

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 14/2022

## **América Latina:**

**dimensiones y retos  
de seguridad**

**anuario**  
**latinoamericano**

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

---

**latin american yearbook**

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

**ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales** es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin, Polonia. Desde el año 2021 la revista aparece solamente en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

#### **DIRECTORA**

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

#### **SECRETARIA DE REDACCIÓN**

Maria Ochab, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

#### **EDITORES ASOCIADOS**

Maria do Socorro Sousa Braga, Universidad Federal de San Carlos, Brasil (partidos políticos, sistemas electorales, política comparada)

Marcos Pablo Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México (seguridad, fuerzas armadas)

Daniel Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-sen, China (relaciones internacionales, geopolítica)

Yanina Welp, Centro de Democracia Albert Hirschman, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Suiza (sistemas políticos, democracia directa)

#### **CONSEJO CIENTÍFICO**

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Andrés Malamud, Universidad de Lisboa, Portugal

Jennifer L. McCoy, Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Universidad Internacional Libre de Estudios Sociales LUISS Guido Carli, Italia

Detlef Nolte, GIGA Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales, Alemania

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Notre Dame, EE.UU.

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidad Estatal Paulista, Brasil

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

#### **DIRECCIÓN**

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS  
Głęboka 45, oficina núm. A.5.61, 20-612 Lublin, Polonia  
e-mail: [anuario.latinoamericano@umcs.edu.pl](mailto:anuario.latinoamericano@umcs.edu.pl)  
[www.anuario-latinoamericano.umcs.pl](http://www.anuario-latinoamericano.umcs.pl)

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 14/2022

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
LUBLIN 2022

**REDACCIÓN LINGÜÍSTICA**

María Ochab – Coordinadora  
Helena Beatriz Xavier Lourenço  
María Luisa Cobo Aguilar

**DISEÑO DE PORTADA**

Krzysztof Rumowski

**DIAGRAMACIÓN**

Agnieszka Muchowska

**ELABORACIÓN DE PORTADA**

Krzysztof Trojnar

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2022

**EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA**

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11  
tel. + 48 81 537 53 04  
[www.wydawnictwo.umcs.eu](http://www.wydawnictwo.umcs.eu)  
e-mail: [sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl](mailto:sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl)  
Distribución: tel./fax +48 81 537 53 02  
Librería virtual: [www.wydawnictwo.umcs.eu](http://www.wydawnictwo.umcs.eu)  
e-mail: [wydawnictwo@umcs.eu](mailto:wydawnictwo@umcs.eu)

## Índice

Editorial .....	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
<b>Dossier</b>	
<b>América Latina: dimensiones y retos de seguridad</b>	
<i>Coordinado por Katarzyna Krzywicka</i>	
Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay .....	13
<i>Sara Mabel Villalba, José Galeano Monti</i>	
Estudio comparativo de muertes relacionadas con el COVID-19, homicidios y contaminación del aire en la región transfronteriza Mexicali-Imperial County (2018–2020) .....	31
<i>Zulia Yanzadig Orozco Reynoso</i>	
Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019).....	53
<i>Gerardo Reyes Guzmán, Abraham Sánchez Ruiz, Perla Esperanza Rostro Hernández</i>	
El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos .....	71
<i>Michał Stelmach</i>	
Ni defensa ni seguridad. El mito de la pesca ilegal china en el Mar Argentino y la implementación de una política interagencial .....	107
<i>Sergio Gabriel Eissa</i>	
Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana .....	135
<i>Federico Lorenc Valcarce, Facundo Solanas</i>	
La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de autonomía y la aceptación del lugar subordinado .....	151
<i>Damián Paikin</i>	

<b>índice</b>	<b>Reseñas e informes</b>	
	Priscila Palacio (2019). Realismo y cambio internacional. Estudio sobre la obra de Robert Gilpin “War and Change” y su contemporaneidad en el siglo XXI. Una mirada a Estados Unidos, China y Rusia. Buenos Aires: Editorial Almaluz . . . . .	169
	<i>Felipe Venegas San Martín</i>	
	Experiencias participativas en el Sur Global ¿Otras democracias posibles? Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida, Leonel Del Prado (Coords.) (2022). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rosario: Universidad Nacional de Rosario . . . . .	171
	<i>Agustín Gabriel Píriz Morales</i>	
	Información para los autores . . . . .	181
	Guidelines for authors . . . . .	183

Casella D. A. (2013). La inmunidad soberana y el embargo de un buque de guerra: El caso del A. R. A. Libertad. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no. 23, pp. 17–51.

Cortes Beltrán, S. (2018). Problemas que plantean las inmunidades de jurisdicción y la ejecución en los casos de deuda soberana a propósito del caso de los fondos buitres contra Argentina. *Revista Chilena de Derecho Internacional Privado*, año IV, no. 4, pp. 79–87.

Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983–2007)*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina.

Duberti, G. D. (2015). Una Argentina litigante. En L. I. García Sigman (Ed.), *¿Cambio o continuidad? 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner* (pp. 335–367). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, no. 5, pp. 171–191. DOI: <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>

Lorenc Valcarce, F. & Solanas, F. (2020). Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI. *Revista Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, no. 16, pp. 29–53.

Müller P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination, *Research Paper No. 21*, Canadian Centre for Management Development, pp. 295–331.

Quermonne, J.-L. (1991). *L'appareil administratif de l'État*. Paris : Le Seuil.

Robins, T. (2015). The Peculiar Case of the ARA Libertad: Provisional Measures and Prejudice to the Arbitral Tribunal's Final Result. *Harvard Negotiation Law Review*. 2015, vol. 20, pp. 265–288.

Simon, H. (1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan.

Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989–2005). *Relaciones Internacionales*, vol. 14, no. 28, pp. 127–158.

Solanas, F. (2016). El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, no. 124, pp. 61–69. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi124.63>

Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 371–398. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>



# La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de autonomía y la aceptación del lugar subordinado

## The Foreign Policy of Contemporary Argentina. Between the Search for Autonomy and the Acceptance of Subordination

*Damián Paikin\**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

✉ paikindamian@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7155-1745>

### RESUMEN

*La política exterior de los países latinoamericanos se debate entre dos posiciones antagónicas. La lógica de la autonomía, por un lado, y la lógica del globalismo benigno, por el otro. Ambas miradas parten de un diagnóstico común, la debilidad de los países de la región. Sin embargo, a partir de allí difieren en su propuesta. Mientras que la primera plantea un escenario confrontativo frente a las potencias, la segunda busca un camino adaptativo. Este “péndulo latinoamericano” que llevará a que las políticas exteriores oscilen según el gobierno, encuentra en la Argentina quizás su mayor radicalidad. En esta clave, el presente trabajo analiza la política exterior de los gobiernos de Mauricio Macri (2015–2019) y de Alberto Fernández (2019–2023) buscando entender en qué medida plasmaron en la práctica sus fundamentos conceptuales.*

**PALABRAS CLAVE:** *política exterior, Argentina, América Latina, autonomía, globalismo.*

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Política Latinoamericana y Economía Política Internacional de dicha universidad y de la Universidad Nacional de Lanús.

## ABSTRACT

*The foreign policy of Latin American countries is debated between two antagonistic positions. The logics of autonomy, on one hand, and the logic of globalism, on the other. Both views are based on a common diagnosis: the weakness of the countries of the region. However, from there they differ in their proposals. While the first presents a confrontational scenario against the powers, the second seeks an adaptive path. This “Latin American pendulum”, resulting in foreign policies oscillating according to the government, is perhaps most radical in Argentina. In this key, the present work analyzes the foreign policy of the governments of Mauricio Macri (2015–2019) and Alberto Fernández (2019–2023), seeking to understand if they put into practice the conceptual ideological foundations that they tried to impose from their actions.*

**KEYWORDS:** *foreign policy, Argentina, Latin America, autonomy, globalism.*

## Introducción

América Latina se incorporó al escenario global desde los años de la independencia en los albores del siglo XIX con una premisa que la perseguirá hasta nuestros días: su lugar subordinado al designio de las potencias globales. Es quizás este rasgo, junto con su forma de inserción con base en la exportación de materias primas, tal como lo expresó en los años 50 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo que unifica a esta región y le provee de su identidad común en el marco de una enorme diversidad de biografías, historias e intereses que surcan la vida de cada uno de los 20 países que conviven en el marco de esta “nación fragmentada”.

Esta percepción de inferioridad, en ocasiones validada por la realidad, autoimpuesta o construida desde el exterior en otras, ha signado la forma en que los países, y sus clases dirigentes, han pensado y desarrollado su relación tanto entre los propios países latinoamericanos, como frente a los actores externos.

Nos referimos aquí a dos lógicas que han organizado la política exterior latinoamericana y, obviamente entonces con sus particularidades, la argentina, a lo largo de su historia. La primera de ellas es la lógica de la autonomía, concepto central en la teoría y práctica de las relaciones internacionales pensadas desde el sur del continente.

Serán, sin dudas, el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig quienes desarrollarán más acabadamente el concepto en los años 70 y 80, buscando construir una teoría de las relaciones internacionales desde la periferia, dando cuenta de esta realidad en un sistema internacional sumamente complejo, inmerso en el mundo bipolar. Así, Jaguaribe relacionará el concepto de autonomía a la idea de “viabilidad nacional”, por un lado, refiriéndose a esta como la capacidad estatal y social de llevar adelante determinadas propuestas, y al de “permisibilidad internacional”, por el otro. Este segundo elemento, que en palabras de Jaguaribe (1973) se define como “la medida en que, dada

la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país dispone de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción” (p. 114), nos vuelve a poner frente a la definición de un sistema internacional profundamente asimétrico y desafiante para los Estados latinoamericanos.

En este marco, entonces, esta noción de autonomía nos habla de la capacidad propia de definir los intereses nacionales y actuar en el escenario internacional de acuerdo con dicha definición. Esta sencilla idea contiene tres conceptos que discurren subterráneamente. El primero, de gran interés, es que no se considera que los países de América Latina no tengan la capacidad de actuar según sus propios intereses, sino que esa definición de prioridades es la que se encuentra intervenida por miradas externas. Esto es importante porque divide el concepto de autonomía del de soberanía, es decir de la lucha por la propia existencia jurídica, política y real del Estado, razón ésta que es, a escala global, en muchas ocasiones el motor de la acción de los pueblos.

De hecho, en la lógica de la autonomía latinoamericana, la soberanía de los Estados es un dato no discutible. Esta situación surge, entre otras cosas, de las exitosas campañas del siglo XIX por la descolonización, particularmente de la corona española, pero se ha sostenido en el tiempo por la ausencia de invasiones a los territorios nacionales (al menos en Sudamérica<sup>1</sup>) durante todo el siglo XX<sup>2</sup>.

El segundo concepto, asociado al primero, es el siguiente. Si las decisiones son tomadas por naciones independientes, tal como hemos planteado, el punto a tratar se encuentra en la capacidad de intervención de actores externos en dichas directivas. Y esto, por el carácter soberano de los Estados, nos lleva a pensar en la existencia al interior de los países de sectores que se benefician con esta lógica dependiente. Son los llamados “dominantes-dominados” en la caracterización de Theotonio Dos Santos (2011) quienes actúan como correa de transmisión interna de esta subordinación nacional a los planteos de las potencias.

En esta línea, Puig definirá entonces cuatro categorías de Estados en virtud de la forma en que sus élites (o fracciones de élites) se vinculen con el sistema internacional, las cuales van desde la idea de dependencia paracolonia, donde no hay proyecto de país propio, hasta la autonomía secesionista. En el medio, surgen las categorías más interesantes, la de dependencia racionalizada (donde las élites aceptan el lugar subordinado) y la de autonomía heterodoxa que pone de manifiesto la capacidad de plantear ámbitos de conflicto y coopera-

---

<sup>1</sup> En Centroamérica la pregunta por la soberanía si ha existido en el siglo XX, tanto en el caso de Cuba, como en las invasiones estadounidenses a Guatemala y Panamá o la intervención en el conflicto nicaragüense.

<sup>2</sup> Quizás una de las pocas excepciones a esto es la ocupación británica a las Islas Malvinas, hecho que, si bien no pone en riesgo la soberanía nacional argentina, afecta su integridad territorial.

ción con las potencias en pos de un proyecto de desarrollo propio que vaya en la dirección de redefinir los marcos de distribución de poder a escala global<sup>3</sup>.

Finalmente, el tercer concepto asociado a la idea de autonomía es que, dada la situación de inferioridad reseñada, la posibilidad de avanzar en la construcción de mayores márgenes de libertad solo es posible en coordinación con los otros países. Por ello, en la mirada de la autonomía, la integración regional, la unidad continental, tiene un valor supremo y es, de hecho, la condición misma de posibilidad de la capacidad de conducir el destino de las naciones.

Es esta razón la que lleva a que en los momentos donde surgen gobiernos progresistas, populares y de izquierda en la región que adscriben a la mirada autonómica, siempre esto venga acompañado por la creación o revitalización de los espacios de integración y unidad regional, como puede haber sido el caso de los años 2000 con la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En definitiva, la mirada de la autonomía es una mirada en principio recelosa del contexto internacional, al que entiende como más amenazante que como proveedor de beneficios por su estructuración asimétrica, aunque esto no la convierte en aislacionista. Se plantea una inserción cuidada, colectiva y confrontativa con los intereses de las potencias, particularmente de los Estados Unidos, el gran actor global y el hegemón continental.

Frente a esto, y en espejo, se ha construido a lo largo de la historia otra lógica de interpretación del lugar de los países latinoamericanos y su capacidad de integración al escenario internacional. Se trata de la lógica de la aquiescencia, tal como la definen Russell y Tokatlian (2013), o la mirada del globalismo benigno, tal como la llama Amado Cervo (2003).

Partiendo del mismo diagnóstico de la debilidad y subordinación latinoamericana, esta mirada propone, por el contrario a la anterior, una integración plena “al mundo”, entendiendo que allí se encuentra la posibilidad de modernizar al país y obtener los beneficios propios de la participación en el concierto de las naciones, en sus organizaciones y en sus lógicas normativas.

En ese mundo al que integrarse destacan fervientemente las relaciones prioritarias con los Estados Unidos y Europa Occidental, países a los que, al contrario de la mirada de la autonomía, no se debe confrontar, sino, por el contrario, atraer de diversas formas con la finalidad de generar lazos de confianza que permitan principalmente la llegada de inversiones y capitales a la región. Al mismo tiempo, se espera que esta buena actitud sea reconocida desde un lugar simbólico, permitiendo a cada uno de los países pensarse como superior a sus vecinos.

Por ello, en esta mirada, las relaciones bilaterales valen mucho más que la acción conjunta con los socios regionales y, por tanto, durante la llegada

---

<sup>3</sup> De hecho, el propio Puig (1970) entiende que el péndulo argentino se ha movido históricamente entre estos dos modelos de dependencia racionalizada y autonomismo heterodoxo, en línea con el planteo de este artículo.

al poder de quienes adscriben a esta lógica, las instituciones regionales serán dejadas de lado o tendrán un rol mucho menor.

Quien quizás mejor ha sistematizado esta perspectiva en los últimos años ha sido Carlos Escudé quien planteó la necesidad teórica de trasladar la preocupación central por el poder propia del realismo al debate sobre el bienestar económico. Esta mirada del realismo periférico entiende como objetivo prioritario de los Estados la cuestión material, subordinando a ella las dimensiones políticas o de principios éticos, justificando teóricamente la lógica de la adaptabilidad descripta anteriormente.

En este marco, y en oposición a la escuela de Puig y Jaguaribe, el autor negará validez al eje autonomía – dependencia para incorporar la idea de inversión o consumo de la autonomía. Dice Escudé (1995): “Cuando más obsesionada con la autonomía está una cultura, más probable será que el Estado se involucre en políticas costosas o riesgosas de consumo de dicha autonomía, y por lo tanto será más probable que se generen obstáculos al desarrollo del país que en largo plazo tenderán, paradójicamente, a reducir la autonomía del país.” por lo que el autor prescribe “la eliminación de las confrontaciones que no están vinculadas directamente a nuestro interés material”.

Como se ve entonces, la política exterior latinoamericana se encuentra atrapada en la disputa entre estas dos lógicas prácticamente opuestas, lo que lleva a la consolidación del denominado “péndulo latinoamericano” que generará, según la orientación del gobierno, un cambio radical en las políticas exteriores de los Estados, impidiendo la construcción de una agenda estable frente a terceros.

## El mundo real y el mundo imaginado

Esta introducción a las características de la política exterior latinoamericana es fundamental para intentar describir y comprender los principales lineamientos de la política exterior argentina durante los últimos años, donde el accionar pendular ha sido sumamente pronunciado.

Si bien centraremos nuestra mirada en el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019) y Alberto Fernández (2019–2023), necesariamente haremos una referencia a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), ya que fue en estos períodos donde se sentaron las bases de la posición argentina contemporánea. Además, tanto el gobierno de Macri como el de Fernández buscarán confrontar o retomar miradas y posicionamientos de dicho período.

Particularmente, los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner son una muestra acabada de cómo se expresó la lógica de la autonomía en la política exterior argentina tanto en relación con su mirada regional como a su búsqueda de construir relaciones con otros poderes globales (China y Rusia principalmente). De hecho, esta opción fue tan potente política y simbólicamente

que transformó la mirada de un amplio sector de la sociedad sobre el tipo de vínculos que debía forjar el país y la orientación de estos.

Esta impronta novedosa que resaltaba la región por sobre las grandes potencias y buscaba una inserción multipolar antes que el alineamiento con los Estados Unidos impactó claramente en la opinión pública, hecho que se puede observar analizando los estudios que se realizaron en dichos años. Así, para el año 2002, previo al inicio del kirchnerismo, el 46 % de la población consideraba que la Argentina debía tener relaciones prioritarias con Estados Unidos y Europa (22 % con el primero, 24 % con los segundos), mientras que el bloque latinoamericano sólo alcanzaba al 12 %. China, por caso, no recibía ninguna mención. En 2006, ya promediando el gobierno de Néstor Kirchner, los números empiezan a moverse. El bloque “occidental” baja a 36 % (quedando EE. UU. solo en un 9 %) y los latinoamericanos crecen al 20, con Brasil en 18 % (CARI, 2006).

Finalmente, en 2015, si bien Estados Unidos recupera su apoyo, llegando al 20 %, el bloque junto con Europa solo alcanza el 25 %, mientras que América Latina (incluyendo Brasil) llega a un impactante 48 %, apareciendo China por su parte con un 8 %. (CARI, 2015). Estos datos marcan claramente un cambio en la propia percepción de la sociedad argentina en relación con su entorno regional y su lugar en el mundo, el cual influirá decididamente en las acciones futuras que llevarán adelante tanto los gobiernos de Mauricio Macri como de Alberto Fernández.

Dentro de este contexto, el gobierno de Mauricio Macri llegó al poder con la premisa de reinstalar la lógica del globalismo benigno como norte de la acción exterior del país. De hecho, tal como afirma Alejandro Simonoff (2016), la política externa fue definida por el presidente Macri en su visita a las Naciones Unidas como el desafío de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial. Esta frase evidencia cuál es su percepción de esta tarea, asumiendo un rol pasivo y no interactuando con el sistema de poder global, salvo como mero espectador” (2016, p.1).

Esta lógica adaptativa expresa claramente uno de los tres elementos centrales que plantea Federico Merke (2019) a la hora de analizar la política exterior: las preferencias de las élites gobernantes. Para el gobierno de Macri la inserción inteligente en el mundo que pregonaba desde la campaña electoral significaba la defensa a ultranza del libre mercado y de las instituciones de la economía política internacional como la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como un posicionamiento político claro alienado a las potencias occidentales.

Siguiendo a Frenkel (2016) podemos sostener que el gobierno de Mauricio Macri “postula la existencia de un mundo en un sentido abstracto, universal, en el que no se distinguen Estados, ni se establecen jerarquías. Al mismo tiempo, ese mundo imaginado representa un segmento particular de actores” (Frenkel, 2016, p. 6). Este mundo sin jerarquías, aunque limitado a algunos países es, a la vez, un mundo sin conflictos surcados por corrientes comercia-

les desideologizadas de donde la Argentina podría tomar sus frutos en tanto y en cuanto presentara una imagen amable para dichos actores abstractos que en ocasiones son definidos como los mercados, pero también han sido mencionados como los inversores o, simplemente, los empresarios<sup>4</sup>.

Así, las preferencias ideológicas del gobierno de Macri estaban claramente expresadas, sin embargo, entraban en contradicción con los otros dos elementos centrales del análisis de la política exterior como son los condicionantes externos y la herencia recibida.

Con relación a los condicionantes externos, las propuestas del globalismo benigno – de alguna manera una mirada renovada de la estrategia de las “relaciones carnales” con los Estados Unidos, llevada adelante por el Canciller Guido Di Tella en los años 90 bajo el gobierno de Carlos Menem– entraban en contradicción con un mundo que lejos estaba de parecerse al de 25 años atrás.

Si bien Estados Unidos seguía siendo la principal potencia del mundo, su influencia se encontraba sumamente recortada, sobre todo en el terreno económico. Por caso, en relación con la Argentina, el comercio con el gigante del norte se ubica en un cuarto o quinto lugar, muy por detrás del aporte de Brasil, China, la Unión Europea e incluso, según los años, el sudeste asiático o el resto de América Latina. También en términos culturales su impronta había decaído. La crisis del 2008, los Juegos Olímpicos de Beijing y la impactante avanzada global china habían instaurado también en Latinoamérica el concepto de que el futuro pertenecía a la potencia asiática.

Todos estos elementos comenzaban a construir una fragmentación entre el mundo imaginado y el mundo real que se agravó fuertemente con la llegada de Donald Trump al gobierno de los Estados Unidos. Allí, el sistema de globalización neoliberal propuesto por Barack Obama y al que buscaba sumarse la Argentina, perdió su principal impulsor. Así, en palabras de Miguez (2018), podemos decir que “La idea de la apertura financiera y comercial como sinónimo de ‘reingreso al mundo’, planteada como una de las ‘verdades evidentes’ del gobierno, apareció por lo menos desacompasada de las dinámicas mundiales” (p. 98).

En este escenario, cuatro fueron las líneas directrices de la política exterior de Macri. La primera, la búsqueda de una mayor apertura y flexibilización del MERCOSUR con la intención de habilitar negociaciones comerciales con terceros mercados, como podía ser la Unión Europea o Corea del Sur. La segunda, sumarse a la estrategia estadounidense en el Asia Pacífico a partir de la integración en la Alianza del Pacífico, junto a Colombia, Perú, Chile y México, como paso previo a su incorporación al Tratado Transpacífico. La tercera, ampliar los lazos comerciales (aunque no políticos) con China, ya que repre-

---

<sup>4</sup> Mauricio Macri: “Nuestra visión del Mercosur es la de un espacio económico integrado al mundo; un ámbito para que los emprendedores inviertan y desarrollen todo el potencial de nuestra región; una zona donde la creatividad y el talento sean motor de crecimiento inclusivo y desarrollo; una región focalizada en la atracción de inversiones”. En ocasión de la 51 Cumbre del MERCOSUR.



sentaba el principal destino de exportaciones de los productos primarios argentinos, fuente de ingresos de su principal base social de apoyo, los empresarios agrarios. Y finalmente, la cuarta, mostrarse activo en el liderazgo regional contra el gobierno venezolano, fogueando la creación del Grupo de Lima y apoyando decididamente la proclamación de Juan Guaidó como presidente venezolano en reemplazo de Nicolás Maduro.

## Un sinuoso camino para la inserción inteligente al mundo

A poco de andar, estos cuatro ejes comenzaron a expresar dificultades para su concreción. Con relación al primer punto, la flexibilización del MERCOSUR, el gobierno encontró razones concretas para su mantenimiento. Estas se basaban en el hecho de que el MERCOSUR para la Argentina no es solo una idea, sino es la forma en que se concretó el acceso prioritario al mercado brasileño y que convirtió a este país en el principal socio comercial tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Así, entre otras, toda la industria automotriz, química y plástica argentina depende de la existencia de este acuerdo en su formato actual. Es decir, con altos aranceles para productos extrazona, de modo tal de favorecer el comercio intrarregional.

Por ello, tras unos primeros decididos pasos hacia la flexibilización, el gobierno de Mauricio Macri se vio obligado a repensar su estrategia por presión de los sectores industriales, lo que llevó incluso al rechazo a la propuesta del gobierno brasileño, en cabeza de Michel Temer y con la presencia de José Serra como Canciller, de comenzar negociaciones por separado con terceros Estados.

Esta negativa, expresada en el sostenimiento de la cláusula 32/00<sup>5</sup> que obliga a la negociación colectiva, orientó entonces toda la acción del bloque a la concreción del acuerdo MERCOSUR – Unión Europea, cuyas negociaciones habían sido iniciadas hace 20 años.

Frente a ella, el gobierno argentino se encontró un panorama complicado. Antes que declaraciones amables, los líderes europeos mostraron un costado férreo y una negociación muy dura, contraria a los intereses de la región. En este sentido, es particularmente interesante repasar las palabras de la canciller alemana Angela Merkel quien, en su visita a la Argentina en junio de 2017, repitió lo que había dicho un año atrás en la visita del presidente Macri a Ale-

---

<sup>5</sup> La decisión 32/00 fue propuesta por Brasil en el año 2000 en el marco de las negociaciones con los Estados Unidos por la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La intención era de evitar la negociación bilateral de cualquier país del MERCOSUR con Estados Unidos y, por tanto, dicha decisión del Consejo del Mercado Común, órgano superior del bloque, obliga a la negociación, firma y ratificación conjunta de cualquier acuerdo con terceros países. El punto está en que, para dejarla de lado, se precisa entonces otra decisión del Consejo del Mercado Común, la cual, por normativa, debe ser tomada por unanimidad.



mania<sup>6</sup>. Tras congratularse por la posibilidad de reiniciar las negociaciones, insistió en la dificultad de estas: “Alemania, sabemos, nunca tiene una postura fácil, porque defiende sus intereses. Vamos a negociar duro, la Argentina no va a ver colmados todos sus deseos, cada parte va a tener que hacer concesiones, pero va a redundar en beneficios mutuos”, analizó<sup>7</sup>.

Finalmente, la voluntad de los gobiernos argentinos y brasileños por obtener algún resultado en este ámbito, llevaron a que se aceptaran una serie de propuestas y se acercaran las posiciones<sup>8</sup>. De este modo, en junio de 2019 se pudo poner fin a las negociaciones y consolidar un texto conjunto. Sin embargo, a partir de allí, el acuerdo entró en un limbo que lo ha llevado al extraño estatus de ser un acuerdo cerrado, pero no firmado y mucho menos ratificado.

Con relación al segundo eje, la llegada de Donald Trump determinó el fin de la propuesta. Al retirarse Estados Unidos del Tratado Transpacífico (luego de haberlo firmado), toda la estrategia de intervención en el Pacífico quedó desarticulada. Para peor, esta retirada política no determinó el fin de la confrontación con China, sino que provocó un crecimiento del enfrentamiento, lo que vino a afectar el tercer punto que buscaba justamente aumentar las negociaciones comerciales con el gigante asiático.

Fue el secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, quien planteó cabalmente en su gira sudamericana de febrero de 2018 los límites que imponía Estados Unidos a esa relación: “América Latina no necesita un nuevo poder imperial”, dijo en relación con el peso chino en la región, para luego mencionar “Es alarmante que China sea el principal socio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Perú”, opinó<sup>9</sup>.

Este posicionamiento determinó el alejamiento de la posibilidad de un acuerdo político con China que el gobierno de Mauricio Macri había comenzado a explorar en virtud de las primeras dificultades financieras que empeza-

---

<sup>6</sup> En julio de 2016, el presidente Macri solicitó el apoyo de Alemania en el acuerdo MERCOSUR- Unión Europea y pidió a Alemania su ayuda para flexibilizar la mirada francesa, sobre todo en relación a los temas agrícolas. Frente a esto, tras congratularse sobre la posibilidad del avance de las negociaciones, la canciller alemana dijo: “Nuestro ministro de Agricultura también vela por los detalles y va a ser muy complicado, porque la Argentina ahí tiene sus puntos fuertes”. En La Nación, sección Política “Merkel dio un fuerte respaldo a Macri, pero alertó por los acuerdos con la UE”, 6 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1915798-merkel-dio-un-fuerte-respaldo-a-macri-pero-alerto-por-los-acuerdos-con-la-ue>

<sup>7</sup> El País, Sección Mundo. “MERCOSUR-UE: negociación entre socios difíciles”, 9 de junio de 2017. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/mundo/mercosur-ue-negociacion-socios-dificiles.html>

<sup>8</sup> Entre estas propuestas se encontraba el hecho de que los principales productos primarios mercosureños, competitivos con los de Europa, como la carne, no entrarían libremente al mercado europeo, sino a partir de un sistema de cuotas. Contrariamente a esto, el MERCOSUR abriría sus mercados industriales, como el caso de la automotriz, que es el principal sector de comercio interno entre Argentina y Brasil.

<sup>9</sup> Newsweek “Secretary of State says Russian’s presence in Latin America is alarming, warns region against overreliance of China”. Recuperado de <http://www.newsweek.com/secretary-state-tillerson-says-russias-presence-latin-america-alarming-warns-797896>

ban a despuntar y que incluía, entre otras cosas, la ampliación de un acuerdo financiero de prefinanciación de importaciones chinas en yuanes (conocido como Swap).

Este instrumento era vital, ya que la concepción aperturista del gobierno –entre otras razones, como la caída de los precios de las *commodities* y la recesión en la economía brasileña– había determinado para 2018 un enorme déficit comercial, que, sumado a la caída de inversiones, la fuga de divisas y el endeudamiento externo a corto plazo, presagiaban un 2019 con un fuerte problema de cuenta corriente.

Ante este panorama, con los tenedores privados de bonos argentinos vendiendo sus activos a precio de default, el gobierno optó por tomar una nueva deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para lo cual sí recibió un decisivo apoyo del gobierno estadounidense. Sin embargo, las condiciones de inestabilidad macroeconómica y cambiaria perduraron pese a la ayuda financiera y se convirtieron en uno de los factores principales de la derrota de la alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2019.

En definitiva, como en toda derrota de un gobierno, las razones son multicausales. Pero sin dudas, un papel importante jugó en esta caída del gobierno de Mauricio Macri su estrategia en política exterior, la cual colaboró fuertemente en la fragilidad de la economía argentina. Esta apuesta, que definimos como de multilateralismo indefinido (Paikin, 2018), y que se orientó principalmente en abrirse al mundo comercial y financieramente en búsqueda de recobrar la confianza perdida por la acción de los gobiernos anteriores, se encontró con una respuesta fría de los socios y, por tanto, con un fuerte desbalance tanto de la cuenta capital como de la balanza comercial.

El mundo real vino a imponerse al mundo imaginado y el globalismo benigno liberal, aperturista y democrático mostró que no siempre hace lo que pregona.

## **El gobierno de Alberto Fernández. Un raro ejemplo de neo-autonomismo**

Tras la caída económica y política del gobierno de Mauricio Macri, en 2019 triunfa la fórmula peronista, encabezada por Alberto Fernández y secundada por la propia Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. Esta fórmula, construida realmente por la vicepresidenta, quien designó de hecho como candidato al futuro presidente<sup>10</sup>, se suponía que retomaría rápidamente

---

<sup>10</sup> Alberto Fernández fue durante todo el gobierno de Néstor Kirchner su jefe de Gabinete de ministros, que es el puesto designado – más allá del vicepresidente y los gobernadores provinciales que son electos por la ciudadanía – de mayor poder. Incluso se mantuvo en el cargo durante el primer año del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien finalmente pidió su renuncia en el año 2008 luego de la conocida crisis del campo. A partir de allí Fernández fue un feroz opositor, buscando construir políticamente un peronismo sin Cristina. Finalmente, en

el proyecto autonomista previo al gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, esto solo fue así parcialmente e incluso estas diferencias en política internacional definieron en gran parte la fractura al interior del propio gobierno.

Claramente, en relación con la forma de pensar sobre América Latina y la necesidad de su unidad política y económica, Alberto Fernández retomó con mucho ímpetu la propuesta autonomista de Cristina Fernández de Kirchner (CFK). Aún más, se podría pensar que la llevó a un nivel mayor de radicalidad en un contexto sumamente difícil, principalmente por la presencia de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil con quien tuvo un sinnúmero de enfrentamientos.

En esta línea, se pueden retomar cuatro hechos para mostrar el grado de compromiso de Alberto Fernández con esta idea.

En primer lugar, incluso antes de ser electo, Alberto Fernández inició su gira sudamericana con una visita a Luiz Inácio Lula Da Silva en la cárcel de Curitiba, poniendo en tensión extrema la relación con Bolsonaro. Su apuesta, 3 años después, puede ser vista como exitosa ante el regreso al poder de Lula<sup>11</sup>.

Posteriormente avaló la conformación del Grupo de Puebla, como un espacio de acción de las fuerzas de izquierda y progresistas latinoamericanas que se planteaban como oposición al Grupo de Lima<sup>12</sup> y recuperaban lo actuado durante los años 2000, con el eje fuerte puesto en la constitución de la UNASUR como freno a la injerencia externa en la región. Pese a su institucionalidad difusa y su falta de organicidad, este nucleamiento de figuras políticas (principalmente expresidentes) reflató la idea de la existencia de una coordinación de la izquierda latinoamericana. Y más allá de su peso efectivo, lo cierto es que, a años vista, muchos de los personajes allí reunidos volvieron a ocupar (directamente o su fuerza política) los gobiernos de sus países<sup>13</sup>.

En tercer lugar, llegó hasta México para reunirse con el presidente Andrés Manuel López Obrador para establecer un futuro eje Ciudad de México-Buenos Aires, capaz de aglutinar las fuerzas perdidas durante la debacle del progresismo de los años anteriores, retomando a la vida a la CELAC, entidad que hoy preside (Oliveira Pereyra, 2020).

Y finalmente, quizás el hecho más fuerte, participó activamente en el operativo que permitió la salida de Evo Morales de Bolivia tras la crisis política

---

2017, ya bajo el gobierno de Macri, inicia una nueva etapa de acercamiento al kirchnerismo bajo el lema "Con Cristina no alcanza, sin Cristina no se puede", que planteaba la necesidad de unidad del peronismo. Esta definición y su carácter dialoguista llevó a la expresidenta a proponerle a él encabezar la fórmula con la intención de atraer a otros espacios peronistas, cosa que se logró.

<sup>11</sup> En noviembre del año 2022, Luiz Inácio "Lula" Da Silva fue electo presidente de Brasil por tercera vez, venciendo en la elección al por entonces presidente Jair Bolsonaro.

<sup>12</sup> Espacio de gobiernos sudamericanos que impulsaban la salida de Nicolás Maduro de la presidencia de Venezuela y su reemplazo por Juan Guaidó.

<sup>13</sup> Vale mencionar la figura de Evo Morales, y el retorno del MAS en Bolivia, la presencia de Mel Zelaya y el triunfo de su mujer Xiomara Castro, en Honduras y la presencia de Dilma Rousseff y el retorno de Lula al poder en Brasil, entre otros casos.

que sobrevino después de las elecciones de 2019 y le brindó asilo hasta que las nuevas elecciones devolvieron el poder al Movimiento al Socialismo por amplia mayoría.

Todas estas acciones, realizadas en un momento de retroceso de la izquierda regional le fueron otorgando un cierto liderazgo que, ante una nueva oleada progresista con elecciones como la de Gustavo Petro en Colombia o Gabriel Boric en Chile, lo impulsaron a ser una figura de renombre. Sin embargo, en términos concretos, aún no se han avizorado acciones políticas regionales de relieve. De hecho, este es uno de los grandes interrogantes del presente. ¿Por qué, si el continente ha vuelto a girar a izquierda, el vínculo entre los países y la búsqueda de la unidad no parece haberse reactivado? ¿Es por falta de liderazgo, razón que podría verse suplida con la asunción de Lula, o hay algún elemento estructural de mayor peso que implique este presente?

En este sentido, entonces, en relación con la región, la preferencia de Alberto Fernández por la lógica autonomista es clara. Sin embargo, en otros ámbitos, rápidamente comenzaron a identificarse algunas diferencias fuertes con su predecesora, las cuáles se pueden relacionar con los condicionantes externos, pero también con las dos herencias con las cuáles el nuevo gobierno venía a lidiar: tanto la de Mauricio Macri, como la de CFK.

El tema nodal en esta situación era (y aún es) el problemático endeudamiento externo que se convirtió en el talón de Aquiles del nuevo gobierno. En solo 4 años, la deuda de mediano y largo plazo durante el gobierno de Mauricio Macri creció un 47,6 % y la de corto plazo un 80 %, generando sobre todo un cuello de botella financiero para los años subsiguientes (Karg, 2020). Esta situación es tanto una herencia del anterior gobierno, como un condicionante de la actuación cotidiana del actual. En este punto, tras una importante reestructuración con los acreedores privados, el gobierno encaminó la renegociación con el Fondo Monetario Internacional.

Para ella, el organismo exigió, junto con las condiciones de ajuste estructural, una revisión trimestral de las metas e, implícitamente, un cambio en la relación simbólica del organismo con el país. El FMI de los 2000 había quedado signado por su papel en las crisis económicas (tanto la argentina, como la griega, entre otras) y buscaba cambiar su sentido, presentándose como una institución que viene a ayudar a los países, antes que a apoyar a los acreedores.

En este punto, sobre todo, en caso de aceptar el gobierno estas condiciones, rompería con la otra herencia, la del gobierno kirchnerista que basaba su planteo en la confrontación con el FMI, como organismo a favor de los especuladores y causante de la crisis argentina y, accesoriamente, como un instrumento del gobierno de los Estados Unidos, quien en los últimos años había apoyado por fuera de toda mirada técnica el gigantesco endeudamiento del macrismo.

En el marco de la negociación, lentamente el gobierno argentino se fue acercando al de los Estados Unidos. Primero, con una primera visita protocolar como presidente electo a Israel. Luego, participando en la Cumbre del Clima organizada por el presidente Biden y, finalmente, en un momento de alta

confrontación regional con los gobiernos de México, Nicaragua y Venezuela, asistiendo a la cumbre de la Américas en Los Ángeles.

En relación con el primer punto, el viaje a Israel se dio en ocasión de la Conmemoración del Día Internacional en memoria de las víctimas del holocausto, en referencia al 75 aniversario de la liberación de Auschwitz.

Claramente este viaje indicó muchas cosas, sobre todo por ser el primero de su gobierno. En primer lugar, que Brasil, el destino obligado de los últimos presidentes, ya no era posible. Pero a partir de allí, la gama de posibilidades para realizar este viaje era muy grande. Y sin embargo se eligió Israel.

Israel significa mucho más que el homenaje a las víctimas del nazismo, hecho de todas formas no menor. Es también un aliado prioritario de Estados Unidos y un enemigo de Irán, país con el que parte de la opinión pública nacional e internacional vinculaba al gobierno de Cristina Fernández tras el fallido intento del Memorandum en relación con la causa del atentado a la mutual judía en Buenos Aires, AMIA (Arias, 2020). Por tanto, al mismo tiempo este viaje significó un alejamiento de la imagen proiraní y un acercamiento a los Estados Unidos.

Posteriormente, el presidente viajó al Vaticano a entrevistarse con el Papa Francisco, cuya figura y orientación se encuentra muy presente en el discurso internacional de Alberto Fernández. Tanto en relación con la cuestión medio ambiental a partir de la Encíclica *Laudato Si*, como en su prédica a favor de un mundo más justo, Fernández suele recuperar a Francisco como una forma de apropiarse la figura del papa argentino para sí. De hecho, es este eje discursivo el que lo acercó decididamente a la agenda ambiental de Joe Biden, quien tras su participación en la Cumbre de Líderes sobre el Clima en abril de 2021 (un espacio de debate ambiental impulsado por Estados Unidos y paralelo al organizado por Naciones Unidas) lo empoderó como organizador del segmento latinoamericano de dicha cumbre.

Estas acciones, entre otras, favorecieron el acercamiento al gobierno de los Estados Unidos, pieza clave para la negociación con el FMI, la cual finalmente se cerró en marzo-abril de 2022. Su conclusión determinó un quiebre entre el presidente y su vicepresidenta, quien cuestionó justamente la no responsabilización política del propio FMI y del gobierno estadounidense en la crisis económica argentina, además de rechazar de plano la revisión trimestral que obligaba a la Argentina a un permanente control de sus cuentas y sus políticas.

Como se ve, la crítica de CFK y sus seguidores, más allá de las cuestiones técnicas y macroeconómicas del acuerdo, se ubicaba en el terreno de la lógica de la autonomía, tanto en virtud de la construcción simbólica de sus enemigos (Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional), como en la proyección de una capacidad propia en la toma de decisiones.

Frente a esto, Alberto Fernández siguió firme en su política de acercamiento a Washington bajo la premisa de que las consecuencias de un no acuerdo con el FMI implicaban una segura debacle económica del país. Fue esta mirada entonces, la que lo llevó a participar activamente en la Cumbre de las Amé-

ricas en junio de 2022, en Los Ángeles, espacio de encuentro de los líderes en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), a pesar del retiro de varias delegaciones luego de la negativa de Joe Biden de invitar a algunos presidentes de la región (como Venezuela y Nicaragua) pese a pertenecer a la institución organizadora.

Es decir, que lo que queda planteado como eje de acción del gobierno de Alberto Fernández es un extraño “mix” entre una radicalidad autonomista en términos de política regional y un fuerte alineamiento “occidentalista” en temas globales, como pueden ser el cambio climático, el conflicto entre Rusia y Ucrania o su alineamiento con las potencias europeas en relación a temas económicos, como el acuerdo MERCOSUR – Unión Europea, al que luego de haber denostado en campaña, aseguró acompañar por pedido principalmente del gobierno español y alemán.

Frente a esto, la pregunta teórica para realizar desde la mirada analítica de la política exterior es qué posibilidades de éxito tiene un proceso de estas características. Como hemos reseñado previamente, la opción por la región como prioridad dentro de la mirada autonomista no puede entenderse sin su análisis del escenario global. Ante un contexto mundial desafiante y asimétrico la opción regional aparece en primer lugar como un espacio defensivo desde donde discutir con más fuerzas contra ese estado de cosas generales y particularmente contra aquellos que, por su poder, lo sostienen.

Escindir ambos terrenos, generando una radicalidad en torno a la lógica regional latinoamericana y construyendo una práctica adaptativa en el marco global, necesariamente termina en un proceso de falta de coherencia que confunde y aleja a los potenciales socios.

Un caso interesante para graficar esto es la relación con Rusia. En el marco de la pandemia por el Covid-19, y con base en las relaciones construidas previamente por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina fue uno de los primeros países en acceder a la vacuna Sputnik V. Este hecho, ubicado a fines de 2020 y comienzos de 2021, cuando la demanda de vacunas era acuciante y la provisión de estas muy acotada y pensada en función de intereses geopolíticos, generó un cimbronazo en el país. Tras los años de Mauricio Macri y el alineamiento con los Estados Unidos, la Argentina recuperaba su vínculo con Rusia y, a partir de allí, la llegada de un alivio para una delicada situación sanitaria.

A partir de ese momento, una serie de dificultades en la provisión de la vacuna, así como el no reconocimiento de esta por la Organización Mundial de la Salud, comenzó a enfriar el vínculo. En esto también medió el ya mencionado acercamiento a los Estados Unidos que fue alejando al gobierno argentino de su par ruso. Así, Rusia dejó de ser visto como ese salvador para pasar a ser un proveedor más y, de hecho, uno no muy confiable. Posición a la que terminó incluso sumándose el propio gobierno<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Diario El Cronista, “Sputnik V: el contrato está en riesgo de ser cancelado. La dura carta del gobierno a Rusia por la falta del componente 2”. Recuperado de <https://>

Por ello, llamaron la atención las palabras del presidente Fernández a comienzos de febrero de 2022 en su visita a Rusia cuando, retomando la idea de una relación especial entre ambos países, ofreció a la Argentina como puerta de entrada de Rusia en la región. “Estoy empecinado en que la Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande que tiene con el Fondo (Monetario Internacional) y Estados Unidos, tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí Rusia tiene un lugar muy importante”, expresó el presidente en un claro discurso autonomista<sup>15</sup>.

Para ese momento, si bien no se habían iniciado las acciones de combate directa entre Rusia y Ucrania, la situación en el Donbass ya llevaba años de conflicto y la escalada parecía en aumento. Con el inicio de las operaciones el 24 de febrero de 2022, el presidente Fernández condenó las acciones de la Federación Rusa y, si bien no se sumó a las sanciones, comenzó un camino de mayor alineamiento con las potencias occidentales.

Evidentemente, en este punto se puede pensar que el contexto cambió el 24 de febrero. Sin embargo, lo que se quiere mostrar aquí es el devenir zigzagueante de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández, tanto con la Federación Rusia, como con el propio Estados Unidos al que criticaba duramente en término discursivo, aunque mostrará acciones de acercamiento permanentes.

Y así como se planteó la idea del multilateralismo indefinido para hablar del gobierno de Mauricio Macri, aquí se puede pensar en un autonomismo incompleto que termina replicando la idea de un mundo de relaciones laxas, sin pasado ni compromisos. En la mirada de Fernández, no se trata de un mundo sin conflictos. Pero si bien asume su existencia, no asume las consecuencias de posicionarse en tal o cual lugar, de manera tal que antes que sumar aliados, suma gobiernos disgustados por lo que consideran su traición.

Obviamente, en política, y particularmente en política exterior, los cambios son constantes y las relaciones se basan más en intereses que en principios o historias. Sin embargo, el prestigio como actor por la defensa de determinados criterios y la confianza generada por los liderazgos por la capacidad de cumplir con su palabra no dejan de ser elementos de análisis a la hora de entender el éxito o el fracaso de determinadas iniciativas. ¿Cuántas veces una buena relación presidencial salvó del fracaso un acuerdo económico o financiero entre diversos países? Y, asimismo, ¿cuántas veces malas relaciones frustraron iniciativas que en definitiva eran beneficiosas para ambas partes?

Por ello, este autonomismo incompleto, quizás por los condicionantes externos vinculados a la deuda externa, o quizás por el propio convencimiento

---

[www.cronista.com/economia-politica/falta-de-vacuna-sputnik-v-en-argentina-el-gobierno-confirmando-la-dura-carta-de-reclamo-a-rusia/](http://www.cronista.com/economia-politica/falta-de-vacuna-sputnik-v-en-argentina-el-gobierno-confirmando-la-dura-carta-de-reclamo-a-rusia/)

<sup>15</sup> Fuente: Agencia de noticias TELAM. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html> (último acceso 21.12.2022)



del elenco presidencial de la forma en que deben llevarse adelante sus relaciones externas, parece no terminar de asumir su posicionamiento confrontativo y navega en una indefinición peligrosa en un mundo que se radicaliza, no siendo un actor confiable para ninguna de las potencias en pugna. Lo positivo al menos, es que, al no ser un actor geopolíticamente relevante, tampoco esto genera grandes retaliaciones ni sanciones. Pero sin duda se pierde de obtener mayores beneficios.

## Conclusiones

El péndulo latinoamericano en relación con su política exterior entre la lógica de la autonomía y la lógica de la aquiescencia no es más que el reflejo de la lucha al interior de los países por su propio modelo de desarrollo en una disputa que lleva más de 100 años. Por un lado, el de los defensores del tradicional modelo de inserción y estructuración económica a partir de la especialización en productos primarios. Y por el otro, el de los defensores de la construcción de un modelo de diversificación económica, con mayor valor agregado y mejora en la vida de los trabajadores urbanos.

A partir de esta disputa se estructuran a lo largo del continente las élites gubernamentales que buscarán entonces sumar a los países a la lógica de la especialización económica y el statu quo político a escala global, o aquellos que buscarán confrontarlo con el objetivo de darle viabilidad a su disputa por espacios de apropiación de la renta en áreas competitivas como la producción de tecnología.

En la Argentina la discusión tuvo dos momentos prácticamente antagónicos. La década de los 90, bajo el liderazgo de Carlos Menem y su política de relaciones carnales con los Estados Unidos, y los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), donde la lógica de la autonomía llegó a su apogeo. Más contemporáneamente nos encontramos con dos gobiernos que, a su modo, intentaron replicar cada una de estas experiencias, con resultados disimiles.

El primero, el de Mauricio Macri (2015–2019), el cual intentó reencontrar el camino del aperturismo unilateral con el fin de obtener ganancias a partir de la adaptación y subordinación a las potencias, sin notar que el mundo de los 90, de la caída del Muro de Berlín y de la hegemonía estadounidense prácticamente incuestionada de la que hablaba Francis Fukuyama, ya no existía más, al menos en esos términos. En política exterior, el de Macri fue un gobierno a destiempo.

Sorprendentemente, luego de acusar de “ideológico” al gobierno de CFK, Macri construyó una propuesta en espejo, sosteniendo una idea contraria pese a la existencia de algunos elementos que hablaban de un cambio de época, como el crecimiento chino o la propia llegada al poder de Donald Trump y su discurso contrario al multilateralismo liberal. Pensó un mundo de alineamien-



to total, pero de comercio libre y transversal, sin ponderar que las relaciones económicas internacionales son a la vez relaciones políticas.

El segundo es el de Alberto Fernández (2019–....) que, aceptando las premisas del autonomismo en cuanto a los límites impuestos por las potencias al desarrollo nacional en América Latina, construyó un camino de “doble nivel”. Radicalismo autonómico para los asuntos regionales, lógica adaptativa para los asuntos globales. Esta situación lo llevó a perder credibilidad en ambos escenarios y construir una política exterior dubitativa, que hasta generó fuertes divisiones al interior de su propio gobierno.

En definitiva, más allá de la valoración política que cada sector haga sobre su actuación, lo que queda planteado es la necesidad de alejarse de la lógica pendular que, como hemos visto, ha perseguido históricamente a Latinoamérica en materia de política exterior. Ciertamente el lugar periférico que ocupa el continente obliga en primer lugar a un profundo análisis del sistema internacional. Pero a partir de allí es precisa la construcción de una estrategia coherente y estable en el tiempo para profundizar un modelo de inserción internacional que permita acercar elementos para la mejora de la vida de la sociedad.

Para ello es preciso un acuerdo sobre la forma en que se observa el mundo, hecho que, en virtud de la polarización política actual de las sociedades latinoamericanas, parece difícil de alcanzar. Sin embargo, el desafío queda planteado.

La política exterior  
de la Argentina contemporánea.  
Entre la búsqueda de autonomía  
y la aceptación del lugar  
subordinado

Damián Paikin

## Referencias

Arias, G. (2020). Qué significa el viaje de Alberto Fernández a Israel, *Diario Infobae*, 26 de enero de 2020. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2020/01/26/que-significa-el-viaje-de-alberto-fernandez-a-israel/>

Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y Dependencia*. Caracas: Fundación Ayacucho.

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?, *Revista Relaciones Internacionales*, no. 25.

CARI (2006). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

CARI (2015). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa en 2015*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Cervo, A. L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. 46(2).

Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

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*, no. 2.

Instituto de Relaciones Internacionales (2016). *Política Externa Argentina tras el triunfo*

*de Trump: ¿un viaje a ninguna parte?* Opiniones del IRI. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Karg, J. M. (2020). Alberto Fernández y la búsqueda de una política exterior autónoma en la Argentina. *Revista Casa de las Américas*, no. 298, enero-marzo.

Merke, F. (2019). Herencias, preferencias y restricciones: Elementos para analizar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*, no. 24.

Miguez, M. C. (2018). La política exterior de la alianza Cambiemos 2017–2018. En L. Bizzozero Revelez & W. Fernández Luzuriaga (Eds.), *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016–2017*. Montevideo: Universidad de la República Uruguay.

Observatorio del Sur Global (2021). *La Argentina frente a un mundo en pandemia*. Buenos Aires: ODS – Analogías.

Oliveira Pereira, M. (2020). Los límites del progresismo: La política exterior de Argentina y México hacia América Latina. *Revista NEIBA, Cuadernos Argentina – Brasil*, vol. 9.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Esbozo de una nueva teoría*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Paikin, D. (2018). Impacto del multilateralismo indefinido sobre las relaciones comerciales de la Argentina. *Documentos de Trabajo CENES*, no. 25.

Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, no. 104.

Simonoff, A. (2014). Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donnell. *Revista Cadernos PROLAM*, no. 13.

Simonoff, A. (2017). Inserción argentina en los inicios de la era Trump. *Revista Relaciones Internacionales*, no. 52.

Tokatlián, J. G. (2016). Hacia una relación más madura. *Diario La Nación*, 31/10/2016, Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>