

# CONTINUIDADES Y CAMBIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL KIRCHNERISMO Y EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS<sup>1</sup>

por Constanza Mazzina\* y Manuela González Cambel\*\*

## Introducción

El presente artículo explora las continuidades y cambios respecto a la política exterior ocurridos entre los gobiernos del kirchnerismo (el de Néstor Kirchner y los dos períodos de Cristina Fernández) que recorren los años desde 2003 al 2015, y los primeros tiempos de la gestión de Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri. En base a los conceptos de ideología y pragmatismo recorreremos la política exterior argentina desde el 2003 a la actualidad. A pesar del poco tiempo que ha transcurrido desde la asunción de Macri, consideramos algunos hitos que marcan los giros de timón en política exterior y nos permiten comparar las gestiones kirchneristas con Cambiemos. Consideramos que la política exterior es una parte de la política general, específicamente formada por el conjunto de actores y decisiones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios del Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores del y en el sistema internacional (Calduch 1993). Esta perspectiva hace hincapié en el carácter procesal de la política exterior —con tres etapas: elaboración, ejecución y control—. Asimismo, afirma que el Estado tiene una política *general*, de la que la exterior es solo una parte; por lo tanto, política interna y política externa se hallan íntimamente relacionadas, como caras de una misma moneda. Finalmente, el autor incluye otros factores más allá del simple

---

\* UADE. E-mail: cmazzina@uade.edu.ar.

\*\* UADE. E-mail: manuelacambel@gmail.com.

<sup>1</sup> Este escrito es parte del proyecto UADE P16S04, “La reconfiguración de las relaciones interamericanas”. Las autoras agradecen la colaboración de Agustina Martínez Serantes y Nicolás Riso en el marco del proyecto de investigación.

accionar en su definición, como la toma de decisiones, la evaluación de los medios con que cuenta un país y la determinación de fines y objetivos. Por su parte, Lasagna (1995) define a la política exterior como el área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros estados, en el sistema internacional; el hecho de que la política exterior sea una actividad gubernamental implica que no solo se debe de conocer el ámbito exterior donde es recibida, sino que también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional donde ella es generada.

Domínguez (2008) define ideología como una forma particular de acumular, catalogar y valorar la información, es decir, una forma específica de “ver el mundo” y comprenderlo, dándole importancia a los valores que son relevantes para los individuos. Por su parte, el mismo autor define pragmatismo como una política de Estado que tiene objetivos claros y metas definida basada en instrumentos que buscan “deliberadamente” lograr estos objetivos teniendo que en cuenta que estos tendrán beneficios alcanzables (Domínguez 2008). El pragmatismo se caracterizaría entonces por:

- Propósitos claros,
- Metas definidas,
- Instrumentos eficaces,
- Conciencia de costos,
- Vocación de ganancia,
- Cumplimiento de sus obligaciones.

A lo largo del presente artículo, nos proponemos revisar los conceptos y a partir del análisis de ciertas variables, determinar cuáles tienden a predominar en los periodos estudiados. Las variables consideradas son: la relación de Argentina con Estados Unidos, la relación con la región, con organismos internacionales y regionales y con otros actores que aparecen en escena. Estas relaciones se estudian en dos planos: el económico-comercial y el político-diplomático.

## **I. La política exterior de los gobiernos kirchneristas (2003-2015)**

### **I.1. La política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007)**

Para poder realizar un marco al análisis, es relevante mencionar la situación que caracterizó los primeros tiempos de la gestión de Néstor Kirchner.

El default, el desempleo, los indicadores de pobreza y, sobre todo, el descreimiento de la sociedad en la política luego de la crisis de 2001, crearon una situación de anomia en la que la sociedad reclamaba la recomposición de la situación política, social y económica. En este marco, la política exterior de la nueva gestión fue pensada para aportar soluciones a algunos de estos problemas domésticos (Busso 2015).

En su discurso de asunción como presidente de la república en el año 2003, Néstor Kirchner sostuvo la necesidad de insertar nuevamente a la Argentina en el mundo y al mismo tiempo remarcó el compromiso de devolverle la soberanía a la Nación. En este marco, el propio presidente destacaba “la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales”. De la misma manera, el presidente argumentó “no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen” (Kirchner 2003).

La política del kirchnerismo en sus primeros tiempos remarcó la centralidad del Estado como principal agente no solo en el desarrollo económico sino también en la reinserción en la globalización (Busso 2015). Este doble compromiso tanto con la reinserción internacional como con la autonomía que detentaba la Argentina fueron los ejes declarados de la política exterior en este periodo.

### *Relación con Estados Unidos*

La relación con Estados Unidos pasó por etapas diferenciadas. Los primeros tiempos de la relación estuvieron definidos por el apoyo que propició Washington en la renegociación de la deuda. Antes de cumplir dos meses de gestión Néstor Kirchner y George Bush tuvieron su primer encuentro protocolar en Washington. Como lo establecen Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2004), se trató de una visita de conocimiento mutuo, donde la cuestión de la deuda argentina dominó las conversaciones. La visita confirmó el interés del ejecutivo estadounidense en respaldar las negociaciones de la Argentina en los organismos multilaterales de crédito. Los autores remarcan además que el presidente argentino podía no compartir las decisiones de la administración de Bush pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin el apoyo del

norte en estos organismos. Por lo que concluyen, “una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush” (Russell y Tokatlian 2004: 22).

En este contexto, el apoyo de Washington fue clave durante la renegociación. Después de haber logrado la primera etapa, el gobierno kirchnerista decide profundizar la política de desendeudamiento y, en consecuencia, en 2005 adelanta pagos por 9.810 millones de dólares al FMI con dinero proveniente de las reservas estatales (Busso 2015).

Uno de los objetivos de esta política había sido lograr la salida de la tutela del Fondo Monetario Internacional sobre la política económica del país (Brieger 2009). Esta situación de desendeudamiento y pago al FMI comprendía el desafío más grande de la gestión kirchnerista (Aranda 2004). Sin embargo, la situación tomó un giro diferente a partir de 2005. Luego, esta relación se vio definida por algunas contradicciones en temas que Estados Unidos consideraba relevantes para su agenda como la censura hacia Cuba en materia de derechos humanos o la posición sobre la guerra de Irak (Brieger 2009, Russell y Tokatlian 2004).

Sin embargo, la confrontación directa de Kirchner hacia los Estados Unidos llegaría en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005. Esta se constituía como una oportunidad vital para el país del norte respecto a su posicionamiento en la región. El presidente Bush buscaba rubricar el acuerdo del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). En esta ocasión, la cumbre paralela que buscaba fortalecer el Mercosur con la presencia de Chávez y Kirchner en otra parte de la ciudad fue una señal clara de la oposición argentina hacia Estados Unidos. “El gobierno de Néstor Kirchner fue clave para impedir la concreción del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. En una jugada osada como país organizador, y de manera extraoficial, a través de movimientos sociales aliados, alentó que se desarrollaran manifestaciones callejeras contra el ALCA y fue fundamental para la organización de un acto público en un estadio con miles de personas que llegaron desde distintos puntos del país para repudiar la presencia del presidente de los Estados Unidos” (Brieger 2009: 12-13).

A lo mencionado anteriormente, se sumaron la profundización de los vínculos con Hugo Chávez (lo que se entendía como una alianza político-ideológica más que económica en Estados Unidos) y el triunfo de Evo Morales en 2006, con quien el gobierno mantuvo relaciones cordiales desde el primer momento.

El distanciamiento se hizo patente cuando Washington ejerció un conjunto de medidas que iban en contra de los intereses argentinos. Por un lado, intentó profundizar la búsqueda de acuerdos de libre comercio bilaterales en reacción al rechazo del ALCA. Por el otro, el gobierno de los EE.UU. se abstuvo en distintas votaciones del Banco Interamericano de Desarrollo en propuestas que se relacionaban al otorgamiento de créditos a nuestro país (Busso 2015). Sin embargo, y a pesar de los antecedentes mencionados, la relación se enfrió pero no se cortó ni se tornó en abierta confrontación. El gobierno mantuvo compromisos relevantes para Estados Unidos: continuó apoyando la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el lavado de dinero.

### *Relación con la región*

Néstor Kirchner, desde su discurso de toma de posesión en el Congreso marcó claramente su intención de profundizar la relación de Argentina con la región: “el Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional; nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales, que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional” (Kirchner 2003).

En este sentido, Alejandro Simonoff (2008) destaca que la política exterior de Néstor Kirchner tuvo en su estrategia inicial dos puntos relevantes: la sociedad con Brasil y la integración de la región. Respecto a la relación con Brasil, el autor sostiene que la misma ha mostrado ciertos altibajos: si bien por un lado ha habido apoyos explícitos entre el presidente argentino y Lula Da Silva, como lo sucedido respecto a su reelección presidencial y el señalamiento de Lula, a nivel discursivo, de que la relación que mantiene con la Argentina era la más importante de la región, por otro lado, también hubo varios desencuentros. Ejemplos de este tipo los encarna la voluntad de Brasil de aumentar el número de asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de ONU, el escaso apoyo del gobierno de Brasilia en los organismos financieros internacionales para el pago de la deuda o la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Simonoff 2008).

En este contexto, la Argentina de Néstor Kirchner hizo su gran apuesta: el acercamiento con Hugo Chávez. El gobierno de Venezuela fue el único que

compró bonos de deuda argentinos luego del default del 2001. Si bien las relaciones entre ambos países se habían circunscripto hasta el momento a relaciones de perfil económico-comercial, se fue profundizando el carácter ideológico de las mismas (Corigliano 2007). Hugo Chávez era el único presidente de corriente progresista que ya llevaba unos años en el poder y en este sentido, la llegada de Kirchner y el apoyo que éste propició a su proyecto, acompañó un “giro” ideológico en la región: un poco más adelante vendrían los triunfos electorales de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. El acceso al poder de estos presidentes fortaleció el liderazgo de Hugo Chávez, no solo en el marco ideológico-político sino también económico-comercial; con propuestas de corte económico como la Alternativa Bolivariana para las Américas, Petrocaribe, Petrosur, Telesur, el Banco del Sur, etc. (Brieger 2009).

La relación más tensa en este período fue la que mantuvo con el vecino Uruguay por la conocida cuestión de las “papeleras”. En mayo de 2006 la Argentina demandó a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya por violación del estatuto del Río Uruguay. En tanto, Uruguay recurrió al Tribunal Arbitral del Mercosur para que decida si la Argentina violó los acuerdos de libre circulación dentro del bloque al permitir el bloqueo de pasos. El conflicto se prolongó por varios años y tensó la relación entre Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, rompiendo de este modo una larga tradición de cooperación y entendimiento entre los dos vecinos.

### *Relación con organismos internacionales y regionales*

Con respecto a Naciones Unidas, Argentina tuvo durante este periodo una participación activa en las operaciones de paz de América Latina, entre las que destaca el envío de tropas para construir la paz y democracia en Haití (Simonoff 2005). En relación al rol de la Argentina en el Mercosur, este se constituyó como un espacio de tensión a través del cual Argentina buscaba equilibrar su poder con Brasil: en este sentido, la incorporación de Venezuela y de Bolivia, ambas impulsadas por Argentina, fueron entendidas como contrapeso al poder de Brasil en este organismo (Simonoff 2008). Por otro lado, el impulso a la creación de la UNASUR, del cual Brasil era el motor principal, también aumentó la intención argentina de seguir fortaleciendo el Mercosur con el objetivo de que no sea Brasil quien utilizara este organismo como parte de un proyecto de hegemonía (Giacalone 2007).

### *Relación con otros actores: China, Rusia e Irán*

Durante el primer año de gobierno, Kirchner mantuvo un esquema tradicional de gestión, es decir, orientado hacia los Estados Unidos. Sin embargo, entrado el segundo año de mandato, podría argumentarse que viró su atención hacia el Pacífico, principalmente China (Cardozo 2006).

En cuanto a la política exterior desarrollada por Néstor Kirchner hacia China es menester destacar que Argentina es para China el segundo socio comercial más importante de América Latina. “El país asiático se transformó en uno de los principales compradores de soja (soya), aceites y porotos de soja, de modo tal que Argentina en 2007 llegó a ser el segundo proveedor de productos agroalimentarios de China (11%), detrás de Estados Unidos (20%), seguido en tercer lugar por Brasil (10.37%)” (Crisorio 2008: 237). El volumen de intercambio en el año 2007, declaradas por el embajador chino en Argentina, Zeng Gang, llegaron a 9.902 millones de dólares. Esto implicó un aumento del 73% respecto del año anterior. Para muchos gobernantes latinoamericanos China puede ser considerada en el futuro como el contrapeso o reemplazo de Estados Unidos en la región. A partir de esto, las elevadas expectativas así como especulaciones, sobre las inversiones y cuantías de las mismas (Malamud 2007).

En relación a Rusia, las relaciones con la ex soviética se acentuaron durante este período (Lippi y López 2016). En primer lugar, se firmó el “Protocolo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la Federación de Rusia sobre la vigencia de los acuerdos suscriptos por la República Argentina y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”. A partir de esto, se registraron más visitas tanto de autoridades como de empresarios hacia ambos países de forma recíproca. Es de destacar que: “en octubre de 2006, Jorge Taiana, ministro de Relaciones Exteriores, encabezó una misión multisectorial a Moscú con 35 empresas. Allí se entrevistó con el canciller Serguei Lavrov y también se realizó un seminario para promover negocios entre ambos países. En octubre de 2007, Buenos Aires recibió varias visitas, la del viceministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Serguei Kisliak, la del secretario de Seguridad de la Federación Rusa, Nikolay Patrushev y en diciembre la del canciller ruso Lavrov. Todos ellos se reunieron con el canciller argentino. Asimismo, quedó establecido que la futura presidente Cristina Fernández de Kirchner que asumió el 10 de diciembre de 2007, visitaría la federación” (Crisorio 2008: 230).

Por último, en cuanto a la relación con Irán, estuvo marcada por el caso AMIA. “Los fiscales argentinos han confirmado la responsabilidad directa de la organización terrorista Hezbolá y de altas autoridades iraníes como responsables intelectuales del ataque y pidieron a Interpol la captura de una serie de ex altos dirigentes iraníes, lo que acentuó la tensión entre los dos países” (Malamud y García Encina 2007: 5). Este hecho también derivó en tensiones con Hugo Chávez, aliado de Néstor Kirchner, cuando el embajador de Venezuela en Argentina criticó a la justicia argentina en su petición de detener a varias personalidades iraníes. Aunque esto no fue motivo para debilitar las relaciones entre ambos países latinoamericanos, la cual se encontraba dominada por el peso e importancia de los petrodólares. Sin embargo, “la conflictividad entre Buenos Aires y Teherán quedó patente cuando Néstor Kirchner no asistió a la investidura de Rafael Correa para no encontrarse en Quito con Ahmadineyad<sup>2</sup>” (Malamud y García Encina 2007: 6). Para finalizar, el presidente argentino utilizó una de sus intervenciones en la ONU para solicitarle al Gobierno de Teherán que colabore con la investigación de los atentados.

## **I.2. La política exterior de los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015)**

### *Relación con Estados Unidos*

Cristina Fernández de Kirchner detentó el poder Ejecutivo por dos mandatos consecutivos, 2007 y 2011. En 2007, ganó por un amplio margen y esto podría ser atribuido al suceso económico de la economía durante el periodo anterior. Entre 2003 y 2007, la Argentina logró una serie de factores positivos: crecimiento del PBI de 8,2, aumento del empleo y la producción industrial, superávit fiscal y comercial y la reestructuración de más del 60% de la deuda externa. Estos indicadores positivos provocaron la voluntad tanto del Departamento de Estado y del Tesoro de cooperar con esta nueva administración. Sin embargo, las tensiones comenzaron a crecer con el denominado “*valijagate*” (Russell 2016).

---

<sup>2</sup> Presidente de la República Islámica de Irán desde el 3 de agosto de 2005 hasta el 3 de agosto de 2013, invitado a la toma de posesión.

El ciudadano venezolano-estadounidense Antonini Wilson arribó a la Argentina con una valija con 790.550 dólares, no declarados, los cuales fueron decomisados. El escándalo se dio por la publicación del testimonio de un caso judicial (bajo la jurisdicción de Florida) en relación al espionaje realizado en suelo norteamericano por presuntos agentes de inteligencia de Hugo Chávez en Venezuela. En este caso, se sugirió que el dinero encontrado provenía de Venezuela con el objetivo de financiar la campaña electoral de Cristina. La nueva presidente respondió rápidamente atacando al gobierno entero de Estados Unidos. Por su parte, ambas cámaras del Congreso condenaron al gobierno estadounidense y catalogaron el hecho en sí mismo como una ofensa a la Nación y su presidente. La administración norteamericana quedó impactada ante la magnitud de la ofensa argentina y remarcó que era necesario separar las acciones del FBI y el departamento de justicia de las relaciones bilaterales entre los países. Por último, ambos lados aceptaron que había sido un malentendido. Sin embargo, esto marcó el inicio de las tensiones y a partir de aquí hasta el fin del gobierno de Bush la relación bilateral fue solo superficial y esporádica (Russell 2016).

No obstante, a finales del año 2012, se produjo un intento de reanudar y reencauzar la relación. Esto respondió tanto a motivos externos como internos: externamente, el estancamiento de la concertación política en la región como consecuencia de la falta de liderazgos fuertes por el fallecimiento de Néstor Kirchner primero y Hugo Chávez pocos años después y, por otro lado, la finalización del mandato de Lula. En el ámbito interno, los indicadores de la economía insatisfactorios, el incremento de la inflación, las altas erogaciones vinculadas a la importación de energía, así como la fuga de capitales allanaron el camino para que se produjera el acuerdo alcanzado entre Buenos Aires y Washington con respecto a Chevron; el mismo implicó una apertura a la inversión económica como así también un gran impacto político<sup>3</sup> (Busso 2014).

A pesar de estos avances, después de este episodio se produce nuevamente un cortocircuito: “la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de no acceder a la solicitud argentina de tomar el caso donde los “fondos buitres” demandan el pago total de la deuda. El posicionamiento del gobier-

---

<sup>3</sup> El gobierno, a través del CEO de YPF, negoció a finales de 2012 un acuerdo con la multinacional americana Chevron para la explotación de una superficie de 20 km sobre un total de 395 que ocupa el yacimiento de Vaca Muerta, por un monto de 1240 millones de dólares. Fue ratificado por el Congreso de la Provincia de Neuquén en 2013.

no de Estados Unidos frente a la causa que enfrenta a la Argentina con los fondos buitres, fue dual. Al principio Washington materializó su apoyo a través de un escrito presentado por el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado ante la corte de apelaciones de Nueva York pidiendo una revisión total del fallo. Sin embargo, este apoyo no se ejecutó en la instancia máxima, en la Corte Suprema de Justicia” (Busso 2014: 4). Como consecuencia, la relación bilateral entró en un nuevo período de diferencias y confrontación.

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

El discurso de Cristina se caracterizó por la distancia y la crítica a los Estados Unidos en el 2014 lanzó una de sus más fuertes frases: la presidente Cristina Kirchner “extremó ayer sus críticas a los Estados Unidos y elevó así la escalada de tensión con la administración de Barack Obama, a la que responsabilizó de un eventual atentado contra su persona. “Si me pasa algo que nadie mire hacia el Oriente, miren hacia el norte”, lanzó como su última frase en uno de sus discursos más duros tanto contra el gobierno norteamericano como contra el juez Thomas Griesa, al que calificó de “senil” después de haber declarado al país en desacato<sup>4</sup>”.

En una cumbre de 2015 señalaba: “resulta ridículo que cualquier país de la región represente una amenaza para Estados Unidos”, sostuvo Cristina al referirse a la decisión de EE.UU. de calificar a Venezuela como una amenaza a la seguridad nacional. En este sentido dijo que “es una pena que esta cumbre se vea ensombrecida por esa decisión” y pidió que el resto de los países participantes analicen la cuestión. “Se vuelve de cualquier lugar menos del ridículo y es verdaderamente ridículo considerarnos una amenaza”, indicó la

<sup>4</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1731800-graves-acusaciones-de-cristina-contralos-estados-unidos>.

mandataria en un auditorio en el que Obama se levantó del auditorio antes de que comience el discurso de la presidente<sup>5</sup>. Sobre el final de su mandato, “Obama dio su diagnóstico sobre las presidencias de Cristina Kirchner y los vínculos entre su país y la Argentina. ‘A la presidente (Cristina) Fernández yo la veía a menudo en los eventos del G20 o similares. Teníamos una relación cordial, pero en lo que respecta a sus políticas, sus políticas de gobierno eran siempre antiestadounidenses. Creo que ella recurría a una retórica que data probablemente de los años 60 y 70 y no a la actualidad’, disparó Obama”<sup>6</sup>.

### *Relación con la región*

Siguiendo a Busso (2015) es menester destacar que Cristina Fernández le otorgó a la región un lugar central y dinámico. El foco de esta política se centró en algunos elementos específicos: la defensa de la democracia, la resolución de conflictos interregionales, el fomento de la integración y la defensa de políticas activas aplicadas por algunos gobiernos sudamericanos ante la crisis mundial de 2008.

En su discurso de asunción en el año 2007, Cristina Fernández, destacó la importancia de la región con las siguientes palabras: “en el salón blanco de la Casa de Gobierno tuve la fotografía que creo que es la fotografía de nuestra historia, de nuestros orígenes, de nuestros intereses. Allí, el presidente del Brasil que hoy nos acompaña, el presidente de Ecuador, el presidente de Paraguay, el presidente de Bolivia, el presidente de Venezuela junto a nuestro presidente, firmaban el acta fundacional de lo que espero sea un instrumento para la transformación económica y social de nuestros pueblos. Esta es nuestra casa, la América Latina que también tiene nombre de mujer y que no significa que nos neguemos al mundo, el Mercosur, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América Latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano” (Fernández 2007).

Esta etapa de integración latinoamericana, que había sido impulsada sobre todo por Chávez y fuertemente apoyada por Néstor Kirchner, fue exitosa

---

<sup>5</sup> <https://www.cronista.com/economiapolitica/En-un-duro-discurso-contra-EE.UU.-Cristina-cargo-contra-Obama-y-hablo-de-golpe-suave-20150411-0001.html>.

<sup>6</sup> [https://www.clarin.com/politica/elogios-critica-relacion-Obama-Cristina\\_0\\_4yLINpiTl.html](https://www.clarin.com/politica/elogios-critica-relacion-Obama-Cristina_0_4yLINpiTl.html).

en cierto sentido porque logró consolidar las alianzas entre los gobiernos de similar tinte ideológico. Respecto a Venezuela, el gobierno de Cristina (al igual que su antecesor) encontró en el país bolivariano un compañero “fiel”: fue el único comprador de bonos post-default y también uno de los pocos dispuestos a invertir en petróleo y lácteos en el mercado argentino (Corigliano 2011). En relación con Brasil, el autor afirma que lo más destacable es que Argentina no logró durante este período revertir el proceso de estancamiento del Mercosur. Esta situación se encontraba demostrada con las restricciones arancelarias que Brasil tenía para con productos argentinos. Como respuesta y ante la fuerte apreciación del Real y el superávit comercial favorable de Brasil, el gobierno de Cristina Fernández también impuso medidas arancelarias defensivas al mercado del país (Corigliano 2011).

En cuanto a Chile y Uruguay, Corigliano destaca que Fernández quiso revertir la tensa situación heredada del mandato de su marido. En primer lugar, con Chile por las restricciones que éste imponía a la Argentina para la exportación de gas y con Uruguay por el conflicto de las papeleras. Ante esto, con su par chilena, Michelle Bachelet, firmaron el tratado de Maipú en el 2009, en donde se comprometían de forma bilateral a relanzar las relaciones mediante obras de conectividad fronteriza binacionales y políticas migratorias y aduaneras más flexibles. Por el otro lado, con su par uruguayo José Mujica, se reunieron en julio de 2010 para buscar una solución negociada al conflicto de las papeleras, y acordaron también en febrero de 2011 la construcción de una planta re-gasificadora (Corigliano 2011).

A pesar de los esfuerzos de integración latinoamericana, esta fue enfrentando nuevos desafíos a partir de 2013 cuando los gobiernos progresistas empezaron a mostrar el desgaste político natural después de años en el poder y los síntomas de recesión económica. Sumado a esto, las muertes de Chávez y Kirchner junto con el reemplazo de Lula por Rousseff constituyeron factores que fueron resquebrajando la unidad latinoamericana (Busso 2015).

### *Relación con organismos internacionales y regionales*

El Mercosur fue el organismo más importante durante la etapa de Cristina. El bloque era percibido como el espacio propicio para ampliar mercados comerciales como así también un marco favorable para negociaciones con terceros (Zelicovich 2011). Otros organismos que tomaron protagonismo fueron

la UNASUR y la OEA. En el primero, Argentina ofició de mediadora en el conflicto entre Colombia y Venezuela por la colaboración de Estados Unidos a Colombia en la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico. En el segundo, Argentina utilizó los espacios de la OEA para pronunciarse sobre la situación de Honduras “el golpe de Estado contra el presidente Zelaya fue el dato político del año 2009, en su rol de equilibrador el gobierno argentino repudió completa y totalmente el acto sedicioso, en dichos del canciller Taiana y, además, a través del consejo permanente de la OEA, junto con todos los países americanos, se exigió la restitución del depuesto primer mandatario” (Simonoff 2013: 155).

Por último, en cada presentación en la ONU, la presidente hizo foco en la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas y el reclamo a Irán por el atentado a la AMIA. Destacando que la Argentina tiene un enclave colonial y solicitando al Reino Unido de tratar el tema. Por otro lado, en su primer mandato, repitió el pedido del presidente Néstor Kirchner ante los atentados sufridos por la república: “a la República Islámica del Irán que acceda a la extradición de funcionarios de ese país que la justicia argentina reclamaba para poder investigar acabadamente y deslindar responsabilidades en materia de este grave atentado” (Fernández 2009).

### *Relación con otros actores: Rusia, China, Irán*

En diciembre de 2008 la presidente visitó a su par en Rusia junto a una comitiva conformada tanto por ministros como por hombres de negocios. En este encuentro se confirmaron los lineamientos principales de cooperación bilateral en materia de energía, desarrollo de infraestructura y el establecimiento de relaciones interbancarias. Se debe destacar que entre los acuerdos sellados se encuentra un memorando de mutua comprensión entre el gigante petrolero ruso LUKOIL y las empresas argentinas Enarsa y Pobater, este acuerdo contiene la posibilidad de venta de suministros de productos petrolíferos a Argentina. Además de los acuerdos comerciales, el jefe de Estado ruso Medvédev, manifestó la necesidad de crear empresas de forma conjunta. En octubre de 2010, se cumplieron 125 años del establecimiento de relaciones diplomáticas ruso-argentinas, el cual se selló con la visita de Medvédev a la Argentina en abril de ese mismo año. En dicho encuentro se afianzaron los vínculos bilaterales y fortalecieron la voluntad de continuar negocios y buenas relaciones (Yaikovlev 2010).

En cuanto a la relación con China, el gobierno de Cristina profundizó el acercamiento, el factor crucial fue la poderosa demanda de soja por parte del país asiático. Ambos gobiernos firmaron un acuerdo swap de monedas entre los bancos centrales (Corigliano 2011). Es menester tener en cuenta y repetir que “el país asiático se transformó en uno de los principales compradores de soja (soya), aceites y porotos de soja, de modo tal que Argentina en 2007 llegó a ser el segundo proveedor de productos agroalimentarios de China (11%), detrás de Estados Unidos (20%), seguido en tercer lugar por Brasil (10,37%)”<sup>7</sup> (Crisorio 2008: 237). Además, como señala Oviedo (2016) “Cristina Fernández de Kirchner profundizó la relación política con China constreñida por el parcial aislamiento de la comunidad internacional” (Oviedo 2016: 12).

Por último, en referencia a la relación del gobierno argentino con Irán, en el año 2013 ambos gobiernos firmaron un memorándum de entendimiento sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires, el 18 de julio de 1994. Cristina Fernández consideró este acuerdo como un avance para la causa. Son nueve los puntos establecidos en el mismo, incluyendo la creación de una comisión de la verdad compuesta por juristas internacionales (Infojus 2015). El memorándum nunca entró en vigencia. Las dos principales entidades judías argentinas, la Asociación Mutual Israelita Argentina —AMIA— y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas —DAIA—, expresaron su negativa al acuerdo por considerarlo “inconstitucional, contrario a las leyes argentinas, una declinación de la soberanía nacional y un retroceso en la investigación judicial” (*La Voz* 2013<sup>8</sup>). Como consecuencia de este acuerdo, en enero de 2015 el fiscal Alberto Nisman denunció ante el juzgado del juez Lijo —quien lleva la causa conocida como AMIA II, el encubrimiento— a Cristina Fernández de Kirchner por decidir, negociar y organizar la impunidad de los prófugos iraníes en la causa AMIA con el propósito de fabricar la inocencia de Irán y pidió su indagatoria (*The Guardian* 2015<sup>9</sup>). Nisman murió por causas que aún no se esclarecen el 18 de enero de 2015.

<sup>7</sup> Las exportaciones argentinas también están compuestas por otros artículos como aceites de girasol, cueros, maní crudo, minerales de cobre y sus concentrados, excluido sulfuros, maderas y derivados, vinos, excluidos espumosos, mostos de uva con fermentación cortada para añadido de alcohol, aceites crudos de petróleo, tubos sin costura, aceros aleados sin revestir, para entubación o producción de pozos de petróleo o gas.

<sup>8</sup> <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/amia-daia-rechazaron-acuerdo-argentina-con-iran>.

<sup>9</sup> <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/14/argentina-cristina-fernandez-de-kirchner-jewish-community-centre-bombing>.

## **Conclusiones**

Los gobiernos kirchneristas tuvieron como ejes rectores dos características fundamentales: consolidar un modelo de desarrollo industrialista y una política exterior autónoma y pro-latinoamericana. Sin embargo, varias circunstancias durante ambos mandatos funcionaron como obstáculos a estos objetivos y sobre todo la mayor incidencia de la política interna sobre la externa con necesidades a corto plazo, funcionaron como catalizadoras, muchas veces, de la frustración de estos objetivos.

Podemos decir que el período en el que Néstor Kirchner estuvo al frente de la política exterior argentina se definió por una fuerte presencia del presidente en su diseño y ejecución, por una marcada tendencia a recuperar la retórica de la dignidad y la defensa de los intereses nacionales y por una fuerte crítica a actores internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el sector financiero transnacional, entre otros. De manera general, Busso (2015) argumenta que se pueden definir dos etapas principales: la primera desde 2003 a 2005 estuvo marcada por la renegociación de la deuda y la segunda, a partir de 2005, por una jerarquización de los lazos con la región, un enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos y un intento de diversificación de las relaciones.

Por su parte, Cristina asumió en gran medida la agenda marcada por su marido, sobre todo en lo que respecta al valor de los vínculos con América Latina y al distanciamiento de los Estados Unidos a través de varias circunstancias y medidas ya mencionadas. Sin embargo, Busso (2015) afirma que una característica destacable de la gestión cristinista fue el traslado de la política de confrontación desde actores internacionales hacia otros del ámbito interno. De este modo, la polarización de la sociedad provocó una situación en la que aproximadamente la mitad de la población la tildó de aislacionista y de generar alianzas y vínculos con vecinos no deseados como Venezuela, Rusia o incluso Irán. Ambas gestiones se caracterizaron por una preferencia por América Latina, un distanciamiento hacia Estados Unidos y un discurso autonomista ligado al modelo de desarrollo económico. En este marco, la confrontación con actores políticos e internacionales defensores de ideas neoliberales fue relevante y también marcó un elemento de ambas gestiones (Busso 2015).

Coincidimos con Russell y Tokatlian cuando indican que “en el balance global, la política exterior no estuvo a la altura de sus promesas. Esta incon-

gruencia, que se acentuó durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, impidió que el kirchnerismo pudiera establecer un nuevo paradigma de política exterior que lo trascendiera. Primó la táctica sobre la estrategia; las necesidades domésticas de corto plazo siguieron dominando a las consideraciones de largo plazo, aun cuando Argentina ya se había recuperado de la crisis. Asimismo, las relaciones distantes y frías con Estados Unidos y la Unión Europea, 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” (Russell y Tokatlian 2016: en línea). En el cierre de esta etapa, podemos decir que el acercamiento ideológico al eje bolivariano actuó en detrimento de oportunidades frustradas que consolidarán un modelo pragmático de inserción internacional. Con poca conciencia sobre los costos de largo plazo, la Argentina fue cerrándose sobre un círculo cada vez más pequeño de amigos o aliados, desconsiderando incluso, el cumplimiento de las obligaciones comprometidas.

## II. El gobierno de Cambiemos

En el tiempo que lleva la gestión del Pro y Cambiemos quedó en evidencia el giro pragmático que tomaron las relaciones exteriores del país. Desde su asunción, el presidente Macri se propuso reinsertar a la Argentina en el mundo y en la persecución de ese objetivo ha trabajado la canciller Malcorra primero y su sucesor.

Desde la campaña, el equipo de Mauricio Macri declaraba en unanimidad que el objetivo primordial de la nueva gestión sería volver a “abrirse al mundo”. Desde la asunción del nuevo presidente en diciembre de 2015 se retomaron algunas relaciones y se dejaron de lado otras, donde una de las figuras principales en las negociaciones fue la ex canciller Susana Malcorra, que dejaría su puesto por motivos personales con varios logros en su haber. La recomposición de los lazos políticos con los países occidentales fue un objetivo en el que el gobierno avanzó paso a paso. En este rumbo, es clara la intención de balancear las relaciones exteriores del país, diversificando, abriendo la agenda internacional, estableciendo contacto con los gobernantes de países europeos como Hollande, Merkel, Trudeau, Cameron y

May, Renzi, un acercamiento a Estados Unidos y a los países de la cuenca del Pacífico.

Para cumplir con lo expresado anteriormente, la canciller Malcorra estableció 10 ejes de gestión que se debían llevar adelante<sup>10</sup>:

1. Volver a nuestro rol histórico de estar presentes en todos los foros y tener relación con todos. Es importante mantener nuestro rol de puente de construcción y solución de problemas, con un diálogo maduro y sin dejar a nadie afuera de nuestro tablero.
2. Tener una medida exacta de cuáles son nuestras capacidades y determinar dónde podemos efectivamente jugar un rol muy activo y positivo desde lo bilateral, salvo aquellos lugares en los que haya alguna ruptura de democracia y [con los] que queramos tener distancia.
3. Tratar de plasmar nuestra presencia en la ONU, la OEA, el Mercosur, la Unasur, la Celac, estableciendo una política de integración y apertura.
4. La prioridad es la eliminación de la pobreza, porque el área de comercio e inversión es sobre la cual podemos conseguir oportunidades de empleos sustentables: producción, agroindustria.
5. Narcotráfico: plasmar acuerdos con países limítrofes y aquellos que nos puedan ayudar con tecnología, información y capacitación, y [también con] organismos multilaterales como Naciones Unidas.
6. Maximizar las oportunidades del deporte, la cultura y el turismo.
7. Construir una relación inteligente y madura con EE.UU. Pensarse como país no teniendo una relación con la primera potencia del mundo es una oportunidad perdida. Pero de ahí a entregarse incondicionalmente es algo que no debemos ni podemos hacer. Tenemos que encontrar una serie de temas de agenda común, acordando que hay temas en los cuales no nos vamos a entender.
8. Avanzar en la agenda [con Gran Bretaña] sobre el tema Malvinas. Hay que encontrar esquemas mutuamente avanzables para las partes.
9. Atraer flujos de inversión. Argentina se presenta como una opción que puede atraer inversión en medio de un prólogo de crisis.
10. [Impulsar] la gestión de un Estado inteligente para la gente, pero no necesariamente hacedor de todo.

---

<sup>10</sup> Los 10 ejes de la política exterior argentina, según Susana Malcorra, diario *La Nación*, 18/02/16.

## *Relaciones con Estados Unidos*

Una de las prioridades de Mauricio Macri fue reconstruir el vínculo con los Estados Unidos, ya que en los últimos años de la gestión cristinista su discurso se había vuelto más antiestadounidense. La visita del ex presidente Obama, en los inicios de la gestión de Cambiemos, significó un símbolo para ambos estados. Para Obama, culminaba una ronda de visitas de estados intentando forjar su legado como presidente de los Estados Unidos y ser recordado como aquel que visitó Cuba y otros estados del cono sur que no eran precisamente sus amigos. Como expresa Zapata esta visita de Obama “es para muchos, la elección que el gigante del norte hace de su nuevo referente regional. Para otros, la pendular decisión norteamericana de mostrarse más cercano y benevolente con Latinoamérica en sus últimos meses de gestión” (Zapata 2016: 2).

Para Cambiemos era la demostración de que la nueva política estaba llegado con el apoyo de uno de los mayores líderes mundiales. La de Obama fue la primera visita de un mandatario estadounidense desde la que realizó en 2005 George W. Bush, cuando estuvo 36 horas en Mar del Plata para defender su iniciativa de libre comercio para América (Alca). En un comunicado la Casa Blanca expresaba que en Buenos Aires, el presidente y la primera dama se reunirán con el nuevo presidente argentino, Mauricio Macri, para abordar la agenda de reformas de Macri y reconocer su aporte a la defensa de los derechos humanos en la región. El parte agregaba que la visita tenía el objetivo de iniciar “una nueva era” en las relaciones bilaterales, a través de la intensificación del esfuerzo para aumentar la cooperación entre ambos gobiernos en distintas áreas, incluyendo comercio e inversión, energías renovables y cambio climático. Han pasado casi dos décadas desde la última visita para una reunión bilateral de un presidente de los Estados Unidos a la Argentina, el tercer país de América Latina, detrás de las economías de Brasil y México. El reporte aludía así a la reunión que, en octubre de 1997, mantuvieron los entonces jefes de Estado Carlos Menem y Bill Clinton. Corigliano ha señalado que “From the new Argentine’s government outlook, Obama’s visit can open a window of opportunity to capitalize on the favorable international expectations that generated the change of government in Argentina and the initial steps taken by the Macri administration: the reported end of the tax on export and the agreement with the holdouts. Obama’s trip to Argentina can be an additional good sign for foreign entrepreneurs and other actors linked to the international capital that see,

with cautious optimism, the economic measures taken by the new Argentine government” (Corigliano 2016: en línea).

Días antes de la confirmación de la visita, al exponer ante la comisión de acuerdos del Senado, el entonces propuesto embajador argentino en Washington, Martín Lousteau, aseguraba que las relaciones con Estados Unidos no deben ser “ni carnales ni de enojo” sino “maduras”, que le permitan aprovechar a la Argentina las oportunidades de negocios con la potencia mundial. En sus palabras: “Con respecto a la caracterización de idas y vueltas en la relación bilateral yo dije que necesitamos tener relaciones maduras. No hay dos personas ni dos naciones que estén en perfecta armonía. Pero es importante que seamos previsibles en dónde vamos a estar en falta de armonía y cómo se puede corregir y cómo eso puede evitar que escale hasta convertirse en un conflicto. Desacuerdos vamos a tener siempre, la directiva del presidente es que ese tiene que ser el tono de las relaciones bilaterales. Ni las carnales, ni las de enojo. Un tono maduro en el que la Argentina tenga claro cuál es su rumbo, cuál es su soberanía y cuáles son sus intereses. Esto es particularmente importante porque, a pesar de que en nuestro ánimo nacionalista y en nuestro espíritu soberano a veces hacemos caso omiso de esto, es una relación desigual de fuerzas, es una relación asimétrica. Entonces, al menos que uno tenga muy claro cuáles son sus objetivos, eso hace que un pequeño gesto del otro lado tenga una magnitud muy importante y que después todo eso lo cargue a uno con un esfuerzo muy importante del lado de uno para compensar eso en la negociación bilateral. Ese es el tenor que el presidente quiere para las relaciones bilaterales<sup>11</sup>”.

Esta visita marcó el nuevo rumbo de la política exterior encabezada por Susana Malcorra, pero en hechos objetivos no marcó un diferencial ya que el presidente Obama, quien se encontraba finalizando su segundo mandato, no podía comprometerse a una nueva relación con nuestro país, aunque quedaron varios acuerdos a largo plazo firmados, principalmente en lo que refiere a la defensa y protección de derechos humanos<sup>12</sup>. Tal como señalaba Federico Merke: “Macri va a acercarse a Argentina más a Estados Unidos. No hemos tenido una buena relación con Barack Obama. Será clave la designación del embajador en Washington. Va a querer balancear la cancha, que últimamente estaba muy volcada hacia China y Rusia. No va a abandonar a

---

<sup>11</sup> Versión taquigráfica, Honorable Cámara de Senadores, 16 de febrero de 2016.

<sup>12</sup> <http://www.lavoz.com.ar/politica/macri-y-obama-abriran-una-nueva-relacion-bilateral>.

China ni a Rusia. Probablemente sea menos ideológico y no hable, por ejemplo, de amistad con Vladimir Putin. Pero China y Rusia van a construir centrales nucleares en Argentina y allí hay un negocio multimillonario y muchos actores domésticos muy interesados. Con Brasil, la relación va a mantenerse. Macri es de la idea de que el Mercosur está estancado y hay que relanzarlo. Mencionó dos temas en particular. Uno es la negociación con la UE y, un poco más lejos, la relación con la Alianza del Pacífico. Hay que estar expectantes con la negociación con la UE, que ya estaba bastante acordada por Brasil, Paraguay y Uruguay. Ya tenían su oferta arancelaria hecha, que rondaba el 90% pero el país se oponía y Cristina Kirchner no quería firmarlo. Hay que ver qué actitud toma Macri. Si se sube a esta negociación y vamos hacia un acuerdo con la UE sería el futuro del pasado pues es un tema que se empezó a hablar en los 90. La región le dijo no al ALCA y ahora podría decirle que sí a la UE. No veo que sea un acuerdo mucho menos perjudicial que con EE.UU. Hay sectores domésticos que no lo quieren y no hay grandes incentivos para hacerlo. La intención era meter agroindustria y carne en ese mercado, pero ese rol ya lo está jugando China. Ni siquiera llegamos con la cuota Hilton a la UE. El error de Macri sería confundir políticas comerciales con señales domésticas” (Merke 2015: en línea).

Macri, durante la visita de Obama, comentaba sus deseos de generar oportunidades y lazos inteligentes con el vecino del norte y no un sentimiento de aprovechamiento o sometimiento; un discurso bien tomado por Obama que intentó, al menos desde lo discursivo, mantener un trato de igual a igual con todos los estados de la región, incluyendo a nuestro país.

Antes de asumir la presidencia, Trump ya marcaba como serían las relaciones con Argentina; donde prometía que serían mejores relaciones bilaterales y mantuvo con Macri una conversación telefónica que, según Malcorra, fue entre “dos viejos amigos”.

Esta expresión utilizada por la ex canciller puede ser leída como la tranquilidad y la fluidez con la que pueden hablar dos hombres que proceden del mismo mundo, el de los negocios. Ambos, se conocieron tiempo atrás, cuando todavía Mauricio Macri trabajaba con su padre y concretaron algunos negocios inmobiliarios, por lo que su relación data de tiempo atrás<sup>13</sup>. Esta relación entre dos hombres de negocios se terminó de asentar con la

<sup>13</sup> <https://panampost.com/raquel-garcia/2016/11/15/trump-promises-argentinas-macri-the-best-bilateral-relationship-ever/>.

visita que Macri realizó a la Casa Blanca unos meses después de que Trump asumiera la presidencia, siendo el primer antecedente el contacto telefónico entre ambos mediado por Malcorra.

Otro político que entra a formar parte de la nueva relación bilateral entre los países es Mike Pence, vicepresidente de los Estados Unidos que se encuentra particularmente preocupado por generar puestos de trabajo en ambos países, por lo que primero realizó varias comunicaciones telefónicas con la Casa Rosada. Los dos líderes coincidieron en que los Estados Unidos y la Argentina deben redoblar sus esfuerzos para mejorar la creación de empleo y el crecimiento económico, resumía el escrito difundido por las autoridades en Washington. En la charla, el número dos de Trump también celebró la decisión argentina de convertirse en sede de la cumbre del G-20 que se realizará en 2018, al considerar que esto “proporcionará una oportunidad clave para mejorar el papel de Argentina en la economía global”.

Al igual que la conversación telefónica anterior, esta comunicación terminó en una visita de Estado, llegando Pence a la Argentina para profundizar algunos temas de la agenda entre estados en agosto de 2017. La visita del vicepresidente Mike Pence, acompañado por una importante delegación de empresarios, es otra señal que indica la continuidad del acercamiento entre ambos países, que en principio dejó como saldo el compromiso de Pence de que los EE.UU. apoyarán a la Argentina para ingresar en la OCDE y otros avances en el intercambio comercial. Analizando las relaciones bilaterales hasta este punto se puede decir que la administración Cambiemos ha logrado sortear de forma favorable el cambio de administración de los Estados Unidos y ha modificado el discurso fuertemente ideológico de su antecesora.

### *Relaciones con la región*

Bajo los lineamientos de pragmatismo y desideologización que marcaba Malcorra desde la Cancillería, la Argentina no solo intentó hasta este punto recobrar contacto con las principales potencias occidentales sino también con sus vecinos de la región y particularmente retomar el proyecto del Mercosur. “En la Cumbre de Davos, Macri ratificó su intención de que la Argentina establezca ‘relaciones inteligentes y pragmáticas con el resto del mundo’, dando un giro en las relaciones exteriores del país con respecto al gobierno anterior que se había alejado de esos círculos de poder interna-

cionales y había optado por alianzas con otros países, como Venezuela, China, Rusia e Irán” (Mastropiero 2016: 18). Mauricio Macri transita hasta el día de hoy su mandato con un Brasil muy inestable, por lo que la comunidad internacional pone a la Argentina como líder de la región frente a los problemas políticos y económicos por los que pasa Brasil. Frente a esta posición casi no voluntaria, Argentina intenta pegarse a Brasil y mirarlo como un aliado y no como competencia, en donde ambos estados reconocen las debilidades internas e intentan, a través del Mercosur realizar alianzas de bloque con la Unión Europea. El encuentro entre los presidentes Macri y Temer, ha permitido la visión conjunta de consolidar el Mercosur y que ambos gobiernos consideren necesario dejar atrás los tiempos de congelamiento y avanzar hacia una agenda común de trabajo (Mastropiero 2016).

Por otra parte, la administración de Cambiemos activó las relaciones con Chile, Colombia y Perú, alejándose del eje bolivariano y oponiéndose claramente al régimen de Maduro en Venezuela. En el marco del Foro Económico Mundial, Macri y su par colombiano aprovecharon el momento para “estrechar una relación positiva y constructiva hacia el futuro, principalmente en cuestiones vinculadas a la asistencia agropecuaria, que Argentina puede brindar a Colombia y otros aspectos de la asistencia argentina en cuestiones vinculadas al sistema de Naciones Unidas y al proceso de paz”<sup>14</sup>. Además, Colombia agradeció que la Argentina enviara veedores en el proceso de desarme por el que está pasando el país.

Más alejados ideológicamente, Evo Morales y Rafael Correa expresaron sus felicitaciones al saber que Macri era el nuevo presidente de la Argentina y manteniendo sus discursos de una Latinoamérica unida proponían seguir profundizando lazos sin hacer que las rispideces más de tipo personal se entrometieran en las negociaciones entendiendo que es beneficioso para la región mantenerse en buenos tratos.

La situación de Venezuela es, dentro de la agenda de la Argentina para con la región, la cuestión que más ocupa al gobierno de Cambiemos, quien se ha expresado en contra desde la campaña presidencial de 2015. Esta oposición discursiva se materializa en las reiteradas denuncias que realizó la Argentina ante organismos internacionales ya sea en los discursos del presidente y en presentaciones formales; la última demostración de oposición ha sido la impugnación de las elecciones que se llevaron a cabo en Venezuela por la reforma constitucional convocada por Nicolás Maduro.

---

<sup>14</sup> República de Colombia, Presidencia de la Nación, 13/06/16.

### *Relaciones con organismos internacionales y regionales*

En la estructura internacional actual, una de las formas necesarias para “abrirse al mundo” y tomar contacto para realizar negociaciones favorables es claramente a través de los diversos organismos existentes tanto a nivel global como regional, en donde la Argentina tiene presencia y además alejando los fantasmas de enfrentamiento se presenta ante los foros más informales, principalmente económicos en busca de nuevas inversiones y capitales.

El principal organismo regional que ocupa a Cambiemos es el Mercosur, la primera reunión de jefes de los estados miembro en la que participó Macri fue días después de asumir la Presidencia, en Asunción el 21 de diciembre de 2015, donde reforzaba el compromiso argentino para con el bloque y llamaba a reactivar el comercio entre estos países. Además de las cuestiones económicas, el presidente electo exponía sobre dos preocupaciones principales; por un lado, la situación de Venezuela y por el otro el avance del narcotráfico en toda la región. Para ambos problemas planteaba la necesidad de una respuesta conjunta.

Vinculado a la región también, la ex canciller anunciaba que “Hay un claro objetivo del presidente de empezar a trabajar arduamente en una alianza real con los países del Pacífico y unir esas voluntades con las del Mercosur<sup>15</sup>”. Por este gran interés en trabajar con los cuatro países del Pacífico es que Macri propone a la Argentina como Estado observador de la Alianza del Pacífico y así poder vincular a ambos bloques del cono sur. Esta petición fue aprobada y para muchos la salida de Cristina y el impeachment a Dilma permitieron el cambio diplomático.

Para Macri, sumarse al eje Pacífico desde el Mercosur le permite lograr mejores negociaciones comerciales y llegada de capitales, uno de sus principales objetivos para abrirse al mundo. Como señalan Russell y Tokatlian: “en las relaciones con América Latina el gobierno privilegió una política denominada de ‘círculos concéntricos’, partiendo del ámbito más próximo del cono sur, a un espacio cercano en torno a Sudamérica, a un plano más amplio que cubre Latinoamérica y el Caribe. En ese contexto, se buscó manejar con prudencia el lazo con Brasil, país que estaba atravesando una crisis institucional de envergadura con la sustitución presidencial de Dilma Rousseff por Michel

---

<sup>15</sup> <https://www.lanacion.com.ar/1904116-giro-estrategico-macri-busca-un-acercamiento-a-la-alianza-del-pacifico>.

Temer; se elevó la crítica por el estado de los derechos humanos en Venezuela y se acompañó activamente el proceso de paz en Colombia. Asimismo, se siguió respaldando al Mercosur en su dimensión comercial con la intención de forjar acuerdos de libre comercio (por ejemplo, con la Unión Europea), al tiempo que se buscó y logró el estatus de observador en la Alianza del Pacífico, en junio de 2016. En medio de importantes mutaciones políticas en la región y ante la falta de liderazgos de alto perfil, el gobierno evitó sobrereactuar: los desafíos y debilidades de la política y la economía internas concentraron la atención del Ejecutivo” (Russell Tokatlian 2016: en línea).

Por otro lado, la Argentina es un socio muy importante para México en el actual contexto internacional y regional. El comercio bilateral entre ambos países ha crecido exponencialmente en los últimos años, en 2016 superó los dos mil trescientos millones de dólares, mientras que la inversión mexicana en Argentina entre 2005 y 2013 estuvo cercana a los 4 mil millones de dólares. Como destaca un reciente informe del Banco Mundial: “Mejores vecinos: Hacia una renovación de la integración en América Latina”, las exportaciones internas son muy bajas comparadas con otras regiones, lo que abre una nada despreciable ventana de oportunidad para perseguir una “ambiciosa” agenda de integración. Como señala el vicepresidente del BM para América Latina y el Caribe, Jorge Familiar, “una integración intrarregional más robusta nos volverá más competitivos en el escenario mundial” y permitirá ofrecer “una vía para reactivar el crecimiento económico necesario para disminuir la pobreza y promover la prosperidad compartida<sup>16</sup>”. De este modo, mientras que el mundo pareciera encaminarse al proteccionismo; América Latina —a través de Alianza del Pacífico y sus esfuerzos de acercamiento con Mercosur y los signatarios del malogrado TPP—, podría aprovechar esta situación y convertirla en una oportunidad<sup>17</sup>.

### *Relación con otros actores*

Desde diciembre de 2015 la política exterior argentina se caracteriza por no desechar ningún tipo de relación diplomática, multiplicando cada vez

<sup>16</sup> <https://www.efe.com/efe/america/economia/bm-a-latina-necesita-una-mayor-integracion-para-elevar-su-competitividad/20000011-3206734>.

<sup>17</sup> <http://equilibriumglobal.com/entre-las-amenazas-una-oportunidad-trump-mexico-y-america-latina/>.

más los estados con los cuales negociar y considerando que todos sirven a la hora de crear confianza en el país para la llegada de capitales y observando las ventajas que pueden traer diversos tipos de negociaciones en cada uno de ellos.

Tanto en el 2016 como en el corriente año, Macri ha realizado diferentes visitas de Estado que lo llevaron desde el Vaticano hasta Asia, específicamente a Japón y China. También, cada vez más la Argentina se acostumbra a recibir a jefes de Estado que hacen su visita diplomática y dejan la puerta abierta a futuras negociaciones y realizan de forma simbólica un apoyo al país; a través de esta simbología lo que intenta construir la Argentina es una legitimidad internacional y confianza para las inversiones mostrándose como un país estable, que puede reconstruirse a sí mismo y también reconfigurar sus relaciones.

Además de la visita de Obama y de Pence, otras figuras importantes de la Unión Europea pasaron por la Argentina, estamos hablando de Merkel y Renzi, que desplegaron una agenda con el presidente y los ministros atendiendo diferentes cuestiones de la agenda y prometiendo mirar hacia el futuro sin resquemor del pasado que no fue tan amigable. Así lo mostró también la visita del primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu en septiembre de 2017.

Las relaciones bilaterales que más se enfriaron fueron los vínculos con Rusia que habían sido muy intensos durante el mandato de Cristina Kirchner: “a pesar de que se procuró preservar un vínculo pragmático con Moscú, la relación bilateral no ha tenido ni la intensidad ni la cercanía que alcanzó durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En cambio, los vínculos con Beijing se tornaron cada vez más relevantes para Buenos Aires, en la medida que Argentina necesitó resguardar algunos mercados claves para sus exportaciones primarias y lograr financiación para sus programas de obra pública. Cabe destacar que a raíz de la creciente caída de reservas en China el gobierno de Xi Jinping decidió en el último trimestre de 2016 colocar más restricciones a las inversiones el exterior; algo que podría afectar la búsqueda de fondo chinos por parte del gobierno argentino” (Russell y Tokatlian 2016: en línea).

Macri en su visita a China pudo firmar acuerdos por 15 mil millones de dólares entre los que se encuentran inversiones energéticas, financiamiento para la recuperación de los trenes argentinos, un protocolo de seguridad alimenticia y la creación de dos centrales nucleares en el país<sup>18</sup>. Como indica

---

<sup>18</sup> <http://www.infobae.com/politica/2017/05/17/mauricio-macri-firmara-acuerdos-comerciales-con-su-par-chino-xi-jinping/>.

Oviedo “en particular, la política hacia China comenzó con la designación de Diego Guelar como embajador en China y la negociación entre el Banco Central de la República Argentina (BRCA) y el Banco Popular de China para convertir yuanes del *swap* de divisas firmado en 2014 a dólares estadounidenses, con el objeto de afrontar la salida del control de cambio, comúnmente denominado ‘cepo al dólar’, paso importante para el cambio de la orientación económica” (Oviedo 2016: 4). Y agrega el mismo autor “desde la perspectiva oficial china, la agenda política se enmarca sobre el eslogan de la ‘asociación estratégica integral’. En base a la misma, en 2014 y 2015, las partes suscribieron diversos compromisos bilaterales, cuyas ejecuciones afectan al periodo de gobierno de Macri en cuanto a la realización de inversiones en infraestructura; el *swap* de monedas; el plan de acción conjunta 2014-2018 y otros acuerdos que, por la naturaleza totalitaria del régimen chino, transitan el tamiz intergubernamental. La estrategia del gobierno de Macri es darle a China un lugar importante en la apertura multilateral de la política internacional de Argentina. La sola multilateralización de los vínculos externos es una opción superadora a los recientes acuerdos firmados con China. Es decir, expandir la firma de convenios del mismo tenor con otros países permitirá, por un lado, diluir la dependencia y evitar la conflictividad con el gobierno chino (que surgiría en caso de dejarlos de lado) y, por el otro, favorecer la apertura de Argentina al comercio mundial, teniendo eje en las grandes potencias (Estados Unidos, China, India, Japón, Rusia y la Unión Europea) y el plano regional. La participación del presidente en el Foro Económico Mundial de Davos y las visitas del primer ministro de Italia y el presidente de Francia a la Argentina está en línea con esta orientación política” (Oviedo 2016: 11-12).

### Conclusiones

Compartimos la reflexión de Russell y Tokatlian: “la idea del cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la política exterior; 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; así como Menem había puesto el acento en la inmediata posguerra Fría en la necesidad de recuperar la identi-

dad ‘occidental’ del país, Macri postulaba una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento del kirchnerismo, que fueron percibidas como retrovisores que no permiten mirar al futuro. En una entrevista que brindó al *Washington Post*<sup>19</sup> en febrero de 2016, el presidente Macri señaló: ‘Queremos ser parte del siglo XXI. No hay más lugar para el aislamiento. Las únicas personas que fueron afectadas (por el distanciamiento con Estados Unidos) fueron argentinos’. En breve, Macri y su círculo íntimo mostraron una adhesión franca y un singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para una Argentina dispuesta a cambiar de rumbo. Al mismo tiempo, suponían que esta adhesión sería rápidamente recompensada con la llegada de importantes inversiones al país. La novedad de un partido creado en 2005, la retórica del PRO a favor de la ‘nueva política’ y la singular experiencia empresarial y política del propio Macri colocaban al gobierno en este punto en un eje distinto al de expresiones similares en Europa y América Latina que tienden a identificarse con el nacionalismo político y la impugnación de la globalización” (Russell y Tokatlian 2016: en línea).

En términos de Muñoz podemos decir que en la etapa macrista predomina un estilo “civil pragmático” en materia de política exterior, cuyas características más destacadas son “el énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades del poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la política exterior” (Muñoz 1984: 362). Esta etapa subraya la necesidad de reinsertar a la Argentina en el mundo. Sin embargo, esta reinsertación es oportunista, pragmática, reconoce el espacio vacío que ha dejado Brasil en el cono sur y lo asume como una oportunidad.

### **III. Comentarios finales**

Ante todo lo descripto anteriormente podemos establecer que el gobierno de Cambiemos realizó un giro importante en la política exterior argentina: comenzó a observar oportunidades frente a las necesidades de un país que en los últimos años se encontraba más aislado y siendo parte de una

---

<sup>19</sup> <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/12/AR2007121202751.html>.

alianza fuertemente cuestionada, tanto en términos económicos como en términos diplomáticos ya que ponía al país dentro de un grupo enemistado con gran parte del sistema internacional en su conjunto.

La Argentina desde diciembre de 2015 empezó a comprender la necesidad de estar vinculada, tanto con los vecinos más próximos como con las potencias más lejanas, las tradicionales y las nuevas. Es una postura más pragmática y menos ideológica. Presenta al país como una oportunidad y no necesariamente como un referente que defiende la autonomía, es menos discursivo y más práctico.

Con los vecinos del cono sur la Argentina está logrando dejar de lado enemistades discursivas centrándose en planes estratégicos que le permitan, a través del Mercosur y la Alianza del Pacífico, acercarse a las potencias occidentales, principalmente a la Unión Europea.

Uno de los cambios más profundos que ha realizado el gobierno de Cambiemos en comparación con la gestión anterior es el vínculo con los Estados Unidos, pasando de una situación de desafío en donde se rechazaba tanto a nivel mundial como regional su liderazgo y se escuchaba un marcado discurso antinorteamericano. Relaciones maduras que puedan tener ambos estados.

La estrategia llevada a cabo por Malcorra, que no ha sido interrumpida por el nuevo canciller, Jorge Faurie, es poner a la Argentina en un lugar de diálogo con todos los estados del sistema internacional y también con los principales organismos políticos y económicos que lo conforman, sin olvidarse de los grandes líderes y de, a través de la confianza, captar las inversiones necesarias para cumplir las promesas de campaña.

El gran desafío del gobierno de Cambiemos, más que posicionar a la Argentina como un líder regional, es la de poner en práctica de forma constante el diálogo y la negociación pragmática observando las oportunidades que le presenta una comunidad internacional cada vez más compleja y demandante de cooperación entre los distintos estados.

Argentina debe aprender a sostener en el tiempo los acuerdos que realiza y a buscar las mejores oportunidades que permitan su crecimiento, alejándose de los discursos que generen enemistades, cumpliendo los compromisos adoptados y reconociendo los costos que tienen las decisiones inmediatas, aunque los paguen las próximas generaciones.

## Bibliografía

- Aranda, Ramón (2004) “La política exterior argentina: de Menem a Kirchner”, en *Relaciones Internacionales*, N° 27.
- Brieger, Pedro (2009) “La política exterior de la era Kirchner”, en *Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios*, Fundación Friedrich Ebert.
- Busso, Anabella (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, Carlos, y Enrique Peruzzotti (eds.) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- Busso, Anabella (2014) “La sombra de la deuda otra vez oscurece los vínculos entre Buenos Aires y Washington: principales tendencias y hechos”, Instituto de Relaciones Internacionales, julio de 2013 - agosto de 2014.
- Busso, Anabella (2016) “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?”, en *Relaciones Internacionales*, N° 50.
- Calduch Cervera, Rafael (1993) *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Cardozo, Gustavo (2006) “China y Argentina en la política bilateral, 1989-2006”, Observatorio de Política China, igadi.org (consultado el 8/06/2017).
- Chávez García, Carlos (2010) “La inserción Internacional de Sudamérica: la apuesta por Unasur”, FLACSO Ecuador, N° 38.
- Corigliano, Francisco (2016) “Obama in Argentina: The Necessary Restoration of Deteriorated Bilateral Agenda”, en *The Bubble*, 23 de marzo de 2016.
- Corigliano, Francisco (2011) “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”, en *Mural Internacional*, N° 1.
- Corigliano, Francisco (2007) “Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008”, en *Boletín Oficial ISIAE*, octubre.
- Crisorio, Beatriz (2008) “Relaciones bilaterales de Argentina: los casos de la Federación de Rusia y la República Popular China”, en *Anuario de la Integración Caribeña y Latinoamericana*, Redalyc.
- Domínguez, Jorge (2008) “Las relaciones contemporáneas Estados Unidos - América Latina: entre la ideología y el pragmatismo”, en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa.
- Giacalone, Rita (2007) “Identidad e integración regional: el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en IV Simposio de integración.
- Lasagna, Marcelo (1995) “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 111, N° 28.

- Lippi, María y Rodolfo López (2016) “Las relaciones entre Argentina y Rusia: continuidades y cambios”, en VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Buenos Aires.
- Malamud, Carlos (2007) “Los actores extrarregionales en América Latina”, en *Real Instituto Elcano*, N° 50.
- Malamud, Carlos y Carlota García Encina (2007) “Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán”, en *Real Instituto Elcano*, N° 124.
- Mastropiero, Oscar (2016) “La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región”, VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Buenos Aires.
- Merke, Federico (2015) “Macri usará la política exterior para enviar señales domésticas”, en *El Estadista*.
- Muñoz, Heraldo (1984) “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, en Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL.
- Oviedo, Eduardo (2016) “Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri”, 7° Simposio Electrónico Internacional sobre política china, 1-21 de marzo.
- Russell, Roberto (2016) “U.S-Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama”, en Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro, *Contemporary U.S-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, Nueva York, Routledge.
- Russell, Roberto y Juan Tokatlian (2016) “Macri en busca de una nueva estrategia de inserción internacional”, en *Anuario CIDOB*.
- Russell, Roberto y Juan Tokatlian (2004) “Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación. Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina”, en *Agenda Internacional*, N° 2.
- Simonoff, Alejandro (2013) “Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)”, en *Relaciones Internacionales*, N° 44.
- Simonoff, Alejandro (2008) “La política exterior Argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en *Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México: transitando los inicios del SXXI*, Santiago de Chile, RIL editores.
- Simonoff, Alejandro (2005) “Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005)”, en *Relaciones Internacionales*, N° 28.
- Yaikovlev, Petr (2010) “Rusia-Argentina: la etapa actual de las relaciones bilaterales”, en *Iberoamérica*, N° 3.
- Zapata, Victoria (2016) “Informe de política exterior argentina. Área América Latina (organismos regionales). Gestión Macri (diciembre 2015 – marzo 2016)”, en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 50.
- Zelicovich, Juliana (2011) “El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”, en *Relaciones Internacionales*, N° 41.

## Fuentes

- Agencia EFE
- BBC Mundo
- Diario *La Nación*
- Diario *Clarín*
- Diario *El Financiero*
- Fernández, Cristina: Discursos de asunción, 10 de diciembre de 2011 y 10 de diciembre de 2007, discurso de Cristina Kirchner en la ONU, 2009, disponibles en <http://www.cfkargentina.com>.
- Diario *Washington Post*
- Diario *Infobae*
- Infojus (2015) “Punto por punto, qué dice el Memorándum de Entendimiento”, <http://infojusnoticias.gov.ar/nacionales/punto-por-punto-que-dice-el-memorandum-de-entendimiento-8057.html>.
- Kirchner, Néstor: Discurso en la ONU, 2004, en <http://www.cfkargentina.com> y discurso de asunción (25/5/2003), disponible en [www. presidencia.gov. ar](http://www.presidencia.gov.ar).
- Diario *La Voz*
- Diario *Los Andes*
- Diario *The Guardian*

## Resumen

El presente artículo explora las continuidades y cambios respecto a la política exterior ocurridos entre los gobiernos del kirchnerismo (el de Néstor Kirchner y los dos períodos de Cristina Fernández) que recorren los años desde 2003 al 2015, y los primeros tiempos de la gestión de Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri. En base a conceptos de ideología y pragmatismo, recorreremos la política exterior desde el 2003 a la actualidad. Las variables consideradas son: la relación de Argen-

tina con Estados Unidos, la relación con la región, con organismos internacionales y regionales y con otros actores que aparecen en escena. En resumen, el artículo expone que mientras los periodos kirchneristas se caracterizaron por una postura defensora de la autonomía y discursiva y selectiva en sus relaciones, la Argentina con Macri diversificó las mismas desde una postura predominantemente pragmática con el objetivo de insertarse efectivamente en el mundo globalizado.

## **Palabras clave**

Política exterior – kirchnerismo – Cambiemos – pragmatismo – ideología

## **Abstract**

This article explores the continuities and changes in relation to foreign policy that has taken place between the governments of Kirchnerismo (Néstor Kirchner and the two periods of Cristina Fernández), which cover the years from 2003 to 2015, and the early stages of the Cambiemos' administration, headed by Mauricio Macri. Based on concepts of ideology and pragmatism, we will cover foreign policy from 2003 to the present. The variables considered are: Argentina's

relationship with the United States, relations with the region, relations with international and regional organizations, and other actors on the scene. In summary, the article exposes that while kirchneristas periods were characterized by a defensive position of autonomy and highly discursive and selective relations, Argentina with Macri diversified the relations with a predominantly pragmatic position to reach the objective of inserting itself effectively in the globalized world.

## **Key words**

Foreign Policy – Kirchnerism – Cambiemos – Pragmatism – Ideology