

La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo?

Mauricio Macri's foreign policy from a regional perspective: ¿back to the world?

Amanda Barrenengoa,* Julián Kan**

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 31(61) | 2023 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3161-005-2023](https://doi.org/10.18504/pl3161-005-2023)

Recibido: 2 de marzo de 2021

Aceptado: 8 de junio de 2022

Resumen

Con la asunción de Macri a la Presidencia de Argentina luego de los gobiernos kirchneristas, se dio un importante giro en la política interna y externa en este país. En el presente artículo se realiza un análisis del periodo 2015-2019 en relación con la región sudamericana y otros actores de peso internacional, como Estados Unidos, China, la Unión Europea y Reino Unido, que arroja un escenario regional de importantes reconfiguraciones a raíz de la búsqueda de realineamiento con Estados Unidos, lo que significó el abandono de un tipo de regionalismo que pregonaba mayor autonomía. Asimismo, se aborda la relación entre el discurso que se sostuvo y las políticas implementadas. Estudiar el caso argentino permite recorrer el proceso de transformación de las dinámicas políticas y de integración regional que caracterizaron la primera década del siglo XXI.

Palabras clave: política exterior, integración regional, Argentina, Mauricio Macri, Mercosur.

Abstract

With the ascension of Macri to the Argentinian Presidency after a period of Kirchnerist governments, an important change occurred in foreign and domestic policies. We analyze foreign policy between 2015- 2019 in relation to the South American region and other important international actors such as the United States of America, China, European Union and United Kingdom. This analysis shows a regional scene of relevant reconfigurations as result of the search for realignment with United States of America, which meant the end of a regionalism that reached greater margins of autonomy. We also approach the relationship between the political platform that was maintained and the policies that were implemented. The study of the Argentinian case allows us to address the transformation process of political and regional integration dynamics that characterized the first decade of the 21st century.

Keywords: foreign policy, regional integration, Argentina, Mauricio Macri, Mercosur.

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Becaria posdoctoral del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IdIHCS-UNLP-CONICET) (Argentina) | abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar | <https://orcid.org/0000-0001-9385-2971>

** Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IDEHESI-CONICET) (Argentina) | kanjulian76@yahoo.com.ar | <https://orcid.org/0000-0001-7876-9969>

Introducción

Con la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia el 10 de diciembre de 2015, se produjo un importante giro en la orientación de la política exterior argentina, que quiso legitimarse mediante la idea de “volver al mundo”,¹ sostenida en la premisa de un supuesto aislamiento. En paralelo se dieron cambios en las políticas regionales que consistieron en la desarticulación de los procesos de integración previos, argumentando que en estos habían primado factores ideológicos. En contrapartida, se buscaron caminos alternativos de complementariedad, en un contexto de transiciones a nivel internacional. El caso argentino nos acerca a los procesos que se dieron en el escenario regional, y al mismo tiempo pone de manifiesto las rupturas que ocurrieron con la asunción de Cambiemos como nueva alianza de gobierno.²

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es analizar la política exterior regional del gobierno de Macri, sin dejar de lado otras aristas, como la política económica y comercial, la relación con los países centrales y la política para Malvinas. Sostenemos que, para analizar la política regional, es necesario tener en cuenta las otras dimensiones de la política exterior, que tienen influencia en el relacionamiento con los vecinos de la región. Mediante este análisis pretendemos contribuir a observar las transformaciones del proceso de integración regional en América Latina, en general, y en América del Sur, en particular, donde los gobiernos de las derechas recientes jugaron un rol importante.

Desde una mirada crítica, visualizamos la política exterior en estrecha vinculación con la política interna y las visiones en torno al desarrollo, la inserción regional, los actores que esta privilegia y las alianzas que se plantean. Prestamos especial atención al contexto histórico social, a los actores sociales, y a los modos de inserción internacional, en un escenario marcado por grandes disputas. Del periodo a analizar visualizamos la reconfiguración del mapa regional cuestionando las propuestas de integración de comienzos de siglo, que abrieron paso a otra articulación distinta entre la política interna y la externa de orientación aperturista y comercialista, cambios que trajeron aparejadas nuevas alianzas políticas y marcos de integración regional acordes a la nueva coyuntura.

¹ Este trabajo recupera información de un artículo previo de los autores titulado “La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri”, *El País Digital*, 12/11/2020. <https://www.elpais-digital.com.ar/contenido/la-regin-en-la-politica-exterior-de-fernandez-y-los-contrastes-con-macri/28272>

² La coalición Cambiemos se constituyó como plataforma electoral en Argentina en 2015. De ella formaron parte Unión Cívica Radical (UCR), Partido Propuesta Republicana (PRO) y Coalición Cívica, entre otros sectores. Dicho espacio presentó la fórmula ganadora de las elecciones presidenciales compuesta por Mauricio Macri y Gabriela Michetti.

Nos proponemos indagar cómo se transitaron estos procesos desde la política exterior argentina, como parte de transformaciones más generales. Para ello, incorporamos la dimensión geopolítica que enmarca estos fenómenos, abordando los vínculos con otros actores internacionales y bloques, como Estados Unidos, China, la Unión Europea (UE) y Reino Unido (RU). Para este análisis, consideramos relevante poder inscribir estos procesos en un escenario signado por la crisis que la pandemia vino a profundizar, pero que ya mostraba características estructurales.

Para abordar los objetivos propuestos recuperamos los aportes de especialistas que analizaron la política exterior de los primeros años del gobierno de Cambiemos, a la vez que situamos estos análisis en el marco de discusiones más amplias en la bibliografía sobre los nexos entre política interna y externa. Incorporamos también material de prensa sobre los principales hechos, junto con la revisión de documentos de cancillería. Para los aspectos económicos y comerciales, recuperamos información estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se desarrolla la política externa regional de Cambiemos, recuperando los aportes de colegas sobre el tema, en diálogo con los aportes teórico-conceptuales de las relaciones internacionales que analizan el vínculo entre los factores internos y externos en el diseño de la política exterior. En segundo, se aborda el análisis en concreto de la política externa, comenzando por los aspectos económicos y comerciales, para luego pasar a lo que constituye el epicentro de nuestro trabajo, esto es, la política regional en cuatro partes: Alianza del Pacífico (AP), Unasur, Prosur, Grupo de Lima y OEA; Mercosur; las relaciones con Estados Unidos y China, y la cuestión Malvinas. Por último, recuperamos conclusiones parciales cerrando con la articulación de los apartados en un análisis final de las transformaciones sustanciales del periodo 2015-2019.

Claves de análisis y estudios sobre política exterior en Argentina, la región y el mundo

En la disciplina de las relaciones internacionales (RI) existe una variada tradición de estudios sobre la importancia del análisis de la vinculación entre las variables y factores internos o domésticos y los externos a la hora de analizar la política exterior de un país y su inserción a nivel regional e internacional. Lo que se constituyó en la línea de análisis de política exterior (APE) dentro de dicha disciplina otorgó varios insumos sobre el tema. Este enfoque de política exterior tiene en cuenta los factores que influyen en quienes toman decisiones

y cuando estas se transforman luego en política, lo que da cuenta de la importancia de profundizar en los factores internos de la política exterior. Siguiendo un reciente y valioso estudio de Míguez (2020) sobre el tema, acordamos que, en sus inicios, estos abordajes se erigieron como respuesta a las tradicionales corrientes realistas, alrededor del principal aporte de “evitar la visión monolítica del Estado como actor racional unitario” (Míguez, 2020, p. 26).³ Dentro de los pioneros trabajos del APE encontramos al de Rosenau, quien elaboró un modelo donde se identifican tres fases básicas del proceso político de formulación de la política exterior: variables independientes (*inputs*), variables propias del *policy-making* (intervinientes) y variables dependientes o de resultado y efecto (*outputs*) (Rosenau, 1968, pp. 11-314). El enfoque posterior de Putnam (1988), denominado “de doble nivel”, enriqueció la problemática al incorporar la noción de que los factores internos influyen en la política internacional, y viceversa. Esa perspectiva incluye la influencia de los intereses de los grupos internos que presionan al gobierno y señala con claridad el carácter difuso de la frontera entre lo interno y lo externo en esa toma de decisiones.⁴

En nuestra región, como sugiere Deciancio (2016), los estudios sobre política exterior han sido los que más se han desarrollado dentro del campo de las RI, prevaleciendo de manera significativa sobre otras áreas de la disciplina. Un estudio relevante, como el de Alberto Van Klaveren (1992), elaboró un modelo de análisis que incluyó la importancia de factores internos y externos en la definición de la política exterior; en el que realizó un trabajo de operacionalización de unos y otros factores para lograr un esquema completo de interpretación de las decisiones de política internacional, y en el que otorga preponderancia a

³ De esta forma, aparecieron en los análisis múltiples actores, intereses, grupos, que afectaban tanto la formulación como la implementación de la política exterior de un país. Aunque ello sucedió casi en forma exclusiva al analizar los condicionantes internos de la política exterior los Estados Unidos, y bajo la impronta del individualismo metodológico, “tuvieron la virtud de proponerse como teorías intermedias explicativas, incluir los aportes de otras ciencias sociales —como la sociología, la psicología y la psicología social— y buscar así explicaciones multicausales no solamente de la implementación de la política exterior sino también del proceso de formulación” (Míguez, 2020, p. 27).

⁴ Desde el subcampo disciplinar de la economía política internacional (EPI) varios autores de reconocida trayectoria y de diferentes perspectivas teórico-epistemológicas, como Kehohane, Nye, Gilpin, Strange y Cox, entre otros, hicieron hincapié en la importancia de vincular los nexos internos y externos para analizar la inserción internacional de un país en la cada vez más internacionalizada economía capitalista. La especificidad de estos aportes, junto a las perspectivas latinoamericanas de la teoría de la dependencia, fueron discutidos en un sugerente trabajo de Diana Tussie (2015) sobre el desarrollo disciplinar de la EPI. Así, ella destaca dos características presentes en nuestro enfoque: “Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales [...] La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa. Los niveles de análisis nacional e internacional no pueden ser separados de manera tajante” (Tussie, 2015, p. 158).

los factores internos, donde se encuentran la identificación de recursos de las características del sistema político, la política económica y el sistema de creencias (Van Klaveren, 1992, pp. 193-200). Sus trabajos llaman acertadamente la atención sobre el riesgo de una distinción tajante entre ambos para el caso de los países latinoamericanos, señalando que es en particular problemático identificar fuentes puramente domésticas de política exterior en una región donde actores transnacionales poseen estrechos vínculos con grupos locales.

Por otra parte, los trabajos teóricos de Lasagna (1995) abordaron la problemática desde lo que consideró “determinantes internas de la política exterior”. Él sostiene que, si bien el ámbito próximo a la política exterior es el internacional, por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no solo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso doméstico nacional donde ella es generada (Lasagna, 1995, p. 390). Este autor se dedica especialmente a la variable régimen político para explicar el comportamiento diferencial de los Estados frente a similares determinaciones del contexto externo. Como sostiene Míguez (2020), al igual que Van Klaveren, buscó saldar lo que se consideraba un vacío en otras tradiciones, como el realismo, el neorrealismo, la interdependencia y la teoría de la dependencia, que no ayudaban a explicar situaciones de Estados de un mismo nivel en el contexto mundial que respondían de forma diferente a iguales estímulos. Por esa razón, pondera los condicionantes internos, en particular atendiendo al sistema político, a la “cultura política o a la personalidad de la elite que toma las decisiones externas” (Lasagna, 1995, p. 388).

Desde un enfoque más crítico, la recuperación de la “corriente de la autonomía” —identificada por Briceño Ruiz & Simonoff (2015) y Colacrai (2009)— también reconoce la importancia de los factores internos para pensar la inserción internacional en un mundo globalizado con una elevada interdependencia. Estos autores destacan los distintos componentes para que una política exterior sea autónoma, y alertan sobre los problemas de minimizar la incidencia de los factores domésticos.

En el marco de procesos de fuerte polarización y disputa política, como el caso argentino reciente, los cambios de gobierno conllevan transformaciones en el escenario político, económico y social interno. Esto se debe, en líneas generales, a que dichos recambios pueden expresar nuevas alianzas políticas y sociales con distintos intereses sectoriales y económico-sociales, diferentes propuestas de modelos de desarrollo, así como renovadas agendas y prioridades sociopolíticas (Kan & Barrenengoa, 2020). En suma, pueden expresar otra correlación de fuerzas. Cuando ocurre esto, habitualmente cambia también la orientación de la política exterior y las directrices de esta en relación a la región y al mundo, ya que no pueden estar escindidas.

Como señalamos a través de algunas de las perspectivas teóricas, es pertinente hacer hincapié en la estrecha relación que siempre hubo entre la política interna y la política externa de un gobierno, relación que se percibe más en las últimas décadas debido a la mundialización de la economía y de un escenario internacional de mayor multilateralismo. Con la asunción de Macri fue notable el cambio de mirada, de prioridades y de acciones en la política exterior que coincidieron con lo que sucedía a nivel interno. Lo que también se observa con el gobierno del Alberto Fernández desde fines de 2019, lo cual expresa una ruptura con el escenario político, económico y social estructurado bajo el gobierno anterior, tanto en los primeros meses de gobierno como a partir de la pandemia por covid-19. Al igual que la política doméstica, la política exterior en general, y la regional en particular, no estuvieron exentas de ello (Kan & Barrenengoa, 2020).

A su vez, es importante destacar la relevancia de Brasil en la política exterior argentina y en el escenario sudamericano. Sus vínculos con los países centrales, su peso económico, y una larga tradición de búsqueda de liderazgo regional, contribuyen en la explicación de gran parte de las transformaciones que vienen aconteciendo en materia de integración regional. Brasil ha tenido históricamente un rol preponderante en tanto socio comercial y vecino, más allá de las diferencias en cuanto a las estructuras productivas de cada país y a sus políticas industriales (Bustelo, 2012; Paikin, 2012). Si bien a lo largo de su historia el vínculo entre ambos atravesó diferentes momentos de tensión, conflicto y cooperación, durante los últimos veinte años, se erigió en una alianza fundamental para la consecución de sus respectivos objetivos de integración económica, comercial y política. En términos generales, fue en ese periodo en el cual se avanzó con mayor fuerza en la recomposición del poder político estratégico de los distintos Estados sudamericanos, a través de ámbitos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), favorable a políticas para acrecentar la autonomía y fortalecer la integración regional (Barrenengoa, 2020, p. 19). Un rasgo emergente de este ciclo de regionalismo fue la ampliación de las esferas de los proyectos de integración y cooperación, abarcando aspectos como la defensa, la soberanía, la infraestructura, la participación ciudadana, la salud, desde una fuerte impronta pública (Briceño Ruiz, 2014; Comini & Frenkel, 2014).

Luego de este impulso, se fue dando una paulatina desaceleración hasta llegar al ciclo 2015, cuando emerge con mayor fuerza un cambio en las políticas de integración regional como resultado del peso que las nuevas alianzas de poder empiezan a tener en la región. El gobierno de Macri, y en general los de las derechas recientes, operaron sobre aquella multidimensionalidad construida tratando de marcar rupturas y reconfiguraciones del escenario anterior, contribuyendo a transformar la dinámica regional y ponderando una vuelta —un poco difusa en

torno a lo que implicaba— al *regionalismo abierto*.⁵ Los primeros movimientos en las relaciones de fuerza que se observan más nítidamente en 2016, ponen de manifiesto una potencial vuelta al modelo de integración regional de fines de la década de 1980 y comienzos de los noventa, priorizando los vínculos económico-comerciales subordinándolos a las áreas social, política y cultural.

No obstante, ni el mundo ni las correlaciones de fuerza son las mismas en esta última década que a comienzos de los noventa cuando, mediante la denominada “globalización”, se cristalizaba a nivel mundial la poderosa reestructuración capitalista comenzada a fines de los setenta (Hirsch, 1997; Anderson 2003). Las reformas neoliberales modeladas bajo el Consenso de Washington enlazaron a Suramérica con el mercado mundial, produciendo una apertura inédita de las economías a través de una gran reducción arancelaria, la captación de inversión extranjera directa (IED), y el crecimiento del intercambio comercial entre los países de esta región, donde bloques como la Comunidad Andina de Naciones (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), diseñados con el modelo del regionalismo abierto, jugaron un rol importante (Kan, 2017). Por el contrario, la irresolución y agudización de la actual crisis global, la disputa geopolítica entre China y EE. UU., la baja del precio de los *commodities* y, como corolario, el impacto sobre este escenario de la “corona-crisis”, nos presentan una coyuntura muy diferente.

Desde distintas perspectivas, varios trabajos abordaron la política exterior argentina durante el gobierno de Macri, señalando las principales tendencias y cambios que se produjeron. Alejandro Simonoff reconstruye la estrategia internacional del gobierno de Cambiemos y su giro en dirección a vincularse con la tríada compuesta por EE. UU., la UE y Japón (Simonoff, 2019, p. 241), en detrimento del eje Brasil, Mercosur, BRICS, China, que había caracterizado al ciclo anterior y que si, bien no sería abandonado por el gobierno de Macri, perdería gravitación (Simonoff, 2016, pp. 45-46). Este autor señala también el corrimiento del eje Brasil al eje Chile/Alianza del Pacífico, en la cuestión de la integración económico-comercial, al menos en la etapa Malcorra y en la previa a Bolsonaro.

⁵ Impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de los años noventa, aquel modelo de “regionalismo abierto” enfatizaba en la integración económica-comercial para la construcción de los bloques regionales y el diseño de la política exterior hacia ellos, privilegiando la reducción arancelaria, el aumento del intercambio comercial y la atracción de inversiones, dejando de lado la planificación de la integración productiva y de otras áreas no económicas de la integración. Además, impulsaba la inserción de la región en el escenario de la globalización sin cuestionar sus efectos. Otros autores sugieren la idea de *regionalismo del siglo XXI*, para referirse a las tendencias que venían surgiendo previamente y en respuesta a la fragmentación geográfica y productiva. Acera de este concepto sugerimos la lectura de Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. *Policy Insight*, (56).

Por su parte, Frenkel & Azzi (2018) analizaron los cambios en la política exterior de Argentina y Brasil desde 2016, cuando, luego de la asunción de Temer, se consolidó un giro en la política exterior de ambos países. Con algunos matices en el grado de su implementación, señalan los contrastes con los gobiernos previos, haciendo hincapié en la relativización del concepto de autonomía como parámetro de la política exterior, la condición de un ámbito internacional como espacio de oportunidades y el privilegio de las relaciones norte sur como indicadores del viraje (Frenkel & Azzi, 2018).

En relación con esto, Busso analizó la reorientación del vínculo de la política exterior del macrismo observando una “lógica de aquiescencia en los vínculos con los Estados centrales y con EE.UU. en particular” (Busso, 2017, p. 13). Este giro en la relación con Washington fue parte de un cambio más amplio que incluyó modificaciones en las relaciones con el sector financiero internacional y los organismos multilaterales de crédito; en los criterios para orientar el comercio exterior; en el perfil de la integración regional, y en las políticas de derechos humanos, seguridad y defensa, entre otros (Busso, 2017, p. 2).

La idea de desacoplar las decisiones de política exterior en sus dimensiones diplomáticas, económicas y estratégicas del escenario doméstico se aplicó siguiendo el criterio de insertar al país vía la satisfacción de las demandas sistémicas, siguiendo una lógica pro occidental. Las consecuencias de esas decisiones tuvieron un gran impacto sobre el conjunto de la sociedad argentina. Además, dicha reorientación fue promovida a nivel regional impulsando propuestas semejantes. Sin embargo, los liderazgos no se declaman, sino que se ejercen con el reconocimiento de los otros, en este caso, los Estados vecinos.

Asimismo, se cometieron errores similares a los que señalaban como propios del ciclo kirchnerista. Así como Cambiemos quiso diferenciarse de la etapa anterior porque consideró que la confrontación no aportaba al desarrollo y la inserción del país, la lógica de aquiescencia tampoco garantizaba el apoyo de los más poderosos en los temas centrales para el país (Busso, 2017). Esta situación se agrava si existen errores en la lectura sobre las condiciones predominantes en el orden mundial, algo observado en la política exterior macrista y su mirada del contexto.

Por su parte, Míguez (2017) analizó el primer año de la política exterior de Cambiemos señalando una diferencia en relación con el ciclo anterior manifestada, tanto en una reversión de los logros en términos de autonomía (Simonoff, 2009, p. 74; Puig, 1984), como en la vuelta a los vínculos de dependencia tradicional de la Argentina, profundizando rasgos estructurales que no se habían modificado previamente (2017, p. 105). Esa vuelta pone especial atención en el análisis de la política exterior como parte del conjunto de las políticas públicas, en el marco de las disputas en el seno del Estado y como resultado de

procesos más abarcativos, donde entran en juego intereses de clase, de movimientos sociales, de organizaciones y de otros aparatos del Estado, a los que se suman los organismos, instituciones y actores e intereses internacionales (Miguez, 2017, p. 105).

Coincidiendo con este análisis, la construcción discursiva de Cambiemos se sostuvo sobre una paradoja, ya que señaló como ideológico el proceso de integración regional del cual participó Argentina e insistió en la necesidad de volver a conectarse con el mundo. Como respuesta a ello, una vez en el gobierno elaboró otro discurso ideológico que tuvo efectos en su política interna, pero que contó con limitados avances concretos ante las condiciones internacionales que emergían. Es un aspecto sobresaliente que las dimensiones analizadas muestren una relación contradictoria entre el soporte discursivo que se le quiso dar a las decisiones de política exterior y las políticas efectivamente implementadas y alcanzadas durante el periodo. Además del relato, las decisiones de política exterior de Cambiemos fueron efectivas en la eventual desarticulación de los ámbitos de concertación regional, como con la Unasur. Concordamos con la literatura del tema en torno a pensar en la autonomía como una dimensión clave en el análisis de la política exterior que dejó de ser promovida desde el gobierno y en su lugar se sostuvo la búsqueda de establecer vínculos con otros actores, con énfasis en una política comercial aperturista que produjo mayores grados de exposición y subordinación respecto del mercado mundial.

Con relación a los actores que fueron objeto de la política exterior, notamos que, al igual que en la política doméstica, los sectores de capital que expresan un mayor grado de concentración y centralización de la economía argentina—grandes grupos económicos diversificados locales, capitales transnacionales, el agronegocio y el capital financiero— fueron los más beneficiados.⁶ Esto es parte de lo que apuntan, desde una perspectiva crítica de las relaciones interestatales, Ghiotto & Pascual (2019). De acuerdo a su análisis, los cambios introducidos en la política exterior de Macri fueron caracterizados como un avance del capital sobre el trabajo, donde la “vuelta al mundo” y la “lluvia de inversiones” expresaban el acercamiento al mercado mundial para avanzar en el ajuste y subordinación por parte del mercado y el capital hacia el trabajo y

⁶ Es patente en el énfasis de Cancillería en promocionar el comercio exterior y la atracción de inversiones, acciones que registran Actis & Zelicovich (2019) en su análisis de la política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia. En septiembre de 2016 “Argentina organizó el Foro de Inversiones y Negocios (“Mini-Davos”), ‘como una oportunidad para presentar las estrategias de desarrollo de los sectores económicos clave de la Argentina y las oportunidades para inversores locales, regionales y globales’” (MRECIC, 2016). “Se convocó a 800 empresarios y ejecutivos de empresas de 65 países y a 800 responsables de compañías nacionales y extranjeras que tienen presencia en la Argentina” (*Página 12*, 13/09/2016. Citado en Zelicovich & Actis, 2019, p. 354).

los trabajadores (Ghiotto & Pascual, 2019, p. 63). El arreglo con los *boldouts*,⁷ la apuesta a negociaciones por nuevos tratados de libre comercio, el pago de demandas bajo el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI), el compromiso en la Organización Mundial del Comercio (OMC) de crear una Agencia Nacional de Promoción de la Inversión y del Comercio (ANPIC), así como la vuelta al sistema financiero y luego al Fondo Monetario Internacional (FMI) para la toma de deuda, son ejemplos del viraje que plasmó la ofensiva del capital contra el trabajo. En este sentido, coincidimos con la literatura en cuanto al carácter de clase que expresó el gobierno de Macri y cómo esto se reflejó en la política exterior e interior.

Asimismo, se articularon la política económica interna y su sustento ideológico con los posicionamientos regionales y la agenda de inserción internacional.

Ahora bien, con el gobierno macrista ya finalizado, desarrollamos aquí un análisis a fin de integrar estas miradas en el marco de la profundización de la crisis global. Por ende, situamos las transformaciones regionales en su relación con actores extrarregionales en tiempos de transición y reconfiguración geopolítica (Merino, 2018). Estudiamos la región como uno de los escenarios de las disputas entre EE. UU. y China, ante el inminente avance de esta como uno de los principales socios comerciales y financiador de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Con una mirada atenta a las relaciones con los principales actores que conforman el escenario regional e internacional, indagamos en el gobierno argentino en relación a los proyectos regionales y a la presencia de actores internacionales. A continuación, se articulan estas dimensiones en el análisis de la política exterior argentina entre 2015 y 2019.

La política económica y comercial

El gobierno de Cambiemos lanzó, en el marco de su política exterior, la política económica comercial presentada como superadora de la de su antecesor bajo lemas como “integrarse al mundo”, “volver a abrirse a los mercados”, y desarro-

⁷ Es decir, los tenedores de bonos de la deuda argentina que, durante el último gobierno de Cristina Fernández, se les llamó “fondos buitres” (fondos de inversión privados con sede en EE. UU.), por tratarse de un grupo reducido que no quiso participar en el canje de la deuda en el proceso de reestructuración aceptado por el 93% de los bonistas. Tales fondos iniciaron una demanda judicial en la Corte Suprema estadounidense, que en 2012 obtuvo respuesta favorable con el fallo del juez Griesa que indicaba que Argentina debía pagar el valor total de los bonos (4650 millones de USD). A pesar de las apelaciones de Argentina y los debates internacionales en torno a la reestructuración de deudas soberanas, en 2016, Macri decidió pagar a los fondos buitres una suma récord en la historia de la deuda. Para mayor detalle, véase *New York Times*. Cómo los fondos buitres se aprovecharon de Argentina. 1/4/2016. <https://www.nytimes.com/es/2016/04/01/espanol/opinion/como-los-fondos-buitres-se-aprovecharon-de-argentina.html>

llar una “inserción inteligente”. Se buscó un contraste —abandonar la “pesada herencia”— con la política exterior y la inserción económica internacional del gobierno de Cristina Fernández que, en líneas generales, había desarrollado una política económica exterior integracionista, multipolar y autonomista (Simonoff, 2009; Míguez, 2016). En cuanto a la región, destaca la prioridad que se dio al ámbito sudamericano, notable en la alianza estratégica con Brasil y las políticas de integración regional (Simonoff, 2009, p. 77).

Así, desde la cancillería y las primeras líneas de gobierno se desplegó un discurso en el cual Argentina habría de beneficiarse de esa inserción al mundo en aspectos claves para el rumbo económico elegido a partir de diciembre de 2015: incremento de las exportaciones, inversiones y financiamiento externo para el desarrollo.

La nueva estrategia de inserción se basó en la profundización del modelo primario exportador, con énfasis en los productos del agronegocio, el extractivismo minero y la vuelta a los mercados financieros. Coincidimos con Zelicovich (2018) en cuanto a su descripción de la política comercial con un “enfoque aperturista en los instrumentos, pragmático en cuanto a los socios, y optimista respecto de la globalización” (Zelicovich, 2018, p. 63). Aunque la lectura errónea del mundo actual —en particular de la crisis económica y de la guerra comercial— tradujo ese optimismo en resultados adversos. Veamos las cifras en detalle.

Bajo el gobierno de Cambiemos tuvo lugar una reprimarización de las exportaciones que aumentó de 12.9 a 21.2% los productos de origen agropecuario (entre 2015 y 2018) y disminuyó las manufacturas de origen industrial en 28% (Simonoff, 2019, p. 248; INDEC, 2019). En general, el comercio exterior no se incrementó en el periodo y se profundizó el déficit de la balanza comercial. La suba de las exportaciones, anunciada como uno de los objetivos de la nueva etapa, fue escasa entre 2016 y fines de 2018, teniendo en cuenta la devaluación de la moneda y la quita de retenciones a las exportaciones. En el saldo hubo una fuerte caída de las exportaciones y un crecimiento de las importaciones: productos industriales, autopartes y vehículos, bienes de capital y combustible, producto de la desregulación, la baja de aranceles y la eliminación de las licencias no automáticas.

Tomando todo el periodo, es notable el déficit de la balanza comercial: en 2016 había tenido un ligero superávit (USD 2124 millones), pero en 2017 presentó un déficit de USD 8471 millones y en 2018 de USD 3800 millones. Recién en septiembre de 2018 hubo un superávit luego de veinte meses de déficit, producto de la gran devaluación de agosto de ese año, que se manifestó mediante una fuerte caída de las importaciones; no obstante, la tendencia al déficit continuó. Los intercambios comerciales interanuales comparados entre

2017 y 2018 también señalan la crisis del comercio exterior argentino: en septiembre de 2018 el saldo fue de 13% inferior a igual mes del año anterior, en octubre un 9.5% inferior, en noviembre 10% inferior, en diciembre 7.5% inferior. A pesar de la retórica de la vuelta al mundo y a los mercados, la premisa de Cambiemos no se tradujo en resultados positivos para la balanza comercial.⁸ Si bien tuvo efectos en la construcción de legitimidad y en la propaganda que el propio gobierno pregonaba en términos de su política interna, reforzando el rumbo que se estaba tomando.

Fue hasta 2019 que la balanza comercial cerró con un saldo positivo de 15 mil millones de USD debido a la baja de las importaciones. Esto sucedió a raíz de la caída del conjunto de la actividad económica luego del plan de ajuste acordado con el FMI en 2018, y por la pronunciada escasez de dólares que terminó con el cepo a la compraventa de divisas durante los últimos meses del gobierno de Macri. En términos interanuales, entre 2018 y 2019 las importaciones cayeron 20% y las exportaciones subieron solo 0.7%.

En cuanto a los principales destinos de las exportaciones, se mantuvieron como en la etapa anterior: Brasil (25%), China (19%), UE (10%), EE. UU. (11%), con alteraciones estacionales, pero sin cambiar los patrones de cantidades y productos. Aunque hubo déficit comercial con todos los destinos. Cabe señalar que durante 2019 continuó bajando Brasil como destino y aumentando China, hecho que, pandemia mediante, consolidó al gigante asiático como primer socio comercial argentino en 2020; una tendencia que sigue creciendo en el conjunto de la región.

En relación a la IED, otro de los grandes anuncios, bajó de 11 759 USD en 2015 a 3260 millones en 2016. En 2017 subió a 11 517 millones, recuperando el nivel de 2015, y durante 2018, si bien había crecido durante los primeros dos trimestres, alrededor del 80% del total de ese crecimiento correspondió al rubro de activos financieros. Durante el último trimestre de 2018 su tendencia fue a la baja. Mientras que en el transcurso de 2019 la IED se redujo a la mitad en comparación con el año anterior. Esta crisis de la política económica y comercial externa, así como varios aspectos del modelo interno, se sostuvieron con un mayor endeudamiento externo, primero mediante el pago a los fondos buitres, luego con otros organismos financieros y, finalmente, con el retorno al endeudamiento con el FMI en 2018.

En síntesis, se dio una serie de reformulaciones en el plano de la política económica y comercial en un contexto de cambios a nivel regional (Míguez, 2016). Tales reformulaciones coincidieron con el giro ideológico que funcionó como

⁸ Los números del comercio fueron contruados con los datos del intercambio comercial argentino ofrecidos por el INDEC. Véase, <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

soporte de las reformas que se llevaban adelante, en permanente contraste con los gobiernos anteriores. Distinguiremos las diferentes áreas que constituyeron el andamiaje central de la política exterior del gobierno de Cambiemos.

Dimensiones de la política exterior regional

Alianza del Pacífico, Unasur, Prosur, Grupo de Lima, OEA

Como señalamos, dos de los rasgos sobresalientes de la política exterior de la etapa kirchnerista en la región fueron la alianza con Brasil y la participación en los procesos de integración regional (Simonoff, 2009). Estas orientaciones sufrieron un cambio drástico a partir de diferentes hechos. Uno fue la Cumbre de Puerto Varas (Chile) en junio de 2016, en la cual Argentina se convirtió en miembro observador de la Alianza del Pacífico (AP), constituyéndose en una novedad desde el punto de vista político regional. A pesar de la poca probabilidad que esto ocurriera —porque para ser parte de la AP el país entrante tiene que tener TLC con todos los miembros del bloque—, funcionó como señal del viraje que tomaba la política regional (Kan & Barrenengoa, 2020).⁹ A pesar de no tener implicancias económicas ni comerciales, el hecho tuvo un significado político e ideológico que indicaba los nuevos vínculos regionales que se buscaban desde Argentina. Marcaba un acercamiento a los cuatro países de la AP que, además de ubicarse en el espectro político como gobiernos de centroderecha, tienen todos TLC firmados con EE. UU. En paralelo, se profundizaba la crisis política e institucional en Brasil con la asunción de Temer, luego de la destitución de Dilma Rousseff. La postura del gobierno de Cambiemos fue la de “respetar el proceso institucional” (Míguez, 2017, p. 111), enviando señales de apoyo para la etapa de transformaciones que se avizoraba, con importantes efectos en la desarticulación del proceso de integración regional.

Con el acercamiento a la AP también estaba la intención de incorporarse al Trans-Pacific Partnership (Tratado Transpacífico) (TPP, por sus siglas en inglés), con el cual EE. UU. pretendía acercar a los países americanos y asiáticos, para limitar la expansión de China y formar un gran bloque de libre comercio. Sin embargo, la asunción de Trump en 2017 puso de manifiesto el cambio en la agenda de política exterior norteamericana y el endurecimiento de la política de seguridad hacia la región. La estrategia republicana condujo al

⁹ Argentina está lejos de tener acuerdos de libre comercio con todos los miembros de la AP. Sus aranceles con Chile son de casi cero, muy bajos con Perú y Colombia, pero con México de hasta el 30%, y si bien la reducción está en negociación, no hay acuerdos que posibiliten llegar a nivel cero en el corto plazo.

abandono de los instrumentos promovidos por la administración de Obama, como el TTIP (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión) y el TPP, con el consiguiente objetivo de disciplinar a los países latinoamericanos ante el acercamiento chino (Simonoff, 2019, p. 248). Así, en un replanteo de los vínculos Norte-Sur, se buscó realinear a la región con EE. UU. En este esquema, la situación de Venezuela, a partir del cuestionamiento al gobierno de Maduro, fue uno de los vehículos centrales que expresaría la fuerza con la que la política exterior norteamericana intentó plasmarse en el continente. En esta línea, hubo reiteradas acciones por parte de los representantes de Argentina, Brasil y Paraguay para expulsar a Venezuela del Mercosur, aislarla y condicionar al máximo su participación en la región.

Ahora bien, con el abrupto giro en el escenario norteamericano, la agenda de política exterior argentina se reconfiguró y colocó como objetivos ante el nuevo panorama los acuerdos Mercosur-UE, su salida de la Unasur y su endurecimiento hacia Venezuela con la consiguiente formación del Prosur, y la presidencia del G20, además del intento de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Simonoff, 2019, p. 251). Al mismo tiempo se profundizó la negociación de acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, India, Canadá, Israel y la Asociación Europea de Libre Comercio. Este giro coincidió internamente con el retorno de las políticas de endeudamiento público a través del FMI.

Estas dinámicas fueron acompañadas por un recambio político regional que encontró la asunción de gobiernos neoliberales en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay. Como corolario de estas reconfiguraciones, se llevó a cabo un golpe de Estado en Bolivia en noviembre de 2019, con la anuencia de la OEA, siendo quizás el hecho que terminó por modificar el mapa político e ideológico de la región. Cabe destacar que el abandono de la Unasur y su remplazo con el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) implicaron dejar de lado el desarrollo de una política de seguridad regional autónoma, como se promovía desde el Consejo Suramericano de Defensa (CSD). La mayoría de los gobiernos del Prosur optó por elegir sin reparos la política de seguridad hemisférica de Washington, la cual se basaba en la lucha contra las nuevas amenazas y la militarización de la seguridad interior. A pesar de que uno de los antecedentes principales de la Unasur muestra que en su conformación se encontraron los diferentes Estados suramericanos independientemente de su orientación, las críticas que legitimaron su parálisis se centraron en que se trataba de un bloque con “exceso de ideologismo y burocracia”. Sin embargo, los líderes del Prosur pusieron de manifiesto una orientación neoliberal de las políticas económicas de integración y un sesgo de derecha a sus gobiernos, evidenciando el carácter ideológico del mismo.

Promovida por los presidentes de Chile (Sebastián Piñera) y Colombia (Iván Duque), avalada por Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Guyana y Paraguay, la Prosur no tuvo acciones concretas en favor de la región en ninguna de las áreas que afirma en su declaración: infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y manejo de desastres naturales (Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, Red Voltarie, 2019), lo cual confirma su carácter ideológico. Un requisito excluyente para ser parte de ella, prolongando las acciones contra Venezuela, es “la plena vigencia de la democracia, la separación de poderes del Estado y el respeto a las libertades fundamentales”, algo que pasó inadvertido con la situación boliviana meses después, sin que ningún miembro se manifestara públicamente en defensa de la democracia.¹⁰

Además de la creación del Prosur, la apelación a instancias como la OEA —donde EE. UU. mantiene una histórica injerencia— y la constitución del Grupo de Lima (2017) como foro de concertación para dirimir conflictos regionales, fueron señales claras de la avanzada norteamericana sobre la región y del freno a la integración regional. Como corolario, se dio una completa reconfiguración del mapa regional destacándose, además de los cambios en los gobiernos, el realineamiento con EE. UU. y la desarticulación de los ámbitos de integración que habían dominado en los años previos. El ejemplo más cabal del pasaje de un proceso de unidad hacia la situación de fragmentación es haber frenado la Unasur y la reorientación del Mercosur (Barrenengoa, 2020).

El Mercosur en la era Macri

Al comienzo de la gestión macrista se anunció que el gobierno tenía un “firme compromiso con el Mercosur”, que este constituía un “verdadero proyecto estratégico”, y durante otros momentos de la gestión se habló del “Mercosur del siglo XXI”, pero con un tono diferente. La política tomada para el Mercosur se caracterizó, por un lado, por promover el aislamiento de Venezuela (consumado con su suspensión) y, por otro, en términos más estrictamente económicos-comerciales, por convertirlo en una plataforma para la negociación de otros acuerdos de libre comercio: profundización del UE-Mercosur y del acercamiento a la AP. Durante 2016 y 2017 se priorizó la cuestión Venezuela, lo cual se acompañó discursivamente con diferentes propuestas de “flexibilizar”, “reacomodar” al bloque, e incluso con dar una vuelta al “regionalismo abierto”, todas ellas con muy poca precisión.

¹⁰ Uruguay —bajo la presidencia del Frente Amplio— rechazó participar del cónclave, aludiendo que era un bloque de coincidencias ideológicas que no contribuía al proceso de integración regional.

Los intentos por la reconfiguración del Mercosur se plasmaron de manera cabal en el acuerdo de libre comercio con la UE, en el acercamiento a un acuerdo preferencial con la AP, y en los intentos por reducirlo a una zona de libre comercio, en detrimento de una unión aduanera común, aunque esto último recién comenzó a negociarse en 2019. También mediante la reforma de la Cláusula Decisoria N°32/2000, planteando la posibilidad de que algunos de sus miembros firmaran tratados de libre comercio de manera individual con otros países, cuestión que no está permitida por estatuto. En consecuencia, el Mercosur pasó de ser un instrumento de vinculación regional e internacional a ser objeto de acuerdos económico-comerciales con otros actores, como la UE (Simonoff, 2019, p. 250), en pos de profundizar la apertura de la economía argentina.

Si bien estos propósitos encontraron consenso en los nuevos gobiernos, fue luego de la asunción de Bolsonaro (2019) que ambos mandatarios se reunieron y comenzaron a delinear su transformación en el mediano plazo. Se propuso pasar de una unión aduanera a un área de libre comercio, para lo que ambos se comprometieron a reducir el arancel externo común (AEC) en forma gradual, con un sistema escalonado y por etapas; todas cuestiones sobre las que no hubo demasiada información.

En torno a las negociaciones por un TLC con la UE, las mismas se habían retomado durante los gobiernos anteriores, pero con Macri se demostró un mayor interés en avanzar en ello, acompañando la postura brasileña. Luego de varias concesiones y avances en las negociaciones, no hubo acuerdo de parte de los europeos y fracasó la firma del entorno a finales de 2017 en el marco de la cumbre de la OMC. No obstante, a mediados de 2019, en forma un poco sorpresiva —ya que las negociaciones fueron a puertas cerradas—, apareció la primera firma del acuerdo que, si bien tenía objeciones de varios países europeos, indicaba un primer avance concreto firmado entre los bloques que cambiaba la situación previa. El gobierno de Cambiemos aprovechó esta instancia para fortalecer su discurso ideológico de “vuelta al mundo”, mediante la construcción de la idea de que el acuerdo con la UE significaba un “avance estratégico en el posicionamiento argentino en la escena internacional” que reforzaría la agenda productiva y comercial de Argentina y el Mercosur (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2019).

Sin embargo, entre los aspectos desfavorables para el Mercosur, debe señalarse a las ofertas europeas que garantizan el acceso a mercados de las exportaciones de bienes primarios de la región, las cuales están por debajo de los estándares que se venían negociando en las etapas anteriores.¹¹ Así, la entrada

¹¹ Por ejemplo, de las 400 mil toneladas de carne vacuna que los mercosureños exigían en etapas anteriores de las negociaciones, la UE sólo accedió a garantizar 100 mil y con un arancel del 7.5%, lo cual

en vigor del tratado generaría más incentivos para la especialización productiva en *commodities*, con alta concentración de capital, y un número reducido de empresas beneficiadas.

Por su parte, los europeos podrán introducir al mercado sudamericano, sin ningún tipo de restricción, productos agroalimentarios que hoy pagan aranceles, como vinos, chocolates, quesos, frutas, gaseosas y aceite de oliva, todos señalados en el acuerdo como productos clave para la exportación europea y en los que la competencia con los países del Mercosur es alta. Esto deja entrever las desiguales condiciones de comercialización e intercambio, lo que desalienta el comercio intrarregional (Ghiotto & Echaide, 2020). Además de las implicancias para las economías sudamericanas, se pone de manifiesto la huella ecológica de los tratados de libre comercio, ya que, por ejemplo, establecen la importación de productos producidos a escasos kilómetros de los consumidores, que viajarán largas distancias en barcos (Ghiotto & Echaide, 2020). El sector de alimentos es uno de los que, ni bien entre en vigencia el acuerdo, tendrá para varios productos arancel cero, es el caso de la leche en polvo y de fórmula infantil, tomates enlatados, duraznos enlatados, bebidas espirituosas, entre otros. En otros sectores aparece cierto gradualismo, que también varía mucho dentro de cada sector y de cada producto. En un periodo de entre diez y quince años se liberará completamente la importación de maquinaria, productos farmacéuticos y autos, entre otros, desde la UE hacia el Mercosur. Si bien existe un mediano plazo, que podría entenderse como un gradual proceso de desgravación arancelaria, ello no deja de ser perjudicial para sectores con un gran entramado industrial, como lo es el sector automotriz. Su implementación será en dos escalones solamente, a los siete años un 12% y a los quince un 0%. Pero el total a desgravar es una cifra muy alta, un arancel de 35% que habrá de llegar a 0% en década y media. Los estudios de impacto sobre el sector advierten una gran transformación de esta industria, lo cual traerá cierre de empresas, desempleo, reconversión productiva y desarticulación de la industria automotriz mercosureña que, aunque manejada por empresas transnacionales, constituye un entramado productivo regional que involucra a autopartistas locales, elaboración de autos a nivel regional, y que genera empleo (Ghiotto & Echaide, 2020).

De igual forma se introdujeron temas actuales presentes en las negociaciones de los mega acuerdos globales, como compras públicas, derechos de propiedad intelectual, inversiones, servicios, comercio electrónico, seguridad jurídica y financiera, medidas sanitarias y fitosanitarias, etcétera (Ghiotto & Frenkel, 2019). Todos ellos con importantes perjuicios para áreas de escasa experiencia

resulta desfavorable para los exportadores. También se acordó que la cuota Hilton no tendrá aranceles, al igual que el azúcar, el etanol y la miel, aunque estos tres últimos tendrán cuotas de exportación.

en regulación estatal, como el caso del comercio electrónico, lo que podría generar condicionamientos a las economías nacionales.

En las distintas áreas revisadas, las empresas europeas serían favorecidas, especialmente en servicios y compras públicas, ya que las empresas mercosureñas no tendrán trato prioritario en la construcción de infraestructura física ni en la provisión de insumos al Estado (Ghiotto & Echaide, 2020). Asimismo aparecen temas estratégicos, como el comercio electrónico, que viene siendo incorporado en las negociaciones de la OMC y en otros tratados de libre comercio, estipulando que ambos bloques garantizarán la libre circulación de los datos, evitando la posibilidad de implementar políticas digitales soberanas.

Por otra parte, el acuerdo Mercosur-UE se caracteriza por su nivel de opacidad, dado que no involucra a sectores de la sociedad civil ni otros actores en su negociación, a diferencia de lo que ocurrió con el ALCA en 2005. En torno a la iniciativa norteamericana, si bien no todos los sectores tuvieron una participación directa, sí hubo una gran incidencia, ya fuera en el marco de reuniones ministeriales y cumbres, como así también por la organización y acción en las calles, los medios y en diversas instancias de articulación pública-privada y estatal (Kan, 2016).

Los distintos aspectos del acuerdo redundan en el reforzamiento de las asimetrías entre los países europeos y los sudamericanos a raíz del beneficio que le otorga a los capitales concentrados y las empresas transnacionales. Con lo cual, por tratarse de un acuerdo comercial, el debate de fondo es político y estratégico.

Su análisis revela ciertas similitudes con el ALCA; sobre todo, aquellas que perjudican a sectores productivos regionales y que ponen de manifiesto las desiguales condiciones de comercialización entre estos y los sectores productivos europeos, tal cual ocurría con los norteamericanos. Sin embargo, una diferencia a señalar deriva del contexto. En la actualidad, la opacidad y la escasez de información atentan contra la posibilidad de movilizar y articular fuerzas sociales con un posicionamiento. Asimismo, el marco general en el cual el acuerdo se discute, dista de aquel en el que se terminó por rechazar el ALCA, con una región fragmentada y sin una visión estratégica común en el Mercosur. De ser aprobado de manera bilateral, se abre un panorama complejo para la integración productiva regional e inserta nuevos interrogantes sobre el futuro del Mercosur en términos políticos. Por otro lado, la creciente presencia china en la región sudamericana es un aspecto que tiende a matizar y complejizar el escenario en el que el acuerdo es discutido.

En definitiva, el análisis del acuerdo Mercosur-UE muestra las desigualdades que profundizan la situación de dependencia y confirma la búsqueda de conformar un área de integración económica comercial abierta a los mercados

internacionales sin gradualismos¹² ni reparos, en un contexto internacional de crisis. A contramano de los objetivos que la gestión de Cambiemos se propuso, su política exterior se encontró desconectada de los vaivenes y dinámicas internacionales (Míguez, 2017, p. 116), imposibilitando llevar a cabo las “relaciones carnales” que caracterizaron la política exterior del menemismo. Otro elemento significativo es la situación de crisis en EE. UU. y su creciente disputa con China. Para integrar esto al análisis, reconstruimos aspectos de la política exterior en relación a ambos actores de peso internacional.

La política exterior ante Estados Unidos y China

En línea con la búsqueda de marcar diferencias respecto de los gobiernos kirchneristas, se produjeron intentos de acercamiento con EE. UU. Estos comenzaron con la visita presidencial de Obama en 2016, cuando también se manifestó la intención desde Washington de acercarse al nuevo gobierno. No obstante, en la reconfiguración del vínculo bilateral se cometieron fuertes errores políticos, como manifestarse públicamente ante la disputa electoral, con un resultado adverso al que se esperaba, tras las elecciones presidenciales de 2016. Más allá del inesperado cambio de administración estadounidense y del error diplomático de Susana Malcorra adelantándose al resultado electoral (*La Nación*, 2016; Míguez, 2017, p. 111), el gobierno de Macri inició la identificación de puntos en común para alinearse con la política de Trump.

Como parte de la lógica de una conducta pro occidental, se intentó reposicionar a otros países en la agenda de política exterior: EE. UU., Alemania, España, Italia, Reino Unido, Holanda (Busso, 2017). Y se profundizaron las relaciones con los organismos multilaterales de crédito y otros espacios semejantes, como la OMC y el G20, recomponiendo los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales. La reorientación de las relaciones con los países de la región se sostuvo en propuestas de inserción semejantes.

Por otro lado, respecto de la política comercial, la decisión de concentrar la política exterior solo en los países con orientación político-económica similar causó que, ante el cambio electoral en EE. UU., tuviese que modificar su política hacia China para atraer inversiones (Busso, 2017). Los resultados de la balanza comercial así lo demuestran, ya que si bien se incrementaron las exportaciones argentinas a EE. UU. durante 2016 —que puede ser entendido como un premio por ese acercamiento—, continuaron las disputas comerciales habituales,

¹² Durante la gestión de Macri, los propios actores del gobierno utilizaron el término “gradualismo” para referirse a su política económica de liberalización y ajuste macroeconómico.

como sucedió con los limones. Apenas asumió Trump, dio indicios claros de políticas proteccionistas a partir de la prohibición del ingreso de los limones argentinos al mercado estadounidense, lo cual demoró un año en destrabarse. Y aunque no fue significativo el impacto para la economía argentina —se trató de entre 30 y 50 millones de USD—, sí hubo incidencias en la exportación de biodiesel, que implicaba un volumen de comercio por 1200 millones de USD y trabas de parte del gobierno norteamericano (Kan, 2019). Además, se lanzaron amenazas de aranceles en acero y aluminio, pero varias negociaciones pudieron frenarlo, a cambio de concesiones como darle importaciones de cerdo a EE. UU. De esta manera, el gobierno se vio atrapado en la tensión entre el alineamiento subordinado a Trump y su correlato en el esperado disciplinamiento que conllevaba este, en relación con cercar a China en la región.

Como aspecto favorable para la Argentina se consiguió la restitución de la exportación de carnes al mercado norteamericano, aunque hacía unos años se venía reordenando a partir de un reclamo ante la OMC del gobierno previo. Así, los esfuerzos por parte de Cambiemos para acercar vínculos con EE. UU. redundaron en la búsqueda de gestos simbólicos que contribuyeran a la narrativa de “vuelta al mundo”, con los fines de fortalecer su política interna más allá de los reducidos logros. Esto se explica no solo por las limitaciones en el vínculo bilateral sino también por las características de la transición histórica (Merino, 2018) y el reposicionamiento de la región sudamericana por el cada vez mayor acercamiento de China, notable en la guerra comercial con EE. UU.

En el marco de la Decimotercera Cumbre del G20 realizada en Buenos Aires en 2018, resultó anecdótica una escena en la cual Trump realizó un desplante a Macri durante la foto oficial. La imagen simboliza lo que fue el vínculo por esos años, con Macri queriendo acercarse y un Trump que se aleja. La situación se dio luego de la desmentida pública que la comitiva argentina realizó ante el comunicado oficial de la Casa Blanca, luego de la reunión entre Macri y Trump, en la que se decía que el primero confirmaba su “compromiso por enfrentar los desafíos regionales como Venezuela y la actividad económica depredadora china” (*La Nación*, 2018). Además de las incomodidades que la referencia “depredadora” produjo para el gobierno argentino, Macri habría de reunirse con Xi Jinping, también de visita por la reunión del G20. Así, la postura estadounidense de enfrentamiento con China ponía en aprietos al gobierno argentino por ser contrario a su agenda de política exterior. Basta ver el rol de China como socio comercial y su complementariedad creciente con la economía argentina, que para 2019 ya ocupaba el sitio que tenía Brasil (*La Nación*, 2019).

Las tensiones por intentar sostener un vínculo de subordinación con EE. UU. y avanzar en el vínculo comercial con China eran difíciles para el gobierno de Macri, más allá de lo discursivo. Entre las políticas comerciales de

su gestión, un 45% de los mercados que se abrieron para la exportación de alimentos fueron dirigidos al sudeste asiático: China, Japón, India, Vietnam, entre otros, de los cuales veinte se abrieron con China. A cambio de logística y tecnología, Argentina exportaba productos primarios destacando las carnes ovinas, bovinas y porcinas; miel, aceite de soja, arándanos, y productos para uso industrial, entre otros (*La Nación*, 2019).

Algunas claves para comprender por qué no se alcanzaron mayores acuerdos con EE. UU. pueden encontrarse en los cambios que incluyeron el acercamiento con China. Pretender un realineamiento con EE. UU. en un mundo que viraba hacia la región Asia-Pacífico y con una potencia imperial en declive (Merino, 2020), era un propósito que acarrea contradicciones para el gobierno macrista.

A pesar de los intentos de EE. UU. por limitar el acercamiento con China, la política exterior macrista sostuvo y necesitó de la alianza estratégica integral con el segundo país. Durante la visita de Xi Jinping en diciembre de 2018, el Banco Popular de China y el Banco Central Argentino firmaron un acuerdo complementario de *swap* de monedas, entre otros treinta acuerdos de comercio e inversión (*Ámbito Financiero*, 2018). Ya en julio de 2017 se había renovado el *swap* de monedas por 10 375 millones de USD (*La Nación*, 2017). De manera que, aunque en el primer año del gobierno de Macri se pensó que se podía frenar el vínculo con China para realinearse con EE. UU., la relación encontró puntos de continuidad. Al comienzo de la gestión macrista se paralizaron las obras de represas y las del ferrocarril Belgrano para reevaluar su impacto y revisar las licitaciones. Las construcciones de las centrales nucleares se dieron de baja. Se podría pensar que durante ese primer año de acercamiento a EE. UU. con Obama se buscó limitar la relación con China. Pero luego, con el escenario de Trump y la crisis económica más general, se volvió a anunciar a China como un aliado.

En el área de infraestructura, de gran relevancia para el gigante asiático, en 2017 se retomaron las negociaciones de un gran volumen de obras en el marco del “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina”, varios de esos anuncios ratificaban los acuerdos firmados por la gestión anterior o relanzaban las obras detenidas. En ocasión de la reunión del G20 también se ratificaron acuerdos firmados con anterioridad y se abrieron nuevos mercados que se negociaban desde 2013, como cerezas, y carnes ovinas y caprinas. Así, a pesar de a narrativa menos rimbombante para con los vínculos con China, estos ni se desaceleraron ni pausaron, al contrario, el acercamiento chino-argentino iniciado durante los gobiernos kirchneristas fue continuado y fortalecido durante el ciclo macrista, como política de Estado y ante las necesidades que el contexto planteaba. En síntesis, la agenda de política exterior de Cambiemos terminó atrapada por las tensiones geopolíticas de la “guerra comercial” (Merino, 2020) China-EE. UU.,

y fue subordinada en ambas situaciones por las condiciones de necesidad que el contexto planteaba al gobierno de Macri.

La cuestión Malvinas

Para completar un mapeo de la política internacional de Cambiemos, abordamos la relación con el Reino Unido que resultó ser significativa, dada la inmediata postura de dejar atrás el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Esto mostró un alejamiento con la región ya que se dejaron de lado sus foros e instancias como vehículos para lograr apoyos en el escenario internacional por la causa Malvinas, algo que había desarrollado el gobierno anterior.

En septiembre de 2016, luego de la visita de Alan Duncan, ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, fue firmado con el vicedecano argentino el Acuerdo Foradori-Duncan, que contenía diferentes compromisos en las áreas económica, comercial, de seguridad y tecnológica, entre otras. En particular, respecto del Atlántico Sur, se acordó “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos, junto con la apertura de vuelos comerciales a la isla, entre otras medidas que significaron la cesión de soberanía por parte del Estado argentino” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2016; Kan & Barrenengoa, 2020).

Desde una lectura que veía en el Brexit una oportunidad para incrementar los vínculos comerciales con el RU y así “insertarse al mundo”, la política exterior macrista en relación a islas Malvinas, Antártida e islas del Atlántico Sur profundizó un vínculo de subordinación y dependencia para con los intereses británicos (Míguez, 2017, p. 113). Se trató de otra área en la cual la ideología del gobierno se vio materializada en su política económica y comercial, y en consonancia con su agenda de política exterior. En esta línea, la Secretaría de Asuntos Relativos a Malvinas dependiente de Cancillería (creada en 2013), fue reordenada como subsecretaría, restándole peso al igual que otras secretarías y ministerios cuyos rangos fueron disminuidos bajo el discurso de la modernización del Estado que funcionaba como eufemismo para los recortes en el gasto público, como sucedió con Salud, Ciencia y Tecnología, Educación y Cultura.

Ahora bien, venimos señalando que la agenda del gobierno macrista se vio regida por su objetivo de establecer vínculos económicos y financieros que resultaran en una “lluvia de inversiones”. Esto implicó no solo una política económica neoliberal, sino también una estructura institucional para dar marco a

las políticas centrales del gobierno. Y aquí vemos un rasgo clave a nivel interno, en términos de la construcción de poder social, es decir, los sectores económico-financieros beneficiados con la estrategia macrista, y que coincidían con el poder político que asumió la administración del Estado (Míguez, 2017, p. 104). Esto significó la coincidencia entre los funcionarios públicos y sus intereses privados —provenientes tanto de sus ámbitos laborales de inserción como de sus trayectorias formativas, profesionales y políticas previas—. Ejemplo de ello fue Juan José Aranguren, ex presidente de la petrolera Shell hasta 2015, nombrado ministro de Energía y Minería, quien aplicó aumentos de las tarifas a lo largo de toda su gestión. O Miguel Braun, secretario de Comercio Interior, dueño de la cadena de supermercados La Anónima, proveniente de las familias dueñas de grandes estancias en la Patagonia argentina, quien desalentó la intervención del Estado en los controles de precios al consumidor. Podemos sumar a una larga lista a los representantes del sector financiero como Prat Gay (Ministerio de Economía), ligado anteriormente a J. P. Morgan y a las empresas de Amalia Fortabat, o el presidente del Banco Central, Federico Stuzenegger, denunciado por su actuación durante el megacanje de 2001 cuando ocupando el mismo cargo favoreció al consorcio de bancos en la licitación del canje de deuda.

Coincidimos con Míguez (2016, p. 140) cuando afirma que la política exterior, y en particular la estrategia relacionada con el escenario internacional, estuvo vinculada con el devenir del proyecto económico y político a nivel interno, y con sus contradicciones. El macrismo fue una muestra de la indisimulable incorporación de los intereses privados a la administración del Estado. Asimismo, con el afán de una inserción subordinada a los mercados internacionales, fue inmediata la interrupción de las políticas de integración sudamericana. La autonomía y defensa de la soberanía dejaron de ser instrumentos de la política exterior y en su remplazo se dio rienda suelta a una estrategia de participación en el mercado mundial que acentuó la primarización de la economía argentina y la subordinación ante los actores financieros globales.

En síntesis, podemos establecer un puente entre el encuadre teórico utilizado aquí para pensar los distintos aspectos de la política exterior de Cambiemos y la relación que existió en el periodo elegido entre los factores internos y externos que dejaron como corolario un diseño de política exterior que falló en su pretensión de reposicionarse en el escenario mundial y regional. A contramano de sus objetivos de “volver al mundo”, esa política exterior empeoró las condiciones de inserción internacional y significó un retroceso del rol que Argentina venía ocupando en la integración e iniciativas regionales. Estas, más allá de sus propias crisis internas, sufrieron los efectos del giro argentino, en una clara dirección para desarticular su proceso de integración. Junto con este viraje de la política exterior y regional, a nivel nacional la política de gradualismos pre-

gonada resultó en nuevo endeudamiento, en un cambio en la intervención del Estado en sectores estratégicos y de recursos donde el capital ocupó un lugar clave, en un proceso de apertura económica que produjo una recesión industrial, una suba del desempleo y el empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Reflexiones finales

Hemos propuesto un análisis de la política exterior de Macri a partir de la reconstrucción de diferentes esferas, en particular la política hacia la región en concomitancia con los cambios que acontecían a nivel internacional. Para ello revisamos trabajos de especialistas de Argentina, la región y el mundo.

En un ejercicio crítico, vinculamos la política exterior con aspectos económicos y comerciales de la política interna, lo cual hizo notable el giro en torno a las visiones de desarrollo que se sostuvieron en el periodo 2015-2019, así como las políticas de inserción regional e internacional. Esto conllevó nuevas alianzas que fueron planteadas con éxito limitado. La política económica buscó la denominada “lluvia de inversiones”, el financiamiento externo para el desarrollo y el incremento de las exportaciones, lo cual implicó la acentuación del modelo primario exportador. Al final, el comercio exterior no se incrementó y se profundizó el déficit de la balanza comercial. Esta orientación fue clara en la política con el Mercosur. A pesar de la coincidencia ideológica con algunos líderes de la región, esto no se plasmó en herramientas sólidas ni en acuerdos estratégicos de relevancia que se tradujeran en logros concretos, más allá del fortalecimiento de un discurso que tuvo efectos en dirección a la política interna más que a la regional o internacional. La profundización de una agenda neoliberal en un contexto internacional de crisis económica y retracción desde una perspectiva globalizadora próspera —como auguraban las políticas neoliberales de los años noventa—, redundó en mayor dependencia, en la reprimarización de la economía argentina y el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, con escasos resultados económicos.

Se buscó un firme contraste con la política exterior del kirchnerismo, pero no hubo resultados sobresalientes de acuerdo a los principios de la agenda macrista. En parte porque la lectura del contexto en el que le tocaba gobernar estuvo desactualizada. Esto significaba que, ante un escenario internacional que abría posibilidades de desarrollo de otro tipo de estrategia de inserción, el gobierno retomó la senda de los noventa en torno a los vínculos estrechos con EE. UU., tanto en la agenda de seguridad hemisférica como en el intento de obtener un mayor financiamiento de los organismos internacionales y en ser observado

como un país cercano de los mercados. Sin embargo, las políticas proteccionistas del gobierno de Trump y su política exterior de cercamiento a China, redundó para la Argentina en una subordinación más pronunciada respecto de los sectores concentrados del capital y las instituciones financieras, como lo muestra el endeudamiento con el FMI. Si bien las condiciones internacionales en las que este desarrolló la política exterior macrista eran muy diferentes a las del menemismo, muestran similitudes en sus intentos por relacionarse con EE. UU. desde la periferia, algo que ha profundizado la fragilidad del Estado argentino en términos de soberanía y autonomía.

De esta manera, el análisis de las distintas dimensiones arroja como balance del periodo una política exterior desconectada de la realidad internacional y de las condiciones emergentes en un mundo multipolar, lo que varios de los autores citados aquí sostienen. Como resultado del reposicionamiento de otros actores de peso internacional, se profundizaron las relaciones con otros espacios multilaterales y con sectores financieros concentrados, lo cual derivó en la desarticulación del proceso de integración regional y en la prioridad otorgada al ámbito sudamericano. Aspirando a construir caminos de complementariedad distintos a los de la gestión previa, el macrismo quedó atrapado en su posicionamiento ideológico ante un mundo de grandes transformaciones. Esto hizo que las políticas implementadas mostraran resultados altamente perjudiciales para el país y fueron beneficiosas para los grupos concentrados de capital local y transnacional que operan en Argentina, principalmente el agronegocio, las finanzas y los capitales ligados a concesiones de obra pública.

Respecto de la disputa entre EE. UU. y China, a pesar del discurso que se sostuvo, fue difícil para el gobierno de Macri sobrellevar las tensiones de sostener una alianza con EE. UU. al tiempo que se precisaba comercializar y avanzar en los acuerdos con China. Con el cambio en la administración estadounidense, las expectativas de alianza no se materializaron como se esperaba, dejando al gobierno macrista atrapado entre tensiones geopolíticas.

En consecuencia, una idea de mundo diferente de los gobiernos anteriores, una mala lectura de la situación internacional, y un conjunto de prioridades e intereses económicos ligados a un modelo de desarrollo distinto, tanto en la política interna como en la externa, lograron hacia el final del mandato de Macri una Argentina distinta en cuanto a su inserción internacional y regional. Lejos de consolidarse la integración al mundo “inteligente” mediante la denominada “lluvia de inversiones” y constituirse en el “supermercado” de aquel, encontramos un país endeudado con el FMI, con déficit comercial, caía de la IED y subordinado a las disputas geopolíticas. En el escenario sudamericano, Argentina quedó desconectada de las estrategias regionales, con gran responsabilidad en la desarticulación de la Unasur y de la salida de Venezuela del Mer-

cosur. El país se acercó a la AP sin resultados concretos y fue artífice del avance del controvertido acuerdo Mercosur-UE.

Todas estas acciones terminaron por conformar un periodo en el cual se dio un giro regresivo en la política exterior argentina, concomitantemente con las reconfiguraciones por las que también atravesaron el resto de los países de la región. A diferencia del ciclo de regionalismo anterior, con políticas exteriores expansivas, el periodo aquí analizado concluye con la irrupción de la pandemia por covid-19, y con la asunción del Frente de Todos al gobierno en Argentina.

Referencias

- Actis, E., & Zelicovich, J. (2019). La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia. En E. Iglesias & J. Bautista Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 351-372). Rosario, Argentina: UNR.
- Ámbito Financiero. (2018, 2 de diciembre). *Cumbre Macri-Xi Jinping: Argentina y China firman 30 acuerdos para comercio e inversión*. <https://www.ambito.com/politica/g20/cumbre-macri-xi-jinping-argentina-y-china-firmaron-30-acuerdos-comercio-e-inversion-n5002859>
- Barrenengoa, A. (2020). De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral*, 11(56), 77-93. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.103015>
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En W. Soto Acosta (Ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (pp. 23-34). San José, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica/ Flasco Costa Rica.
- Briceño Ruiz, J., & Simonoff, A. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. En *Anuario en Relaciones Internacionales*, (9), 1-15.
- Bustelo, S. (2012). *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. Dissertação de Mestrado, UFRJ, Instituto de Economía, Río de Janeiro.
- Comini, N., & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur, *Nueva Sociedad*, (250), 58-77.

- Colacrai, M. (2009). Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? En G. Lechini, V. Klagsbrunn, & G. Williams (Comps.), *Argentina y Brasil: venciendo preconceptos: las variadas aristas de una concepción estratégica*. Río de Janeiro: Revan.
- Deciancio, M. (2016). *La construcción del campo de las relaciones internacionales en Argentina*. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015- 2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiain96.2018.07>
- Ghiotto, L., & Frenkel, A. (2019). Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo Unión Europea y MERCOSUR. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (2020). *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos*. CLACSO/Fundación Rosa Luxemburgo. <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>
- Ghiotto, L., & Pascual, R. (2019): La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo. En P. Belloni & F. Cantamutto (Comps.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina* (pp. 61-90). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). (2019). *Intercambio comercial argentino*. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>
- Kan, J. (2019). Un balance de la política exterior y comercial de la Argentina de Macri. *Integración Regional. Una mirada crítica*. (Boletín del Grupo de Trabajo Integración y Unidad Latinoamericana, CLACSO, núms. 4-5). <https://www.clacso.org/4-5-integracion-regional-una-mirada-critica/>
- Kan, J. (2017). Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa. Insumos para analizar el escenario actual. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, (6, Segunda Época). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/17027>
- Kan, J. (2016). *El no al ALCA diez años después. La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: FFyL-UBA.

- Kan, J., & Barrenengoa, A. (2020, 12 de noviembre). La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri. *El País Digital*. <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/la-regin-en-la-politica-exterior-de-fernandez-y-los-contrastes-con-macri/28272>
- La Nación*. (2019, 19 de diciembre). China. El gigante asiático ya es el principal socio comercial de la Argentina. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/china-el-gigante-asiatico-ya-es-el-principal-socio-comercial-de-la-argentina-nid2317061>
- La Nación*. (2018, 30 de noviembre). G20: Trump incomoda a Macri con una declaración provocadora sobre China. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/g20-donald-trump-mauricio-macri-china-actividad-nid2197886>
- La Nación*. (2017, 18 de julio). Renuevan el swap de US\$ 10.375 con China por tres años. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/renuevan-el-swap-de-us-10375-con-china-por-tres-anos-nid2044902/>
- La Nación*. (2016, 7 de noviembre). Susana Malcorra: “Según los resultados en las elecciones de EE. UU., podría haber grandes cambios”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/susana-malcorra-segun-los-resultados-en-las-elecciones-de-eeuu-podria-haber-grandes-cambios-nid1954255/>
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, (111), 387- 409.
- Míguez, M. C. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales Latinoamericanas. En M. C. Míguez & L. Morgenfeld (Coords.), *Los condicionamientos internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* (pp. 21-74). Buenos aires: Teseo.
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de Mauricio Macri. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (8), 103-120.
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, (89), 125-142. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.5>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2019, 1 de julio). *Acuerdo MERCOSUR-UE Declaraciones*. <https://eceur.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-%E2%80%93-ue-declaraciones>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2016, 13 de septiembre). *Comunicado Conjunto del Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de*

Relaciones Exteriores y Commonwealth británica y la Cancillería Argentina. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>

- Merino, G. (2020). La reconfiguración imperial de EE. UU. y las fisuras internas frente al ascenso de China. En E. López (Coord.), *Las venas del Sur siguen abiertas* (pp. 145-180). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Merino, G. (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neo-desarrollista en Brasil. *Latinoamérica*, (66).
<https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.56957>
- Paikin, D. (2012). Integración productiva y desarrollo regional: tensiones en el marco de la crisis global. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18(2), 59-74.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rosenau, J. (1968). Comparative foreign policy: Fad, fantasy, or field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Simonoff, A. (2019). Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019). *Relaciones Internacionales*, 28(57), 241-269. <https://doi.org/10.24215/23142766e081>
- Simonoff, A. (2016). Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Conjuntura Austral*, 7(37), 40-51. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.67694>
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *CONFines de Relaciones internacionales y Ciencia Política*, 5(10), 71-86.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, (48), 155-175.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, (98), 169-216.
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo (2015-2018)”. *Latin American Journal of Trade Policy*, (2), 49-66.