotación de recursos naturales en el área de la controversia”, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas, y reiteró el pedido de “afianzar al Atlántico Sur como una zona de paz”. A su vez, reiteró la voluntad del Presidente Macri de “inaugurar una nueva fase en la relación con el Reino Unido”, motivo por el cual destacó los avances en materia bilateral (MRECIC, 2017b). En 2018, en tanto, reiteró el ofrecimiento a los habitantes de Malvinas para la utilización de los sistemas de educación y salud y en 2019 aludió en su discurso a la decisión de la Asamblea General de la ONU que solicita al Reino Unido que devuelva el archipiélago de Chagos a la República de Mauricio.

En las declaraciones finales de las cumbres de 2016 y 2017 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se incorporó el apoyo al reclamo argentino y a la reanudación de las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica y definitiva a dicha disputa, de conformidad con la resolución 2065 (XX). También en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se sostuvo el llamado a reanudar las negociaciones, pero se dio un cambio importante ya que, a diferencia de los gobiernos anteriores, el gobierno de Cambiemos no introdujo la protesta por la militarización del Atlántico Sur en las reuniones anuales de la Asamblea (Romero, 2020).

El ámbito multilateral donde se observó un cambio importante en las declaraciones políticas fue en el G77+China. En las declaraciones ministeriales de 2015 y 2016 se mantuvo el texto del año 2014, pero en la declaración ministerial de 2017 se puede observar una especie de retroceso, ya que el texto firmado indica que se “mantengan” las negociaciones, en vez de indicar la “reanudación”, como en las declaraciones previas. Además, llama a ambas partes a abstenerse de tomar decisiones que puedan afectar el crecimiento económico y el desarrollo sustentable y de llevar a cabo acciones unilaterales en el área en disputa. De esta manera, dejaron de ser objeto de la declaración la situación perjudicial para Argentina y sus derechos ante actos violatorios por parte del Reino Unido, vinculados a la explotación de recursos naturales principalmente, en tanto se agregó la importancia del “crecimiento económico y el desarrollo sustentable” de las islas. Podemos señalar que esta aparente disminución del apoyo a los reclamos argentinos no respondió tanto a un cambio de postura del G77+China, sino más bien a un cambio en la política exterior argentina, el texto acordado por la delegación que encabezó el canciller Jorge Faurie, se encontraba en sintonía con el Acuerdo Foradori-Duncan (Morasso y Herrero, 2017).

El recorrido por las declaraciones de los espacios multilaterales da cuenta de que se mantuvo el reclamo argentino, pero en un plano casi secundario y subordinado a los resultados que se esperaban obtener en la relación bilateral. La principal estrategia dispuesta por el gobierno de Mauricio Macri fue la priorización del relanzamiento del vínculo con el Reino Unido con la consecuente búsqueda de espacios de cooperación en los problemas vinculados a la Cuestión Malvinas, en los cuales los ingleses parecen haber obtenido los mejores réditos y los isleños facilidades para su “desarrollo”.

4. Un nuevo vaivén: la administración de Alberto Fernández

Finalizando el mandato de Alberto Fernández, encontramos que la frase que puede sintetizar el supuesto que ha guiado las decisiones relativas a la Cuestión Malvinas es “política de Estado”, un concepto que fue reiterado y subrayado por la nueva gestión con el propósito de dar cuenta de la prioridad que le brinda a la problemática en la agenda externa, incluso en un contexto signado

por el COVID-19, donde la política exterior estuvo destinada principalmente a gestionar y brindar respuestas a las contingencias de la pandemia.

Desde la campaña electoral, Malvinas estuvo presente en las alusiones públicas de Alberto Fernández. De hecho, en tono crítico durante el primer debate presidencial señaló:

“En estos años el gobierno se ocupó mucho de hacer comercio con el Reino Unido sobre las Islas Malvinas y olvidó nuestra soberanía en Malvinas. Nosotros vamos a volver a insistir en esa soberanía. En memoria de esos soldados, me voy a ocupar de que las cosas sean distintas” (Perfil, 2019).

En esta misma línea, en el discurso de asunción presidencial remarcó los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas, Antártida Argentina y la plataforma marítima, al mismo tiempo que sostuvo que “no hay más lugar para colonialismo en el siglo XXI” y anunció que, para llevar adelante una política de mediano y largo plazo, una “política de estado”, realizaría una convocatoria a todas las fuerzas políticas, académicos y ex combatientes para la conformación de un consejo (Fernández, 2019).

Apenas asumido como presidente, la primera medida que Fernández tomó respecto a la Cuestión Malvinas fue crear en la Cancillería la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, heredera de la secretaría creada por Cristina Fernández durante su segundo mandato y degradada a subsecretaría por el gobierno de Macri. En el camino por desandar lo actuado por el presidente Macri, Daniel Filmus fue nombrado a cargo de la flameante Secretaría, en tanto Renato Sersale Di Cerisano y Carlos Foradori, quienes se desempeñaban como embajadores de la Argentina ante el Reino Unido y los Organismos Internacionales en Ginebra respectivamente, fueron desplazados, ocupando la embajada en el Reino Unido el diplomático Javier Figueroa, ex funcionario de la Secretaría de Malvinas durante la presidencia de Cristina Fernández.

Promediando su mandato, durante el acto central conmemorativo de la Guerra de Malvinas el 2 de abril de 2022, el presidente de la Nación brindó un discurso en el cual, además de remarcar fuertemente el reconocimiento al honor de los soldados y sus familias y señalar la responsabilidad de la dictadura en la guerra ante un “intento desesperado por conservar el poder, contrariar la larga tradición diplomática argentina”, sintetizó los principales elementos que pueden rastrearse a lo largo de su gestión en el plano internacional:

“La Cuestión Malvinas es una política de Estado que se funda en el mandato de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional (...) Seguimos denunciando ante el mundo que se trata de uno de los últimos resabios de colonialismo (...) Mantengamos el compromiso asumido con los veteranos y veteranas y la memoria de los caídos en sostener la política de identificación de nuestros soldados que dejaron su vida en esa parte del territorio nacional (...) Solicito al Reino Unido de la Gran Bretaña que cumpla con la Resolución 2065 de la Asamblea General de la ONU, de 1965 (...) Solicitamos también al Reino Unido de Gran Bretaña que abandone la injustificada y desmedida presencia militar en las Islas, que no hace más que traer tensión a una región caracterizada por ser una zona de paz y cooperación internacional (...) Las Malvinas Argentinas, son también latinoamericanas” (Fernández, 2022).

Soberanía y recursos naturales

En su primer discurso de apertura de sesiones legislativas, el presidente Fernández (2020) anunció el envío al Congreso argentino de tres proyectos de ley “para afianzar la soberanía territorial de la República Argentina”. Con los mismos, también buscó involucrar al Congreso en la toma de decisiones sobre la Cuestión Malvinas y así diferenciarse del gobierno de Macri que suscribió un acuerdo con el Reino Unido a espaldas del Parlamento. Los proyectos enviados por el ejecutivo fueron aprobados en ambas cámaras del Congreso por unanimidad y convertidos en leyes en agosto de 2020.

De este modo, con la sanción de la Ley N° 27.558 se creó el “Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes” con el objetivo de generar un ámbito plural en donde se gesten políticas de mediano y largo plazo, “políticas de Estado”, que vayan más allá del gobierno de turno¹⁷. En la reunión de diciembre de 2020 el Consejo resolvió la conformación de cuatro comisiones que trabajarán cada una en torno a los siguientes ejes: acciones ante los organismos multilaterales, estrategia en la relación bilateral Argentina-Reino Unido, la situación de las Islas Malvinas y la difusión, comunicación y elaboración de materiales orientados a difundir el reclamo argentino dentro y fuera del país.

Por otra parte, con la promulgación de la Ley N° 27.757, se incorporó a la Ley N° 23.968 la indicación de la nueva demarcación del límite exterior de la plataforma. La misma fue el fruto del trabajo de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), creada en 1997 para realizar los estudios de demarcación según las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y las Directrices Científicas y Técnicas de su órgano técnico, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC). Los estudios de la COPLA se llevaron a cabo durante más de una década, siendo presentados en 2009 y adoptados por la CLPC en 2016. La ley sancionada en 2020 le brinda un marco legal a la decisión adoptada por la CLPC y consolida la soberanía argentina sobre los recursos del lecho y subsuelo marino en una plataforma marítima continental que fue ampliada hasta las 350 millas náuticas.

El tercer proyecto legislativo aprobado fue la modificación del régimen federal pesquero a través de la Ley N° 24.922, la cual elevó considerablemente las sanciones y multas a quienes ejerzan la pesca ilegal en aguas argentinas, incluyendo las que circundan a las Islas Malvinas. La nueva ley incorpora, la actualización de las penas atadas al precio del gasoil considerando los valores de mercado. Además, entre otras medidas, la ley fortalece la tarea de una mesa de trabajo que se ha conformado con los Ministerios de Defensa, de Seguridad, de Agricultura y la Cancillería, y que tiene como objetivo la defensa de los recursos naturales nacionales en el Atlántico Sur, incluyendo los espacios circundantes a las Islas Malvinas y demás espacios insulares argentinos. En este sentido, el canciller Solá subrayó: “Tenemos muchas especies que nos interesan, pero hay una en especial, el calamar, que se desplaza, y entonces lo que no capturamos nosotros lo capturan los buques que le pagan licencia de pesca a la administración usurpadora de Malvinas” (citado en La Capital, 02/07/2020).

Claramente, la pesca fue un asunto central en las relaciones con el Reino Unido. En este sentido, también cabe señalar otra medida que el gobierno argentino llevó adelante: la suspensión del Subcomité de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. En efecto, en enero de 2020 el gobierno decidió aplazar el intercambio de información científica sobre pesca con el Reino Unido, lo que significó, luego, la virtual paralización de las actividades del subcomité de pesca. Esa decisión se realizó en el contexto del Brexit, donde el acuerdo comercial entre Londres y Bruselas excluyó a los territorios

17. El Consejo está presidido por el presidente y lo integran el canciller, el secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, legisladores, académicos, juristas, representantes de la provincia de Tierra del Fuego y veteranos de la Guerra de Malvinas.

de ultramar, implicando el fin de la exención de aranceles y de cuotas a los productos procedentes de las Malvinas destinados al mercado europeo. Esto fue muy importante para los isleños, ya que la actividad pesquera representa más del 40% del PBI de las islas y casi en su totalidad es exportada a la UE, siendo de particular relevancia la exportación de calamar que arriba al puerto español de Vigo. Por tal motivo, los isleños emprendieron gestiones directas en Bruselas con el objetivo de obtener de parte de la UE un trato diferenciado y preferencial, para lo cual obtuvo el apoyo de la Cámara Pesquera española. Como resultado, la UE hizo lugar al reclamo y en junio de 2021 anunció la excepción del arancel al calamar con el condicionante de un límite máximo de 75 mil toneladas anuales.

Dicha medida de la UE y la postura de los españoles fue un impacto para los intereses argentinos, dado que siendo que luego del Brexit los miembros de la UE ya no están obligados a reconocer y aceptar a los Territorios de Ultramar como parte del Reino Unido, se esperaba apoyo a la causa Malvinas.

Sin embargo, lo acontecido con las exportaciones de calamar dio cuenta de la necesidad de mayor despliegue diplomático argentino, al igual que lo sucedido en el episodio con Lufthansa. Sobre el particular, cabe mencionar que en enero de 2021 la Cancillería informó que la aerolínea alemana Lufthansa había pedido permiso a la Argentina para sobrevolar y aterrizar en las Islas Malvinas, dado que como consecuencia de la situación sanitaria ocasionada por el COVID-19 no pudieron usar la ruta con escala en Sudáfrica para recoger a los científicos alemanes que estaban en la Antártida. El pedido fue interpretado en Argentina como un reconocimiento por parte de Alemania del reclamo argentino por la soberanía del archipiélago. Sin embargo, el gobierno alemán negó que los vuelos de Lufthansa a Malvinas impliquen un reconocimiento de la soberanía argentina y que las acciones de las empresas privadas no deben ser atribuidas a la República Federal de Alemania, no teniendo por ende consecuencias internacionales.

En lo referido a los intereses argentinos marítimos, un último punto a destacar es que en el marco de lo establecido por la Ley N° 26.659, en 2021 se inició el proceso de inhabilitación de las empresas petroleras “Chrysaor Holdings Limited” y “Harbour Energy Plc.”, con sede en Reino Unido, y “Navitas Petroleum LP”, con sede en Israel, por llevar adelante actividades comerciales vinculadas a la explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina con licencias ilegales otorgadas por las autoridades ilegítimas de las Islas Malvinas.

El capítulo humanitario

Si bien el gobierno de Fernández se encargó de desmontar gran parte de lo acordado por el gobierno de Cambiemos en el acuerdo Foradori Duncan, mantuvo intacta la cooperación humanitaria. En efecto, el 18 de marzo de 2021, los gobiernos de Argentina y el RU firmaron en la sede de la CICR en Ginebra nuevos acuerdos para identificar los restos de soldados argentinos enterrados en una tumba múltiple en el cementerio de Darwin. De este modo, comenzó la segunda fase del Plan de Proyecto Humanitario (PPH2) sobre la tumba múltiple C1 10 en las Islas Malvinas¹⁸.

18. Esta tumba había sido excluida en el Plan de Proyecto Humanitario de 2017 por no tratarse de una tumba anónima. La placa colocada en 2004 consignaba el nombre del 1er Alférez de la Gendarmería Nacional Julio Ricardo Sánchez, así como de los soldados de la Fuerza Aérea Héctor Aguirre, Luis Sevilla y Mario Luna. Tras recabar muestras de ADN de los familiares de los tres soldados, se comprobó, en el año 2018, que sus restos se encontraban en realidad en tres tumbas individuales, que permanecían con la nomenclatura “Soldado Argentino solo conocido por Dios”. De esta manera, surgió la necesidad de esclarecer la identidad de los restos sepultados en la tumba C1 10. (MRECIC, 2021d).

Además, cabe indicar que previo al inicio de los trabajos del PPH2, en mayo de 2021, aparecieron indicios respecto a la posibilidad de una nueva tumba múltiple, con restos de soldados argentinos, emplazada fuera del cementerio de Darwin. Las pistas, proporcionadas por el testimonio de un veterano británico, apuntan hacia la locación conocida como Caleta Trullo, en donde se habría emplazado un hospital de campaña británico durante la guerra. Según las declaraciones del veterano británico, allí fueron atendidos soldados argentinos que cayeron heridos en combate. Algunos de estos soldados perdieron la vida y pudieron haber sido enterrados en la zona circundante. Atentos a la posibilidad de que existan restos de soldados argentinos no identificados, el gobierno argentino promovió un acuerdo complementario al PPH2. El mismo se concretó en julio y permitirá la búsqueda e identificación de la posible tumba de guerra temporaria en Caleta Trullo.

Por otra parte, cabe también señalar que también como gesto de cooperación humanitaria, en el contexto del inicio de la pandemia, el gobierno se puso en contacto con el entonces embajador Mark Kent para transmitirle la disposición argentina a colaborar con los habitantes de las Malvinas a través del envío de alimentos frescos e insumos médicos y la disposición argentina para realizar vuelos humanitarios y lugares de atención médica en el territorio continental argentino. No obstante, el ofrecimiento fue rechazado por las autoridades colonialistas, que indicaron que el Reino Unido asistiría a los habitantes de las islas en caso de ser necesario.

La propuesta argentina no tuvo buena repercusión entre los isleños, como así tampoco la posterior decisión de contabilizar los casos de COVID-19 en Malvinas en el registro nacional como parte de la población de la provincia de Tierra del Fuego, en tanto, como sostuvo el embajador Filmus “de acuerdo a la Constitución y a la legislación vigente, Argentina debe incluir a quienes están en Malvinas en sus estadísticas porque están en territorio nacional” (citado en Télam, 12/04/2020).

Una similar respuesta negativa tuvo el anuncio del programa de becas “Thomas Bridges” para estudiantes de las Islas Malvinas de nivel de pregrado, grado y posgrado, a quienes se les reconoce el derecho de acceso al sistema educativo nacional. La iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación, la Secretaría de Islas Malvinas, Antártida y Atlántico Sur y seis universidades de la Patagonia fue lanzada en 2021 para reflatar una de las políticas desarrolladas en 2015 con el propósito de mejorar los vínculos con los habitantes de las Malvinas, algo que desde el conflicto armado ha sido muy difícil.

Las protestas por la militarización del Atlántico Sur

Con el gobierno de Fernández los organismos multilaterales volvieron a ser vidriera para el reclamo argentino, sumándose por primera vez a los pronunciamientos del G77+China, del MERCOSUR y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

En el marco de Naciones Unidas, en su primer discurso ante la AGNU, realizada de manera virtual, el presidente señaló que el Reino Unido “también insiste con la injustificada y desmedida presencia militar en las Islas”. En la misma línea, el canciller Felipe Solá ante el Comité de descolonización –donde se adoptaron resoluciones que reiteran el llamado al diálogo bilateral- expuso la persistencia del Reino Unido a la hora de llevar adelante actividades unilaterales en el área de disputa, como la explotación ilegal de los recursos naturales y la militarización del archipiélago, actos contrarios a la resolución 31/49 que insta a las partes a abstenerse de llevar adelante acciones unilaterales hasta que se encuentre una solución definitiva a la controversia.

En este contexto es que se destaca también el apoyo obtenido en la AGNU en julio de 2021, ante las gestiones en conjunto entre Argentina, Brasil y Uruguay, para la revitalización de la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS)¹⁹, la cual para el gobierno argentino es un “espacio amplio de cooperación, no sólo en temas vinculados a seguridad y la defensa”, sino también a otras cuestiones como la exploración, la protección y la conservación marina (MRECIC, 2021c).

Otra instancia que también tuvo relevancia para la visibilización internacional del nuevo posicionamiento fue la 50ª Asamblea General de OEA, escenario virtual de un encontronazo diplomático en tanto la representante observadora del Reino Unido, Wendy Morton, luego de destacar la cooperación entre ambos países, criticó las medidas tomadas por el gobierno argentino y defendió la autodeterminación de los isleños y la militarización del archipiélago. Ante las alusiones, el vicescanciller Pablo Tettamanti objetó cada uno de los argumentos, subrayando la situación colonial y la fuerte presencia militar británica e indicó “queremos una buena relación con Gran Bretaña pero las relaciones no van a ser perfectas si no se discute este tema”, aludiendo a la soberanía (citado en Dinatale, 2020).

En el Comité de Descolonización de ONU el reclamo se reiteró año a año, y en el 2022 se pronunciaron a favor de Argentina Irak, Sudáfrica y Serbia, lo cual fue una novedad en este ámbito diplomático.

Es decir, a partir de la asunción de Fernández, en los discursos y posicionamientos en los organismos internacionales el reclamo por los legítimos e imprescriptibles derechos de soberanía y la solicitud de reinicio de las negociaciones, nuevamente estuvieron acompañados de protestas por el militarismo británico.

En este sentido, es también importante indicar que el Ministro de Defensa, Agustín Rossi, durante la ceremonia por el 39º aniversario de la Conflicto del Atlántico Sur, explícitamente repudió la política británica de haber convertido Malvinas en un enclave militar y los obstáculos que el gobierno británico impone para la adquisición en el exterior de componentes requeridos por las Fuerzas Armadas Argentinas.

De este modo, la estrategia multilateral volvió a tomar impulso en tanto la relación bilateral se tensó ante las protestas por el militarismo y las decisiones vinculadas a reivindicar los derechos territoriales y sobre los recursos naturales, las cuales socavaron las medidas de acercamiento puestas en marcha a partir del acuerdo Foradori-Duncan.

A cuarenta años del Conflicto Armado del Atlántico Sur

En el cuadragésimo aniversario de la Guerra de Malvinas el gobierno de Fernández llevó adelante, bajo el lema “Malvinas nos une”, múltiples iniciativas con el objetivo de mantener viva la memoria de los caídos y veteranos y visibilizar el reclamo argentino. La Secretaría de Malvinas, Antártida y

19. La ZOPCAS fue establecida en 1986 a través de la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y constituye un foro de vinculación entre Sudamérica y África que nuclea a 24 Estados ribereños del Atlántico Sur. Además, es una plataforma donde la Argentina continuamente reafirma sus derechos de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Atlántico Sur, a cargo del embajador Guillermo Carmona desde octubre de 2021²⁰, tuvo un rol central en la organización de una muy intensa agenda diplomática en América Latina y Europa, pero también en países asiáticos, como por ejemplo India, donde se conformaron comisiones y grupos de apoyo al diálogo por la Cuestión Malvinas.

La actividad internacional tuvo su correlato en el plano doméstico con la puesta en funcionamiento de la Mesa Interministerial “Malvinas 40 años”, donde los diferentes niveles de gobierno coordinaron las acciones implementadas, y la “Agenda Malvinas 40 Años”. Esta última se concibió como un espacio para la visibilización y puesta en valor de todas las acciones realizadas por las agencias del estado e instituciones de la sociedad civil, las cuales fueron innumerables e incluyeron desde actos conmemorativos y homenajes, hasta muestras y expresiones artísticas, pasando por publicaciones de libros, la difusión de materiales audiovisuales y la realización de múltiples reuniones científicas y educativas. En una evaluación sobre lo realizado, el embajador Carmona señaló: “la gran cantidad de acciones llevadas adelante este año han generado además una repercusión tanto en el ámbito local como internacional muy importante, poniendo a la Cuestión Malvinas en la agenda de los medios” (Ramírez, 2022).

Los cuarenta años de la guerra fueron el telón de fondo para que el gobierno de Fernández apuntalara a la Cuestión Malvinas como una causa nacional generadora de consensos sociales que requiere de políticas de largo plazo y firmeza en el reclamo de soberanía. De este modo, continuó impulsando una estrategia de orientación autonomista que tuvo un nuevo hito en el año 2023, cuando el canciller Santiago Cafiero mantuvo, en el contexto de la Cumbre de Cancilleres del G20, una reunión con su par inglés, el secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Mancomunidad y Desarrollo, James Cleverly, en la cual le informó que el gobierno argentino entiende como finalizado el Comunicado Conjunto de 2016 y le presentó una propuesta para reiniciar negociaciones por la soberanía.

Reflexiones finales

El recorrido por los principales hechos de la PEA en torno a la Cuestión Malvinas entre 2015 y 2022 nos permite observar el movimiento pendular entre los sucesivos gobiernos en torno a la estrategia diplomática desplegada; la centralidad del reclamo soberano; y el nivel de costos generados al RU. En tanto las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández exhibieron una orientación autonomista -que puso el acento en la diplomacia multilateral, donde mantuvo el reclamo de soberanía como eje discursivo, y procuró dificultar la presencia británica en el archipiélago-, la administración de Mauricio Macri presentó una orientación dependentista -que realzó la diplomacia bilateral, consideró el reclamo sobre los derechos soberanos un punto más de la agenda con el Reino Unido y propició la generación de dinámicas cooperativas que facilitaran el diálogo y no generaran interrupciones en el vínculo-.

Los vocablos predominantes en las declaraciones oficiales dan cuenta de esta oscilación entre autonomistas y dependentistas: “soberanía”, “colonialismo”, “usurpación” y “militarismo” por el lado de los gobiernos de cohorte neodesarrollista, y “confianza”, “comercio e inversiones” y “buenas relaciones”, por parte del gobierno de carácter conservador.

20. Se sucedieron cambios en el gabinete y Daniel Filmus asumió como ministro de Ciencia y Tecnología.

En el mismo sentido, las circunstancias devenidas alrededor del Brexit fueron leídas de formas diferentes por cada gestión. El gobierno de Mauricio Macri aprovechó el ambiente de incertidumbre que generaba el Brexit en el Reino Unido para bajar el perfil al reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas y priorizar el relanzamiento de las relaciones bilaterales en clave económica, anteponiendo los intereses económicos-comerciales conjuntos con Londres y la llegada de inversiones británicas por sobre el reclamo de soberanía de las Malvinas. Por su parte, el gobierno de Alberto Fernández, ante el descontento de los isleños con el incremento de las tasas de exportación hacia la UE, retomó la iniciativa política en torno al reclamo de la soberanía de las Malvinas con una serie de medidas tendientes a recalcar la defensa de los recursos naturales en el área en disputa.

Donde también podemos percibir las diferentes estrategias que han llevado adelante ambos gobiernos en torno a la Cuestión Malvinas, es en la agenda multilateral. Si bien durante el gobierno de Macri el reclamo por la soberanía estuvo presente en todos los foros internacionales, el gobierno de Cambiemos le bajó el perfil a la disputa en los mismos para ponderar, frente a la comunidad internacional, el entendimiento y la cooperación con el Reino Unido en temas como la pesca, las comunicaciones y la cuestión humanitaria. En cambio, el gobierno de Alberto Fernández, como anteriormente lo había hecho el de Cristina Fernández, aprovechó la participación en los foros internacionales para elevar el tono del reclamo soberano y denunciar el colonialismo británico, la militarización de las islas Malvinas y la usurpación de los recursos naturales en el área bajo disputa de soberanía.

Es decir, que mientras unos procuraron incomodar la presencia británica en Malvinas, tanto a través de disposiciones económicas y jurídicas como por medio de declaraciones y denuncias en el plano internacional, el otro se focalizó en generar condiciones para promover la confianza y la cooperación, las cuales implicaron medidas que respondían en algún punto a los intereses de los ingleses e isleños.

Finalmente, puede señalarse que, como excepción al movimiento pendular de las políticas, existió un punto de coincidencia y continuidad a lo largo de todas las administraciones fue el Plan Proyecto Humanitario, cuyas primeras gestiones se remontan a una década atrás y brinda respuestas a una de las consecuencias de la Guerra de Malvinas, la existencia por más de tres décadas de tumbas de los “Soldados sólo conocidos por Dios”.

Referencias Bibliográficas

- Berardi, L. (2018). “El tratamiento de la cuestión Malvinas en la Política Exterior de Mauricio Macri: giros y continuidades”, trabajo preparado para el “Simposio Malvinas y Democracia” del XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/18357/ponencia%20XIII%20Congreso%20Democracia%20Macri-Malvinas-Berardi.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bologna, B. (2014). “Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y la Comunidad Internacional”, en Bologna, b. (comp.), La Política Exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR), UNR Editora.
- Busso y Barreto (2020). “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”, en Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° 27, mayo-agosto.
- Castaño, F. (2020). “La política exterior macrista hacia la Cuestión Malvinas y la reapertura del paraguas de soberanía menemista”, en Anuario IRI 2020, UNLP. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117058/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Consani, N., Gómez, F. y Sánchez, L. [comp.] (2017). Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- Erlich, U. (2019). "Relecturas de Malvinas y la política exterior argentina", en *Tensões Mundiais, Fortaleza*, v. 14, n. 27, p. 227-251. Recuperado de: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/1034/1026>
- Gutierrez Bróndolo, I. (2017). "Macri y la política sobre Malvinas: entre torpezas y negligencia", en *Contexto Internacional*, año 17, n.42, Enero – Marzo.
- Herrero, L. (2016). "Macri y las Malvinas", en *Revista Síntesis Mundial*, Anuario, diciembre.
- Herrero, L. (2017). "Segundo año de la política exterior de Macri", en *Revista Síntesis Mundial*, Anuario, diciembre.
- Herrero, L. (2020). "La Cuestión Malvinas y el BREXIT", en *Síntesis Mundial*, 1 de abril. Recuperado de : <https://sintesis-mundial.wordpress.com/2020/04/01/2523/>
- Iglesias Esteban y Lucca Juan Bautista [comp.] (2019). *La Argentina de Cambiemos*, Centro de Estudios Comparados, UNR Editora.
- Mántaras, M. (2019). "La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la Política Exterior de Macri?", en *Relaciones Internacionales*, Vol. 28 N° 56, UNLP. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/8041>
- Martínez del Pezzo, A. (2016). "Malvinas. Política exterior argentina (1989-2015)", en *Estudios*, N° 36. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/17164-Texto%20de%20art%C3%ADculo-47475-1-10-20170609.pdf> [20/05/2021]
- Míguez, M. C. (2020). "De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina", en *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, Centro de Estudios Sociales y Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Morasso, C. (2016). "La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)", 2016, en *Cuaderno de Política Exterior Argentina*, N° 123, Enero/Junio, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR).
- Morasso, C., & Herrero, L. (2017). "Malvinas: ¿Retroceso en la diplomacia internacional?", en *Diario El Ciudadano & la Región*, 13 de octubre.
- Orso, J. (2011). "La distinción entre cuestión y problemas sobre Malvinas como herramienta para la comprensión de la política exterior argentina", *Boletín* N° 15, Año 5, Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata.
- Pereyra Doval, G. y Morasso, C. (2019). "El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista", en Iglesias Esteban y Lucca Juan Bautista (comp.) *La Argentina de Cambiemos*, Centro de Estudios Comparados, UNR Editora. Recuperado de : <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/15433>
- Romero, A. (2020). *La Cuestión Malvinas: una hoja de ruta: Herramientas para la política exterior argentina*, Eudeba.
- Simonoff, A. (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Simonoff, A. (2020). "Argentina en el mundo: ¿idas y vueltas", en *Cadernos de Campo*, Araraquara, N° 29, julio – diciembre. Recuperado de : https://www.researchgate.net/publication/320759432_Giros_en_las_estrategias_de_insercion_argentina_a_partir_de_la_presidencia_de_Mauricio_Macri
- Troncoso, M. y Rolandi, L. (2016). "A 50 años del Alegato Ruda. La 'cuestión Malvinas' y la integración latinoamericana en el marco de la defensa de la soberanía frente a la ocupación ilegítima del colonialismo británico", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, N° 2 Julio-Diciembre. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/6848/PRCS%20No%202%20Troncoso%20Rolandi.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Prensa

- *Ámbito Financiero* (2015). "“No necesitamos un ministro de Malvinas”, dijo el eventual canciller de Macri", 22 de octubre. Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/no-necesitamos-un-ministro-malvinas-dijo-el-eventual-canciller-macri-n3912871>

- Clarín (2016b). "En una carta a las Malvinas, Londres destacó la buena relación con Macri", 25 de diciembre. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/Malvinas-Londres-destaco-relacion-Macri_O_HkSJqAa4l.html
- Dinatale, M. (2020). "Disputa por las Islas Malvinas: duro contrapunto entre la Argentina y Gran Bretaña en la OEA", en Infobae, 21 de octubre. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2020/10/22/disputa-por-las-islas-malvinas-duro-contrapunto-entre-la-argentina-y-gran-bretana-en-la-oea/>
- Infobae (2016). "Malcorra sobre el acuerdo por Malvinas: "Hay cosas que se pueden hacer sin abandonar nuestros derechos sobre las Islas", 17 de septiembre. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2016/09/17/cancilleria-confia-en-que-la-nueva-estrategia-por-malvinas-permitira-el-inicio-de-conversaciones-sobre-la-soberania/>
- La Capital (2020). "Proyecto para subir las multas a la pesca ilegal en las Islas Malvinas", 2 de julio. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-general/proyecto-subir-las-multas-la-pesca-ilegal-las-islas-malvinas-n2594618.html>
- Página 12 (2015). "Espionaje británico por las Malvinas", 03 de abril. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-269645-2015-04-03.html>
- Página 12 (2018). "Cuando Macri decía que las Malvinas serían un gasto", 04 de abril. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/105482-cuando-macri-decia-que-las-malvinas-serian-un-gasto>
- Perfil (2019). "Alberto Fernández podría endurecer postura sobre Islas Malvinas ante Reino Unido", 16 d octubre. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-podria-endurecer-postura-sobre-islas-malvinas-ante-reino-unido.phtml>
- Ramírez, F. (2022). "A 40 años de la guerra, el Gobierno reimpulsó ante el mundo los derechos argentinos sobre Malvinas". Télam Digital, 27 de diciembre Recuperado de : <https://www.telam.com.ar/notas/202212/615117-politica-soberania-guerra-malvinas-2022-anuario.html>
- Niebieskikwiat, N. (2016). "Malvinas: Buenos Aires y Londres negocian por los vuelos y el petróleo", en Clarín, 10 de agosto. Recuperado de : https://www.clarin.com/politica/malvinas-buenos-aires-londres-negocian-vuelos-petroleo_O_rylu-qnwY.html [19/07/2021]
- Niebieskikwiat, N. (2019). "La UBA le reclama a la embajada británica que no usen su nombre en una competencia para ir a Malvinas", en Clarín, 11 de octubre. Recuperado de : https://www.clarin.com/politica/uba-reclama-embajada-britanica-usen-nombre-competencia-ir-malvinas_O_z_QOPU-.html
- Wheatley, J. (2016). "Argentina says Falklands no longer main issue in UK relationship", en Financial Times, London, 17 de mayo. Recuperado de : <https://www.ft.com/content/37bcf3a8-190a-11e6-b197-a4af20d5575e>

Documentos

- CELAC (2016). Declaración Política de Quito, Quito, 27 de enero de 2016. Recuperado de: <http://s017.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>
- CELAC (2016). Declaración Política de Punta Cana, Punta Cana, 25 de enero de 2017. Recuperado de : <http://s017.sela.org/media/2463711/declaracion-politica-de-punta-cana.pdf>
- Fernández, A. (2019). Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre. Recuperado de : <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>
- Fernández, A. (2020). Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>
- Fernández, A. (2020). Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en el Día del Veterano y los Caídos en la Guerra de Malvinas. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/48624-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-el-dia-del-veterano-y-los-caidos-en-la-guerra-de-malvinas>
- Fernández de Kirchner, C. (2007). Discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre. Recuperado de : <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archi->

vo/16462-blank-35472369

- Filmus, D. (2015). "Malvinas en Canning House. Exposición del secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur, embajador Daniel Filmus", Canning House, Londres, 17 de abril. Recuperado de : https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/filmus_daniel_-_malvinas_en_canning_house.pdf
- Macri, M. (2015). Discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>
- Macri, M. (2016). Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso, 1 de marzo. Recuperado de : <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Macri, M. (2019). Mensaje del presidente Mauricio Macri en la 74° Sesión de la Asamblea General de la ONU, 25 de septiembre. Recuperado de : <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46315-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-74-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2016a). Información para la prensa N° 053/18, 16 de febrero, Buenos Aires. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/gestiones-por-vuelos-malvinas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2016b). Información para la prensa N° 304/16, 13 de septiembre, Buenos Aires. Recuperado de : <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2017a). Información para la prensa N° 054/17, 1 de marzo, Buenos Aires. Recuperado de : <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/vuelos-militares-entre-las-islas-malvinas-y-aeropuertos-brasilenos>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2017b). Información para la prensa N° 255/17, 23 de junio, Buenos Aires. Recuperado de : <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-obtiene-nuevo-y-amplio-respaldo-de-naciones-unidas-en-su-reclamo-por>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2021a). Información para la prensa N° 268/21, 07 de julio, Buenos Aires. Recuperado de : <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/malvinasplataforma-continental-anuncian-proceso-de-sanciones-empresas-petroleras>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2021b). Información para la prensa N° 276/21, 15 de julio, Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-suscribe-un-nuevo-instrumento-para-la-busqueda-e-identificacion-de-una>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2021c). Información para la prensa N° 290/21, 30 de julio, Buenos Aires. Recuperado de : <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/se-reactiva-la-zona-de-paz-y-cooperacion-del-atlantico-sur>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2021d). Segunda etapa de la iniciativa humanitaria para identificar a los soldados argentinos caídos en Malvinas. Recuperado de : <https://cancilleria.gob.ar/segunda-etapa-de-la-iniciativa-humanitaria-para-identificar-los-soldados-argentinos-caidos-en>
- Secretaría General Iberoamericana (2014). Documentos emanados de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y de las distintas reuniones ministeriales, foros y eventos de la Conferencia Iberoamericana 2014. Recuperado de : <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DocumentosEmanadosCumbreMexico-ES.pdf>

Capítulo 15

Política de cooperación en Ciencia y Tecnología. Alternancia entre tendencias progresistas y neoliberales en la Argentina del siglo XXI

María Soledad Oregioni y Paula Demarchi

Política de cooperación en Ciencia y Tecnología. Alternancia entre tendencias progresistas y neoliberales en la Argentina del siglo XXI

María Soledad Oregioni y Paula Demarchi

Introducción

La cooperación internacional en ciencia y tecnología (CyT) puede ser abordada desde diferentes niveles de análisis. Si bien se han identificado trabajos que enfatizan en su carácter espontáneo, promovido por los propios investigadores, lo cierto es que el interés de los Estados en su utilización ha ido creciendo producto de la comprensión de su íntima relación con el desarrollo económico y social. Ya que, de acuerdo con Alborno (2002), se trata de uno de los instrumentos más eficaces con los que cuentan los países para fortalecer sus sistemas científicos-tecnológicos, mejorar la calidad de sus investigaciones, formar recursos humanos altamente capacitados y aprovechar las oportunidades que surgen de los avances en las naciones desarrolladas. Sin embargo, se considera necesario contemplar la complejidad que presenta este fenómeno en un sistema internacional asimétrico, donde el pensamiento hegemónico se instala como único, señalando que toda cooperación es buena en sí misma, en base a entender el carácter neutral de la ciencia y la tecnología. De ahí que resulte importante cuestionar: ¿Qué cooperación en CYT? ¿Cómo se vincula con el proyecto de desarrollo nacional e inserción internacional? ¿Qué agendas se priorizan?, a partir de destacar la relevancia de la política de cooperación científico-tecnológica en la orientación de la internacionalización en forma endógena (Oregioni, 2021a).

Históricamente, en Argentina, predominó la cooperación científica norte-sur. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XXI se observan indicios que permitirían incrementar la cooperación a nivel regional, acorde a la política exterior de carácter autonomista que se buscaba implementar en el contexto de regionalismo pos-hegemónico. De acuerdo a Morasso (2016) es importante comprender que la autonomía conserva la esencia que le otorgó Puig (1984) al definirla como la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado considerando los condicionantes del mundo real. En sentido, la autora retoma a Pereyra Doval (2014) quién considera que, en la actualidad, la autonomía de un Estado se encuentra directamente vinculada con: un modelo de desarrollo económico propio; un sistema político inclusivo y de mayorías; y la participación en el sistema internacional a partir de sus propios intereses. Además, hace referencia a Russell y Tokatlián (2002), quienes sostienen que la autonomía debe abordarse a partir de estrategias de internacionalización y regionalización, tornándose central la cooperación a partir de políticas activas que permitan desarrollar capacidades autonómicas.

Es decir que la transformación se produjo en el marco de un nuevo rol asumido por el Estado en el sector de la ciencia y la tecnología, caracterizado por la implementación de distintas iniciativas que procuraban acercar la producción de conocimientos a las demandas sociales y económicas de diversos actores sociales y productivos del país. En este sentido, el presente capítulo se propone como objetivo analizar la construcción de la agenda de cooperación internacional en CyT argentina, en las administraciones de Cristina Fernández, Mauricio Macri y el primer año y medio de Alberto Fernández.

Se sostiene que entre el 2007 y el 2015 Argentina buscó generar alternativas a las lógicas de cooperación científico-tecnológicas hegemónicas, y promover agendas de cooperación endógenas que cuestionen el pensamiento “único”, aunque en algunos casos emergieron trampas estructurales que fomentan la dependencia. Desde el 2015 al 2019, ante un contexto nacional, regional e internacional diferente, se planteó una agenda alejada de las prioridades domésticas, en sintonía con los lineamientos de la globalización neoliberal. Hacia finales del año 2019, el país se encontró ante la oportunidad de desarrollar cierta capacidad de maniobra para esbozar una agenda que incluya herramientas orientadas a la solución de problemas sociales, que revalorice lo público y lo común y que refuerce la importancia de discutir una política de cooperación internacional en CyT al servicio de la sociedad. No obstante, el tema catalizador fue la pandemia del SARS-COV-2 y las múltiples derivaciones de cooperación científico-tecnológica que implicó, sin cuestionar demasiado las consecuencias que adquirió su proyección en el contexto situado de un país del Sur, como es Argentina.

1. Cooperación científico-tecnológica y política exterior: hacia una política de cooperación en ciencia y tecnología

La cooperación en CyT emergió como objeto de la política gubernamental a partir de la segunda mitad del siglo XX (Velho, 2000), asociado al surgimiento de la ciencia y tecnología como política de Estado (Oregioni y Piñero, 2009). Desde aquí se comienzan a observar diferencias sustanciales entre las capacidades estatales en la generación de políticas en los distintos países y regiones, con fuertes asimetrías de recursos materiales, cognitivos e institucionales. Mientras que desde las naciones centrales se promueven políticas activas de cooperación internacional, también denominada diplomacia científica, los países del Sur se identifican fundamentalmente como receptores.

Ahora bien, entender la cooperación como política pública implica pensarla en el marco del proyecto nacional vigente, es decir, del conjunto de objetivos al que aspiran los sectores sociales que ejercen el control político y económico de un país, aunque no siempre forma parte de las políticas explícitas (Oregioni y Abba, 2012). Ello es así dado que la formulación de una política pública va más allá de la perspectiva institucionalista neoliberal; consiste en una construcción donde se debe contemplar a diferentes actores y grupos sociales, entre los que se encuentran tanto las burguesías nacionales como las clases subalternas, y las propias universidades que son los principales territorios de producción y difusión de conocimiento.

Como acción política del Estado, la cooperación en CyT representa una estrategia interna de orientación de la política exterior de un país (Surasky, 2010; Malacalza, 2019). Por consiguiente, no se encuentra sólo influenciada por la política científico-tecnológica, sino también por la política exterior (Kern, 2014). Mientras que la primera fomenta capacidades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación y define objetivos políticos, sociales y económicos más amplios (López, 2017), la segunda, con el fin de promover los intereses y valores nacionales en el escenario externo (Perina, 1988), fórmula esquemas de relacionamiento y asesora a las áreas competentes de ejecución. Es decir que, como parte de la política científica, la política de cooperación en CyT busca promover la investigación y explorar sus resultados en pos del desarrollo de la política en general. Esto incide sobre el fortalecimiento de las capacidades a partir de las cuales un país se proyecta al mundo. Por ello la importancia de pensarlas en forma coordinada.

Siguiendo esta línea argumentativa, se asume que la política exterior es una política pública dinámica, que forma parte de un Estado en movimiento (Ozlak y O'Donnell, 1984) dado que contempla

las disputas entre diferentes facciones que lo integran, con la particularidad de que está influenciada por actores del orden internacional, y de distintos organismos e instituciones públicas con los que se relaciona. “Por tanto, la política exterior es —al igual que las restantes— el resultado de un proceso social más abarcador, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases, fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados con respecto a una cuestión, además de los aparatos estatales, todos los cuales toman posición con relación a ella” (Thwaites, citado en Deciancio y Miguez, 2020: 102). De ahí que aborde una multiplicidad de temas y que no comprenda sólo las acciones que se realizan desde las cancillerías, sino todas las actividades gubernamentales que poseen una dimensión de vinculación internacional, independientemente de cuál sea el órgano público o semipúblico que las haya motivado (Malacalza, 2014).

En definitiva, como dimensión de la política exterior, la cooperación científico-tecnológica permite guiar la internacionalización de la ciencia, la tecnología y la universidad a partir de agendas endógenas construidas en forma dialógica con diferentes actores que forman parte del entramado social. Esta relación no es lineal, sino que se encuentra enmarcada en tensiones entre proyectos antagónicos, que responden a los intereses y demandas de distintos grupos sociales (Oregioni, 2021).

La interacción entre política de cooperación en CyT y política exterior es observada en este análisis desde una perspectiva histórica y contextual. Para ello, es necesario considerar las particularidades que presenta América Latina, las dificultades de consolidar la integración, y la relevancia de pensar a la región como actor epistémico y geopolítico, en un escenario internacional en crisis donde las principales estructuras que sostienen al orden mundial hegemónico (Cox, 1986) se encuentran cuestionadas. Un contexto crítico que abre o cierra posibilidades en términos de agencia para los actores sociales (Sanahuja, 2020) y en el que América Latina, dada la fuerte insatisfacción respecto al funcionamiento de la democracia, al distanciamiento político-ideológico entre los Estados, la ausencia de liderazgos, la debilidad del regionalismo y de la cooperación regional, vió reducida su capacidad de actuación, su acción colectiva (Hirst y Malacalza, 2020).

En Latinoamérica en general y en Argentina en particular, desde la década del ochenta, las políticas exteriores se construyeron en el marco de un juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaban a la región como escenario principal de su agenda, y las de inserción restringida con la potencia hegemónica (Simonoff, 2010; Morasso, 2016). En este esquema, la cooperación científica-tecnológica estuvo supeditada a los intensos vaivenes que marcaron el proceso de formulación de dicha política.

Por un lado, la lógica de la autonomía basada en el imperativo del desarrollo económico y social, la búsqueda de la paz, la restricción del poder de las grandes potencias, la construcción de un orden internacional más equitativo a través del regionalismo, la apelación al derecho. Por el otro, la lógica de la inserción restringida, dependentista (Simonoff, 2010) o de la aquiescencia (Russell y Tokatlian, 2013), fundamentada en el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos, en la construcción de un vínculo estable con este país confiando en su autorrestricción, y en su protección para sostener la coalición en el poder, implementando tanto medios militares como el recurso a instituciones internacionales. La elección de uno u otro supuesto afecta la selección de los temas que integrarán la agenda externa y los intereses que se van a privilegiar.

2. La construcción de agendas de cooperación desde una perspectiva situada

Si bien la política de cooperación en CyT se origina en el ámbito nacional, tal como fue explicitado en párrafos anteriores, forma parte de una estructura global que sustenta un orden mundial hegemónico, en base a ideas, instituciones y recursos materiales (Cox, 1986). En este contexto, el sistema científico internacional se caracteriza por su carácter asimétrico con pocos márgenes de negociación en la definición de las agendas de investigación (Kreimer, 2006). Esto visibiliza la complejidad de la dinámica agencia-estructura, donde el poder de agencia está dado por la capacidad del Estado en definir sus propias políticas y agendas, mientras que estas se encuentran condicionadas por estructuras históricas donde priman ciertos elementos vinculados al ideal mertoniano de la ciencia, arraigados en el imaginario social, dando lugar a políticas de cooperación en CyT, donde se contempla que “toda cooperación es buena en sí misma”, sin cuestionar en qué medida contribuyen a orientar las dinámicas de producción de conocimiento y hacia dónde (Oregioni, 2021a: 58-59). Sin embargo, las estructuras hegemónicas no son estáticas, sino que se pueden cambiar desde la política.

Retomando a Velho (2000), históricamente la cooperación en CyT estuvo marcada por la lógica norte-sur, predominando los vínculos establecidos durante el período de colonización y privilegiando la incidencia exógena por sobre la incidencia endógena. Es decir, la adecuación acrítica de parámetros estipulados por proyectos, actores e intereses externos, en lugar de contemplar una estrategia impulsada por organismos nacionales en pos de beneficios mutuos y de co-construcción de conocimientos que refuercen su autonomía (Oregioni, 2015). Ni América Latina, ni Argentina fueron la excepción a esta propensión. En efecto, Estados Unidos y la Unión Europea han sido tradicionalmente sus principales socios (Velho, 2000), además de disputar la hegemonía en la región (Kreimer, 2006; Oregioni y Piñero, 2009). Según Kreimer, esta tendencia fue muy fuerte a fines del siglo XIX y sobre todo durante el siglo XX (Kreimer, 2006), en el que organismos internacionales, fundaciones y agencias de cooperación bilateral colaboraron con la creación y fortalecimiento de comunidades disciplinares, la apertura de centros de excelencia, la canalización de recursos financieros, el fomento de redes de cooperación y el apoyo a la educación científica (Kreimer, 2006; Didou Aupetit, 2014; Estebáñez, 2019; Sebastián, 2019). De esta manera, se naturalizaron las relaciones de subordinación, se confundió el universalismo de los productos científicos con el de la práctica de producción de conocimientos y se asumió al internacionalismo como parte de la ideología de la ciencia moderna (Vessuri, 2007; Hurtado, 2010).

En los últimos años, esta dependencia de los modelos epistemológicos, problemas de investigación, instrumental técnico y formas organizativas, se ha profundizado tornándose parte del pensamiento hegemónico que no logra problematizarse. La creciente división internacional del trabajo científico, relacionado con el cambio de escala, tipo y naturaleza de las actividades de investigación y el pasaje desde la *big science* a la *mega science* generaron mayores restricciones respecto a la capacidad de negociación de las agendas, reforzando la subordinación a los intereses sociales, cognitivos y económicos de los grupos e instituciones del centro (Lemarchand, 2005; Kreimer, 2006).

Por otra parte, la oscilación pendular alrededor de proyectos de país en disputa en la Argentina (Hurtado, 2019), marcó la dinámica de la política de cooperación en CyT como política pública. En este sentido, la fluctuación entre posiciones que buscan generar márgenes de acción y autonomía, por un lado, y aquellas cercanas al liberalismo y al alineamiento con países centrales, por el otro, dificulta su diseño e implementación. De esta manera, hacia un extremo se observa densidad institucional y desarrollo de capacidades estatales; la matriz productiva se complejiza y surgen agendas dinámicas de investigación y desarrollo (I+D). Se promueven procesos de aprendizaje, expansión, diferenciación y acumulación de capacidades, y escalamiento tecnológico. En el otro extremo, se

erosiona el Estado en un esquema de desinstitucionalización, las tramas productivas se disgregan, la nación se degrada en territorio de extracción y desposesión, la ciencia y tecnología se vuelven innecesarias y tienden a la disolución. Se abandona la producción endógena de conocimientos, aumentan los flujos de tecnología importada llave en mano, se aceleran los procesos de fuga de cerebros, de retiros voluntarios, de desfinanciamiento de institutos y universidades, y se disuelven los vínculos de las actividades de I+D con el sector productivo (Hurtado, 2019). Indefectiblemente, esta alternancia impacta sobre los recursos y capacidades disponibles para cooperar en el plano externo, así como en los objetivos económicos, políticos y sociales más amplios en base a los cuales orientar la actividad científica y su dimensión internacional (Oregioni y Daddario, 2016; Morel y Oregioni, 2019; Demarchi, 2020; López y Taborga, 2020).

3. Avances y retrocesos en la definición de una agenda endógena

Entre los años 2007 y 2015, durante la administración de Cristina Fernández, se fomentó la conformación de alianzas estratégicas a partir de un proyecto nacional y regional con eje en el desarrollo nacional, la búsqueda de autonomía (Busso, 2016) y la restricción a la injerencia externa (Morasso, 2016). En este contexto, la cooperación en CyT se concentró en el aporte a áreas prioritarias, el fortalecimiento de lazos con América Latina en general y con América del Sur en particular y la promoción del desarrollo económico y social. Ello tuvo lugar en un escenario caracterizado por el robustecimiento del sector científico-tecnológico, fundamentalmente por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y por la adopción de una visión planificadora de políticas para el área, plasmada en Planes Nacionales de Ciencia y Tecnología, tales como el “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010)” y el “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2020 (2012-2015)”.

En este período Argentina logró generar, en mayor o menor medida, dinámicas de cooperación Sur-Sur a escala regional (Oregioni, 2021), impulsando iniciativas de cooperación multilateral, financiando proyectos de cooperación bilateral y creando centros binacionales (López, 2017). También, se fomentaron vínculos de colaboración con Asia y África (López y Taborga, 2020). Es decir, que “Argentina buscó tejer alianzas estratégicas en función de un proyecto nacional y regional, que entró en tensión con elementos estructurales e incentivos globales” (Oregioni, 2021: 6), demostrando que era posible construir otras alternativas.

Sin embargo, en algunos casos como en el del MINCYT, por ejemplo, la relación con Estados Unidos y Europa fue dominante, adaptándose a sus proyectos, actores e intereses y alejándose de los lineamientos de la agenda de política exterior que prioriza a la Región latinoamericana (Demarchi, 2018). Esta situación se debe, entre otros motivos, a la existencia de una tradición histórica que pesa fuerte en ese vínculo (Kern, 2014). Ello da cuenta de obstáculos estructurales como la dependencia de recursos externos, que generalmente vienen acompañados de agendas exógenas. Además, “la política de financiamiento de una parte relevante del esfuerzo presupuestario para el sector se basó en créditos internacionales [en especial con el BID y el Banco Mundial], lo que supone (como ya se vio en la década del 90), la resignación de objetivos, la negociación y en ciertos casos la adopción de ‘paquetes de políticas’ diseñados en otras latitudes”. (Unzué y Emiliozi, 2017: 31)

Para sintetizar, esta administración logró desarrollar cierta capacidad de maniobra para definir una agenda endógena que incluyó herramientas orientadas a la solución de problemas sociales, que revalorizó lo público y que intensificó la importancia de una cooperación internacional más acentuada en el ámbito científico- tecnológico, vehiculizando la agencia colectiva de la región. Es decir,

una agenda que entró en tensión con algunos elementos estructurales e incentivos funcionales a las potencias hegemónicas.

Con el cambio de gobierno en el año 2015, se dió un giro en la orientación de la política de inserción internacional al priorizar el vínculo con occidente y los organismos financieros internacionales, dejando a un lado los lazos de integración con la región latinoamericana (Busso, 2017). Al mismo tiempo, se promovió la transición hacia una economía globalizada (D'Alesio, 2019), que tenía sus bases materiales en el impulso del modelo de exportación de materias primas: agro-negocio y extractivismo minero (Simonoff, 2019). De esta forma el control político y económico del país se encontraba concentrado en el mismo sector.

En dicho contexto, definido como “marea celeste”, en contraposición a la “marea rosa” del período anterior (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019), la cooperación en CyT cambió el catálogo de países privilegiados para la vinculación (Kern, 2009), así como las respuestas dadas a las “acciones diplomáticas” de las naciones centrales. En esta dirección, según Blinder (2017), Argentina accedió a la presión externa para desactivar importantes desarrollos en tecnologías estratégicas como la misilística. Bajo esta lógica se priorizaron las relaciones con Estados Unidos y Europa, colocando en un segundo plano al vínculo con Rusia y China, promovidos por el gobierno antecesor. En el plano regional, se fomentó la visión comercialista del Mercosur marcando distancia respecto de Bolivia y Venezuela y el acercamiento a los países de la Alianza del Pacífico -Chile, Colombia, México y Perú- (Schenoni, 2016; Míguez, 2017).

En este esquema, las acciones de cooperación internacional emprendidas fueron aisladas, espasmódicas y concentradas en la participación en eventos internacionales, buscando lograr una conexión más cercana a los centros occidentales de producción de conocimientos y “reinsertar la Argentina al mundo” (Demarchi, 2020). Así, se interrumpieron los procesos de aprendizaje y las articulaciones logradas en el período anterior (Hurtado, 2019) bajo la lógica refundacional (Vommaro y Gené, 2017) que se proponía instalar una “nueva normalidad” en función de un tiempo histórico que es delimitado exógenamente.

Pese a la continuidad de Lino Baraño frente al MINCYT, se evidencia la transformación de la política de ciencia y tecnología como parte sustancial del “cambio”, emprendido por la gestión macrista. En términos institucionales, se observa a partir de la conversión del MINCYT en el año 2018 en Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, pasando a ubicarse bajo la órbita del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, acompañado de un fuerte recorte presupuestario para el sector científico-tecnológico (Aliaga, 2019).

Si bien, en su corta trayectoria, el Ministerio no había logrado resolver la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología argentino, pudiendo observar diferencias sectoriales e institucionales en la proyección de la cooperación internacional en CyT, representó un modelo burocrático que adquirió legitimidad, que se caracterizó por la asignación transparente de los fondos, que logró conformar un plantel profesional, que le dió otro status al área y otro tipo de interlocución externa. Además, desarrolló aprendizajes a partir de proyectos exitosos como el programa “Raíces”. De ahí el fuerte impacto negativo que implicó su abolición, no sólo para la comunidad científica sino para la sociedad en general (Demarchi, 2020). Al mismo tiempo, dejó de funcionar la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales y la Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional pasó a encargarse, entre otras tareas, de las relaciones internacionales del organismo. En esta estructura, la cooperación internacional fue ubicada en un lugar de menor relevancia, lo que implicaría menos poder de definición de estrategias de acción con respeto a la orientación de la política de cooperación en CyT, cuestión que no se problematizó en el transcurso del gobierno de Mauricio Macri.

Por lo tanto, ante un proyecto de país con intenciones refundacionales, en el que se diluyeron las responsabilidades del Estado en el campo del conocimiento, se produjo el desmantelamiento y desfinanciamiento de sectores científico-tecnológicos estratégicos, el des-aprendizaje organizacional e institucional y la clausura de iniciativas de desarrollo social causada por el ajuste estructural y la reducción del gasto público (Hurtado y Zubeldía, 2018). La agenda de cooperación internacional en CyT asumió una orientación dependentista, guiada por patrones históricos del desarrollo de la ciencia occidental y por los intereses de actores externos, definidos a partir de sus propios requerimientos y, desconectados de la realidad de la sociedad argentina. Una agenda guiada por el sistema de creencias hegemónico respecto a que es considerado conocimiento de "excelencia", retomando de este modo la idea de "neutralidad" de la cooperación científico-tecnológica.

4. Una nueva oportunidad para la política de cooperación en CyT en relación a agendas endógenas

El viraje político que se produjo con la llegada de Alberto Fernández a la Casa Rosada estuvo acompañado por la reinstalación del MINCYT, apoyada en una línea discursiva que apuesta al desarrollo de capacidades estatales y a la producción endógena de conocimiento. Ello significó un cambio importante para el sector científico-tecnológico, caracterizado durante la administración macrista, por un proceso de desinstitucionalización, la desconexión entre la academia y el sector productivo y la subutilización de los conocimientos generados desde unidades públicas de I+D (Bortz y Gázquez, 2020).

Asimismo, se retomó un enfoque planificador de la política de CyT, discontinuado en la gestión anterior. De esta manera, ante la finalización de la vigencia del "Plan Argentina Innovadora 2020", se propuso avanzar en el ejercicio colectivo de elaboración del "Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI)" con horizonte en el año 2030. Este nuevo documento, que se enfoca en problemas actuales y estructurales, tiene como objetivo general fomentar la generación y gestión del conocimiento para la innovación social, productiva, inclusiva y sostenible. A diferencia de sus antecesores, se articula en torno a cuatro tipos de agendas que servirán de hoja de ruta para organizar prioridades, acciones y presupuesto: nacionales, territoriales, transversales y de cambio institucional (MINCYT, 2021).

La irrupción de la pandemia del SARS-COV-2 visibilizó dichas transformaciones y promovió diferentes aprendizajes en el sistema de ciencia y tecnología nacional, en base a lo que Boaventura de Sousa Santos (2020) denominó "la Cruel pedagogía del Virus". En Argentina, esta situación inesperada obligó al gobierno a redefinir sus objetivos en distintas áreas. La agenda de ciencia y tecnología incluyó actividades de investigación y desarrollo orientadas por misión, con una importante articulación de capacidades y sectores, que permitieron obtener soluciones tecnológicas concretas en tiempo récord (Bortz y Gázquez, 2020), dejando en evidencia la gran capacidad de adaptación del país para responder rápidamente a los nuevos desafíos. En este sentido, se creó la "Unidad Coronavirus COVID-19", cofinanciada por el MINCYT, el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Productivo y la Innovación (Agencia I+D+i) con el fin de coordinar las capacidades del sistema científico-tecnológico, en el diagnóstico e investigación sobre la temática.

De acuerdo con Hurtado (2021):

"(...) la pandemia obligó a reconfigurar la dinámica de trabajo del Ministerio para ponerlo al servicio de la situación. Se creó la Unidad Coronavirus, tratamos de centralizar todas las actividades a escala nacional que creemos que podrían hacer aportes po-

sitivos a la pelea contra la pandemia y ahí empezó otra película. Respiradores, kit de diagnóstico, insumos críticos, tratamientos, secuenciación, modelizaciones, etc. Hubo gran respuesta del sector de CyT, incluidas las ciencias sociales, en estudiar los impactos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables, por ejemplo. La pandemia no sólo acentúa esas problemáticas que heredamos, sino que además nos dificulta la capacidad de atención” (Entrevista a Diego Hurtado; 2021: 41)

Asimismo, Hurtado sostiene que si bien, la emergencia de la pandemia en una primera instancia significó un obstáculo luego da lugar a “ventanas de oportunidad” que es deseable potenciar.

De acuerdo con el entrevistado:

“(…) esto también tiene una vertiente de cooperación regional donde la Argentina demuestra capacidades importantes de respuesta en respiradores, en insumos como los barbijos o como los kits de diagnóstico, hasta la posibilidad de contar con una vacuna o con tratamientos –que hoy estamos tratando de ver si es posible exportarlos a distintos países de la región–, podemos decir que hay una vertiente regional en la que impactan estas “ventanas de oportunidad” (Entrevista a Diego Hurtado, 2021: 41)

También mostró ciertas dificultades en la concertación internacional a partir de dinámicas de cooperación Sur-Sur; elemento central para fortalecer el regionalismo y la autonomía de los países latinoamericanos. En la actual coyuntura regional, se torna difícil coordinar en términos políticos una agenda vinculada a las demandas de los sectores más vulnerables de la sociedad, dado que prevalecen alianzas que se orientan a los intereses del capitalismo neoliberal. Ello puede observarse por ejemplo en la declaración del Presidente argentino en la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en la que llamó a la “unidad en la diversidad” haciendo referencia a la necesidad de diálogo y solidaridad para enfrentar los desafíos que se presentan en la región ante la expansión del virus SARS-COV-2. Para algunos autores, sin embargo, el bloque se encuentra paralizado, debido al impacto de la pandemia y al accionar predatorio del gobierno de Brasil (Portela de Castro, 2021).

Aun así, en este escenario complejo y ante la necesidad de dinamizar la cooperación Sur-Sur a nivel regional, el gobierno argentino identificó dos espacios de convergencia que permitieron generar iniciativas para enfrentar la crisis sanitaria. Por un lado, la Convocatoria a Fondos Sectoriales del Mercosur y, por el otro, la puesta en marcha de acciones vinculadas al desarrollo de vacunas con México, que se llevó adelante desde la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), dando cuenta de la importancia de contar con estructuras regionales que permitan dar respuesta a problemas globales en base a la cooperación Sur-Sur regional (Oregioni, Guglielminotti y Avondet, 2020).

Otro elemento a contemplar es la incidencia de las redes de cooperación generadas desde la comunidad académica, que constituyen un potente complemento con respecto a las políticas de cooperación internacional en CyT ante problemáticas que traspasan las fronteras. En esta dirección, el gobierno promovió la apertura de convocatorias para proyectos orientados, a partir de las cuales los investigadores argentinos articularon con otros grupos del exterior con quienes venían trabajando a través de la modalidad de laboratorio ampliado, potenciando estas dinámicas la masividad que adquirió la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Con la particularidad de que en esta ocasión el tema de investigación surge de una agenda compartida, un problema en común que nuclea a equipos de diferentes países. Por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, España y Portugal crearon comités de expertos, formaron consorcios para el desarrollo tecnológico de insumos y otros elementos, financiaron proyectos de investigación y fomentaron el desarrollo de herramientas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (Albornoz et al., 2020).

Esto, en primera instancia, permitiría aseverar que estamos hablando de una agenda endógena (Oregioni, 2021), dado que el sector científico-tecnológico nacional respondió a la crisis, abordando de manera inmediata las necesidades impuestas por un escenario extraordinario. Ello se produjo en el marco de un cambio de paradigma en el vínculo entre ciencia, Estado y sociedad, afectado por la incidencia de las políticas neoliberales implementadas por el gobierno anterior. Investigadores de diversas disciplinas, instituciones públicas y privadas, provincias y municipios, fueron llamados para afrontar una situación concreta y urgente, contando con el acompañamiento del Estado.

Asimismo, al ser un problema global, exigió respuestas colaborativas. De esta manera, la comunidad científica logró coordinar con equipos de investigación de diversos laboratorios del mundo en forma multidisciplinar; interactuando con distintos tipos de pares. No obstante, es de destacar la importancia de la legitimidad del conocimiento que se genera, entendiendo que no tiene las mismas consecuencias la irrupción de la pandemia en el contexto latinoamericano, que, en los países industrializados. Por lo tanto, las respuestas deben considerar el carácter situado de la cuestión a abordar, los distintos actores que intervienen y las implicancias de la traducción de problemas sociales en problemas cognitivos en diálogo con el territorio, donde interactúan universidades, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros (Oregioni, 2021b).

Por otro lado, cabe resaltar también la presencia de condicionantes que emergen a partir de las asimetrías que se presentan entre diferentes espacios de producción de conocimiento, dada la organización jerárquica del sistema científico internacional, en un mundo cada vez más polarizado. Consecuentemente, se torna necesario comprender el comportamiento de los diversos actores y dinámicas, recurriendo a distintos niveles de análisis, que aborden desde la comunidad científica hasta las políticas públicas que promueven la cooperación.

En definitiva, más allá de la voluntad política de “transgredir” ciertas dinámicas y del diseño e implementación de políticas explícitas exitosas, lo cierto es que la presencia de determinados factores coyunturales, como la desarticulación regional, y estructurales, como las asimetrías del sistema científico internacional, le generó dificultades a este gobierno para definir una agenda endógena de cooperación en relación con otros países de la Región latinoamericana.

En este contexto la agenda que se proyecta desde Argentina en materia de CyT, se explicita en el Plan Nacional 2030. La misma se sustenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, planteados por Naciones Unidas en 2015 y a los cuales nuestro país adhiere; los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que plantean la necesidad de la transformación de la estructura productiva mediante el agregado de valor en sectores estratégicos; y la territorialidad en base a la federalización (Bilmes et, al., 2021). Asimismo, requiere del consenso entre diferentes sectores políticos y sociales del país.

A modo de conclusión

El recorrido trazado, permite observar la complejidad que implica la definición de una política de cooperación internacional en CyT y la incidencia que tiene en ella el modelo de desarrollo e inserción internacional, evidenciando cambios y continuidades en las distintas gestiones analizadas. Asimismo, se destacan los elementos coyunturales, como la fragmentación regional que se comienza a evidenciar a mediados de la segunda década del siglo XXI luego de un período que había apostado a la idea de “Patria grande” en base al regionalismo pos-hegemónico. Y elementos estructurales, en tanto instituciones, ideas y recursos que privilegian los lazos neocoloniales en

base a vínculos de Cooperación Norte-Sur, que inciden en la orientación de las políticas y limitan la capacidad de agencia.

De esta forma, de acuerdo con lo expresado a lo largo del capítulo, durante la gestión de gobiernos progresistas, como se evidencia en el período 2003-2015, la política de cooperación en CyT buscaba alinearse a una política exterior de corte autonomista que privilegiaba la CSS en el contexto de regionalismo pos-hegemónico. Esto contemplaba no solo un proyecto de país sino también de Región, buscando generar capacidad de agencia para la instalación de agendas de cooperación endógenas. Aunque se identifican elementos estructurales que limitan dicho accionar, y la necesidad de generar aprendizajes a largo plazo.

En tanto, durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019), tal como se señaló en el cuerpo del trabajo, la política exterior de carácter dependentista socavó las estructuras institucionales que se estaban desplegando y los aprendizajes generados en el periodo previo, en función de un modelo neoliberal extractivista sustentado en el capitalismo financiero y en el re-endeudamiento externo. Por lo tanto, no requerían de la CyT, y mucho menos se cuestionaban las agendas de investigación delimitadas en los países centrales. Por el contrario, en esta etapa se abandonaron proyectos claves para el desarrollo nacional y la integración regional; se reivindicó la inserción occidental; el vínculo con organismos financieros internacionales; el endeudamiento externo; y la visión comercial del Mercosur. Es decir que la cooperación en CyT se limitó a la participación en eventos internacionales en base a agendas exógenas, y se dismantelaron los recursos institucionales gestados en el periodo anterior.

Estas señales parecían revertirse con la llegada de Alberto Fernández al poder en el año 2019, siguiendo la lógica del renombrado péndulo que históricamente caracterizó a nuestro país. Pero la irrupción de la pandemia del COVID-19, modificó los planes, dado que se privilegió hacer frente a la emergencia. En el intento de desplegar las capacidades del Estado para proteger la vida; la ciencia, la tecnología y la universidad asumieron un rol central. Asimismo, las redes de cooperación se desplegaron a fin de dar respuesta a las diferentes dimensiones que presentaba el impacto del COVID-19 a nivel social, educativo, económico, sanitario, etc. Se daba lugar a un nuevo contrato implícito entre Estado, ciencia y sociedad, que evidenciaba la necesidad de un Estado activo, solidario, que permita trascender las individualidades en pos del bien común y la democratización del conocimiento.

Por su parte, a nivel regional se destacan elementos que facilitaron la cooperación, como el hecho de contar con estructuras institucionales y redes informales de científicos y científicas que trabajaron en función de las diferentes aristas que presentaba la pandemia en forma interdisciplinar e interinstitucional. No obstante, otros elementos como el incremento de las brechas sociales, económicas y digitales, el cierre de fronteras, problemáticas de género en relación con el cuidado, dificultaron las actividades de cooperación. Junto a la fragmentación regional, de carácter coyuntural, y a las históricas asimetrías de la Región que ofician como marca estructural y condicionante externo.

Por lo tanto, la pandemia se convirtió en un hecho que evidencia la urgencia de cuestionar las lógicas que sustentan al pensamiento único al presentar a la ciencia y a la tecnología como neutrales, y comprender que la opción científica y tecnológica se corresponde con el modelo de sociedad que se está construyendo. Dado que los problemas globales tienen diferentes implicancias en el Norte y en el Sur, sin desconocer la existencia de nortes en el sur y sures en el norte. Asimismo, se requiere comprender la complejidad que adquiere la cooperación para abordar los problemas globales desde una perspectiva situada, histórica y contextual.

En esta dirección se torna necesario democratizar las agendas de cooperación en CyT en particular, y la de política exterior en general, a partir de abordarlas desde una perspectiva endógena, que permita salir de la matriz norte-centrada habilitando el diálogo de saberes entre distintos actores, ámbitos, países, regiones que integran el Sur global. En línea con el pensamiento de Amílcar Herrera (1995), esto implicaría generar dinámicas de cooperación que promuevan capacidad científica autónoma de acuerdo a las propias necesidades y objetivos, que brinden respuestas a problemas globales, como quedó evidenciado en el caso de la pandemia, pero contemplando las particularidades locales y regionales.

De este modo, el COVID-19 no solo irrumpió en la planificación de la política de cooperación argentina, sino que también puso al desnudo la actual crisis sistémica de carácter geopolítico, y el lugar de la Región Latinoamericana en el escenario internacional. Al mismo tiempo, aceleró la estratificación social en el contexto de maduración de políticas de corte neoliberal que son resistidas y buscan revertirse en varios países de América Latina. Estos elementos exigen repensar las políticas de cooperación internacional en CyT, en el marco de un proyecto nacional y regional, que considere a la región como sujeto y no como objeto de la historia, a partir de revisar: ¿Cuáles son los problemas de la Región? ¿Cuáles son las particularidades que presentan los problemas globales en la Región? ¿Qué tipo de ciencia y tecnología es necesario desarrollar para contribuir a resolverlos? Asumiendo la no neutralidad del conocimiento científico-tecnológico y la importancia de generar alternativas de cooperación a nivel regional.

Referencias bibliográficas

- Albornoz, M. (2002). Situación de la Ciencia y la Tecnología en las Américas. Documento de trabajo preparado para la Secretaría General de la OEA. Recuperado de <https://www.centroredes.org.ar>
- Albornoz, M. et al (2020). La respuesta de la ciencia ante la crisis del Covid-19. Papeles del Observatorio N° 16. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Recuperado de <https://observatoriocits.oei.org.ar/2020/09/21/no-16-la-respuesta-de-la-ciencia-ante-la-tesis-del-covid-19/>
- Aliaga J. (2019). "Ciencia y Tecnología en Argentina 2015-2019. Panorama del Ajuste Neoliberal", en: Ciencia, tecnología y política. Volumen 2. N°3, pp. 1-9. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/26183188e024>
- Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). "Entrevista a Diego Hurtado", en Liaudat, S., J. Bilmes, J. y Carbel, A (Coords.). Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo Social, pp. 36-48.
- Blinder, D. (2017). "Orden Mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia: la tecnología espacial y de misiles en Argentina y Brasil". Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 8. N° 2, pp. 177-202. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.5209/GEOP.53257>
- Bortz, G. y Gázquez, A. (2020). "Políticas CTI en Argentina durante la pandemia: ¿oportunidad para nuevas redes participativas en I+D+i?", en: Debates sobre innovación. Volumen 5. N° 1, pp. 16-23. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/118995>
- Busso, A. (2016). Notas sobre la estrategia de inserción internacional, en: Busso, A. (Coord.) Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2001. Rosario: UNR Editora, pp.31-48.
- 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." La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales. Recuperado de : <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78463>
- CEPAL. Informe 2021. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia>

- Cox, R. (1986). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". En: Keohane, R. (Ed). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, pp. 204-254.
- D'Alesio, L. (2019). "La nueva derecha y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri", en: *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*. N°8, pp. 194-223. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2133/17481>
- Deciancio, M. y Míguez, C. (2020). "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica", en: *Colombia Internacional*. N°102, pp. 87 - 112. Recuperado de : <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n102/0121-5612-rci-102-87.pdf>
- Demarchi, P. (2018). "La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: análisis de la relación política explícita-política implícita en el período 2007-2013", en: *Revista Integración y Cooperación Internacional*. N° 26, pp. 5-14. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i26.28>
- Demarchi, P. (2020). "Cooperación internacional en Ciencia y Tecnología: cambios y continuidades en los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2018)", en: Lorenzini, M. E. y Ceppi, N. (Eds.) *Zooms Sudamericanos: Agendas, Vínculos Externos y Desafíos en el Siglo XXI*. Rosario: UNR, pp.80-94.
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <https://www.clacso.org/la-cruel-pedagogia-del-virus-razones-para-ser-anticapitalistas/>
- DidouAupetit, S. (2014). "Internacionalización de los sistemas científicos, redes y circulación de recursos altamente calificados en América Latina", en: Kreimer, P. y otros (Coord.), *Perspectivas latinoamericanas en el estudio social de la ciencia, la tecnología y la sociedad*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 165-177. Recuperado de: <https://www.esocite.la/wp-content/uploads/2019/02/Perspectivas-Latinoamericanas.pdf>
- Estébanez, M. (2019). El rol de la cooperación científica en los procesos de modernización de la ciencia argentina durante los años 60. *Revista CTS*. Volumen 42. N° 14, pp. 173-194. Recuperado de : <http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/139>
- Herrera, A. (1995). "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina", en: *Revista Redes*. N°5, pp. 117-146. Recuperado de: <http://docs.politicasciti.net/documents/Teoricos/Herrera.pdf>
- Hirst, M. y Malacalza, B. (2020). "¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus", en: *Revista Nueva Sociedad*. N° 287, pp. 35-48. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hurtado, D. (2019). "Proyectos de país en disputa: ¿Qué hacer con la ciencia y la tecnología?" en: *Ciencia, Tecnología y Política*. Volumen 2. N°2, pp. 1-9. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/26183188e015>
- Hurtado, D. y Zubeldía, L. (2018). "Políticas de ciencia, tecnología y desarrollo, ciclos neoliberales y procesos de des-aprendizaje en América Latina", en: *Universidades*. N° 75, pp. 7-18. Recuperado de: <https://repositorio.esocite.la/361/1/Hurtado-Zubeldia2018-PoliticaDeCienciaTecnologiaYDesarrollo.pdf>
- Kern, A. (2009). "La cooperación científica y tecnológica como campo de estudio en las Relaciones Internacionales", en: *Jornadas de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*. Buenos Aires, 1 y 2 de octubre. Recuperado de: https://www.academia.edu/13281939/La_cooperaci%C3%B3n_cient%C3%ADfica_y_tecnol%C3%B3gica_como_campo_de_estudio_en_las_Relaciones_Internacionales
- Kern, A. (2014). "La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina", en: *Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA*. Recuperado de : <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/9705df48-1e10-4e32-95fe-f46fc48f5992.pdf>.
- Kreimer, P. (2006). "¿Dependientes o Integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo", en: *Revista Nómadas*. N° 24, pp.199-212. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116598017.pdf>
- Kreimer, P. (2014). "¿Ciudadanos del Mundo o productores de conocimiento útil? Esa es la cuestión", en: Sabea, H. y Beigel, F. (Coord.). *Dependencia Académica y Profesionalización en el Sur. Perspectivas desde la Periferia*. Universidad Nacional de Cuyo, pp. 151-167.
- Kreimer, P. y Ugartemendía, V. (2007). "Ciencia en la Universidad: dimensiones locales e internacionales. Mecanismos de reproducción de la investigación en grupos universitarios de la Argentina", en: *Atos de Pesquisa em Educação, Revista del Programa de Pós-Graduam Educação de la FURB*. Brasil: Universidad federal de Blumenau, pp. 461-481. Recuperado de en: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/757>

- Lemarchand, G. (2005). "Políticas de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina", en Lemarchand, G. (Ed.). *Memorias del Primer Foro Latinoamericano de Presidentes de Comités Parlamentarios de Ciencia y Tecnología*, Secretaría de Ciencia y Tecnología.
- López, M. P. (2017). "La cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)", en: Cuadernos de Política Exterior Argentina. N°126, pp. 31-46. Recuperado de : <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58113>
- López, M. P. y Taborga, A.M. (2020). "La cooperación con América Latina en la Argentina de principios del siglo XXI: una lectura sobre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)", en: López, M. P. (Comp.) *Perspectivas sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XXI*. pp. 71-98. Recuperado de: http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-digital_Cooperaci%C3%B3n-internacional-en-ciencia-tecnolog%C3%ADa-y-universidad.pdf
- Lorenzini, M. E. y 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", en: *Revista de Ciencia Política* (PUC-Chile). Volumen 39. N° 3, pp. 435-457. Recuperado de: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7854>
- Malacalza, B. (2014). "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales", en: *Mural Internacional*. Volumen 5. N°2, pp. 163-176. Recuperado de: DOI: 10.12957/rmi.2014.10771
- Malacalza, B. (2019). "La cooperación China-Argentina en ciencia, tecnología e innovación: trayectoria, nudos críticos e implicancias de políticas en la Cuarta Revolución Industrial. América Latina y Asia: entre la revolución digital y la globalización cuestionada", en: *Memorias del IV Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI-CAF-CEPAL, pp. 67-93. Recuperado de: https://www.academia.edu/44117181/Cooperaci%C3%B3n_China_Argentina_en_la_Cuarta_Revoluci%C3%B3n_Industrial_procesos_nudos_cr%C3%ADticos_y_horizontes
- Míguez, C. (2017). "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?", en: *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 8, pp. 103-120. Recuperado de : <https://www.flasco.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/REYPP-8-La-politica-exterior-del-primer-ano-de-gobierno-de-Mauricio-Macri.pdf>
- MINCYT (2013). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020. Lineamientos estratégicos 2012-2015*. Recuperado de: <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>.
- MINCYT (2021). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030. Documento Preliminar*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_cti_2030_-_documento_preliminar_septiembre_2020.pdf
- Morasso, C. (2016). "La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)", en: *Cuaderno de Política Exterior Argentina*. N° 123, enero/junio, pp. 3-22. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2133/6715>
- Morel, F. y Oregioni, M.S. (2019). "Industria Satelital: el desarrollo de un área estratégica a la luz del debate autonomía-dependencia (2006-2019)", en: *Jornadas a cien años del inicio de las Relaciones Internacionales como disciplina académica*. FCH-UNICEN. Recuperado de https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=28587&congresos=yes&detalles=yes&congr_id=8730054
- Oregioni, M.S. (2021). *Redes de Cooperación en producción de conocimiento e internacionalización universitaria. Una mirada desde el Sur*. Ciudad de Buenos Aires: Ediciones Z. Recuperado de : <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-REDES-DE-COOPERACION-1.pdf>
- Oregioni, M.S. (2021a). "Incidencia de las políticas de cooperación Sur-Sur sobre la orientación de la internacionalización universitaria en Argentina 2007-2015", en: *Revista Desafíos*. Volumen 33. N°2, pp. 1-33. Recuperado de : <https://www.redalyc.org/journal/3596/359667755006/html/>
- Oregioni, M.S. (2021b). "Internacionalización Universitaria y Redes de Cooperación Sur-Sur", en: *Ciencia, tecnología y política*. Volumen 4. N°6, pp. 1-10. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/26183188e057>
- Oregioni M.S. y Abba M.J. (2012) "Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología hacia América Latina en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El caso del FO-AR (2003-2010)", en Araya J. y Piñero F. (Comp.). *Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su Análisis*. UNICEN: Tandil. pp. 169-192.
- Oregoni, M.S. y Piñero, F. (2009). "Política argentina de cooperación en ciencia y tecnología. Análisis de la incidencia de los Programa Marco de la Unión Europea en la definición de agenda", en: Figueroa Delgado, S., et. al. (Coords.). *La ciencia y tecnología en el desarrollo: una visión desde América Latina*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 53-63.
- Oregioni, M.S., Guglielminotti, C. y Avondet, L. (2020). "Políticas Regionales de Cooperación Sur-Sur en Ciencia, Tecnología y Universidad ¿Tensionando el Proceso de Internacionalización Hegemónico?", en: López, M. P. (Comp.). *Perspectivas*

sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XXI. pp. 39-67. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/353622714_Políticas_Regionales_de_Cooperacion_Sur-Sur_en_Ciencia_Tecnologia_y_Universidad_Tensionando_el_Proceso_de_Internacionalizacion_Hegemonica

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. N° 1, pp. 91-136.
- Pereyra Doval, G. (2014). "Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva", en Lechini, G. (Comp.). La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. Rosario: UNR Editora, pp.52-60. Recuperado de: https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=23589&capitulos=yes&detalles=yes&capit_id=2572214
- Perina, R. (1988). "El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales argentinas", en: Russell, R. y Perina, R. (Eds.). Argentina en el mundo (1973-1983). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 11-18.
- Portela de Castro, S. (2021). "30 Años del Mercosur ¿Un sobreviviente o una posibilidad?" Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/30-anos-del-mercosur-entre-las-posibilidades-y-la-supervivencia/>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", en: Revista CIDOB d'AfersInternacionals. N°104, pp. 157-180. Recuperado de: <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/271193>
- Sanahuja, J. A. (2020). "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", en: Anuario CEIPAZ 2019-2020, pp. 27-54. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/60555/>
- Schenoni, L. L. (2016). "La política exterior argentina después de los Kirchner", en: Iberoamericana. Volumen XVI. N° 6, pp. 247-252. Recuperado de: <https://doi.org/10.18441/ibam.16.2016.61.247-252>
- Sebastián, J. (2019). "La cooperación como motor de la internacionalización de la investigación en América Latina", en: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS Volumen 14. N° 42, pp. 79-97. Recuperado de: <http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/134>
- Simonoff, A. (2010). "Un modelo reciente de política exterior: ¿el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía? (1983-2010)", en: Simonoff, A. (Comp.). La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata, pp. 327-332. Recuperado de: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/337>
- Simonoff, A. (2019). "La estrategia de inserción argentina en un mundo cambiante", en: Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. N°8, pp. 8-22. Recuperado de: <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.48>
- Sousa Santos B. (2021). La Cruel Pedagogía del Virus. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <https://www.clacso.org/la-cruel-pedagogia-del-virus/>
- Surasky, J. (2010). "Argentina y la Cooperación Sur-Sur", en: Ayllón, B. y Suraky, J. (Comp.) La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo.
- Thwaites Rey, M. (2005). "El Estado como contradicción", en Thwaites Rey, M. y López, A. (Eds.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo, pp.61-68.
- Unzué M. y Emiliozi, S. (2017) "Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015", en: Temas y Debates. Volumen 33. N°21, pp.13-33. Recuperado de: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i33.353>
- Velho, L. (2000). "Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur", en: Revista Redes. Volumen 7. N°15, pp. 112-130. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/907/90701504.pdf>
- Vera, N. y Colombo, S. (2020). "Reflexiones en torno a la cooperación internacional en ciencia y tecnología y la diplomacia científica: Los casos de Estados Unidos y la República Popular China", en: López, M. P. (Comp.). Perspectivas sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XX. Tandil: UNICEN. pp.15-40. Recuperado de: http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-digital_Cooperacion-internacional-en-ciencia-tecnologia-y-universidad.pdf
- Vessuri, H. (2007). O inventamos o erramos. La ciencia como idea-fuerza en América Latina. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/477>
- Vommoro, G. y Gene, M. (2017). "Argentina: el año de Cambiemos", en: Revista de ciencia política. Volumen 37. N°2, pp. 231-254. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32453264002.pdf>

Capítulo 16

De reestructuración en reestructuración. Recorrido por los condicionantes de la inserción financiera internacional de la República Argentina

José Fernández Alonso

De reestructuración en reestructuración. Recorrido por los condicionantes de la inserción financiera internacional de la República Argentina

José Fernandez Alonso*

Introducción

Habida cuenta de su condición periférica en las estructuras y dinámicas de la economía internacional, la República Argentina ha reportado desafíos crónicos para financiar de modo endógeno las montas de capital urgidas para franquear el complejo de reformas y/o transiciones (económicas, sociales, tecnológicas, energéticas, climáticas, etc.) tendientes a sudesarrollo. En consideración de ello, la articulación con los flujos financieros internacionales ha devenido un eje articulador persistente de la agenda político-económica nacional, incidiendo consiguientemente en el diseño e implementación de una diversidad depolíticas públicas, y dentro de ellas, de la política exterior, en su dimensión económica, en particular. Tal brecha de financiamiento se tornó cada vez más ostensible durante las últimas décadas en concurrencia con la agudización de la autonomización de la deuda soberana, entendida como el proceso mediante el cual el Estado nacional “pide prestado cada vez con mayor frecuencia, no para financiar la ampliación del aparato de producción, sino para garantizar el pago de servicios anteriores (...) y para garantizar fugas de capital” (Salama y Valier, 1992, p. 22). Intrínsecamente asociado a lo anterior, se advierte que las dificultades exhibidas por la República Argentina para articularse con los flujos internacionales de capital, se vio acen-tuada por la sucesión de crisis de deuda soberana registrada en el transcurrir de su historia -muy particularmente por la desatada en el despuntar del siglo XXI- y sus impactos sobre la reputación financiera internacional del país.

En efecto, tras la declaración de la cesación de pagos anunciada durante la eclosión del denomi-nado plan de la convertibilidad en los últimos días de 2001, el país quedó en los márgenes de la arena financiera internacional, todo lo cual urgió a las administraciones asumidas desde entonces a ensayar una plétora de discursos y acciones en búsqueda de sellar el regreso del país a los cir-cuitos crediticios externos. Sin dudas, la operación de canje consumada a inicios de 2005 bajo la administración de Néstor Kirchner tras meses de negociación se constituyó en uno de los hitos más significativos de ese acervo de esfuerzos. A pesar de haber conseguido una aceptación del 76,15% del total de la deuda afectada por la cesación de pagos, dicha operación no logró sortear los obs-táculos del país en torno al acceso del crédito externo (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005). Por cierto, resultados semejantes se reportaron tras el segundo tramo de reestructuración consustanciado finalmente en 2010-esto es, durante el primer mandato de la presidenta Cristina Fernández-, tras una iniciativa malograda años anteriores por la eclosión de la crisis iniciada en 2007 en Estados Unidos y expandida rápidamente al resto de los países desarrollados y casi a todo el planeta. En esta segunda operatoria de canje, la aceptación trepó al 92,7%, lo cual comenzó a igualar los nive-

* Se agradece la colaboración de Juan Pablo Maldonado en la revisión de este capítulo.

les alcanzados en otros episodios de reestructuración que oficiaban cual antecedentes inmediatos recientes¹. Todo lo anterior puso en evidencia que el arreglo de la deuda en situación irregular era condición necesaria, pero no suficiente para la rearticulación plena del país con los circuitos internacionales de capitales. Diversas han sido las explicaciones tentativas ensayadas por los especialistas en la materia para explicar la continuidad de tal estado de marginación: la magnitud de la quita ejecutada en las operaciones de canje, el activismo de los tenedores de títulos públicos en situación irregular que desistieron de las mismas (*holdouts*), las reticencias de los inversores afectados y lo grandes actores del sistema financiero internacional, en general, a la estrategia de “desendeudamiento” impulsada por los gobiernos de la coalición del Frente para la Victoria (FpV) de Kirchner y Fernández conforme la bandera de la autonomía política².

El presente capítulo se propone analizar los condicionantes internacionales y domésticos que afectaron a la inserción financiera internacional de la República Argentina desde 2014 hasta 2022. Formulado en términos de continuidad con las contribuciones anteriores publicadas en la obra colectiva en la que se inscribe (Fernández Alonso, 2006, 2010 y 2014), el capítulo se dispone a proseguir dicho seguimiento al escrutar los factores que habilitaron y/o constriñeron la articulación del país con los flujos financieros internacionales desde la resolución adversa a la posición argentina por parte de la Corte Suprema de Estados Unidos en el marco de las demandas interpuestas por tenedores de títulos públicos en situación irregular hasta la renegociación del acuerdo de derechos especiales de giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2022. En este contexto, pues, el trabajo sopesa la incidencia de estos fenómenos y/o procesos en la inserción financiera internacional del país bajo tres administraciones nacionales con discursos y acciones harto diferentes, aunque con resultados semejantes en términos de (im)previsibilidad y de sostenibilidad en el tiempo.

En su desarrollo, esta comunicación sostiene por hipótesis principal de trabajo que las secuelas del estallido de la crisis financiera global desatada en los países desarrollados en 2007/2008, el carácter inercial de la reputación financiera de un país signado por querellas de acreedores externos y la ausencia de consensos domésticos en torno a la gestión de la deuda soberana conllevaron a que la República Argentina reportase limitaciones en su inserción financiera internacional. De modo secundario, el trabajo advierte que las restricciones en el acceso de financiamiento externo de la República Argentina fueron parcialmente sorteadas, aunque con incremental dificultad, por las sucesivas administraciones en virtud de los recursos domésticos y la utilización de fuentes de financiamiento no tradicionales.

El trabajo parte de la premisa de que la inserción financiera internacional de los países periféricos -de la República Argentina, por caso- está condicionada por el interjuego de factores internacionales y domésticos. Si bien resulta harto difícil -sino imposible- agotar en una lista cerrada los condicionantes específicos propios de cada una de estas dimensiones, se indica a los efectos de este trabajo que en lo que respecta a los condicionantes de “exógeno” se conjugan elementos de carácter político-institucional -praxis de Estados e instituciones multilaterales para la provisión de

1. A continuación, se enlistan los países que llevaron adelante procesos de reestructuración de deuda soberana, con los respectivos años de la operación de canje y la aceptación de la misma: Ucrania (2000) 97 por ciento; Ecuador (2000) 98 por ciento; Uruguay (2003) 93 por ciento; Dominica (2004) 73 por ciento, Belice (2007), 98 por ciento. Para una profundización de la comparación de los procesos de reestructuración de aquellos años, se remita a Cruces y Trebesch (2011) y Das et al. (2012).

2. El FpV da cuenta de la coalición de partidos políticos conformada en instancias de las elecciones presidenciales de 2003 para impulsar la candidatura de Néstor Kirchner. Articulada principalmente sobre las bases del Partido Justicialista (PJ), el FpV contó en el transcurrir de su historia con la participación del Partido Intransigente, del Frente Grande, del Partido Comunista como asimismo de partidos provinciales. Más allá de la no formalización del ingreso de sus partidos de pertenencia a la coalición, en el curso de la historia del FpV se sumaron referentes y fracciones del radicalismo y del socialismo. En 2017, con motivo de las elecciones legislativas a nivel nacional los partidos y referentes aún amalgamados de la coalición otrora gobernante fueron reagrupados bajo la figura institucional de “Unidad Ciudadana”, la cual auspició la candidatura a senadora nacional por la Provincia de Buenos Aires de Cristina Fernández. Finalmente, la coalición de maras cambió su denominación como “Frente de Todos” (FdT) en 2019 en el marco de las elecciones presidenciales.

crédito, normas o regímenes internacionales para el encauzamiento de crisis-, con otros pasibles de ser categorizados como de dinámica macroeconómica (desempeño de la economía global, nivel de las tasas de interés internacionales de referencia -de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED), en especial- y la dirección de los flujos de capital a escala global)³.

Por otro lado, y lejos de desconocer y/o menoscabar la amplia literatura de las Relaciones Internacionales (RRII) dedicada a la incidencia de los mismos en el diseño y ejecución de la Política Exterior, se indica que desde la perspectiva teórica-metodológica asumida este capítulo los condicionantes domésticos que habilitan y/o constriñen la empresa de la inserción financiera internacional de un país como la República Argentina remiten a múltiples dimensiones y/o facetas. En aras de avanzar en un escrutinio esquemático, se coincide con Lagorio (2020) en señalar que estos condicionantes pueden agruparse entre aquellos de naturaleza preeminentemente “política” y aquellos otros de raigambre netamente “económica”. Como indicadores de los condicionantes domésticos de corte político pueden concebirse el apoyo del poder legislativo nacional y de los ejecutivos a nivel subnacional, la unidad/dispersión de la alianza electoral en el poder, el respaldo de los medios de comunicación y la opinión pública en general a las iniciativas gubernamentales. Por su lado, los condicionantes domésticos categorizados como eminentemente económicos remiten al derrotero de las principales variables macroeconómicas nacionales en un contexto histórico determinado.

Llegado aquí, deviene imperioso repararen que los condicionantes -tanto los externos como los domésticos- no deben ser concebidos desde una perspectiva inexpugnablemente negativa. En este sentido, y en concordancia con Busso (2019), se sostiene que los “condicionantes deben ser vistos no sólo como limitaciones, sino como oportunidades para el desarrollo de determinadas políticas” (p. 6).

El trabajo se inscribe en la intersección de dos trayectorias de estudio de capital importancia para el desarrollo reciente de las RRII. Por un lado, el trabajo adhiere al recorrido del cada más comprehensivo universo de internacionalistas interesados por la importancia de los factores domésticos o internos en la Política Exterior: Rosenau (1967), Manning (1977), Putnam (1988) y Moravcsik (1993). Del mismo modo, se reconocen dentro de este corpus las contribuciones de Miranda (1988), Russel (1991), Van Klaveren (1992), Míguez (2016), Busso (2019), entre otros al caso específico de la Política Exterior Argentina (PEA). Por otro lado, el trabajo se reconoce también enmarcado dentro de la Economía Política Internacional (EPI), en tanto campo de estudio motorizado por el rechazo a conducir ejercicios analíticos sobre determinados recortes de la realidad internacional separar lo “político” y lo “económico” como esferas autónomas o independientes (Underhill, 2000). Más aún, al enfocarse en los condicionantes de la inserción financiera internacional de la República Argentina, el capítulo tributa especialmente a la denominada Escuela Latinoamericana de la EPI. Tal como marca Tussie (2015), la preocupación y teorización sobre la inserción de los Estados de la región se constituye como el sello y principal aporte de la EPI a este campo de estudio.

El capítulo se desarrolla conforme una lógica expositiva preeminentemente longitudinal. De este modo, tras esta introducción, se comienza por ahondar los condicionantes internacionales y domésticos que marcaron la inserción financiera internacional de la República Argentina que cernieron sobre los últimos años de gestión de Cristina Fernández para continuar luego con aquellos otros que hicieron lo propio con la administración de Mauricio Macri y de Alberto Fernández. Finalmente, se exponen reflexiones finales a modo de conclusión.

3. Un análisis general respecto a la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la Política Exterior Argentina puede encontrarse en Actis et al. (2017).

La inserción financiera durante los últimos años de la administración de Cristina Fernández (2014-2015). Entre la vocación autonomista y la cesación de pagos “selectiva”

Los últimos años de la administración de Cristina Fernández estuvieron atravesados por la continuidad de la concurrencia preeminentemente negativa de condicionantes exógenos y domésticos sobre la inserción financiera del país, todo lo cual malogró las expectativas gubernamentales para su último tramo de gestión. Para empezar, conviene indicar que luego de los resultados contrarios de los comicios de mediados de término en 2013⁴, el gobierno presidido por Fernández -quien había debido tomar licencia en los meses inmediatos anteriores por motivos de salud- resolvió instrumentar una serie de modificaciones en materia de política económica con el propósito de superar ciertos desequilibrios acumulados durante los años anteriores y cuyas externalidades negativas habían sido capitalizadas por referentes de la oposición en las mentadas elecciones nacionales. En este marco, pues, se concitó la designación de Axel Kicillof al frente del Ministerio de Economía, la cual puso en evidencia la consolidación de las fracciones jóvenes de la militancia dentro del entramado de gobierno, principalmente de las nucleadas en “La Cámpora”. Del mismo modo, se puso de manifiesto la decisión del gobierno de zanjar los cuestionamientos en torno a la lógica descentralizada del proceso decisorio en la política económica nacional (Aboy Carlés, 2014). Las primeras semanas de gestión del nuevo ministro hilvanaron una pluralidad de señales hacia los actores de mayor ponderación en el sistema financiero internacional en miras de allanar el regreso del país a los mercados internacionales de capitales y superar las limitaciones incrementales de las fuentes de financiamiento doméstico reportadas incrementalmente en los años precedentes.

El reajuste del tipo de cambio iniciado en diciembre y acentuado en enero de 2014, el acuerdo por la indemnización a la petrolera de nacionalidad española REPSOL por la expropiación del 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la conclusión de las negociaciones con el Club de París a fines de mayo se inscribieron como testimonios de esta nueva etapa en el direccionar político-económico del gobierno nacional. Lo propio puede señalarse del anuncio de “un nuevo índice de precios para reemplazar el desprestigiado y poco creíble con que se actualizaban algunos bonos” (Kulfas, 2014, p. 14). De acuerdo con las previsiones de los funcionarios promotores del cambio, estas resoluciones allanarían los senderos para cubrir las necesidades de financiamiento para transitar sin sobresaltos el resto de la gestión, atravesado necesariamente por las tensiones propias de una alternancia sucesoria al inhabilitarse una segunda reelección de la mandataria conforme las disposiciones de la Constitución Nacional.

La depreciación pronunciada del tipo de cambio de enero de 2014 procuró incentivar la liquidación de divisas por parte de los exportadores de cereales y oleaginosas -renuentes a hacerlo durante los años anteriores en razón de las brechas cambiarias derivadas de las políticas monetarias de controles- al tiempo de ajustar los desequilibrios en la Balanza de Pagos, principalmente los registrados en la Cuenta Corriente. Del mismo modo, las respuestas a las demandas de los gobiernos desarrollados e inversores del país, en general, procuraron sellar el camino para el regreso a los mercados de deuda voluntaria, ámbitos en los que se esperaba obtener recursos para refinanciar compromisos financieros venideros como asimismo capitalizar iniciativas varias en el sector energético, primordialmente en torno a operaciones de exploración y explotación en la región de Vaca Muerta, Provincia de Neuquén. Esto último resultaba de vital importancia para los responsables de la política económica en consideración de los déficits en la Balanza de Pagos imputados bajo este

4. Las elecciones legislativas de octubre de 2013 dieron el triunfo al FpV a nivel nacional con el 32,83% del total de los sufragios, pese a perder distritos claves. El caso más paradigmático de ello fue el de la Provincia de Buenos Aires, donde FdV obtuvo el 32,33% de los votos contra el 43,95% del denominado Frente Renovador (FR), liderado por Sergio Massa, quien se había desempeñado como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación durante la primera gestión de Cristina Fernández. Concretamente, entre julio de 2008 y julio de 2009. Previamente, había ocupado el cargo de director de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

rubro durante los ejercicios anteriores. En continuidad con estas ideas, se estimaba que los ajustes permitirían aprovechar el contexto financiero internacional de bajas tasas de interés y gran liquidez alentada por las políticas expansivas de las autoridades monetarias de mayor peso en el mundo tras la crisis global de 2007/2008.

Empero, estas expectativas en torno al paquete de medidas quedaron harto frustradas tras la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos del 16 de junio de 2014 de no hacer lugar a los recursos de anulación interpuestos por los representantes legales del país (Wainer y Bona, 2017). Esta resolución, que terminó de ratificar la resolución del juez de primera instancia Thomas Griesa y de la Corte de Apelaciones del Segundo Distrito de Nueva York, puso en evidencia la incidencia de la irresolución del capítulo relativo a la reestructuración de deudas soberanas en el marco del debate por la denominada nueva arquitectura financiera internacional (NAFI, por sus siglas) sobre los patrones y dinámicas de la inserción financiera internacional de la República Argentina y de los países en desarrollo, en general⁵. En lo que respecta al caso argentino, es dable evocar que la ausencia de esquemas normativo-institucionales internacionales para la canalización de crisis de deuda soberana había redundado en la interposición de una plétora de procedimientos contra del Estado argentino en diversas plazas judiciales -en la de Estados Unidos, en lo principal- por una pluralidad de inversores detractores de las ofertas de reestructuración del país, destacándose lógicamente entre ellos fondos de inversión catalogados coloquialmente de “buitres”⁶. Al buscar por vía judicial el recupero del valor nominal de instrumentos financieros en -o próximos a estar en- situación irregular, estos actores llevaron acciones de obstrucción en los dos episodios de la reestructuración. Si bien en el transcurso de los primeros años la defensa legal del país pudo contener los reclamos de estos fondos, lo cierto es que las demandas comenzaron a reportar una deriva cada vez más adversa para el país, llegando a su punto más álgido con la consabida decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos.

La decisión del máximo tribunal norteamericano puso al país ante una disyuntiva de compleja resolución: desembolsar los aproximadamente 1.330 millones de dólares (más intereses) reclamados por los demandantes favorecidos, cumpliendo así los fallos ahora en firme de las instancias anteriores; o rehusar al pago, “desacatando” tales resoluciones y quedando a las puertas de un nuevo *default*.

Como ocurre en todo dilema, las salidas expuestas no resultaban gratuitas, sino que acarreaban costos políticos, económicos y sociales de corto, mediano y largo plazo. Costos que, por cierto, excedían a la realidad nacional en la medida que la resolución favorable para los *holdouts* -fondos buitre, en su mayoría- alentarían los incentivos de los acreedores de cualquier naturaleza para no participar en procesos eventuales de reestructuración.

Al entender de la administración Fernández, el pago a los fondos “buitre” -en cifra y modalidad a definirse en una intrincada negociación- implicaba, en primer término, legitimar una modalidad especulativa reñida con la buena fe requerida en toda transacción económico-financiera, en la que agentes de diferente naturaleza e intereses realizan intercambios en vistas a un horizonte de rentabilidad, pero también de riesgo. Más importante aún, para el gobierno la opción de la negociación con estos actores suponía menoscabar la decisión del 92,7% de los tenedores de bonos argentinos en situación irregular, que habían asumido los términos ofertados por el país para la reestructuración de su deuda soberana en sus dos tramos de 2005 y 2010. Todo ello, a menos que se activase

5. Para una profundización de las discusiones en torno a los mecanismos institucionales para la resolución de crisis de deuda soberanas desarrollado en marco del mencionado debate por la NAFI, se recomienda Rosales (2010), Guzmán y Stiglitz (2016), Manzo (2018) y Fernandez Alonso (2019).

6. Val (2017) realiza una caracterización del actuar de estos actores.

la denominada cláusula “RUFO” (por *Rights Upon Future Offers*) la cual habilitaba a los bonistas que habían entrado en los mencionados canjes de deuda a reclamar igualdad de condiciones en caso de que el país mejorase los términos de la reestructuración a un tercer acreedor antes del 31 de diciembre de 2014. En síntesis, la convalidación de un patrón de comportamiento “antisistema”, que atentaba no sólo contra la voluntad mayoritaria de quienes oportunamente ratificaron con su participación los ofrecimientos del país sino también la emergencia de consensos mayoritarios futuros en toda iniciativa orientada a una reestructuración de deuda soberana. Por último, la alternativa negociadora obligaba a resignar recursos capitales para sostener el crecimiento y desarrollo del país, más aún en un contexto de deterioro generalizado de los indicadores económicos.

Por otra parte, la opción del no pago y la desatención consiguiente de los fallos judiciales adversos acarrearía no sólo una pérdida de reputación internacional frente a inversores actuales y potenciales, sino que tensaría también la relación con el gobierno estadounidense, particularmente su Ejecutivo, quien pese a haber respaldado ocasionalmente al país en sus juicios con los fondos buitres no aceptaría la evasión de fallos emitidos por sus tribunales nacionales (Busso, 2015). Por último, la resistencia al pago dispuesto en las comentadas sentencias implicaría la caída en un nuevo default “técnico”, en esta oportunidad, derivado del hecho eventual de que los recursos enviados por el país para honrar los pagos de intereses y capital de la deuda reestructurada en Estados Unidos fueran embargados y derivados a los demandantes en detrimento de los tenedores de títulos públicos que aceptaron voluntariamente las ofertas de canje formuladas por el país.

Fue finalmente este curso acción el adoptado por la administración Fernández, lo cual concitó el bloqueo consiguiente por parte del juez Griesa de los aproximadamente 539 millones de dólares oportunamente depositados a fines de junio por el país para honrar el pago de intereses de los instrumentos reestructurados. Ante este panorama, numerosos referentes del campo político, académico y periodístico doméstico buscaron capitalizar el revés judicial y cuestionaron a las administraciones del FpV por su incapacidad para sortear definitivamente el problema de la deuda argentina en cesación de pagos. Esos cuestionamientos, que ya se habían esbozado en momentos de la retención de la Fragata Libertad en el puerto de Tema, Ghana, tras un pedido de un fondo “buitre” (NML Capital) durante 2012⁷.

Finalmente, el 30 de julio de 2014, la agencia calificadora de riesgo *Standard and Poor’s* declaró que el país había caído en “incumplimiento parcial” de la deuda por segunda vez en 13 años (Cantamutto y Ozarow, 2016). Lo propio hicieron *Fitch* y *Moody’s* en las semanas posteriores (Albini, 2021). Esta condición de *default* “técnico” o “selectivo”, que precipitó al país en una nueva e inédita crisis de deuda soberana, sería sostenida hasta el final del mandato. Deviene importante señalar que en este punto estos cursos narrativos y de acción que adoptó la administración Fernández en sus últimos meses de gestión de ningún modo posicionaron a la República Argentina en un “Estado rebelde”, en alusión a los desarrollos teóricos de Schenoni y Escudé (2016). Ello, fue así ya que más allá de las impugnaciones discursivas y legales a la resolución del máximo tribunal estadounidense, la República Argentina se continuó posicionando como un actor dispuesto a honrar sus compromisos financieros, a expensas incluso de la merma de sus cada vez menores reservas internacionales. A tales efectos, es dable agregar que con el objetivo de conciliar la voluntad de pago del país con la estrategia de búsqueda de autonomía, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) obtuvo el respaldo parlamentario para un proyecto de ley, denominado de “Pago Soberano”, el cual declaraba a la reestructuración de la deuda como de “interés público” y habilitaba el cambio de lugar de cobro a través de una cuenta especial del Banco de la Nación Argentina para todos aquellos tenedores de títulos públicos que habían adentrado en los dos tramos del canje (*holdins*, conforme el argot

7. Para una profundización de los sucesos que circunscribieron el pedido de embargo de la Fragata Libertad, se remite a Farinella (2012) y Godio (2015).

técnico)⁸ y que se veían impedido de hacerlo como consecuencia del complejo de decisiones de la Justicia estadounidense.

En forma paralela, la administración Fernández decidió impulsar una diversidad de iniciativas en foros internacionales en búsqueda de sortear el déficit institucional internacional para el encausamiento de crisis de deuda soberana y agenciar apoyos en su saga contra los “fondos buitres”. En este marco, sumó declaraciones de respaldo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En la misma línea, y “con el apoyo del G77 más China se impulsó en la ONU la creación de un marco jurídico internacional para regular las reestructuraciones y limitar el accionar de los acreedores especulativos” (Nemiña y Val, 2018, p. 55).

Por otra parte, la administración Fernández reforzó iniciativas para conseguir financiamiento por parte de fuentes no tradicionales. En este marco, se inscribió la intensificación de las vinculaciones con la Federación Rusa y la República Popular China (RPCh), en lo principal. En lo que respecta a la profundización de las relaciones argentino-rusas, se menciona que en julio de 2014, Vladimir Putin realizó una visita oficial al país, la cual fue reciprocada por la presidenta Fernández en abril del año siguiente. Como fruto de estos encuentros de máximo nivel se concibieron los acuerdos para el financiamiento de la central hidroeléctrica Chihuido I y para la construcción de una sexta planta nuclear en territorio argentino con tecnología rusa y un compromiso entre YPF y Gazprom para analizar las posibilidades de inversión en la formación Vaca Muerta. En este marco, deben consignarse también las coincidencias de ambos mandatarios en diferentes encuentros bilaterales y multilaterales -en las cumbres del Grupo de los Veinte (G20), en particular- sobre la necesidad de avanzar en la reforma del sistema financiero internacional, especialmente, en lo atinente a la limitación del poder de fuego de los “fondos buitres” y a la eliminación de las denominadas “guaridas” fiscales.

La intensificación de las vinculaciones con la RPCh encontró manifestaciones múltiples durante estos años, alcanzado su zénit en el marco de la visita oficial del presidente Xi Jinping al país en julio de 2014⁹. En este contexto, ambos mandatarios firmaron una declaración conjunta en la que convinieron catalogar a las relaciones sino-argentinas como “Asociación Estratégica Integral” (Casa Rosada, 2014). Adicionalmente, se firmaron una diversidad de acuerdos en diversas áreas, destacándose, desde luego, entre ellos, los inherentes a la provisión de créditos. En este marco, se inscribió el compromiso de articular un crédito de 4.714 millones de dólares por parte de un *pool* de entidades bancarias chinas para la realización de la represa hidroeléctrica “Néstor Kirchner - Jorge Cepernic” en la provincia de Santa Cruz. Del mismo modo, se acordó contrato de préstamo para obras en el ferrocarril Belgrano Cargas por 2.099 millones de dólares. Por último, la intensificación de relaciones bajo este período por parte de la RPCh se concretó a través del acuerdo de intercambio de monedas (*swap*, conforme su denominación en voz inglesa) entre el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco Popular de China (BPCh) firmado un mes después del fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos y activado finalmente en octubre de 2014. Articulado como la continuidad de un *swap* similar firmado en 2009 aunque nunca activado, este acuerdo crediticio fue concretado en doce tramos mensuales, hasta cubrir el monto total del equivalente a los 11.000 millones dólares. La llegada de estos fondos permitió, al menos en 2014, revertir la caída de las reservas del BCRA. Del mismo modo, y en concordancia con lo explicado por Hurtado Briceño y Zepa de Hurtado (2020), se indica que estos recursos “fueron utilizados para cumplir compromisos con acreedores, incluyendo el pago final del Boden en 2015, atender las presiones de devaluación y dar respuesta a los

8. Dicho proyecto se convirtió en la Ley 26.984, promulgada el 11 de septiembre de 2014.

9. Para un desarrollo más comprensivo de los acuerdos crediticios con la RPCh, se remite a las contribuciones de Miranda (2015), Brenta y Larralde (2018), Fernández Alonso (2018) y Oviedo (2018).

compromisos comerciales de orden bilateral” (p.92). Del mismo modo, el *swap* permitió vehiculizar proyectos de IED dirigida principalmente, en los sectores de infraestructura y energía. Conviene advertir que en octubre de 2015, esto es al completarse todos los tramos, los activos habilitados por el *swap* representaban alrededor del 40 por ciento de las reservas internacionales del BCRA.

Los fondos computados mediante la intensificación de estas relaciones bilaterales más los recursos obtenidos por la liquidación de divisas, resentidas durante 2014 y 2015 tras la continuidad de la ralentización del precio de los *commodities* en los mercados globales habilitaron al gobierno de activos para transitar el proceso eleccionario sin grandes sobresaltos, aunque en condiciones macroeconómicas complejas¹⁰. Por último, y ante la continuidad del contexto de restricción externa, la administración continuó valiéndose de las reservas internacionales para cubrir las necesidades financieras del contexto, todo lo cual agudizó las tensiones sobre el tipo de cambio y, junto a ello, la incertidumbre sobre el devenir político-económico de por sí afectado por el deterioro generalizado del resto de los fundamentales.

La inserción financiera internacional bajo la administración de Mauricio Macri (2015-2019). Entre la búsqueda de reputación pro mercado y la reedición de una nueva crisis de deuda soberana.

La asunción de Mauricio Macri como presidente de la República Argentina en diciembre de 2015 marcó un ajuste significativo en los fundamentos y cauces de la inserción financiera internacional del país. En correspondencia plena con la consigna de cambio consagrada en el propio nombre de la alianza electoral que auspició su carrera presidencial¹¹, Macri propulsó sendas modificaciones en los discursos y acciones hacia los acreedores internacionales del país-tanto privados como oficiales-, y junto a ello, hacia los operadores del sistema financiero internacional en su conjunto. Conforme el diagnóstico primario del flamante mandatario y su equipo de gestión, las políticas de las administraciones anteriores -las vinculadas a la gestión del endeudamiento soberano, en particular- habían socavado el acceso al financiamiento externo del país, limitando consiguientemente las posibilidades de diseñar y ejecutar políticas que pudiesen revertir el proceso de deterioro crónico de los indicadores socio-económicos durante los años precedentes.

Si bien los cuestionamientos a tales políticas recurrían a múltiples basamentos, todos ellos abrevaban en la “ideologización” con la que se habían abordado todas las problemáticas acuciantes del país. Al entender del presidente y su equipo de colaboradores, tales cuestiones no debían analizarse sino desde una óptica “técnica” y/o “gerencial”, en la que no cabían referencias a proclamas ancladas en un pasado perimido. Tributarias de aquel pretérito a superar eran las apelaciones a la noción de autonomía. En conformidad con estos nuevos preceptos, todas las decisiones gubernamentales -las inherentes a la política económica exterior, entre ellas- debían diseñarse e implementarse a la luz de un proceso de cálculo concienzudo y “desideologizado” de costos y beneficios. En la narrativa articulada por el presidente y los principales referentes de la coalición gobierno, las estadísticas inherentes a la pobreza se mostraban como las manifestaciones más cabales de lo que concebían años -décadas, inclusive- de proyectos nacionales fracasados.

10. Según las proyecciones de las consultoras económicas privadas en los meses previos a los comicios, la inflación proyectada para el año 2015 terminaría en el 30 por ciento, el déficit fiscal, en el 6 por ciento del producto bruto, y un crecimiento global cercano al 1 por ciento.

11. Cambiemos se constituyó como una coalición partidaria entre Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC-ARI) a inicios de 2015 de cara a los comicios nacionales. Tras su lanzamiento, se incorporaron otros partidos de menor ponderación electoral en el transcurrir de los meses: el Partido Fe, el Partido Unión por la Libertad, Partido Conservador Popular y el Partido Demócrata Progresista.

Así pues, so pretexto de consumir sus compromisos electorales-el de “pobreza cero”, en especial-el gobierno inició raudamente negociaciones con el variopinto universo de tenedores de títulos públicos alcanzados por la cesación de pagos de 2001 que habían rehusado de participar en los diversos episodios de reestructuración ejecutados desde 2005 e iniciado demandas en diversas instancias internacionales¹². Con el apremio de demostrar resultados rápidos, el equipo político-económico liderado por el ministro de Hacienda y Finanzas Alfonso Prat Gay redundó en el pago en efectivo para los diversos grupos de tenedores de títulos públicos en situación irregular que habían renunciado a las ofertas de canje y demandado al Estado argentino en jurisdicción externa.

En razón de los estados diferenciados de las demandas, la resolución de las mismas no tuvo un patrón unívoco. Algunos de esos reclamos fueron saldados con sumas 50% superiores a lo originalmente reclamado, mientras que otras se consumaron con una quita cercana al 30%. No obstante, en todos ellos, el Estado argentino asumió el gasto de los demandantes bajo concepto de honorarios legales.

En forma concomitante al desarrollo de las negociaciones con esos tenedores de títulos públicos en situación irregular, el Poder Ejecutivo encabezado por Macri desplegó deliberaciones en el nivel doméstico en aras de conseguir el encuadre normativo-legal para lo que se planteaba como la resolución definitiva de las controversias en torno a la deuda soberana, y tras ello, la salida del estado de *default* “técnico” en el que se encontraba el país desde julio de 2014. El desarrollo del juego político no era, por cierto, sencillo habida cuenta de la relativa debilidad política con la que Macri y su alianza principiaron el mandato. En este punto, conviene recordar que el mandatario había logrado ser proclamado presidente tras vencer en la segunda vuelta electoral con escaso margen: 51,34 por ciento frente al 48,66 por ciento correspondiente a la fórmula del FpV encabezada por Daniel Scioli. En lo que respecta al apoyo parlamentario, es de marcar que el gobierno no contó de partida con mayoría en ninguna de ambas cámaras¹³. Tal situación de desventaja, se observaba también en el número de gobernadores, ya que sólo 5 de las 23 provincias tenían en su Poder Ejecutivo a un referente de Cambiemos. En palabras de Lagorio (2020):

“Esta situación minoritaria en términos de posiciones políticas, generó la necesidad (y por momentos la limitación) de negociar con diversos sectores políticos para contar el apoyo de las provincias y del Congreso en el avance de las medidas que el gobierno de Mauricio Macri creía necesarias en este objetivo de que el país vuelva al mundo.” (p. 15).

Para impulsar los mencionados objetivos en la agenda parlamentaria, el gobierno accionó desde sus primeros días dos mecanismos alternativos: por una parte, la concesión de ciertos elementos en el articulado de los proyectos de ley; por otra parte, la provisión de recursos extraordinarios para las provincias a fin de torcer posturas en contrario de legisladores nacionales (Vommaro y Gené, 2017).

El rosario de maniobras políticas valió para el gobierno reportara logros en su cometido en el ajuste de la inserción financiera internacional del país. En este sentido, es de subrayarse que el 30 de marzo de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional sumó en el Congreso la sanción del proyecto de ley de

12. Lejanos en propósito de realizar una descripción de los diferentes agregados de tenedores de títulos públicos en situación irregular, se consideran a título informativo que el gobierno debió negociar por separado con aquellos encuadrados en el fallo inicial favorable del Juez Griesa (el denominado grupo “*pari passu*”); con aquellos englobados en el denominado grupo “yo también” o “*me too*” que habían sido beneficiados con la extensión del fallo del juez Griesa y con el grupo de tenedores de bonos que habían litigado ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Adicionalmente, debió iniciar negociaciones con otros tenedores de títulos que estaban al margen de estos procedimientos en la Justicia estadounidense. Para un análisis detallado de las negociaciones con cada grupo, se sugiere revisar Guzmán (2018) y Nemiña y Val (2018).

13. Para ilustrar, debe considerarse que en la Cámara de Diputados, Cambiemos computaba 87 bancas mientras que el FpV, 97. En la Cámara de Senadores, la diferencia era más ostensible ya que el oficialismo contaba con 15 representantes, mientras que el bloque del FpV-Partido Justicialista, sumaba 39 senadores.

“Deuda Pública”, la cual fue promulgada dos días después. Esta normativa dispuso la derogación de la denominada “Ley Cerrojo”¹⁴ y la ya comentada “Ley de Pago Soberano”, normativas basales de la estrategia de reestructuración de las administraciones anteriores. Asimismo, la ley de “Deuda Pública” habilitó la emisión de bonos del Tesoro de la Nación y/o de otras operaciones de empréstito público que fuesen necesarias para realizar el pago a los *holdouts*. Bajo este marco normativo, se emitieron títulos por un total de 16.500 millones de dólares. Tras la efectivización de los pagos a los *holdouts* (fondos buitres, en buena medida), la Justicia norteamericana dispuso el levantamiento de toda inhibición contra el país, permitiéndose consiguientemente a que se honrase los compromisos con los tenedores de títulos reestructurados. Fue éste, en breve, el fin de la condición de *default* “selectivo” iniciado hacía poco más de año y medio.

Aunque central para su estrategia de inserción financiera internacional, no fueron los acuerdos con los *holdouts* ni la sanción de estas leyes los únicos hitos de la administración en la materia. A tales efectos, ha de repararse que durante las primeras semanas de gestión el gobierno avanzó prontamente también en la liberalización y unificación del régimen cambiario, la recomposición de relaciones con el FMI para el regreso de las misiones técnicas de auditoría en conformidad con el artículo cuarto del convenio constitutivo del organismo, el abandono de la iniciativa por la institucionalización de un régimen multilateral para la reestructuración de deuda soberanas llevada adelante por la presidencia de Fernández, la solicitud de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la asunción de la presidencia pro tempore del G20¹⁵ y la promoción impetuosa de una reforma de la ley de mercados de capitales¹⁶, entre otras.

Conviene agregar que todas estas medidas fueron concomitantes -y funcionales- de los cambios de programa operados en la política exterior bajo el precepto de la “vuelta al mundo”. En correspondencia con lo formulado con Busso (2017), el viraje propiciado se constituyó en una nueva expresión del carácter pendular de la Política Exterior Argentina desde la vuelta democrática. En este contexto, la reorientación pasó por el privilegiar las relaciones bilaterales con Estados Unidos y potencias europeas, aunque también con países con posicionamientos pro-occidentales (tal cual los casos de Canadá, Israel y Japón). El aspecto del giro de la política exterior que escapó al esquema de relaciones privilegiadas con potencias pro-occidentales fue la continuidad de las vinculaciones intensas con la RPCh, “anomalía” sin dudas vinculada al peso de este país en el patrón de vinculaciones comerciales y financieras del país.

Tal como lo observado en Fernández Alonso (2020), cada una de estas manifestaciones de cambio procuró devenir en una señal pro mercado atenta a responder positivamente las expectativas de los actores con mayor poder decisonal en la re articulación de la República Argentina con los circuitos crediticios internacionales. Esta estrategia de inserción financiera internacional por reputación se constituyó como uno de los instrumentos rectores para vehiculizar el afán refundacional del mandatario y de la alianza electoral que lo respaldó. En este sentido, y sobre los desarrollos teóricos de Aboy Carlés (2001) en torno a la construcción de las identidades políticas en el país, se

14. La “Ley Cerrojo” -Ley 26.017- fue sancionada y promulgada en instancias de la operatoria de canje de 2005. Mediante la misma, se restringía al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a reiniciar el proceso de reestructuración de la deuda soberana a menos de mediar una autorización del Congreso Nacional sobre el particular. Esta normativa, suspendida por unos meses en 2010 y en 2015 para habilitar los procesos de reestructuración de esos años, tenía el propósito de evidenciar la postura dura de la administración Kirchner en las negociaciones al limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para instrumentar una nueva reestructuración. Las disposiciones de esta ley fueron objeto de cuestionamientos por ciertos grupos de tenedores de títulos públicos demandantes en Estados Unidos ya que a su parecer esta norma implicaba una afrenta al derecho de trato igualitario contenido en los prospectos de los títulos públicos.

15. Un análisis de la agenda e hitos de la administración Macri en el marco de la presidencia pro tempore del G20 se encuentra en Lechini y Fernández Alonso (2019).

16. Identificada como una condición para la calificación de la República Argentina como “mercado emergente” por parte de la consultora *Morgan Stanley Capital International* (MSCI), la reforma fue frustrada por falta de apoyos parlamentarios. No obstante, un remozado proyecto de ley terminó siendo aprobado y sancionado en mayo de 2018.

marca que la gestión de Cambiemos propulsó una reconfiguración radical de la realidad política, económica y social argentina mediante la provocación de una fractura doble con el pasado. Por un lado, una ruptura con el pasado inmediato, representado por las administraciones de Kirchner y de Fernández. Por otro lado, un quiebre con un pasado más lejano e incierto, aunque cifrado en discursos de ciertos referentes gubernamentales en 70 años, esto es, en tiempos fundacionales del movimiento peronista.

Si bien la vehemencia refundacional operó como la fuerza motora de todas las políticas de la gestión, el nuevo bloque de poder se mostró siempre tensionado por la disyuntiva respecto a la modalidad y temporalidad para instrumentar los cambios. En breve, el dilema en torno a la ejecución de la reestructuración anhelada mediante un *shock* o un ajuste gradual. Sabido de las resistencias político-sociales de las reformas planteadas, el gobierno liderado por Macri entendió la conveniencia de llegar a su cometido reformador mediante este último camino en la mayor parte de las políticas públicas, en la política económica, en especial. En este marco, resultan oportunas las consideraciones Vommaro (2017) al señalar:

“aunque el tipo de economía al que quisieran llegar sus líderes sea similar a la que imaginan los economistas llamados ortodoxos, su pragmatismo y la pretensión de hacer de PRO un verdadero partido de poder –es decir, capaz de gobernar la sociedad argentina– los llevaron, hasta el momento, a preferir el gradualismo –en relación con la apertura de la economía argentina y el rol del Estado– antes que las tradicionales terapias de *shock*” (p. 6).

La estrategia de inserción financiera internacional por reputación desempeñó un papel fundamental en la resolución primaria de tal dilema al permitir conseguir los recursos para los requerimientos materiales necesarios con los cuales encarar aquella “administración intertemporal de la reestructuración económica”, en términos de Freytes y Niedzwiecki (2018). Ahora bien, tal resolución nunca estuvo del todo cerrada, ya que la puesta en marcha gradual de las reformas operaba en no pocas ocasiones en lejanía a las expectativas de los actores principales del sistema financiero internacional. En concomitancia con Lagorio (2020), puede apuntarse que “un eje de acción que dejó en evidencia este dilema tuvo que ver con el abordaje de la inflación y el déficit fiscal, dos problemas que la Argentina debía solucionar para mejorar su vínculo internacional” (p. 22). Mientras que para algunos referentes del elenco gubernamental debía avanzarse rápidamente en un programa ortodoxo clásico a fin de paliar tales problemas, otros actores daban cuenta de la necesidad de no esmerilar la gobernabilidad, asentada en un tenue soporte político-social. Lo propio pudo identificarse en las discusiones en torno a las actualizaciones tarifarias y el desmantelamiento de los subsidios, “donde se pretendía reducir el gasto del Estado en ese rubro y asegurar un aumento de la rentabilidad a las empresas proveedoras de servicios para promover la inversión privada” (Lagorio, 2020, p. 22).

Lo cierto es que el acervo de iniciativas constitutivas de la mentada estrategia de inserción financiera internacional posibilitó el regreso efectivo del país a los circuitos crediticios internacionales a meses de iniciada la gestión, dando de esta manera inicio a un nuevo ciclo de endeudamiento. De acuerdo con los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2022), desde diciembre de 2015 a diciembre de 2017, la deuda bruta de Argentina sumó aproximadamente en US\$ 80.000 millones, totalizando US\$ 334.000 millones al finalizar el segundo año de mandato. Tal incremento implicó un incremento significativo de la relación entre la deuda pública y el Producto Bruto Interno, reportando a fines de 2017 una ratio de 59%. Bien vale agregar que el grueso de esa deuda fue emitido en moneda y en plazas extranjeras, aprovechando las consabidas tasas de interés bajas y la liquidez internacional.

Cabe agregar que los cambios operados en la inserción financiera internacional tras la asunción del nuevo gobierno no se limitaron al plano del Estado Nacional, sino que también alcanzaron a las realidades provinciales. A tales efectos, se recalca que tras el cierre de las negociaciones con los *holdouts* que dieran por superada la cesación de pagos, una multiplicidad de provincias y municipios argentinos asumieron deuda con agentes económicos externos, tanto mediante la colocación de títulos públicos como mediante la toma de créditos directos. En términos concretos, resulta necesario remarcar que durante los dos primeros años de la administración Macri, ocho provincias argentinas accedieron a financiamiento externo¹⁷. Impulsado por las jurisdicciones subnacionales de mayor peso en términos económicos y poblacionales del país para cerrar *déficits* fiscales y financiar proyectos de infraestructura (aunque esto último, en menor medida), este proceso implicó una profundización de las asimetrías estructurales con las otras unidades provinciales del país. Aunque avalado en un primer momento por los decisores político-económicos de la administración Macri, las acciones de “para diplomacia financiera” fueron crecientemente desalentadas conforme el agravamiento de las condiciones externas, pero también nacionales.

Conviene aquí subrayar que

“A la colocación de deuda por parte del Tesoro debe añadirse la significativa emisión de letras del Banco Central. Entre 2015 y 2018 se utilizaron las Letras del Banco Central (LEBAC), que, aunque existían desde hacía más de una década, cobraron una importancia inusitada, superando la base monetaria a mediados de 2018. Estos títulos tenían una maduración media menor a 50 días, pagando tasas de interés que oscilaron entre el 23% y el 38%. Estos instrumentos fueron reemplazados en 2018 por las Letras de Liquidez (LELIQ), de 7 días de duración, y cuyas tasas de interés iniciaron en el piso de las anteriores (44%) y llegaron a alcanzar el 86% anual. Estos títulos componían un rol central en el impulso a la especulación financiera, centrada durante varios pasajes del gobierno en la práctica del *carry trade* o “bicicleta financiera” (Cantamutto y Shorr, 2022, p. 68).

El triunfo del oficialismo en las elecciones legislativas de octubre de 2017 fue interpretado por la administración como una ratificación al rumbo adoptado desde diciembre de 2015, todo lo cual la impulsó a avanzar en reformas hasta entonces postergadas por la necesidad de construir consensos -gobernabilidad, en breve- mediante el gradualismo. Si bien los proyectos de ley de reforma en los ámbitos previsional y tributario prosperaron tras negociaciones con diversos referentes y espacios político-sociales que habían actuado como aliados circunstanciales al gobierno, el proyecto de reforma laboral se encontró con fuertes resistencias socio-políticas, marcando una vez más los límites a la acción política de los condicionantes domésticos.

Sin perjuicio de lo antedicho, es de subrayar que el agregado de deuda emitido durante los primeros años de gestión de Macri comenzó a suscitar reparos crecientes por parte de actores domésticos e internacionales (organismos multilaterales, agencias calificadoras de riesgo, agentes financieros internacionales, en general).

Aunque formuladas desde posicionamientos y trayectorias diferentes, los reparos hacia la lógica de endeudamiento de la administración coincidieron en marcar las vulnerabilidades de un modelo político-económico dependiente del financiamiento externo para cerrar los desequilibrios aún no sorteados: los *déficits* fiscal y de balanza de pagos, en lo fundamental. Tales cuestionamientos, sumados al deterioro concomitante de los fundamentales domésticos (crecimiento de los mencio-

17. A continuación, las provincias y los montos en millones de dólares por los que se endeudaron desde diciembre de 2015 hasta junio de 2018: Buenos Aires (2.250), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (890), Córdoba (725), Mendoza (500), Neuquén (235), Chubut (millones), Salta (300), Santa Fe (600).

nados déficits, la agudización de la inflación, el incremento de la pobreza, entre otros) e internacionales (subida de la tasa de interés de referencia de Estados Unidos, la reversión general de los flujos de inversión de las economías en desarrollo a las desarrolladas bajo la lógica de “*fly-to-quality*” y las corridas cambiarias en algunos países emergentes -la lira turca, para ilustrar-), hicieron que las condiciones de la inserción financiera internacional del país desmejoraran al punto de precipitar una depreciación de la moneda nacional cercana al 45% en los primeros cinco meses del 2018 y la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de negociar un acuerdo con el FMI, el cual implicó grandes costes no sólo en términos simbólicos -ya que el país debía recurrir al organismo identificado por buena parte de la opinión pública como co-responsable de la crisis de principios de siglo- sino también en términos de diseño y ejecución de las políticas públicas, de la política económica, cual verdad de Perogrullo.

En efecto, a partir de la firma del acuerdo, el organismo dejó de ser concebido como un actor llamado a refrendar el rumbo neoliberal del gobierno y pasó a constituirse en el garante de última instancia del proyecto. Sin ánimo de delinear en detalle las pautas del acuerdo, se limitan estas líneas a evocar que se trató de un *stand by* de 36 meses por 50.000 millones de dólares -equivalente a aproximadamente 35.379 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG)-, el cual fue ampliado meses más tarde en 7.100 millones más¹⁸. La magnitud del servicio crediticio provisto, el cual superaba ampliamente las posibilidades del país en consideración de su cuota en el organismo¹⁹, fue presentada por el gobierno como fruto del contundente respaldo político al rumbo del país por parte de los gobiernos de potencias occidentales con los cuales había propiciado una intensificación de las vinculaciones, los cuales detentan el poder decisivo en el directorio del organismo. Lo propio ocurrió con la premura con la cual fue aceptado²⁰.

Ahora bien, más allá de las consideraciones respecto al apoyo del organismo y de los países desarrollados a la gestión nacional, lo cierto es que el acuerdo vino acompañado con las condicionalidades propias del Fondo.

En resumidas cuentas, el gobierno se comprometió a:

“mejorar la estructura de la deuda soberana y reducir el déficit de empresas públicas mediante la racionalización del empleo público; llevar adelante una reducción de la carga tributaria y del déficit consolidado; reducir el nivel de transferencias discrecionales a provincias y de gastos en bienes y servicios mediante la reducción de los subsidios a las tarifas; realizar ventas de activos del Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS) y una reducción del ratio de la deuda pública como porcentaje del PIB; reducir el gasto en personal para eficientizar las transferencias, disminuyendo los intermediarios” (Ímola, 2022, p. 38).

Asimismo, la administración Macri se comprometió mediante la carta de intención que motorizó el acuerdo a reducir drásticamente el déficit público para alcanzar el equilibrio fiscal en 2019 y un superávit al año siguiente.

Si bien buena parte de estas condicionalidades se correspondían de lleno con los lineamientos y planes basales del gobierno – sobre todo, de aquellos funcionarios que apostaban al tan mentado

18. Con la ampliación, el crédito provisto alcanzó los 40.500 millones de DEG.

19. La suma comprometida en el acuerdo de derechos especiales de giro rondaba alrededor del 1110% de la cuota de Argentina en el FMI.

20. Conforme expone Justo (2021), la carta de intención en la que el ministro de Hacienda y el presidente del BCRA solicitaban el otorgamiento de un crédito *stand-by* por la suma de 50.000 millones de dólares fue firmada el 12 de junio. En menos de una semana hábil, el 20 de junio, concretamente- el Directorio ejecutivo del organismo aprobó el crédito.

*shock*²¹, las mismas operaban en detrimento de las posibilidades gubernamentales para entretejer consensos con otros actores político-sociales. En palabras de Rosso (2019):

“La vuelta al FMI, pergeñada por el gobierno para poner fin a la corrida especulativa contra el peso, trajo consigo un nuevo programa de ajuste con el “déficit cero” como bandera y ya sin lugar para gradualistas. El resultado fue una disminución permanente del volumen político de Cambiemos, que nunca detuvo su marcha descendente” (p. 10).

A pesar de las declaraciones de diversos funcionarios de la administración respecto a que los compromisos asumidos no afectarían el gasto social, lo cierto es que el ajuste fiscal adoptado afectó el desempeño general de la economía. Conforme exponen Garriga y Negri (2020), en el correr del 2018 se hizo evidente que el gobierno no podía controlar la inflación y la depreciación del peso, todo lo cual concitó que se demandara la consabida ampliación del *stand by*.

La agudización de las condiciones para continuar accediendo a los mercados voluntarios de deuda condujo a la administración a solicitar servicios crediticios a otros organismos multilaterales de crédito (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concretamente) y al inicio de negociaciones con las autoridades del Banco Popular de China para la renovación del *swap* negociado en 2014 por la administración anterior.

Tal deterioro en el acceso al financiamiento externo no quedó ajeno a los actores subnacionales, los cuales habían logrado colocar instrumentos de deuda en mercados internacionales en los meses inmediatos posteriores al arreglo con los *holdouts* y la salida del *default* técnico. Frente a esta reedición de la restricción de financiamiento externo voluntario, tanto el Estado nacional como los subnacionales, resolvieron recurrir a la colocación de instrumentos domésticos con costos financieros y simbólicos crecientes, al evidenciar un malogro generalizado de los fundamentales macroeconómicos (Manzanelli y Barrera, 2019).

El agravamiento del escenario político, económico y social fue la constante durante el tránsito del país hacia el calendario electoral de 2019. La persistencia de los condicionantes externos adversos (altas tasas de interés de referencia y redireccionamiento de los flujos internacionales de capital hacia las economías desarrolladas) sumada a la dificultad creciente del gobierno para agenciar apoyos de otros espacios ajenos al corazón de la coalición socavaron significativamente las pretensiones reeleccionistas del presidente Macri y de su coalición, renombrada como “Juntos por el Cambio”. Los resultados de las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) del 12 de agosto de 2019, en la que el Frente de Todos (FdT) triunfó por amplio margen al oficialismo ratificó tal espiral descendiente, explicitado en el brusco reajuste del tipo de cambio con citado en los días siguientes. Del mismo modo, tal deterioro en las cuentas nacionales quedó expuesto en la decisión de reintroducir controles a los movimientos de capital (limitando la compra de divisas, entre otras resoluciones) y encarar un programa de emergencia para la extensión de la maduración de determinados instrumentos de deuda de corto plazo. Tal proceso de reestructuración, apaciguado en la narrativa gubernamental bajo la noción de “reperfilamiento”, implicó una postergación de pago de aproximadamente 13.000 millones de dólares para el año 2020 y valió para que las calificadoras de riesgo catalogaran nuevamente al país como en situación de “*default* selectivo” al haberse quebrantado los términos contractuales incorporados en los instrumentos alcanzados por la decisión gubernamental (Cronista, 31 de agosto de 2019)²². En paralelo a la reprogramación de las obligaciones de corto plazo, la gestión de Macri envió un proyecto de ley al Congreso en aras de reprogramar

21. El razonamiento aquí expuesto coincide con las teorizaciones de Vreeland (1999) respecto a aquellas circunstancias en las cuales ciertos gobiernos acuden al FMI como reaseguro para la adopción de políticas altamente resistidas en el ámbito doméstico.

22. La reprogramación de estas obligaciones se instauró mediante un decreto de necesidad y urgencia (DNU 596/2019) fechado el 28 de agosto de 2019.

compromisos financieros de mediano y largo plazo. De este modo, el gobierno erigido sobre base a la idea-fuerza de cambio acabó generando una nueva crisis de deuda soberana.

Aunque el mandatario logró acortar la diferencia con la fórmula conformada por Alberto Fernández y la ex presidenta Cristina Fernández apelando al apoyo de aquellos sectores detractores del peronismo y de las gestiones de Kirchner y Fernández, en particular, esto no le valió para pasar a una segunda vuelta electoral.

Al cierre del mandato presidencial de Macri, se advierte que la estrategia de inserción financiera internacional desplegada no sólo (re)produjo un nuevo evento de crisis de endeudamiento soberano, sino que terminó reportando un deterioro sustantivo en todos los indicadores inherentes a los compromisos financieros del país. A tales efectos, se indica en primer término que al finalizar el mandato presidencial de Macri, la deuda soberana bruta computó un monto absoluto de 325.500 millones de dólares, es decir, 66.873 millones de dólares más que la registrada en diciembre de 2015. Tal incremento elevó a la relación deuda bruta/PBI de 52,6% al 89,4%. Esto es, a resumidas cuentas, un aumento de casi 37 puntos porcentuales de la relación deuda bruta/PBI, identificada como uno de los indicadores centrales en la sostenibilidad del endeudamiento soberano. Este incremento de la vulnerabilidad de la deuda se evidenció también en el porcentaje de instrumentos de deuda nominados en monedas extranjeras y emitidos en plazas internacionales. En relación con esto último, es de destacar que mientras en diciembre de 2015, la deuda en moneda extranjera representaba el 69,3%, tal porcentaje se incrementó al 77,8% cuatro años más tarde. Por último, ha de repararse que los perfiles de vencimiento heredados por la administración de Cambiemos resultó mucho más apremiante que los recibidos al momento de iniciar la gestión.

La inserción financiera internacional bajo la administración de Alberto Fernández (2019-en adelante). Entre la búsqueda de la sostenibilidad de la deuda y la yuxtaposición de crisis.

A semejanza de lo ocurrido con los gobiernos precedentes -y con la mayor parte de los que se sucedieron desde la recuperación del régimen democrático en 1983, por cierto-, la administración de Alberto Fernández (diciembre de 2019, en adelante) inició su ejercicio en el marco de una crisis de deuda soberana. En correspondencia con lo formulado en el apartado anterior, se menciona que luego de las PASO el gobierno presidido por Macri había reconocido las limitaciones del país para honrar sus compromisos financieros precipitando una reprogramación de los pagos y vencimientos de diversos títulos públicos de corto plazo. De acuerdo con las formulaciones de no pocos referentes políticos y académicos -del propio presidente electo Fernández, entre ellos-, el reconocimiento de las dificultades del gobierno de Macri para honrar los compromisos financieros del Estado argentino se constituía en una resultante lógica del programa de endeudamiento ejecutado desde diciembre de 2015 y profundizado con la solicitud del crédito extraordinario provisto por el FMI. Fue este escenario altamente condicionado por una deuda soberana bruta algo superior a los 323.000 millones dólares y vencimientos de capital e intereses inminentes cifrados en 69.709 millones de dólares (OPC, 2020) en el que Fernández asumió la presidencia. El resto de los fundamentales socio-económicos no hacían sino complejizar el panorama. En lo que respecta al desempeño macroeconómico general, es de notar que 2019 cerraría con una contracción del 2,2 por ciento. Por cierto, caída la cual venía a sumarse al 2,5 por ciento computado en 2018. Conforme las estimaciones de consultoras privadas, el mes de diciembre de 2019 registraría una inflación del 3,8 por ciento, lo cual haría alcanzar una inflación anual cercana al 53,8 por ciento, la más alta desde 1992 (Oliveros y Vommaro, 2022). Por último, se menciona que de acuerdo con el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica de Argentina (UCA) el 40,8 por ciento de los hogares del

país se encontraba en condiciones de pobreza, cifra la cual implicaba un crecimiento significativo en comparación con el 28 por ciento reportado en diciembre de 2015.

Se impone señalar que la crisis de la deuda soberana heredada y el desempeño macroeconómico no operaron como los únicos condicionantes de índole doméstico. En este sentido, resulta imperioso remarcar que, lejos de presentarse como un espacio político monocromático y/o uniforme, el Frente de Todos se constituyó desde su lanzamiento -a mediados de 2019- como una confluencia de referentes, partidos y movimientos con posturas y trayectorias diferenciadas.

Aunque aunados en el rechazo centrípeto al proyecto neoliberal propulsado por la alianza ahora denominada Juntos por el Cambio, los diferentes líderes, movimientos y partidos nucleados en el FdT no evitaron poner en evidencia durante el transcurrir de los años siguientes sus diferencias en torno a una multiplicidad de cuestiones concernientes a la gestión político-económica, tanto en su faceta doméstica como internacional. En este marco, pues, es dable subrayar que el FdT ofició de punto de convergencia de voluntades y/o identidades muchas de las cuales habían sostenido rencillas, disputas significativas durante los años anteriores. Manifestación preclara de ello, fue el (re)encuentro dentro de la mentada coalición del denominado “kirchnerismo” liderado por la ex presidenta Cristina Fernández con diferentes fracciones o vertientes dentro del Partido Justicialista de CABA -el grupo “Callao” y el grupo “Octubre”, representados por las figuras de Alberto Fernández y el ex gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, respectivamente-. Del mismo modo, esta convergencia de expresiones otrora rivales se dio con la articulación dentro del FdT del Frente Renovador -liderado por Sergio Massa, quien había disputado exitosamente las elecciones legislativas nacionales de 2013 al entonces FpV en la provincia de Buenos Aires, tal como se apuntó líneas arriba. Lo propio puede indicarse de la incorporación de otros partidos nacionales y provinciales de menor gravitación electoral, tales como Unidad Popular y el Frente Patria Grande. Según lo expresado por Cantamutto y Shorr (2022), “más allá de su caudal de votos, estas fuerzas colaboraban en dar forma política al Frente. Se trataba de propuestas progresistas y del campo de la izquierda nacional, con abierta relación con diferentes movimientos sociales” (p. 71).

Intrínsecamente vinculado al carácter coalicional del gobierno -circunstancia devenida por cierto en una constante de la realidad política argentina de los últimos decenios (Clerici, 2015; Cruz, 2019)- debe considerarse el desafío de una conducción bifurcada de la gestión. En este respecto, es dable remarcar que más allá de las atribuciones mandatadas por la propia Constitución Nacional, el presidente Fernández debió concertar el direccionar de los principales aspectos de las estructuras y agendas de gobierno con la vicepresidenta. Esta dinámica política no siempre resultó operativa, exponiendo cada vez con mayor frecuencia los distanciamientos disruptivos.

En palabras de Oliveros y Vommaro (2022):

“El reparto de poder entre los socios no solo llevó a la distribución de ministerios entre facciones, sino también al “loteo” de cargos al interior de los ministerios, generando conflictos internos permanentes entre los ministros y sus secretarios cuando éstos responden a grupos políticos diferentes. Este diseño fue sumamente problemático en el área económica, donde los conflictos internos crecientes entre las facciones del Frente de Todos respecto de la orientación que debía tomar el gobierno en materia de gasto público, de política monetaria y de negociación de la deuda externa, por nombrar algunos de los temas más relevantes, repercutieron negativamente en la coordinación de la gestión” (p.164).

Más allá de la composición variopinta de la coalición ahora en el gobierno, conviene reparar que la administración se debió enfrentar a una oposición fortalecida tras lograr achicar la diferencia entre las PASO y las elecciones generales. Este recorte de la diferencia concitó a que se trataran de los

resultados más concentrados desde 1983 (Garriga y Negri, 2020) y se incentivase por consiguiente la toma de posiciones cada más intransigentes a fin de capitalizar tal escenario de polarización. En efecto, el caudal de votos reportado por Juntos por el Cambio en las elecciones le habilitaron un poder significativo en la Cámara de Diputados, donde puso en evidencia en algunas ocasiones las limitaciones del oficialismo para conseguir *quorum* y respaldo a sus iniciativas legislativas. Bien vale aclarar que no ocurrió lo mismo en la Cámara de Senadores, donde el FdT mantuvo su claro predominio, al menos hasta las elecciones de mediados de término en 2021.

En lo que respecta a los condicionantes de orden externo, deviene imperioso marcar que los momentos iniciales de la administración Fernández daban cuenta de fenómenos y procesos que permitían identificarse como positivos para la inserción financiera internacional del país. En primer término, se menciona el programa de baja de la tasa de interés iniciado por la Reserva Federal de Estados Unidos en septiembre de 2019. En segundo término, se destaca el recambio de autoridades en el FMI. En este sentido, se impone comentar que en junio de 2019, Christine Lagarde, la directora gerente del organismo que había gestionado la aprobación y ampliación del acuerdo *stand by* con la República Argentina anunció su renuncia al FMI con el propósito de asumir la presidencia del Banco Central Europeo (BCE). El mayor puesto decisonal del organismo lo ocuparía Kristalina Gueorgúeva, una economista búlgara con una trayectoria y narrativa más próximas a las realidades de los Estados en desarrollo. Por último, se subraya que durante los últimos meses del 2019 se reportó una leve alza en el precio de algunos *commodities* críticos para el país, tales como el poroto y aceite de soja, el maíz y el aceite de girasol (BCR, 2019).

Empero, tales elementos o factores que se identificaban originalmente como positivos comenzaron a apaciguarse luego de la aparición y/o agudización de crisis de alcance global las cuales vendrían a superponerse y reforzarse mutuamente con el correr de los meses. Se alude lógicamente en este punto al agregar cual capas geológicas de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, a la ocasionada por las tensiones geoeconómicas y geopolíticas entre Estados Unidos y la RPCh, a la climática y a la precipitada por la incursión rusa en Ucrania en los primeros meses de 2022. Tal yuxtaposición de coyunturas críticas concitó bruscas alteraciones en lo que se definió oportunamente como condicionantes claves en los cauces y patrones de la inserción financiera internacional para un país en desarrollo como la República Argentina: las tasas de interés internacional de referencia, los flujos internacionales de capital y el precio de los *commodities*. Tales variaciones hicieron de la incertidumbre una constante del escenario internacional durante los primeros años de la administración Fernández.

Realizada una breve contextualización del cuadro de condicionantes que cernió sobre la administración, se indica que la empresa por la reestructuración de la deuda soberana operó como eje estructurante de la agenda de la administración desde antes de asumir días de gestión. En este respecto, conviene reparar que días previos a hacerse cargo de la primera magistratura, el presidente Fernández entabló entrevistas con mandatarios europeos a fin de sumar apoyos en la renegociación de la deuda, muy particularmente con la comprometida con el FMI.

En consideración de la relevancia de la problemática en la agenda política-económica nacional, el mandatario del Frente de Todos convocó a Martín Guzmán, uno de los referentes académicos de mayor renombre nacional e internacional en materia de reestructuración de deudas soberanas, para ocupar el Ministerio de Economía y encabezar desde allí las negociaciones con los acreedores del país (Roldán, 2021).

Vale aclarar que este proceso de reestructuración de la deuda no se restringía sólo a los instrumentos financieros emitidos por el Estado nacional, sino a también a las deudas del país con fuentes bilaterales y multilaterales -el FMI y el Club de París, en lo principal- y a las obligaciones de diversa

índole contraídas por las entidades subnacionales durante el *boom* de endeudamiento bajo la administración Macri. Si bien tal empresa de reestructuración era pensada en etapas²³, los diferentes decisores político-económicos del gobierno coincidían en la necesidad de no extender la crisis de deuda heredada en el tiempo a los fines de evitar reeditar la restricción financiera reportada en las experiencias de gobierno anteriores. En aras de reafirmar consensos internos en la coalición, el mandatario recién asumido y su equipo político-económico se preocuparon en reiterar en diversos discursos y documentos que la tarea de la reestructuración se orientaría en vistas de encausarla dentro de los parámetros de sustentabilidad, evocando recurrentemente las formulaciones en clave autonómicas propugnadas por el ex presidente Kirchner.

En coincidencia con lo formulado por Nemiña y Val (2020), se remarca que apenas asumido el gobierno

“promovió la Ley 27.544 de Sostenibilidad de la Deuda Externa, que el Congreso sancionó casi por unanimidad. La ley habilita a encarar una reestructuración que permita restablecer la sostenibilidad de la deuda, uno de los nueve principios básicos aplicables a las reestructuraciones de deuda soberanas aprobados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a instancias del Grupo de los 77 países más China, y que Argentina incorporó como legislación de orden público ese mismo año” (p.7).

Precisamente, el equipo político-económico de la gestión se empeñó en enmarcar todas las iniciativas en torno a la reestructuración dentro de la meta rectora de la recuperación de la sostenibilidad de la deuda soberana, entendiendo por tal a una situación que conciliase el restablecimiento de la capacidad de pago del país con un crecimiento económico e inclusión social (Secretaría de Finanzas, 2020). Esta estrategia, conviene señalar, se correspondió con los lineamientos del presidente y su primer canciller, Felipe Solá, en cuanto a la Política Exterior, en su dimensión económica en particular. En recurso del análisis de Montal y Vázquez (2021), se advierte que “Alberto Fernández buscó entablar una relación más cooperativa con las instituciones financieras internacionales y encarar una inevitable renegociación con los acreedores privados con un tono más conciliador que lo que se observó durante la última presidencia de Cristina Fernández” (p. 201). Esta posición, vale agregar, se presentaba enfrentada a la sostenida por los cuadros liderados por la vicepresidenta, quienes sostenían la necesidad de llevar adelante discursos y acciones más enfocados en la región latinoamericana y en el Sur Global y que en materia de deuda reivindicara sin vacilaciones lo realizado en las experiencias del FpV.

La primera oferta de reestructuración de la administración Fernández fue formalmente presentada a los pocos meses de iniciar el mandato. Concretamente, el 21 de abril de 2020, un mes después de la promulgación del Decreto presidencial que declaraba el “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” (ASPO)²⁴. Dicha propuesta alcanzó a 21 instrumentos de deuda soberana nominados en dólares, euros y francos suizos por un total nominal cercano a los 66.700 millones de dólares.

Para su reestructuración, se formuló la emisión de 10 bonos nuevos (5 en dólares y 5 en euros), con una reducción de capital de hasta 12% en títulos cortos y un promedio de tasa de interés del 2,3%, lo cual resultaba en un Valor Presente Neto (NPV) de alrededor de 40 dólares. Asimismo, se aspi-

23. En recurso del análisis de Nemiña y Val (2020), se indica que desde su asunción en diciembre de 2019 se propuso llevar adelante una estrategia de renegociación de la deuda externa en cuatro etapas progresivas y consecutivas: 1) reestructurar los títulos bajo legislación extranjera, y con los bonos regidos por ley local, 2) negociar un nuevo acuerdo con el FMI, 3) refinanciar los pagos al Club de París y, finalmente, 4) iniciar una renegociación de las deudas subnacionales.

24. Decreto DNU 297/2020.

raba a un “período de gracia” de tres años, al comenzar a pagar intereses en 2023 (esto es, al pro-mediar del período presidencial) y se resolvía no reconocer los intereses acumulados y no pagados a la fecha de los bonos en circulación. En términos globales, esta primera propuesta propendía a una reducción de deuda cercana a los 41.500 millones de dólares (Ministerio de Economía, 2020a). Llegado este punto, conviene marcar que estos términos se planteaban en línea con un informe publicado por el FMI semanas anteriores respecto a las condiciones que garantizarían recuperar y preservar la sostenibilidad de la deuda soberana argentina (IMF, 2020).

Como era de prever, la oferta inicial conoció pronto el rechazo de los tenedores de los títulos alcanzados por el proceso de reestructuración. En este contexto, resulta imperioso comenzar por señalar que el universo de las contrapartes en las negociaciones por la reestructuración resultó muy disímil al reportado en los episodios de 2005 y 2010. En este sentido, conviene advertir que no se trató de una multiplicidad de actores de carácter disímil y dispersos en diversas latitudes, sino de un contingente de tenedores de títulos públicos -fondos de inversión, en su mayor parte- los cuales convergieron pronto en tres grandes asociaciones o comités, a saber: el Grupo *Ad Hoc* de Bonistas Argentinos, el Comité de Acreedores de Argentina y el Grupo de Bonistas del Canje.

Esta mayor uniformidad y capacidad asociativa de los acreedores no implicó la resolución inmediata del problema de coordinación arriba mencionado. En este respecto, debe recalarse que cada uno de estos agentes contaron con incentivos diferentes, tanto en términos económicos como contractuales, todo lo cual fue evidenciado sobretudo en las primeras etapas de negociación.

Lejanos en propósito y posibilidades de presentar aquí un análisis exhaustivo de estos comités, es de notar que los mayores puntos de divergencia estuvieron entre el Grupo *Ad Hoc* de Bonistas Argentinos y el Comité de Acreedores de Argentina con el Grupo de Bonistas del Canje. En este marco, ha de destacarse que mientras aglutinaron a tenedores institucionales de títulos públicos emitidos durante el gobierno de Macri; el último grupo reunió a inversores también su mayor parte institucionales con instrumentos de deuda soberana reestructurada en los tramos de 2005 y 2010.

En consideración de lo antedicho, se advierte que este último grupo construyó su posición negociadora a partir de la idea que ya habían experimentado un recorte de sus acreencias en los canjes anteriores, por lo que los mayores ajustes debían recaer en todo caso sobre el resto de los tenedores de bonos. Del mismo modo, este grupo de acreedores argüía que las cláusulas de acción colectivas (CAC) contenidas en los títulos públicos en su poder eran más favorables que las presentes en los bonos emitidos por la administración Macri y en los ofrecidos en el canje, en conformidad con los lineamientos de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales (ICMA, por sus siglas en inglés) emanados en 2014²⁵. Este grupo, compuesto por *Monarch*, *BH*, *Cyrus*, entre otros, aseguraban tener el 32% de los bonos a reestructurar por un total de 21.000 millones de dólares. El mismo presentó una propuesta de renegociación basado en un esquema de dos bonos nominados en dólares y euros con vencimiento de 2033 y 2040, con un año de gracia para el pago de intereses y una tasa del cupón incremental. En términos concretos, el valor presente neto de la propuesta se ubicaba en niveles superiores a lo formulado primeramente por el país al reportarse entre una franja de 54 a 68 centavos por dólar.

El Comité *Ad Hoc* de Bonistas Argentinos (*AHBC*, por sus siglas en inglés) fue, por su parte, el grupo que tuvo una posición más férrea. Liderado por el fondo de inversión *BlackRock* (quien expuso

25. A modo ilustrativo, baste señalar que mientras que los bonos emitidos en el proceso de reestructuración de 2005/2010 contaban con cláusulas que exigen la aceptación del 85% para la aprobación de una modificación contractual, los emitidos a partir de 2014 exigen umbrales menores para extender los términos del canje a todos los tenedores de títulos públicos objeto de la reestructuración y evitar así las obstrucciones eventuales de los denominados “fondos buitres”. Estudios detallados respecto a las CAC pueden encontrarse en Manzo (2018) y Fernandez Alonso (2019).

una propuesta en solitario el 8 de mayo), *Ashmore* y *Fidelity*, este comité presentó su contraoferta primera de esquema de bonos semejante a la planteada por Argentina, aunque muy diferente en materia de pretensiones de alivio efectivo de deuda. En este respecto, se advierte que la primera contraoferta de este grupo planteaba un período de gracia sólo para 2020 y un cupón variable con un promedio de 4,4% anual. De esta manera, el valor presente de los títulos nuevos se ubica entre 58 a 67 centavos por dólar. En breve, una cifra hartó alejada a los 40 centavos planteados por el gobierno argentino.

Finalmente, el Comité de Acreedores de Argentina (ACC, por su sigla en inglés), conformado por *Fintech Advisory* y *Gramercy*, formuló una propuesta que consideraba un año de gracia y un cupón promedio de 5,03%. Asimismo, y en concordancia con la propuesta anterior, se reclamaba el pago de los intereses y capital vencido al momento del canje.

Las diferencias de propuestas entre estos grupos fueron sorteándose con el desarrollar de las negociaciones al punto de emitir un comunicado conjunto y forzar una nueva oferta del gobierno, la cual se acercó a las pretensiones económicas de los diferentes grupos al tiempo de hacer lugar a buena parte de las respectivas demandas jurídico-contractuales. Concretamente, las principales modificaciones de la nueva propuesta de Argentina fueron las siguientes: se redujo la quita de capital a 3% en los bonos globales (emitidos entre 2016 y 2018); se incrementó el cupón promedio de los títulos nuevos a 3,2%; se redujo el período de gracia a un año, se incluyó un título que reconoce los intereses acumulados y no pagados hasta el 22 de abril; se permitió que los bonos elegibles de la reestructuración anterior mantuviesen las condiciones de sus contratos (denominadas técnicamente *Indenture* 2005); por último, se habilitó a que los tenedores de bonos en euros y francos suizos pudieran optar por canjearlos por títulos en dólares (Ministerio de Economía, 2020b).

Así pues, el 4 de agosto el ministro de Economía Guzmán anunció que había llegado a un acuerdo con los tres grandes grupos de tenedores de títulos públicos abriéndose un breve período de consultas para ultimar los términos contractuales de los bonos a emitir y consumir consecuentemente la operatoria del canje (Ministerio de Economía, 2020c).

El acuerdo, alcanzado a ocho meses y medio de anunciado el inicio del proceso de reestructuración, se ubicó en un tiempo menor al promedio de los episodios reportados entre 1998 y 2010: trece meses (Das et. al, 2012). La resolución relativamente pronta de las negociaciones marcó la convergencia de los diferentes actores involucrados de cerrar el proceso de reestructuración lo más cercano en el tiempo. Diversas las causas motoras que pueden identificarse en esta concurrencia de intereses por cerrar pronto un trato. Por una parte, y conforme lo anunciado líneas arriba, la determinación del gobierno nacional de no reeditar un escenario aciago de confrontación con los acreedores. Por otra parte, la urgencia de los diferentes agentes de garantizarse un elemento de seguridad ante un panorama nacional e internacional atravesado por la incertidumbre derivada de la pandemia. La solución de este problema inherente a todo proceso de reestructuración estuvo íntimamente asociada a aquel otro referido a la información asimétrica. En este marco, deviene imperioso marcar que la pandemia, de externalidades aún insondables, trastocó toda previsión respecto a la capacidad de pago del país, tanto para el gobierno nacional como para los grupos de tenedores de títulos públicos alcanzados por la reestructuración. En este contexto, no pudieron prosperar cuestionamientos por parte de los acreedores en torno a que el gobierno nacional podía aprovecharse del proceso de negociación con información asimétrica “al conocer con mejor detalle su capacidad para pagar y ofreciendo consiguientemente una quita de deuda superior”²⁶ (Buchheit et. al, 2020).

26. Traducción propia.

Cabe agregar que en búsqueda de dar refuerzo a las reservas internacionales tras las obligaciones asumidas con los acreedores y afrontar concomitantemente los pagos con el FMI, el gobierno consiguió por esas semanas la renovación del acuerdo de intercambio de monedas entre el BPCy y el BCRA. Formulada en condiciones semejantes al acuerdo labrado durante la administración Macri, la renovación del *swap* por aproximadamente 18.500 millones de dólares supuso una manifestación de la lógica de “equidistancia pragmática” entre Estados Unidos y la RPCh declamada por el embajador Jorge Argüello, destinado en Washington desde 2020 y uno de los pilares, artífices del diseño de la Política Exterior de la administración bajo escrutinio.

Aunque apaciguado en el correr de la gestión, es dable marcar que en el marco de las negociaciones con los tenedores de títulos públicos, el presidente, el ministro de Economía y el ministro de Ambiente, Juan Cabandié, impulsaron discursos favorables a operaciones de canje de deuda por acción climática. Desplegados en diversos foros internacionales²⁷, estos discursos hicieron eco de las propuestas de avanzar en canjes de instrumentos de deuda soberana en el que los inversores aceptan una reducción de sus acreencias en aras de que tales recursos “recortados” sean utilizados para la financiación de proyectos ambientales, de mitigación y adaptación al cambio climático, por caso.

Una vez terminada la operatoria de canje con los tenedores de títulos públicos bajo legislación extranjera y nacional, el gobierno se dispuso a iniciar tratativas con representantes del Fondo en vistas a la renegociación del acuerdo *stand by* de 2018. Las negociaciones con los funcionarios del organismo reabrieron las tensiones al interior de la coalición gobernante. En este contexto, los cuadros, movimientos y sectores políticos cercanos a la vicepresidenta Fernández cuestionaron de modo abierto el abordaje cooperativo y acrítico con el que el equipo económico había iniciado las negociaciones con el organismo. Al entender de este sector, el organismo debía asumir su responsabilidad en la concesión de un crédito cuya devolución resultaba altamente controvertida al momento de su concesión y no debía el país asumir compromisos de implementar políticas de ajuste que se contrapusieran con el contrato electoral asumido en 2019. Frente a las críticas, el presidente y su equipo político-económico respondían que la renegociación del acuerdo devenía no sólo una tarea necesaria, sino imperiosa en consideración del patrón de vencimientos con el organismo para el resto del mandato y la imposibilidad de hacerles frente con las cada vez más exiguas reservas internacionales del BCRA²⁸. Del mismo modo, se formulaba que el arreglo con el Fondo pondría nuevamente al país en condiciones de acceder a los mercados voluntarios de deuda, el cual persistiría restringido *de facto* habida cuenta de la persistencia de los niveles riesgo país altos allende el cierre de la operatoria del canje.

Las negociaciones con el organismo precipitaron una nueva crisis de la coalición, todo lo cual coadyuvó a la profundización de la caída del respaldo de la opinión pública al presidente y al gobierno nacional, en general. Este desgaste de la imagen positiva del presidente y de su gobierno comenzó a gestarse al compás del agotamiento de sectores cada vez más vastos de las medidas de restricción resueltas por la administración para gestionar la pandemia del COVID-19 y del empeoramiento de los indicadores sociales y económicos (Montal y Vázquez, 2021). Llegado aquí, se marca que el proceso de erosión del apoyo a la administración terminó de cimentarse en las elecciones de mediados de término, en el que el FdT reportó un revés significativo. Tal derrota resultó particular-

27. Sin ánimo de presentar una lista cerrada, se indica que estas formulaciones fueron desplegadas en marco del G20 y de las Conferencias de las Partes (COP) de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Asimismo, discursos sobre el particular fueron vertidos en la Cumbre Mundial de Líderes por el Clima realizada bajo los auspicios del entonces flamante presidente de Estados Unidos Joe Biden en abril de 2021.

28. De acuerdo con el esquema de devolución del acuerdo de derechos especiales de giro firmado en 2018, el Estado argentino debía devolver casi 4.000 millones de dólares en 2021, cerca de 18.000 millones de dólares en 2022, 19.000 millones de dólares en 2023 y, aproximadamente 5.000 millones en 2024. Ello, sólo en concepto de capital. A tales efectos, se repara que en computarse los intereses y sobrecargos, la cifra agregada trepaba de los 45.000 millones a los 50.000 mil millones de dólares.

mente decisiva en la Cámara de Senadores -tanto en términos simbólicos como políticos-, ya que se trató de una instancia en la cual el FdT perdió el poder de *quorum* propio²⁹. En rigor, se trató de la primera vez desde la vuelta de la democracia en 1983 que el Partido Justicialista en sus diversas manifestaciones históricas no ostentó esta condición.

No obstante los reparos internos y de los resultados electorales, el equipo económico avanzó durante los últimos meses de 2021 en las tratativas con el organismo y con representantes de gobiernos de peso en el directorio del Fondo: Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y la Federación Rusa, concretamente (Ímola, 2022). Como resultado de dichas gestiones, en marzo de 2022, los funcionarios del equipo político-económico de la administración y los representantes del organismo sellaron la reestructuración del *stand by* en un Acuerdo de Facilidades Extendidas (AFF o EFF, por sus siglas en inglés) por período de 30 meses y un monto de 44.000 millones de dólares -31.914 millones de DEG-, cifra la cual correspondía a los desembolsos efectivizados por el organismo en el marco del acuerdo de 2018. Sin quita alguna y con condicionalidades presentadas como más flexibles, aunque extendidas en el tiempo, este nuevo acuerdo labró el refinanciamiento del crédito original y postergó el perfil de vencimientos de las obligaciones en varios años, concentrando el grueso de los pagos en tiempos de la administración que inicie a fines de 2023. Resulta oportuno marcar que a diferencia del acuerdo *stand by* de 2018, el acuerdo de 2022 contó con la ratificación del Poder Legislativo Nacional, todo lo cual sorteó uno de los cuestionamientos más firmes en torno a aquel *stand by* en cuanto a la no observancia de las disposiciones de la Constitución Nacional en lo que a la toma de crédito externo refiere. Esta acción de respaldo doméstico, por cierto, operó como un nuevo episodio de disputas al interior de la coalición gobernante, ya un número significativo de diputados y senadores -alineados con la perspectiva de la vicepresidenta Fernández- votaron en contra o se abstuvieron de la votación del “Memorándum de Políticas Económicas y Financieras” que contenía los lineamientos del nuevo acuerdo con el Fondo.

A pesar de que el acuerdo con el FMI reencauzó las vinculaciones del país con el organismo despejando consecuentemente las incógnitas respecto a la voluntad de arreglo -de pago- de la administración, lo cierto es que tuvo un costo muy significativo para la gestión Fernández al quebrar de modo decisivo la amalgama que había devuelto al poder a los referentes, movimientos y partidos identificados con las experiencias de gobierno discurridas entre 2003 y 2015. En efecto, durante la mentada votación del acuerdo, un número importante de diputados y senadores FdT no acompañó con la iniciativa del Poder Ejecutivo; la cual sí tuvo el respaldo del grueso de representantes de Juntos por el Cambio. De este modo, a las pocas semanas de fraguar el acuerdo, el ministro Guzmán presentó su renuncia explicitando una vez más las dificultades al interior de la coalición para concertar posiciones comunes en problemáticas críticas de la gestión, muy particularmente, de las inherentes a la inserción financiera internacional del país. La renuncia reforzó la retirada de inversores en activos nominados en pesos, provocando mayores presiones sobre el tipo de cambio, de por sí ya significativas tras la subida de tasas de referencia de las autoridades monetarias a nivel internacional y la reversión de movimientos internacionales hacia los países desarrollados. La designación de Silvia Batakis al frente del Ministerio de Economía no logró saldar las incertidumbres sobre el devenir político-económico, por lo cual, el presidente Fernández resolvió reemplazarla a escasas tres semanas de asumir. Tal decisión, adoptada en el marco de una gira de la entonces ministra a Estados Unidos para reunirse con autoridades del FMI y del Tesoro norteamericano, fue

29. En las elecciones generales del 14 de noviembre de 2021, el gobierno sumó 34 por ciento -1 punto arriba de lo obtenido en las PASO de dos meses anteriores- mientras que Juntos por el Cambio obtuvo el 42 por ciento de los votos. En la elección para la Cámara de Diputados, Juntos por el Cambio obtuvo triunfo en 13 de las 24 jurisdicciones subnacionales, en tanto que el oficialismo ganó en 9. Con estos resultados, la Cámara de Diputados quedó compuesta por 118 diputados del FdT, 116 para Juntos por el Cambio y 23 bancas correspondiente a otros partidos. Tal como destacan Oliveros y Vommaro (2022), “En la Cámara de Senadores los cambios fueron más notables ya que el gobierno perdió en seis de las ocho provincias en las cuales se renovaban bancas. (...) El gobierno ponía en juego 14 bancas y obtuvo 9, en tanto que Juntos por el Cambio ponía en juego 9 bancas y obtuvo 14. La bancada oficial entonces pasaba de 41 a 35 asientos” (p.167).

objeto de cuestionamiento por vastos cuadros del oficialismo y la oposición al concebirla como una “desprolijidad” en la empresa de la inserción financiera internacional del país. Sergio Massa, hasta entonces, presidente de la Cámara de Diputados, fue el nuevo encomendado del Ministerio, y de llevar adelante, por tanto, discursos y acciones nodales para la articulación del país con los circuitos financieros internacionales. Ponderado por las adjudicaciones de tener vinculaciones históricas con actores externos decisivos para la inserción financiera internacional -de Estados Unidos, en especial- y por su capacidad de terciar entre las distintas fuerzas de la coalición en su rol al frente de la Cámara baja, Massa asumió con una diversidad de desafíos que, de controlarlos, le valdrían para su propio devenir político y de la misma coalición.

Con las tensiones internas como telón de fondo, los indicadores macroeconómicos con resultados ambivalentes -crecimiento del producto interno con inflación cercana al 100 por ciento y presión recurrente sobre el tipo de cambio- y las manifestaciones cada vez más ostensibles de las crisis globales superpuestas, la inserción financiera internacional del país post acuerdo con el FMI no logró revertir sus fundamentos y cauces endebles.

Reflexiones finales

Tal como pudo observarse en el desarrollo del capítulo, la inserción financiera internacional del país estuvo atravesada por el entrecruce siempre omnipresente de los condicionantes externos y domésticos. En términos generales, estos condicionantes operaron en términos de restricciones en el diseño e implementación de las políticas públicas, muy particularmente, las relacionadas con la gestión del endeudamiento soberano. Cada una de las administraciones ensayó respuestas disímiles -hasta contrapuestas- en materia de inserción financiera internacional, lo cual incentivó la idea de un actor errático en el escenario internacional, muy particularmente, en los circuitos financieros globales. Más allá de ratificar la caracterización pendular de la realidad político-económica nacional, estas diferencias en los discursos y acciones orientadas a la inserción financiera internacional del país estuvieron atravesadas por un patrón unívoco. En breve, respuestas preeminentemente reactivas poco sustentables al estar orientadas al -y por el- corto plazo. Tales oscilaciones, conviene agregar, escaparon a la lógica de la alternancia de los gobiernos, al reconocerse incluso dentro del ejercicio de cada una de las administraciones analizadas. Lejos de resultar fenómenos circunstanciales, estas diferencias de posiciones al interior de las administraciones devinieron en una consecuencia lógica de la constante de un escenario político coalicional, como es el argentino desde el año 2003.

En función de lo antedicho, y a modo de recapitulación, comienza por advertirse que si bien el proceso de reestructuración de la deuda consustanciado en 2005 durante la gestión de Kirchner contó con una aceptación superior a las tres cuartas partes de la deuda en situación irregular superando el piso demandado al unísono por los organismos multilaterales de crédito con sede en Washington, los gobiernos de Estados desarrollados y las principales asociaciones de tenedores de bonos alcanzados por el *default*, entre otros, la misma no valió para asegurar el retorno a los mercados voluntarios de deuda. Por otra parte, las tensiones recurrentes con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para que el país atendiera las demandas de los tenedores de títulos públicos que habían desistido de aquel proceso precipitaron la decisión del gobierno argentino de saldar en una sola operación la deuda del país con el organismo. Estas circunstancias, bien vale agregar, no implicaron empero una contrariedad significativa para las cuentas nacionales en su sector externo en razón de los ingresos registrados en el fragor de los precios mundiales de los *commodities* y el surgimiento de nuevas fuentes y canales de financiamiento en la arena financiera internacional, destacándose

entre ellos, los créditos de diversa naturaleza provistos por la RPCh. Más aún, la reducción de la deuda alcanzado por la reestructuración y el pago de los pasivos con el Fondo fueron concebidos como manifestaciones de una política económica exterior orientada a ganar autonomía.

Ahora bien, todos estos procesos y fenómenos que habían permitido sortear la continuidad de la restricción externa allende el proceso de reestructuración de 2005 comenzaron a erosionarse raudamente tras el estallido de la crisis financiera en Estados Unidos en 2007/2008 y extendida a casi toda la geografía global. De cara a los desafíos de este nuevo panorama, la administración de Cristina Fernández resolvió una serie de modificaciones en las políticas de comercio exterior y monetarias -la elevación de aranceles a las oleaginosas y la interposición de controles cambiarios, en lo principal-, las cuales comenzaron a horadar el apoyo de parte de la base electoral del FpV en el transcurso de los años. En el ámbito externo, el gobierno propició una nueva operación de canje de deuda en 2010, la cual elevó el umbral de aceptación de la deuda alcanzada por la cesación de pagos al 92,7%. A contramano de las expectativas del gobierno, el país no recuperó el acceso a los mercados voluntarios de deuda, en un contexto de alta liquidez y bajas de interés internacionales de referencia. El revés de las posiciones del Estado argentino en el marco de las demandas incoadas por los tenedores de títulos públicos afectados por el *default* en la Justicia de Estados Unidos terminó de sellar la restricción financiera en un contexto de deterioro de los fundamentales económicos y sociales, especialmente de las vinculadas a la inflación y pobreza. En respuesta a las limitaciones de pago resuelta por la Justicia norteamericana, la administración Fernández debió ejecutar una nueva operación de reestructuración en la que se ofertaba el cambio de la sede y banco intermediador de pago de los instrumentos reestructurados al tiempo de reforzar iniciativas en diferentes foros internacionales en vistas a instaurar un marco institucional para la resolución de crisis de deuda soberana.

El menoscabo de las principales variables macroeconómicas y las escisiones de diversos referentes y sectores que habían constituido el entramado del bloque de poder durante más de una década fueron los catalizadores para que las elecciones presidenciales de 2015 dieran el triunfo a la alianza “Cambiemos” presidida por Mauricio Macri, abriéndose consiguientemente un nuevo ciclo político-económico en el país. Sobre las críticas a las políticas diseñadas y ejecutadas por las administraciones inmediatas anteriores aunque también de las ensayadas desde varias décadas, el nuevo gobierno se propuso implementar una estrategia de inserción financiera internacional basada en “a elaboración y proyección de señales promercado atentas a cumplir con las expectativas de los actores con mayor gravitación en el sistema financiero internacional” (Fernandez Alonso, 2020, p. 176). Los discursos y acciones articulados bajo este giro valieron para que la República Argentina pudiera realizar efectivamente fuertes colocaciones de deuda en los mercados privados de capital al mismo tiempo de ampliar el acceso a fuentes crediticias oficiales, tanto bilaterales como multilaterales. Más los logros imputados en el marco del viraje se desvanecieron prontamente al revertirse las condiciones externas que lo habían auspiciado, debiendo el gobierno asumir una decisión altamente costosa en términos políticos y económicos: la vuelta al FMI con la solicitud de un crédito de derechos especiales de giro. Sin embargo, este crédito -catalogado como el más grande provisto por el organismo en términos de dimensiones- no permitió revertir el espiral de deterioro de las variables socio-económicas.

El fracaso del proyecto de Cambiemos -y de su estrategia de inserción financiera, en especial- allanó el triunfo electoral del FdT y el retorno consiguiente de referentes, partidos y movimientos políticos y sociales que habían participado en las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Al igual que lo acontecido con los predecesores, la problemática de la inserción financiera internacional ocupó un lugar nodal en la presidencia encabezada por Alberto Fernández. En este respecto, se impone advertir que el nuevo gobierno debió principiar su gestión con una reestructuración de la deuda soberana comprehensiva en consideración de las dificultades para honrar los compromisos

financieros del país. Ahora bien, esta idea de llevar adelante una renegociación global con diferentes acreedores del país se reconoció complejizada por la incertidumbre derivada del estallido de la pandemia del COVID-19, primero, y la irrupción de la guerra en Ucrania. Del mismo modo, esta renegociación se conoció tensionada por las disonancias dentro de la propia coalición gobernante.

Ahora bien, es de marcar que independientemente de los giros en los discursos y prácticas orientadas a la inserción financiera internacional del país, existieron puntos de encuentro y/o continuidad entre las administraciones objeto del presente análisis. En este sentido, resulta imperioso marcar que independientemente de los cuestionamientos de las administraciones de Cristina Fernández y Alberto Fernández hacia el funcionamiento del sistema financiero internacional y al actuar de algunos agentes constitutivos del mismo (el FMI, el CIADI, los fondos de alto riesgo, los fondos buitres, por ilustrar), ninguna de ellas dejó de mostrar la voluntad de pago del país, ofertando alternativas inclusive cuando se impusieron restricciones judiciales. Ello, en detrimento incluso de aliados que impulsan reclamos históricos en torno a la legitimidad de la deuda, tanto con actores privados como con oficiales. Por otra parte, es posible reconocer en todo el período la ponderación cada vez más notable de las fuentes crediticias no tradicionales, muy particularmente de los servicios crediticios provistos por la RPCh. Conforme se destacó, los recursos provistos por el BPCh mediante el *swap* de monedas representa una porción significativa de las reservas internacionales del BCRA. Si bien estos recursos habilitaron activos en circunstancias críticas, su continuidad en el tiempo pone en una situación de mayor vulnerabilidad al país de cara a la tensión creciente de Estados Unidos y la RPCh en la arena internacional. Por último, deviene imperioso subrayar que la inserción financiera internacional del país durante los años bajo análisis dio cuenta de una concentración cada vez más ostensible en términos de fuentes e instrumentos recurridos, todo lo cual ahonda el problema de vulnerabilidad del país en contextos de crisis globales superpuestas.

Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina : la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. (2014). El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo. *Nueva Sociedad*, No 249, 4-15.
- Actis, E., Busso, A., Calderón, E., y Zelicovich, J. (2017). De la permisibilidad a la restricción: un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)*, 125, 48-70.
- Albini, A. (2021). *Análisis de la variación de los dictámenes de las agencias calificadoras de riesgo hacia la República Argentina. 2011-2019*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/22817/Tesina%20de%20grado%20Agust%C3%ADn%20Albini.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) (2019). *Anuario Estadístico 2019*. Recuperado de https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/2020-09/anuario_estadistico_2019_0.pdf
- Brenta, Noemí, & Larralde, Juan. (2018). La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 29(51), 1-20. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352018000200003&lng=es&tlng=es.
- Buchheit, L.; Chabert, L.; DeLong, Ch. y Zettelmeyer, J., (2020). The Restructuring Process. En S. Ali Abbas; A. Pienkowski y K. Rogoff (Eds.). *Sovereign Debt. A Guide for Economists and Practitioners* (pp. 328-368). Oxford (United Kingdom): Oxford University Press.
- 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. *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*, 2015, 1-12.

- 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. *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*, 2017, 1-15. Recuperado de <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf>
- Busso, A. (2019). El vínculo entre los condicionantes domésticos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Círculos*, vol. XXVI, Núm. 52, 3-32.
- Cantamutto, F. y Ozarow, D. (2016). Serial payers, serial losers? The political economy of Argentina's public debt. *Economy and Society*, 45:1, 123-147, DOI: 10.1080/03085147.2016.1161118
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2022). El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 20(78), 66-90.
- Casa Rosada (2014). *Argentina y China suscribieron un acuerdo de asociación estratégica integral*. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-es-trategica-integral>
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada: el caso argentino. *Revista S.A.A.P.*, 9(2), 313-341.
- Cruces, J. J., & Trebesch, C. (2013). Sovereign defaults: The price of haircuts. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(3), 85-117.
- Cruz, F. (2019). *Socios pero no tanto: Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003- 2015. Vol. 1*. Buenos Aires (República Argentina): Eudeba.
- Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo económico*, vol. 45, n. 178, 187-233.
- Das, U. S.; Papaioannou, M.G. y Trebesch, C. (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950 - 2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts. *IFM Working Paper 107*. Washington: IMF.
- Farinella, F. (2012). El caso Fragata "ARA Libertad". *ius gentium*, 5(3), 2-9.
- Fernandez Alonso, J. (2006). La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default". En B. Bologna. *La Política Exterior Argentina (2003-2005)*(pp.31-88). Rosario , Argentina, UNR Editora.
- Fernandez Alonso, J. (2010). La cuestión de la reinserción financiera en la política económica exterior de la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009). En B. Bologna. *La Política Exterior Argentina en el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner* (pp.51-98). Rosario , Argentina, UNR Editora.
- Fernandez Alonso, J. (2014). La política económica exterior argentina. Consideraciones de la problemática de la inserción financiera internacional. En B. Bologna. *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato (2009-2014)* (pp. 177-201). Rosario, Argentina, UNR Editora.
- Fernandez Alonso, J. (2018). Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China. *Desafíos*, 30(2), 43-88. Recuperado de <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6139>
- Fernandez Alonso, J. (2019). Crisis de deuda soberanas: aproximaciones en torno al debate contemporáneo de los mecanismos de reestructuración. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, v. 7, n. 1, 7-24.
- Fernandez Alonso, J. (2020). La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019). En E. Iglesias y J. B. Lucca (Comp.). *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (173-188). Rosario (Argentina): UNR Editora.
- Freytes, C. y Niedzwiecki, S. (2018). Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la reestructuración económica. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 125-154.
- Garriga, A. y Negri, J. (2020). It's (Almost) Always the Economy: Economic Performance and Political Realalignments in Argentina in 2019. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 137-161. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000104>
- Godio, L. (2015). Los buques públicos y el derecho internacional contemporáneo: el caso de la "Fragata ARA Libertad". *Prudentia Iuris*, (79), 101-123.

- Guzmán, M. y Stiglitz, J. (2016). Creating a Framework for Sovereign Debt Restructuring That Works. En M. Guzmán, J. A. Ocampo y J. Stiglitz. *In Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*. New York: Columbia University Press.
- Guzmán, M. (2018). Análisis de la resolución del default de Argentina de 2001. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 12, Vol. 17, 49-104.
- Hurtado Briceño, A. y Zepa de Hurtado, S. (2020). "China-Mercosur: impacto de los acuerdos swaps", *Cuadernos del Cendes*. Año 37. N° 104 Tercera Época, 83-103.
- Ímola, J. I. (2022). *Las negociaciones entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional por el Acuerdo de Facilidades Extendidas (2020-2022)*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2022). *Estadísticas integradas de balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Años 2006-2022*. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-35-45>
- Justo, J. B. (2021). El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. *Derechos en Acción*. Año 6, No. 18, 594-626. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/25251678e492>
- Kulfas, M. (2014). La economía argentina, entre la "década ganada" y los "fondos buitres". *Nueva Sociedad*, N. 254, 4-16.
- Lagorio, F. (2020). *El vínculo entre Argentina y los capitales internacionales entre 2015 y 2019*.
- *Aproximaciones desde los condicionantes domésticos e internacionales*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19088/Tesina%20Lagorio%2C%20Franco%20Agusti%CC%81n.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Lechini, G. y Fernandez Alonso, J. (2019). G20 Argentina Presidency: Agenda and Challenges. *Latin American Report*. Vol. 34, pp. 1-12.
- Manning, B. (1976). Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55, 306-319.
- Manzanelli, P. y Barrera, M. (2019). Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 5, núm. 9, pp. 17-44.
- Manzo, A. (2018). Reestructuraciones de deuda soberana: El debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global. *Revista Direito e Práxis*, 9, 9-45.
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 89, 2, 125- 142. Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/-ri/article/view/9067>
- Ministerio de Economía (2020a). *Propuesta de Reestructuración de la Deuda Externa Pública*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-y-el-ministro-de-economia-presentaron-los-terminos-de-la-oferta-argentina>
- Ministerio de Economía (2020b). *Comunicado: La República Argentina Anuncia la Enmienda a la Invitación al Canje*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-republica-argentina-anuncia-la-enmienda-la-invita-cion-al-canje>
- Ministerio de Economía (2020c). *Comunicado: Argentina y tres grupos de acreedores alcanzan acuerdo de reestructuración de deuda*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-republica-argentina-anuncia-la-enmien-da-la-invita-cion-al-canje>
- Miranda, R. (1988). El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. *Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Informes sobre Proyectos de Investigación*, 1, 1-45.
- Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(180), 91-113. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36433>
- Montal, F. y Vázquez, P. (2021). Argentina 2020: pandemia, deuda externa y la región a la derecha. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 187-209. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000110>
- Moravcsik A. (1993). Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. En P. Evans, H. Jacobson, R. Putnam (Eds.) *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles: University of California.

- Murillo, M. V; Rubio, J. y Mangonnet, J. (2016). Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 3-26. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100001>
- Nemiña, P. y Val, M. E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres: Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *CEC*, Año 5, No 9, 45- 68.
- Nemiña, P. y Val, M. E. (2020). La reestructuración de la deuda argentina ante la pandemia global. *Análisis Carolina*, 2020/04. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-19.-2020.pdf>
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) (2020). *Operaciones de deuda pública*. Enero 2020. Recuperado de <https://www.opc.gob.ar/informes/operaciones-de-deuda-publica-enero-2020-2/>
- Oliveros, V. y Vommaro, G. (2022). Argentina 2021: Elecciones en contexto de crisis. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 42(2), 153-174. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000120>
- Oviedo, E. D. (2018). Chinese capital and Argentine political alternation: From dependence to autonomy?. *Chinese Political Science Review*, 3(3), 270-296.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42, 3, 427-459.
- Roldán, V. (2021). *La renegociación por la reestructuración de la deuda soberana argentina con los acreedores privados poseedores de instrumentos bajo jurisdicción extranjera durante 2020*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/23050/Valentina%20Roldan%20-%20Tesina%20de%20Lic.%20en%20RRII.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Rosenau, J. (ed.) (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres (Reino Unido): Collier- Macmillan.
- Rosso, F. (2019). La enigmática supervivencia política de Mauricio Macri. *Nueva Sociedad*, No. 279, 4-12.
- Russell, R. (1991). Variables Internas y Política Exterior. *Workshop Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires, FLACSO.
- Salama, P. y Valier, J. (1992). *La economía gangrenada. Ensayos sobre la hiperinflación*. México DF: Siglo XXI.
- Schenoni, L. & Escudé, C. (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-18.
- Secretaría de Finanzas. (2020). *Restauración de la sostenibilidad de la Deuda Pública*. Buenos Aires (República Argentina): Ministerio de Economía. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/restauracion_de_la_sostenibilidad_de_la_deuda_publica_O.pdf
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate". *Relaciones Internacionales*, n°48, 155-175.
- Underhill, G. (2000). State, market and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline. *International Affairs*, N°76, v 4, 791-810.
- Val, M.E. (2017). El accionar de los "fondos buitres": una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 163-180.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25, 98, 169-216.
- Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el "cambio cultural" argentino. *Revista Nueva Sociedad*, No 270, 4-13.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>
- Vreeland, J.R. (1999). *The IMF: lender of last resort or scapegoat*. Midwest Political Science Association Chicago, IL.
- Wainer, A. y Bona, L. (2017). Las decisivas negociaciones con los acreedores: los canjes de 2005 y 2010 y los pagos de la deuda pública. En Basualdo, E. (ed.) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 111-146). Buenos Aires: Siglo XXI.

[Volver al índice](#)

Bionotas

Sobre los autores

María Victoria Álvarez

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica), y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I -Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Cátedra Jean Monnet en la Universidad Nacional de Rosario (programa ERASMUS+, Comisión Europea). Directora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR).

Áreas de investigación: Instituciones de la Unión Europea; Parlamento Europeo; Euroescepticismo, Relaciones Unión Europea-América Latina; Regionalismo latinoamericano, Regionalismo comparado

E-mail: mavia Alvarez@gmail.com

Anabella Busso

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Especialista y Máster en Ciencias Sociales de FLACSO. Profesora titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Directora del Centro de Estudios en Política y Economía Internacional (CIPEI) en la misma Institución. Investigadora Independiente de CONICET. Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Relaciones Internacionales, Política Exterior de Argentina, Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina, relaciones bilaterales Argentina-Estados Unidos

E-mail: anabella.busso@gmail.com

Marta Graciela Cabeza

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR). Profesora Titular de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales y Profesora Adjunta de Comercio Exterior, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Miembro docente del Grupo de Estudios de la Unión Europea. Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Unión Europea, Relaciones bilaterales Argentina-Italia, Comercio Internacional

E-mail: marcabeza@yahoo.com

Emilse Calderón

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), Cátedra Política Internacional. Coordinadora de los Grupos de Estudios Seguridad y Defensa Sudamericana (GESyDS) y de Rusia (GERR) en la misma institución.

Áreas de investigación: Política Exterior Argentina y de Defensa Nacional. Seguridad internacional en Rusia, India y China. Seguridad internacional en América Latina

E-mail: emilsecalderon@hotmail.com

Natalia Ceppi

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Investigadora Adjunta del CONICET. Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Política exterior y diplomacia, Gobernanza energética, Argentina-Bolivia-Brasil

E-mail: nataliaceppi@gmail.com

Miryam Colacrai

Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales (UNR), Magister en Cs Sociales (FLACSO), Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora Principal del CONICET. Profesora Honoraria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales desde octubre de 2019. Fundadora y Coordinadora Titular de la "Cátedra Chile". Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Directora del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Teoría de las Relaciones Internacionales. Relaciones políticas bilaterales Argentina-Chile. Actores subnacionales y política exterior. Antártida

E-mail: mircolacrai@gmail.com

Paula Demarchi

Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR). Diplomada en Desarrollo, políticas públicas e integración regional (FLACSO). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora de Relaciones Institucionales de la UNR. Coordinadora del Centro de Altos Estudios Franco-Argentino (UNR). Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Ex Directora Provincial de Relaciones Internacionales de la Provincia de Santa Fe. Ex Asesora de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Provincia de Santa Fe y de la Municipalidad de Rosario.

Áreas de investigación: Diplomacia. Cooperación internacional. Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología

E-mail: paulademarchi@hotmail.com

María Noel Dussort

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA). Investigadora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Miembro del CERIR.

Áreas de investigación: la seguridad energética y transición energética de las potencias emergentes (Brasil, India y China), sus relaciones con las regiones de América Latina y África

Email: maria.dussort@fcpolit.unr.edu.ar

Ornela Fabani

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR/CEI/UNR). Investigadora Asistente del CONICET). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI), del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y del Programa Ejecutivo sobre Medio Oriente de la Universidad Católica Argentina (UCA).

Área de investigación: Política exterior argentina hacia Medio Oriente. Esquemas de cooperación regional en Medio Oriente. Política exterior y doméstica de los Estados de la región de Medio Oriente

E-mail: ornela.fabani@fcpolit.unr.edu.ar

Roberto Falcón

Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Profesor Adjunto de Práctica Profesional I y III, Facultad de Derecho-UNR.

Áreas de investigación: Derecho y políticas comunitarias de la Unión Europea. Derecho de la Integración

E-mail: r_falconjus@yahoo.com

José Fernández Alonso

Licenciado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario - UNR); Máster Universitario en Agente Financiero y Negocio Bancario (Universidad de Alcalá de Henares); Investigador Adjunto CONICET; Investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI); Coordinador del Grupo de Estudios en Finanzas Internacionales (GEFI); Docente de Economía Internacional y Finanzas Internacionales en Facultad de Ciencia Política y RR.II., UNR.

Áreas de investigación: Economía Política Internacional. Finanzas Internacionales

E-mail: josefernandezalonso@hotmail.com

Clarisa Giaccaglia

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra "Relaciones Internacionales". Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

Áreas de investigación: Poderes emergentes. Coaliciones multilaterales: BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de poderes emergentes: India - Brasil - Sudáfrica

E-mail: clarisa.giaccaglia@fcpolit.unr.edu.ar

Luciano Herrero

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Malvinas de la UNR. Integrante del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI Rosario).

Áreas de investigación: Cuestión Malvinas

E-mail: lucianoherre@gmail.com

Gladys Lechini

Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales (UNR), Magister en Cs Sociales (FLACSO), Doctora en Sociología por la USP (Brasil). Posdoctorado UNR. Investigadora Superior del CONICET. Directora del Doctorado en RRII de la UNR. Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur de Rosario (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios sobre el Mundo Árabe e Islámico (IREMAI), UNR. Coordinadora del Departamento África del IRI, UNLP.

Áreas de investigación: Relaciones Internacionales, estudios africanos, Política Exterior de Argentina, Brasil y Sudáfrica, Cooperación Sur-Sur, Relaciones entre América Latina y África. BRICS e IBSA

Email: gladystlechini@yahoo.com.ar

María Elena Lorenzini

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta del CONICET. Magister en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Teoría de las Relaciones Internacionales, Política Exterior, Políticas Exteriores Sudamericanas (Argentina, Chile, Venezuela), Políticas Exteriores Comparadas, Relaciones Bilaterales Argentina-Chile y Argentina-Venezuela

E-mail: melorenzini@gmail.com

Carla Morasso

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Vicerrectora de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional y del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina - África (PEALA -PRECSUR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Malvinas (UNR).

Áreas de investigación: Cooperación Sur-Sur especialmente en el área agrícola, políticas exteriores de América Latina hacia África. Cuestión Malvinas

E-mail: carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar

Carla Oliva

Licenciada en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR/CEI/UNR) Docente en Política Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Profesora de la materia “China y las relaciones internacionales de Asia Oriental” de la Especialización en Estudios Chinos, Universidad Nacional de Lanús. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre China y Argentina (GEChinA), Universidad Nacional de Rosario.

Áreas de investigación: Política exterior China. Relaciones comerciales de China. Política Internacional

E-mail: carla.oliva@fcpolit.unr.edu.ar

María Soledad Oregioni

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN-Argentina). Doctora en Ciencia Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ-Argentina). Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ-Argentina). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Integrante de la planta estable del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI/CIC-UNICEN). Forma parte de distintas Redes de Investigación y es miembro del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina de la Universidad Nacional de Rosario (GEICRAL-UNR-Argentina).

Área de investigación: Cooperación internacional en ciencia y tecnología. Redes de cooperación sur-sur. Internacionalización universitaria.

E-mail: oregioni08@gmail.com

Gisela Pereyra Doval

Licenciada y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Posdoctora en Relaciones Internacionales por la misma institución. Investigadora Adjunta del CONICET. Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Investigadora del Centro de Estudios Comparados-UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: Política exterior argentina, política exterior brasileña, ideología y política exterior, identidad y política exterior

E-mail: gpdoval@gmail.com

Hugo Ramos

Profesor y Licenciado en Historia (FHUC-UNL), Doctor en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y cooperación internacional (CEI-CERIR-UNR), Investigador Asistente CONICET (IHUCSO-CONICET), Profesor Adjunto Cátedra Problemática Contemporánea de América Latina (FHUC-UNL) y Profesor Titular Economía Política (Universidad Católica de Santa Fe). Director del CAI+D “Identidades políticas y memorias del pasado reciente en actores colectivos de Argentina y Brasil” (UNL). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Áreas de investigación: integración regional y partidos políticos latinoamericanos en distintas escalas

E-mail: ramoshugo78@gmail.com

Rubén Paredes Rodríguez

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional con especificidad en Desarrollo Económico e Institucional (CEI-CERIR-UNR) y Doctor en Relaciones Internacionales (UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR y coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Adjunto de Economía Internacional y Profesor a cargo del Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), del Grupo de Investigación de América Latina-Medio Oriente de CLACSO y del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

Áreas de investigación: Relaciones internacionales del Medio Oriente y el Norte de África. Religión y Relaciones Internacionales en el MENA. Actores, Política Exteriores, Modelos de desarrollo e inserción internacional en el MENA

E-mail: ruben.paredes@fcpolit.unr.edu.ar

Ricardo Torres

Licenciado en Economía y Licenciado en Administración de empresas. Master of International Management (Thunderbird ASU-Phoenix, AZ,USA), MBA (Tuck, Dartmouth College, Hanover, USA). Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) de la UNR.

Áreas de investigación: nacionalismo, secesionismo, espacio post-soviético, especialmente Cáucaso

E-mail: rtorres1957@hotmail.com

Pablo Exequiel Virasoro

Abogado por la Universidad Nacional del Litoral, Magíster en política económica internacional de la Universidad de Belgrano y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Diplomático de carrera desde 2001. Se ha desempeñado como Cónsul en La Habana (2004-2009), México (2011-2016) y Salvador de Bahía (2017-2022). Desde febrero de 2022, presta funciones en la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria – Cascos Blancos.

Áreas de investigación: La integración africana y la cooperación Sur-Sur. La política exterior argentina en África y la Cooperación Técnica Argentina con África

E-mail: pablovirasoro@hotmail.com

Política exterior argentina (2014-2022)

¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?

Por orden alfabético

Álvarez, María Victoria
Busso, Anabella
Cabeza, Marta
Calderon, Emilse
Ceppi, Natalia.
Colacrai, Miryam
Demarchi, Paula
Dussort, María Noel
Fabani, Ornela
Falcón, Roberto
Fernández Alonso, José
Giaccaglia, Clarisa
Herrero, Luciano
Lechini, Gladys
Lorenzini, María Elena
Morasso, Carla
Oliva, Carla
Oregioni, María Soledad
Paredes Rodríguez, Rubén
Pereyra Doval, Gisela
Ramos, Hugo
Torres, Ricardo
Virasoro, Pablo