



La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente?

Tomás González Bergez

Introducción

La vinculación entre Argentina y el mundo conlleva ciertas regularidades, aunque también implica altas dosis de imprevisibilidad, contradicción y fluctuación (Russell, 2010; Paradiso, 1993; Tussie y Riggirozzi, 2012). Los cambios institucionales y políticos, así como la yuxtaposición de intereses y, por supuesto, las influencias provenientes de un sistema global y regional en constante reconfiguración suelen dejar como resultado una alteración de los lineamientos, estrategias e instrumentos de inserción internacional (Lasagna, 1996; Tokatlian y Merke, 2014; Acuña y Chudnovsky, 2013).

Entre ellos, las banderas del regionalismo (identidad compartida, autonomía, margen de maniobra, desarrollo económico y proyección externa, entre otros) se ven enfrentadas con tendencias y prácticas atomizadoras e individualistas. Los discursos y las acciones van variando, al mismo tiempo que lo hace la coherencia entre los mismos.

Intentar entender las razones de este fenómeno sería una tarea inagotable. Lo que sí resulta posible es acercar miradas y perspectivas que permitan comprender algunas de sus manifestaciones. A tales fines, el presente ensayo analiza la política exterior argentina hacia América Latina desde el inicio del siglo XXI hasta los tiempos que corren. Al respecto, se asume que, durante este período, la combinación de variables globales, regionales y domésticas resultaron en una ecléctica concatenación de ciclos dominados por acercamientos, distanciamientos, reposicionamientos y una fluctuante reconfiguración de las alianzas, pero también por la persistencia de ciertas regularidades. El análisis de ese proceso se realiza a la luz de la lente de las denominadas “potencias regionales emergentes”. Al mismo tiempo, retoma conceptos tales como el “efecto arrastre” (*bandwagoning*) o el “balance de intereses”, en tanto herramientas teóricas que favorecen la comprensión de la orientación y el contenido de la política exterior nacional.

Las manifestaciones en contra del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el pronunciamiento frente al Fondo Monetario Internacional (FMI), el reclamo internacional de la Argentina en relación a los Fondos Buitre o a la soberanía de las Islas Malvinas ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, la mal llamada “politización” del MERCOSUR, la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o hasta la incorporación del país como miembro observador de la Alianza del Pacífico (AP), son solo algunas expresiones de las diferentes lecturas y de las distintas formas de articular la vinculación con la región.

El contexto actual viene haciendo vibrar las estructuras sistémicas y agenciales. Los cimbronazos políticos en Europa y Estados Unidos y sus efectos sobre el orden liberal, la globalización y el multilateralismo, el viraje chino hacia su economía interna, una potencial reelección indefinida y su proyección internacional hacia occidente con iniciativas como *One Belt, One Road* (Ramón-Berjano, Malena y Velloso, 2015;

Moneta y Cesarín, 2016), el impacto tardío de la crisis mundial del año 2008 sobre América Latina y el fin del balance de los *commodities* muestran un panorama desalentador desde el nivel global (Sanahuja, 2016; Riggirozzi y Tussie, 2012; Serbin, 2014). Por su parte, la agudización de la crisis venezolana y su impacto en la región, los escándalos de corrupción en Brasil, Perú y México -además de la propia Argentina-, la fragilidad de gran parte de los gobiernos nacionales, así como los cambios de ciclos electorales en los cuales se encuentran insertos varios de los países, abren lugar a nuevas ideas, perspectivas y probabilidades.

De la mano de una élite política respaldada por un nuevo consenso social, las expresiones de los intereses nacionales y regionales han ido mutando. ¿Qué se mantiene constante y qué ha sido modificado? Los discursos del poder ejecutivo continúan haciendo referencia a la importancia de trabajar como “buenos vecinos”, de plantear la política externa a partir de una lógica círculos concéntricos cuyo núcleo central es el MERCOSUR, y de respetar las estructuras regionales existentes. Pero los mecanismos de vinculación con América Latina han variado significativamente desde la llegada del gobierno de Cambiemos. De hecho, el llamado “relanzamiento” de la política exterior argentina de la administración de Mauricio Macri tuvo como ejes rectores el fortalecimiento de su autodefinida “inserción inteligente” (Clarín, 2018): los vínculos con Estados Unidos, Europa y Asia, la renegociación de los compromisos alcanzados con China, la participación de las delegaciones en los más destacados foros y conferencias internacionales, así como la necesidad de marcar la agenda de las grandes potencias en el seno de organismos como el Foro Económico Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Grupo de los 20 (G20), o la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Dicho esto, queda por indagar sobre los perfiles y modelos que signaron a los sucesivos gobiernos argentinos en la vinculación con su vecindario durante el siglo XXI. Por supuesto que en un trabajo de estas características se corre el riesgo de caer en un excesivo simplismo o en un exagerado nivel de generalización. Es por ello que su propósito es mucho más humilde y se concentra fundamentalmente en comprobar si el discurso y accionar del país pueden – o no – ser catalogados como propios de una potencia regional emergente. En ese sentido y como se verá a continuación, se cree que, si bien Argentina cuenta con los

recursos materiales y simbólicos requeridos para serlo, la discontinuidad de su accionar, la fragilidad de la articulación inter e intrainstitucional, y el escaso apoyo regional y extra-regional cosechado atenta contra ese recorrido.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el artículo se estructura de la siguiente forma. El primer apartado problematiza y caracteriza el concepto de potencia regional, distinguiendo las características de las “potencias medianas tradicionales” y de las “potencias regionales emergentes”. Al mismo tiempo, se exponen dos estrategias teóricas de vinculación entre las potencias regionales y las mundiales: diferenciándose la noción de “balance de poder” o “de interés”, del concepto de “efecto arrastre”.

Seguidamente, y a la luz de dichas perspectivas, se analiza el posicionamiento argentino frente a América Latina durante los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri. Finalmente, se esboza una serie de conclusiones en las cuales se resalta el accionar de los diferentes gobiernos en vistas de situar al país en el grupo de potencias regionales emergentes.

Sobre las potencias regionales emergentes

Para una amplia gama de corrientes teóricas¹, la posibilidad de jugar un rol activo en la escena internacional, así como de ejercer influencia en la agenda global o incidir en el curso de la historia, es una cuestión que atañe a apenas un pequeño y selecto grupo de Estados. Fundamentados en un poder militar fuerte, en una economía pujante y en una diplomacia astuta, las denominadas potencias mundiales fueron institucionalizando sus posiciones en la estructura del poder. Y es ese contexto internacional el que constriñe y condiciona sus opciones políticas.

Sin embargo, esta lógica ha sido interpelada por estructuras más pequeñas al interior del sistema en diversas ocasiones. Para ser justos, desde mediados del siglo XIX las “potencias medianas” comenzaron a ganar espacio a partir de las contribuciones realizadas a los poderes centrales (aunque no exclusivamente) en tiempos de beligerancia, ya

fuera con apoyo táctico, económico o militar. Tal fue el caso de Australia, Canadá, Países Bajos o Nueva Zelanda (Nolte, 2006; Shin, 2015). Pero su rol no se limitó a ese tipo de apoyo. De hecho, países como Argentina jugaron un papel activo en la creación de doctrina (Russell y Tokatlian, 2009) y reglas internacionales, algo visible en las doctrinas Calvo (1868) y Drago (1902) o en el *Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación* (1933) promovido por Carlos Saavedra Lamas.

Con el paso del tiempo, y con creciente fuerza, esos “Estados medianos” comenzaron a desarrollarse y ampliar su participación en diferentes espacios de cooperación, con vistas a garantizar su incidencia en un mundo en constante movimiento (Shin, 2015). De esta manera, promoviendo que los problemas internacionales fueran resueltos en espacios multilaterales, fortaleciendo la cooperación interestatal y articulando posiciones para modificar la conducta de las grandes potencias en favor de sus intereses, dichos Estados fueron encontrando lugar en el tablero de decisiones globales (Shin, 2012; Cooper et al., 1993; Nolte, 2006).

Tal fue la novedosa emergencia de estos actores que el fenómeno proliferó en el seno de los estudios de la política internacional. En el mundo anglosajón comenzó a denominárselos con múltiples términos: *middlepowerhood* (Holbraad, 1984), *middlepowership* (Van Der Westhuizen, 1998), o *middlepowermanship* (Cox, 1989), fueron algunos de ellos. También fue arraigándose la idea de “potencias medianas regionales” (Neumann, 1992; Osterud, 1992), profundizando y ahondando aún más en las características con las cuales esos actores serían posteriormente reconocidos (ver Chapnick, 1999; Cooper et al., 1993; Kim, 2009; Nolte, 2010).

Las variables para definir esos conceptos fueron distintas según el caso. En ese sentido, la geografía, el número de habitantes, el acceso a las tecnologías, las capacidades militares y económicas, normativas y diplomáticas comenzaron a ser consideradas algunas de las más relevantes a la hora de categorizar a un Estado como “potencia regional” (Holbraad, 1984; Cooper et al., 1993; Ravenhill, 1998; Nolte, 2006). Asimismo, comenzó a asociarse el accionar de estos actores con tareas esencialmente colaborativas, tendientes a la utilización de herramientas de negociación y diálogo por sobre las demostraciones de poder material (Kim, 2009; Cooper et al., 1993). Esto fue implicando un

reconocimiento del rol que éstos comenzaban a ejercer dentro de la delimitación del poder global.

Ahora bien, para comprender con mayor precisión a qué refiere el término “potencia regional emergente”, es necesario complejizar su análisis y tener en cuenta que aquel no se circunscribe solamente a la aplicación de sus recursos materiales, técnicos o burocráticos en procesos de paz y cooperación, de mediaciones o de intervención en espacios técnicos. También responde a una voluntad subyacente (propia e inherente a estos Estados) de evitar ser objeto de acciones unilaterales e imposiciones ideológicas por parte de las grandes potencias, de influir en la definición de las reglas del orden internacional y del establecimiento de valores e intereses relativos al sistema mundial (Black, 1997; Shin, 2012; Cox, 1989; Jordaan, 2003).

Potencias regionales emergentes

Parte de este proceso comenzó a ser institucionalizado a partir de la creación y adhesión exponencial de miembros a los organismos internacionales de la post-segunda guerra mundial. La Organización de Naciones Unidas (ONU) pasó de estar constituida por 51 miembros fundadores, a contar con el triple de socios para 1975, alcanzando los 193 miembros en la actualidad (ONU, s/f). Algo similar sucedió con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que varió de 23 miembros fundadores a 164 que participan de las negociaciones de la vapuleada Organización Mundial del Comercio (OMC) en los tiempos que corren (OMC, s/f).

Según Eduard Jordaan (2003), es en este contexto de ampliación en el cual comienza a surgir la diferenciación entre las “potencias medianas” y las “potencias regionales emergentes”. Las primeras accionaban para mantener el *status quo* y preservar las dinámicas existentes al interior de las organizaciones internacionales. Esta actitud conservadora comenzó a ser cuestionada por aquellos países considerados “emergentes” (Osterud, 1992; Holbraad, 1984; Cooper et al., 1993), quienes se opusieron a lo que interpretaban una actitud que contribuía perpetuar las inequidades existentes en el sistema global, desoyendo los reclamos de cambio (Jordaan, 2003).

Frente a esto, “potencias regionales emergentes” como India, Brasil, México, Nigeria y Sudáfrica (Cooper et al. 1993; van der Westhuizen 1998; Hurrell 2000; Schoeman 2003, Nolte, 2006) se diferenciaron al proponer transformaciones respecto de las estructuras de poder existentes en el plano internacional, previniendo replicar la disposición de jerarquías de los tiempos de la posguerra (Jordaan, 2003). Así, el presupuesto en defensa, el nivel del PBI *per capita* y la intensidad de los flujos de comercio dejaron de ser percibidas como las únicas variables de poder, beneficiando un sistema global caracterizado por un ecléctico tablero de actores en el cual nuevas instituciones y agrupaciones regionales ganaban cada vez más peso (Mittelman, 2013). Todo esto, en el marco de una agenda cada vez más heterogénea e interconectada.

Caracterización de las potencias medianas emergentes o regionales

En este contexto, y de acuerdo a parte de la literatura especializada, en virtud de que algunos Estados pudieran desempeñarse y ser reconocidos en tanto poderes regionales emergentes, sería necesario que cumplieran con algunos requisitos fundamentales. Entre estos se destacan cuatro: a) contar con instituciones internas sólidas que le permitan ejercer un papel estabilizador en la región; b) manifestar su voluntad de ejercer dicho rol contando, al mismo tiempo, con el reconocimiento de los demás Estados de la región; c) tener respaldo de (algunas) potencias extrarregionales (Schoeman, 2003; Nolte, 2006); y d) ejercer influencia en la conformación de instituciones regionales e internacionales (Hurrell, 2000). En este punto se torna necesario recurrir a una perspectiva constructivista (Nolte, 2006). Esto significa entender que el status de potencia regional es una construcción fundamentalmente social e ideológica, ya que su valor analítico y su valor efectivo en la política internacional dependen – casi exclusivamente – de la aceptación de ese Estado como tal (Hurrell, 2000).

Frente a esto y, siguiendo la caracterización de Nolte (2006, p. 13):

Una potencia regional se resume como un Estado que influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región; que tiene la pretensión de un liderazgo; que ostenta los recursos materiales, institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región; que ejerce esa influencia

en parte mediante estructuras de gobernanza regional y global; cuyo liderazgo regional es reconocido o al menos respetado por otros países en la región y fuera de la región; que se inserta en foros interregionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales.

Ahora bien, en virtud de ahondar en las variables señaladas y enriquecer las herramientas de análisis, se sugiere estudiar con mayor atención algunas de ellas. Por un lado, en lo que refiere a que el Estado cuente con instituciones sólidas que le permitan ejercer un papel de liderazgo en la región, Tokatlian y Merke (2014) sugieren que para poner en marcha un liderazgo regional sólido, es crucial que los tomadores de decisiones cuenten con un diagnóstico riguroso y una estrategia acorde que les permita desplegar una política exterior adecuada a las exigencias del contexto. Asimismo, debe contar con “una diplomacia apta y adaptable, buenos recursos tangibles e intangibles, una atención a lo regional y un elemental consenso doméstico” ante la envergadura de los desafíos posibles (Tokatlian y Merke, 2014: 247).

De esta manera, a la hora de analizar la estructura institucional argentina, dichos autores proponen estudiar -entre otras- las siguientes: a) poder ejecutivo nacional; b) gabinetes y burocracias; c) provincias; d) poder legislativo y los partidos políticos. La opinión pública también juega su juego. En este punto, si bien el poder ejecutivo constituye el protagonista en la definición y puesta en marcha de la política exterior argentina, los demás actores cuentan con el potencial de asumir algún rol activo, dependiendo siempre del contexto, el tema y su capacidad de incidencia. Dicho esto, en este ensayo se asume que la política exterior argentina se ve constreñida por procesos, factores y actores que provienen del nivel internacional pero que, como política pública, implica un conjunto de acciones y omisiones enmarcadas en un sistema de instituciones y de negociación doméstica donde el campo cognitivo de los tomadores de decisiones juega un papel clave. Esto tiene que ver con el hecho de que son ciertas élites – fundamentalmente políticas, pero también económicas, sociales, sindicales o administrativas – e individuos más o menos organizados (Müller, 2002) quienes definen, basándose en realidades materiales y percepciones subjetivas, las metas, objetivos y estrategias en materia de política exterior.

En este marco, se cree pertinente hacer especial hincapié en el hecho que el Estado – o las elites que controlan sus instituciones – detente las competencias necesarias para representar los intereses de la región ante la comunidad internacional y que cuente, a su vez, con el respaldo de sus vecinos y de ciertas potencias extrarregionales para ejercer ese liderazgo, en tanto “potencia regional emergente”. Sobre ello, Wolf Grabendorff (2010) señala que, en primer lugar, para que una potencia media alcance “la tradicional aspiración de convertirse en un importante actor global, antes es necesario consolidarse (primero) como líder regional”. Frente a ello, y en lo relativo al presente estudio, el análisis del autor propone los siguientes indicadores para lograr este reconocimiento: a) buscar soluciones pacíficas en el entorno regional para conseguir sus intereses; b) contar con experiencia negociadora en los esfuerzos de integración con los países vecinos; c) articular los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con países vecinos mediante la asociación política; d) estructurar estrategias para sentar las bases de una mayor y mejor cooperación regional; e) garantizar la estabilidad democrática y evitar el surgimiento de conflictos en la región (Grabendorff, 2010).

Vinculación de las potencias regionales emergentes con las potencias mundiales

La manera en la que estas potencias regionales emergentes se insertan en el sistema internacional y definen objetivos y líneas de acción pueden seguir caminos diversos. Entre ellos, resulta de interés destacar dos: a) las dinámicas de *balance de poder o de intereses* y; b) el *efecto arrastre*, comúnmente conocido como *bandwagoning* por su vocablo en inglés.

El *balance de poder o de amenaza*, se trata de un concepto profundamente polisémico. En este caso, es entendido como el acercamiento a un Estado o actor del sistema internacional por parte de otro Estado o actor (usualmente de menor poder relativo) que permita limitar el avance e incremento de poder de un tercero percibido como amenaza (Walt, 1987; Schweller, 1994). A su vez, de este concepto se desprende el de *balance de intereses*, refiriéndose a los costos que un Estado está dispuesto a pagar para defender sus valores, relativos a los costos que está dispuesto a pagar para ampliarlos (Walt, 1987; Schweller, 1994). En

tal caso, el balance se produciría cuando la ampliación de valores fuera más beneficiosa que los costos que la acción significa; caso contrario, se podría hablar de *efecto arrastre* ya que los altos costes del balance empujan a que el Estado prefiera alinearse a la potencia o grupo más poderoso, defendiendo así sus intereses iniciales.

Por su parte, el mencionado *efecto arrastre* puede ser entendido como la asociación o vinculación de un Estado o actor con otro actor más poderoso – es decir, unirse al bando más fuerte. El principal interés de este tipo de relacionamiento responde, por un lado, a la voluntad del primero de conservar sus propios valores e intereses. Por otro lado, el actor más débil contempla la posibilidad de adquirir los beneficios que la alianza conformada posea, ya sean económicos, militares o de prestigio (Walt, 1987; Kaufman, 1992; Schroeder, 1993; David, 1991; Schweller, 1994; Hirst y Russell, 2001).

Como sea, estos conceptos invitan a reflexionar sobre cuál de ambas estrategias es la que predomina cuando hablamos de potencias regionales emergentes. Como fue señalado previamente, si bien las características de las potencias regionales tradicionales tienden a mantener el *status quo* que el sistema internacional propone – a través del *badwagoning* –, la situación suele ser diferente en el caso de las emergentes. La búsqueda de autonomía y de posicionamiento respecto a los intereses propios del Estado (o de las elites que lo controlan) y de la región podrían ser consideradas actitudes que actúen de manera contraria a una respuesta condescendiente frente a los poderosos, inclinándose así hacia un “balance” y no hacia un “arrastre”. En ese sentido, y como sostiene Dong Min Shin (2012), hay potencias medianas que logran cambiar los comportamientos de las grandes potencias, mientras que otras fracasan a la hora de defender sus propios intereses.

Es a la luz de estas perspectivas que se pretende problematizar la estrategia argentina de vinculación con América Latina. De esta manera, se analiza si las decisiones y actitudes llevadas a cabo por la Argentina durante las administraciones Kirchner (2003-2007), Fernández (2007-2015) y Macri (2015-actualidad) pueden ser caracterizadas como propias de una *potencia regional emergente*.

La política exterior argentina hacia la región: de Néstor Kirchner a Mauricio Macri

El interés de Argentina de posicionarse como un actor de peso dentro del sistema internacional se remonta a tiempos muy anteriores al período aquí analizado. El empeño de los líderes nacionales por que el país sea considerado potencia regional se reflejaba ya, de manera heterogénea, en los espíritus libertadores de José de San Martín, en las amistades políticas de Juan Manuel de Rosas, en los ideales de país de la Generación del '80 o en el rol activo de la gestión de Carlos Saavedra Lamas al frente de la cancillería. Desde el famoso “granero del mundo” a la “tercera Posición”, “relaciones especiales” o el “supermercado del mundo”, las élites de gobierno de la Argentina han ido interpretando de diversas maneras los contextos e intentando ganar (incluso a veces perdiéndolo) apoyo regional, fortalecer sus plataformas y lanzarse a partir de ellas hacia los espacios de toma de decisiones globales.

En ese sentido, las decisiones gubernamentales han alternado entre procesos de desarrollo y fortalecimiento de instituciones regionales, por un lado, y vinculaciones unilaterales con el mundo, por otro; han alzado las banderas de soberanía, para luego aplicar políticas de acercamiento a las potencias centrales (Sanahuja, 2016; Riggiozzi y Tussie, 2012); han abierto las fronteras a la economía y al comercio para pronto denunciar los intereses extranjeros. Cada etapa propuso su receta según la conveniencia y percepción de las elites al mando para lograr la pertenencia al club de decisores. Eso no implica asegurar la inexistencia de ciertas políticas de Estado que durante prolongados períodos demarcaron los marcos y límites de acción gubernamental, siendo la causa Malvinas o la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas algunas de las más visibles. Pero sí significa que la tendencia ha sido la discontinuidad, el cambio de tono en el discurso, la modificación de las maneras de alcanzar los objetivos delineados y la fluctuación del papel asignado a los países vecinos y a los actores extra-regionales y transnacionales. Y, por lo tanto, la modificación del contenido asignado a la propia idea de “club de decisores”.

En virtud de avanzar en favor de un estudio articulado sobre el desempeño y las capacidades con las que el Estado argentino ha venido posicionándose en el esquema regional y global durante las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y de Mauricio

Macri, surge un interrogante esencial: ¿puede dicho posicionamiento ser definido como propio de una potencia regional emergente? Esbozar una respuesta implica tener en cuenta dos variables fundamentales: a) si el Estado contó con instituciones sólidas que le permitieron ejercer a ese Estado un papel de liderazgo en la región; y b) si el Estado detentó las competencias necesarias para la representación de los intereses de la región ante los organismos internacionales y gozó del respaldo de las potencias regionales y extra-regionales en el ejercicio dicho liderazgo en tanto “potencia regional emergente”.

Instituciones y actores

Respecto de si el Estado contó con instituciones sólidas que le permitieron ejercer un papel de liderazgo en la región debe destacarse, antes que nada, la manera en la que se estructuran las instituciones y actores que determinan la política exterior en Argentina. En ese marco, el presidente es quien está a cargo de la política exterior del país y en ello goza de un amplio margen de poder a la hora de tomar las decisiones referentes a la materia². Esta característica tan particular, coloca a los modelos de relacionamiento internacional a merced de los *mapas cognitivos* de los Jefes de Estado. Es decir, la identidad de la figura presidencial influye en el perfil de la política exterior del país (Tokatlian y Merke, 2014).

El presidente ocupa, de esa forma, el vértice superior del primer ciclo de decisión (Müller, 2002), por el cual todas las decisiones relevantes dependen de su cargo. De este primer ciclo también forman parte su entorno y los algunos ministros. En el caso de la proyección internacional argentina, aquellos que más influencia ejercen son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía – actualmente dividido en Hacienda y Finanzas – y el Ministerio de Defensa, según sea el caso y el mapa del Estado del momento.

En el caso de los gobiernos kirchneristas, la tendencia institucional en política exterior fue muy similar a lo largo de todo el período. El perfil personalista y presidencialista en la toma de decisiones de vinculación internacional fue profundizándose paulatinamente. Aun cuando Rafael Bielsa (Canciller), Roberto Lavagna, Felisa Miceli y Miguel Peirano (Economía y Producción) y José Pampuro (Defensa) representaban en

sus carteras los perfiles de proyección internacional del país, durante el gobierno de Néstor Kirchner, el círculo de decisiones incluyó a algunos otros actores (Clarín, 2015). En ese sentido, y según Simonoff, las decisiones de política exterior se tomarían, fundamentalmente, a partir de un núcleo duro integrado “además del entonces presidente Néstor Kirchner, por la senadora Cristina Fernández, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández; el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini, y el Ministro de Planificación Julio De Vido” (Simonoff, 2013, p. 150), dejando a los demás ministerios encargados de la gestión de las burocracias.

Una vez entrada la segunda etapa del gobierno de Kirchner (continuándose hasta el año 2014³), la figura de Rafael Follonier resultó clave en la articulación entre Argentina y los países latinoamericanos. Con extensos vínculos políticos a lo largo y ancho de la región, las gestiones de Follonier asumieron un rol relevante en el posicionamiento argentino respecto a la UNASUR y la posterior elección de Néstor Kirchner como Secretario General del bloque (Infobae, 2014).

Los cambios en la estructura ministerial implementados por el gobierno de Cristina Fernández no influyeron significativamente en el diseño de las relaciones exteriores del país. Tanto Jorge Taiana como Héctor Timerman, si bien fueron funcionarios de consulta en temas internacionales por parte de la presidente, vieron el accionar de sus ministerios constreñidos por las decisiones (al menos en lo referido a los temas más sensibles) provenientes de la Casa Rosada⁴. En ese sentido, las medidas esenciales continuaban siendo adoptadas por un selecto grupo de allegados a la presidencia: fundamentalmente el ministro de Planificación Federal, Julio de Vido⁵ y el secretario Legal y Técnico de la presidencia, Carlos Zanini (Simonoff, 2013). En lo que respecta a los ministros de Economía, estos perdieron autonomía frente a la conducción de sus carteras, algo que venía dándose desde la salida de Lavagna en 2005. Ni Martín Lousteau, ni Carlos Fernández, ni Amado Boudou, tuvieron la activa participación en los asuntos internacionales que había tenido aquella cartera en tiempos pasados (Simonoff, 2013).

Con la llegada de Cambiemos, el rol que venía ejerciendo Follonier desde la Unidad Presidencial fue formalizado con la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, dentro de cuyas funciones se destacan: la participación en el diseño y ejecución de la estrategia de

vinculación internacional e institucional del Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros; la participación en la coordinación del análisis, planeamiento, seguimiento y evaluación permanente de los asuntos estratégicos; y la asistencia al Gabinete de Ministros en el diseño de políticas públicas internacionales (Secretaría de Asuntos Estratégicos, s/f). En ese sentido, esa Secretaría controla la agenda presidencial en materia de política exterior. Dicha reestructuración del manejo formal de las relaciones políticas internacionales motiva aún rispideces con otros ministerios, especialmente con la Cancillería. Al igual que sucedió en la época de Taiana y Follonier, las diferencias fueron evidentes en el momento en que coincidieron Pompeo y Susana Malcorra. Esta situación fue subsanándose con la llegada de Jorge Faurie al Palacio San Martín y una alineación de la Cancillería con la Secretaría, algo que no necesariamente implica la inexistencia de pujas agenciales entre los equipos de trabajo y las burocracias.

Relacionado a esto, el segundo círculo de decisiones está constituido por el conjunto de administraciones sectoriales. Las burocracias y los equipos de trabajo ministeriales juegan un papel clave en el armado programas y definición de alternativas (Müller, 2002) sobre las cuales los tomadores de decisiones habrán de optar. Durante estos años, diferentes estructuras ministeriales intentaron controlar determinados temas de la agenda por sobre otros.

En el caso de la Cancillería argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (si bien la centralización de las decisiones era fuerte), la gestión de Rafael Bielsa ocupó un rol activo en las estrategias de vinculación. Esto fue visible, entre otras cosas, en lo que hizo a la vinculación con el MERCOSUR. En lo relativo al Ministerio de Economía, éste también contó con cierto protagonismo en lo respectivo a la política de inserción económica y productiva internacional, siendo el deseo de avanzar hacia un Mercado Común su epicentro. En ese sentido, tanto el Lavagna como sus equipos técnicos trabajaron activamente en el desarrollo de políticas regionales que avanzaran a favor de un más pujante desarrollo industrial y comercial (Comini, 2016).

Ahora bien, más allá del fortalecimiento de la figura de Cristina y Néstor Kirchner en tanto potenciales líderes regionales (sobre todo con la asunción de Néstor como Secretario General de la UNASUR y la participación de CFK en múltiples actos políticos regionales) y de

una más marcada influencia del “círculo” de funcionarios afines a la Casa Rosada, durante la gestión del Frente para la Victoria (FpV) se abrió el juego a otras instituciones locales (Comini, 2016). Por un lado, es posible afirmar que la Cancillería argentina tuvo un rol activo en la defensa del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas en el seno de las Naciones Unidas. Tanto los embajadores en la ONU y Gran Bretaña como en otros múltiples destinos, así como secretarios del ministerio de Relaciones Exterior⁶, expresaron una visible vocación de reinsertar el tema en las agendas nacionales e internacionales. En lo particular del reclamo y de las múltiples solicitudes al diálogo con el Reino Unido, el Congreso de la Nación también jugó un importante papel, incorporando la temática en sus debates, en su estructura y en sus actividades legislativas (Comini y González Bergez, 2017).

La UNASUR se constituyó en este período como un espacio dentro del cual la coordinación institucional debió trabajar de manera transversal. Siendo la voluntad política regional la punta de lanza que motorizó el avance del proyecto, el mismo debió ser acompañado por un amplio sector de la estructura estatal. En el particular caso de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano se evidenció una puja constante entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa para definir quién controlaba la agenda de aquel órgano de UNASUR. Controlar la agenda siempre implica también dominar recursos, aunque estos sean escasos. En la misma línea avanzaron el Consejo Sudamericano de Finanzas, el de Salud y el de Infraestructura. En esos casos, al igual que con el Consejo de Defensa, las estructuras ministeriales participaron de manera conjunta en favor de insertar los intereses argentinos en la conformación de nuevas instituciones regionales sobre las cuales la Argentina pudiera alzar su liderazgo regional (Riggirozzi, 2015; Comini et al., 2014), sin excluir diferencias y pujas de poder.

En lo que a la gestión Cambiemos refiere, bajo la directiva de reinsertar y revincular a una Argentina aislada del mundo, modernizar el Estado y lanzar vínculos comerciales y políticos inteligentes a casi todas las puntas del globo (Clarín, 2018; La Nación, 16 de febrero de 2016), la estructura institucional encargada de las relaciones exteriores se diversificó. Además del rol activo de la Presidencia – que recibió y fue recibido por más de treinta Jefes de Estado y de Gobierno –, se amplió su estructura de cara a lo internacional. Esta dinámica no sólo se evi-

denció con la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, sino que también se vio reflejada con la creación de nuevas estructuras y organismos estatales, pasando de 16 a 21 ministerios (con su posterior reducción a diez) y aumentando de 70 a 87 las secretarías de Estado; y de 169 a 2017 las subsecretarías (Página 12, 29 de enero de 2018). En este contexto, los ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Hacienda, Producción (sobre todo la Secretaría de Comercio) y Seguridad tuvieron una fuerte presencia en materia de política exterior, viéndose reflejado en la cantidad de viajes oficiales realizados, así como también el volumen de acuerdos, memorándums y compromisos sellados entre éstos y sus contrapartes a lo largo del globo (Comini y Gonzalez Bergez, 2016; Turzi, 2017).

El tercer círculo se define por los principales socios externos al Estado. Estos incluyen desde movimientos sociales hasta sectores sindicales, empresas, gremiales empresarias o *think tanks*. Aunque más invisibilizados por la academia y los medios de comunicación, se pueden observar algunas tendencias en la relación de estos grupos con la política exterior. Mientras que en la gestión de Néstor Kirchner cierto sector del empresariado se mostró subordinado al proyecto político del presidente, tendiente a una gradual proliferación de los vínculos comerciales (ya fuera a través del MERCOSUR, las negociaciones del ALCA o el acuerdo con la Unión Europea), la relación entre los grupos empresariales y la gestión de Cristina Fernández estuvo cargada de desencuentros (Simonoff, 2013; Corigliano, 2008). En este sentido, se fue dando una reestructuración de las elites empresariales con acceso al gobierno, modificando el eje de ganadores y perdedores.

Según Simonoff (2013), las corporaciones empresariales, como la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), se fueron distanciando del gobierno, manifestando una tendencia de éstos en apoyo al paradigma de apertura, en contraposición a las manifestaciones proteccionistas que comenzaban a gestarse. En ese contexto, los representantes de las corporaciones manifestaban que “su injerencia en el ámbito propio de la actividad privada, interviniendo en la toma de decisiones empresarias, no contribuye a dinamizar la economía del país, ni resulta un aporte al desarrollo económico y social” (Simonoff, 2013, p. 13). Cabe destacar que el sector de los metalúrgicos, textiles y PyMES mantuvieron un vínculo más cercano y de diálogo con el gobierno y la CGT (Ambito, 2017).

La llegada de Cambiemos significó una nueva reestructuración de esta vinculación. El apoyo a los cambios realizados en la política económico-comercial durante los primeros meses de gobierno de Macri se reflejaron rápidamente en las asociaciones estratégicas entre el Estado y los grupos empresarios y en el perfil adoptado en términos de política exterior. Entusiasmados por el inicio de una administración promotora de la asociatividad público-privadas en las cuales el rol del Estado se propone como menos interventor y más colaborativo, las elites empresarias tradicionales comenzaron a buscar la sinergia entre el gobierno y sus intereses sectoriales. Así, las delegaciones internacionales comenzaron a ampliar su cuota de representantes de sectores clave de la economía y dominaron los eventos transnacionales con foco en el desarrollo económico y comercial del país y la región (Ámbito, 2018a; Ámbito 2018b). En ese marco, el gobierno pidió también colaboración de parte del sector empresarial. Iniciado el trabajo a partir de los nuevos funcionarios públicos (provenientes en un amplio porcentaje del sector privado) y de los vínculos tejidos en períodos anteriores, se buscó que las grandes arcas de los grupos de empresarios incrementaran sus inversiones en el país, asumiendo que esto motorizaría la economía y sacaría al país de su estancamiento económico y comercial.

Pero estas dinámicas exceden a los actores empresarios. Como fue mencionado anteriormente, existieron también otros sectores que favorecieron (o fueron perjudicados por) la adopción de uno u otro modelo de proyección al mundo. Si bien no contaban con los recursos materiales y simbólicos de los grandes jugadores del mundo privado, sus reclamos se hicieron escuchar. Uno de los ejemplos más emblemáticos se dio durante las grandes manifestaciones realizadas en Argentina y la región al momento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en donde las movilizaciones y convocatorias como la Cumbre de los Pueblos en 2005 dieron fuerza a los discursos de aquellos líderes que, como Kirchner, se manifestaban en contra de la incorporación – al menos en las condiciones políticas de aquella época – al proyecto estadounidense. Así, la llamada “contracumbre” agrupó organizaciones sociales, sectores socioeconómicos y políticos con una agenda que hizo foco en oponerse a propuestas emanadas desde los Estados Unidos (Morgenfeld, 2005).

Otro ejemplo interesante resulta el del Unidad de Participación Social del MERCOSUR (UPS). Desde los inicios de su funcionamiento, su objetivo fue promover, consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque (MERCOSUR, s/f). A partir de entonces, la UPS ha trabajado en virtud de dar fuerza y representación dentro de los países del Mercado Común -y otros países de la región- a las organizaciones y movimientos sociales. Este proyecto fue apoyado y acompañado por la gestión de Cristina Fernández, la cual promovió activamente la articulación entre las unidades de representación social no solo del MEROCSUR, sino también de UNASUR y CELAC (MRECIC, 2015). Durante el gobierno de Mauricio Macri, la participación estatal frente a este tipo de iniciativas ha ido en descenso, quitándole relevancia a la temática y a las instituciones promotoras de la interrelación de reclamos sociales al interior de los bloques regionales (Vazquez, 2017).

Tampoco puede dejarse de lado el rol de los *think tanks*. A modo de ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales tuvo una influencia notable en las políticas de derechos humanos, seguridad y defensa durante los tiempos kirchneristas. Esto, por supuesto, impactó en la definición de la proyección internacional argentina en tales materias. Con el gobierno de Cambiemos, instituciones como el Consejo Argentino para las Relaciones Exterior (CARI) y, en menor medida, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)⁷ representan plataformas claves para comprender ciertas dinámicas de la política exterior actual. Si a este cuadro se le sumara la enorme cantidad de centros de relaciones exteriores dependientes de partidos políticos, sindicatos, gremiales empresarias y universidades, el panorama se tornaría mucho más complejo.

Finalmente, existe un cuarto ciclo que incluye un conjunto de órganos políticos (tales como el Congreso) y jurisdiccionales (tales como el Poder Judicial) con potencial intervención en proceso decisorio (Müller, 2002). Frente a ello, Tokatlian y Merke (2014) dirán que en lo que respecta al Poder Legislativo, éste no influye de manera sustantiva en el barómetro de la política exterior argentina. En ese sentido, se observa un escaso interés y formación en asuntos de política exterior, siendo – con contadas excepciones – “el grueso de estas decisiones tomadas dentro del Ejecutivo y el Legislativo da su consentimiento”

(Tokatlian y Merke, 2014, pp. 275-276). Reafirmando esta mirada, Schenoni y Ferrandi Aztiria (2011) señalan que “en su rol de representantes y defensores de intereses sectoriales, los legisladores argentinos parecieran actuar no de manera constante sino con picos de mayor involucramiento”, al tiempo que aseguran que “obedecen en general a motivaciones más circunstanciales como el estallido de protestas, la cercanía de elecciones legislativas, la negociación de agendas paralelas con el presidente” (p. 19).

Sin embargo, cabe destacar que el Congreso posee importantes atribuciones relativas al manejo de la política exterior. Respalddado por el Artículo 75 de la Constitución Nacional (incisos 1, 7, 10, 11, 13, 22 y 24), corresponde al Poder Legislativo – entre otras funciones – ratificar los tratados internacionales firmados por el Poder Ejecutivo, velando de esa manera que los intereses de la población se vean representados y no hayan sido vulnerados. De la misma manera, el Congreso legisla en materia y se encarga de arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación, por lo que incidiría de manera directa en la ratificación de cualquier acuerdo comercial o financiero al cual se decidiera prestar compromiso desde el Gobierno, así como también presta consentimiento a la designación de los funcionarios y diplomáticos de la Cancillería. Ahora bien, más allá de sus funciones formales, la participación del Congreso en materia de política exterior fue muy relevante a la hora de prestar continuidad al reclamo argentino de las Islas Malvinas, Islas Sandwich y Georgias del Sur (Comini y González Bergez, 2017; Sanchez, 2014), así como a la hora de ratificar el Tratado de UNASUR, negociar la creación de su Parlamento y definir la conformación del Parlasur.

Respecto al rol del Poder Judicial en materia de política exterior, uno de los ejemplos más evidentes fue el tratamiento dado a la cuestión del memorándum con Irán en el año 2013, bajo el cual se acordó investigar el ataque terrorista a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires el 18 de julio de 1994 (El País, 2015). Denunciado como inconstitucional y teñido por tensiones políticas, la firma del Memorándum resultó en la denuncia contra Cristina Kirchner, Héctor Timerman y otros funcionarios del kirchnerismo en categoría de “traición a la patria” por haber supuestamente transferido la soberanía argentina a Irán, sospechado de haber perpetrado el aten-

tado a la AMIA en 1994, por parte de jueces argentinos (Perfil, 2015). En ese sentido, y de acuerdo a la denuncia del fiscal Alberto Nisman, el memorándum escondía “la existencia de un plan delictivo destinado a dotar de impunidad a los imputados de nacionalidad iraní acusados en dicha causa, para que eludan la investigación y se sustraigan de la acción de la justicia argentina, con competencia en el caso” (Perfil, 2015). Las tensiones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial demostraron (y continúan haciéndolo) que en ciertas cuestiones de alta sensibilidad interna y exterior, el rol de los últimos dos no resulta para nada marginal.

Finalmente cabe destacar la importancia del rol de las provincias, sobre todo en materia comercial, de inversiones, de control de fronteras y explotación de los recursos naturales (Tokatlian y Merke, 2014). En ese sentido, aun cuando parte de la literatura le otorga relevancia secundaria a las entidades subnacionales, la extensión de los vínculos comerciales entre provincias y municipios “hermanos”, ha dotado de especial importancia al comercio internacional y vínculos políticos que éstas pueden alcanzar. Dicho esto, cabe señalar que el incremento de la participación y gestión de las entidades subnacionales vinculadas a cuestiones de política exterior ha sido paulatino a lo largo de los tres períodos estudiados. Si bien muchas provincias fueron pioneras en la promoción de lazos comerciales con los países limítrofes y de la región, el impulso de los primeros tiempos del siglo fue decreciendo debido – esencialmente – a las razones de índole política y económica que azotaron al país en ese entonces. No obstante ello, se observó a inicios del 2005 “un nuevo cambio de tendencia hacia una concientización por parte de las administraciones provinciales sobre la necesidad de salir al exterior y que comenzó a plasmarse en algunas acciones concretas” (Zubelzú y Iglesias, 2005, p. 26). Tal como lo indica el informe elaborado por el CARI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si bien fue casi nula participación de las provincias en el proceso de formulación de políticas nacionales de comercio exterior, fue a través de las agencias nacionales y los grupos empresarios de determinadas regiones del país, que éstas comenzaron a profundizar sus políticas locales de desarrollo comercial y productivo, maximizando el uso y la exportación de los recursos naturales (Zubelzú y Iglesias, 2005). Esta tendencia se mantuvo a lo largo de los años seleccionados, llegando las producciones de materias primas

provinciales a ser motivo de agenda del Estado. Así, el famoso caso de “los limones” entre Argentina y Estados Unidos (La Nación, 27 de abril 2017), se conoció como un ejemplo destacado de la importancia que las industrias regionales han alcanzado con el avance de la globalización y el comercio internacional.

En línea con ello, cabe destacarse el rol que las provincias y municipios han tenido al oponerse a los proyectos nacionales de explotación de recursos, siendo el caso de la megaminería a cielo abierto o la Ley de Glaciares uno de los más controversiales. El tratamiento dado a estas cuestiones por parte de los sucesivos gobiernos nacionales y las reacciones que han generado en las provincias ha resultado (en algunos casos más que en otros) en cambios o revisiones de políticas nacionales de impacto en la vinculación internacional. Un ejemplo destacado fue el de Famatina durante los gobiernos kirchneristas, donde las manifestaciones y reclamos por parte de las comunidades y autoridades provinciales lograron impedir los proyectos de explotación de compañías como Barrick Gold, Osisko Mining Corporation y Shandong Gold (La Nación, 2015).

Representación de intereses regionales

Respecto de si el Estado detentó las competencias necesarias para la representación de los intereses de la región ante los organismos internacionales y gozó del respaldo de las potencias regionales y extra-regionales en el ejercicio de dicho liderazgo en tanto “potencia regional/mediana emergente”, es importante tomar en cuenta los siguientes indicadores propuestos por Grabendorff (2010). Según el autor, aquellos son: a) buscar soluciones pacíficas en el entorno regional para conseguir sus intereses; b) contar con experiencia negociadora en los esfuerzos de integración con los países vecinos; c) articular los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con países vecinos mediante la asociación política; d) estructurar estrategias para sentar las bases de una mayor y mejor cooperación regional; y e) garantizar la estabilidad democrática y evitar el surgimiento de conflictos en la región.

A partir de ellos se analizará entonces la política exterior argentina, adoptando un enfoque longitudinal de algunos de los principales

ejes de vinculación con los países latinoamericanos, a lo largo de los últimos quince años.

El kirchnerismo original

Desde fines de la década de 1990 hasta luego de la crisis del 2001, Argentina atravesó un período de fuerte turbulencia política y social que dificultó – si es que no interrumpió – su proyección externa. La aplicación de las medidas promulgadas por el Consenso de Washington y la falta de sustentabilidad de las decisiones político-comerciales adoptadas empujaron al país al abismo, evidenciando la brecha entre el discurso y la realidad en torno de la idea de Argentina como potencia regional emergente que habían promulgado sectores del menemismo y que había avalado la Casa Blanca durante largo tiempo (O'Mahony et al., 2018).

Castigados por indicadores sociales groseros y presionados por la necesidad de respuestas efectivas, las nuevas elites dirigentes – caracterizadas por una fuerte debilidad de origen, habiendo sido electas por solo el 23 por ciento del electorado – se mostraron resistentes a que el rol del país continuara asociado con las políticas estrategias de apertura comercial y vinculación estrecha con las grandes potencias occidentales (y sus instituciones liberales). De esta manera, las coaliciones de gobierno en ascenso reorientaron sus prioridades y recalcularon sus alianzas (Simonoff, 2009; Comini, 2016; Corigliano, 2004; Diamint, 2003).

Ahora bien, el quiebre que signó el inicio del nuevo siglo en Argentina no representó un hecho aislado. La complejidad de sus variables afectaron a (y fueron afectadas por) más de un país en el subcontinente. El paso del tiempo fue permitiendo recibir el apoyo de gran parte de los gobiernos de América Latina, permitiendo que las nuevas configuraciones políticas encontraran un evidente respaldo en la región y fomentando un nuevo perfil en materia de regionalización. Con Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, el nuevo contexto sudamericano comenzaba a sentar las bases de una nueva trama de relacionamiento regional e internacional (Sanahuja, 2016; Corigliano, 2004). Así, los tres más importantes pesos de la región dispondrían de sus astucias para ejercer el tan disputado liderazgo. Por supuesto que si esto se extiende hacia América Latina, la situación se

torna más delicada, debiendo añadir el rol de actores fundamentales como México y, por qué no, Cuba. El tiempo iría sumando nuevos liderazgos de alto perfil como los de Evo Morales en Bolivia (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2007). Todo ello irá impactando en la política exterior argentina.

Considerablemente distinta a la política exterior de la década del noventa, demarcada por una incómoda y controversial estrategia de acoplamiento (Russell y Tokatlian, 2009) a Estados Unidos, la proyección externa del gobierno de Néstor Kirchner estuvo arraigada inicialmente en América Latina, con poca confianza en el proyecto sudamericanizador de Itamaraty. Tomando como prima la regionalización, y proponiendo como punto de partida la reestructuración del MERCOSUR, el gobierno de Néstor Kirchner comenzó a delinear los mecanismos a través de los cuales la Argentina retomaría su protagonismo en el escenario internacional (Comini, 2016; Corigliano, 2004).

Denunciando al legado que los períodos liberales del país habían dejado como herencia – desempleo, pobreza y crisis –, la nueva administración fortaleció su carácter social como carta de presentación doméstica, regional y global. Así, la educación, la salud y la inclusión social se incorporaron como ejes transversales a las políticas nacionales y como insignias a partir de las cuales la Argentina se presentaría al mundo (Sanahuja, 2016; Comini, 2016). Estas tendencias, definidas como postliberales (Sanahuja 2017; Sanahuja 2016) o post-hegemónicas (Riggirozzi y Tussie, 2012), se articulaban cómodamente con los intereses domésticos propios de la gran mayoría de los países latinoamericanos, encontrando apoyo en aquellos que las tomaran como banderas.

Sin que la confrontación con los socios comerciales y políticos de antaño obstaculizaran los objetivos de la nueva gestión, el gobierno de Néstor Kirchner enarboló tres ejes respecto a su política regional y global: dotar al MERCOSUR de una necesaria revigorización respecto a sus objetivos iniciales; terminar con la dependencia financiera del Fondo Monetario Internacional y demás instituciones liberales; y recuperar el espacio cedido a las potencias extranjeras respecto a su participación en la región (Comini, 2016; De la Balze, 2010). Estas ambiciosas agendas no podrían ser alcanzadas de ninguna manera sin el trabajo conjunto y en cooperación con los demás países fuertes de la región de aquel entonces: Brasil y Venezuela.

En sintonía con las tendencias regionales, la administración de Néstor Kirchner dispuso al MERCOSUR como la piedra angular sobre la que se volvería a erigir la Argentina. Defendiendo con ahínco que el fortalecimiento de los vínculos latinoamericanos era la manera de volver a crecer, salir de la crisis y de recuperar la soberanía descuidada, Kirchner y Lula Da Silva accionaron en sinergia y potenciaron el bloque con vigor. Intentando no descuidar los objetivos comerciales necesarios para que la unión aduanera avanzara, los dos grandes del Sur complejizaron la estructura, dotándola de perspectivas más plurales, representativas e inclusivas (Comini, 2016). Esto no implicó, de forma alguna, la ausencia de tensiones y rispideces, algo visible en los planos político-diplomático y comercial.

Tanto para Argentina como para Brasil, lograr que el bloque capitalizara su potencial era fundamental para recuperar credibilidad en sus recursos (políticos y económicos) y alcanzar sus objetivos de reposicionamiento en tanto posibles potencias regionales, así como para ganar mayor autonomía de decisión en el sistema multilateral. Ahora bien, para obtener el reconocimiento esperado, tanto Kirchner como Da Silva debieron minimizar las diferencias existentes entre ambas administraciones e intentar trabajar de manera orgánica y con constancia. De esta manera, comenzaron a esbozarse las primeras políticas comunes que darían comienzo a un nuevo MERCOSUR.

Dentro de las mismas se destacaron, por un lado, la creación de un órgano de representantes del MERCOSUR -que dotaría al bloque de mayor participación de la ciudadanía-; por otro, la propuesta de ampliar la unión a nuevos miembros regionales, lo cual no sólo ampliaría el mercado sino también lo fortalecería políticamente en tanto proyecto de arquitectura regional. Finalmente, evidenciaba la utilización del organismo como estrategia para fortalecer la inserción de los países en el mundo, aumentando a partir del mismo su capacidad de negociación y proyección (Comini, 2016; Russell y Tokatlian, 2015, Simonoff, 2009; Consenso de Buenos Aires, 2003).

Mientras que los planes del MERCOSUR se ejecutaban y ganaban velocidad, otras aspiraciones unificadoras se venían desarrollando en paralelo y avanzaban con solidez sobre el continente latinoamericano. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciado en la década de los noventa en Estados Unidos, exponía consensos y

discrepancias respecto a los planes regionales (Corigliano, 2004). Si bien la idea de una zona de libre comercio continental tentaba a muchos sectores económicos argentinos y proponía un acuerdo de magnitudes casi sin precedentes, se contraponía fuertemente con la idea de un liderazgo regional que promulgaban Argentina y Brasil, más aún cuando el estandarte de este último priorizaba los aspectos sociales y políticos sobre los comerciales (Comini, 2016; Simonoff, 2009).

Resistente a un nuevo alineamiento con Estados Unidos, la posición argentina en relación al ALCA debió ser medida y balanceada respecto a sus objetivos estratégicos de posicionamiento internacional. Aun cuando Argentina necesitaba el apoyo de la administración de George W. Bush para fortalecer sus reclamos frente al Fondo Monetario Internacional y la restructuración de la deuda y cuando la promoción del comercio era un eje de especial interés para la reactivación económica (Corigliano, 2004), ser partícipe de los proyectos republicanos atentaba contra las intenciones de “emancipación” regional. Desde esta mirada, acoplarse nuevamente a la superpotencia significaría ceder ante un “efecto arrastre”, renunciando a la posibilidad de autonomía y “balance” que la administración kirchnerista venía promulgando.

Si bien las negociaciones entre Brasilia, Buenos Aires y Washington respecto al acercamiento del ALCA al Cono Sur propusieron diversos avances posibles -como la fórmula del 4+1- (Corigliano, 2004; La Nación, 2005), los fantasmas de la década anterior y las vocaciones de alzar la voz regional lograron frenar la zona de libre comercio y finalmente el ALCA obtuvo un rotundo rechazo en la Cumbre de Mar del Plata del año 2005 (Morgenfeld, 2005). Este hecho marcaba un claro mensaje a Estados Unidos y consolidaba a la vinculación de Argentina los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Venezuela (Página 12, 6 de noviembre de 2013), al mismo tiempo que evidenciaba una fuerte fractura en América Latina, dejando a México al frente del grupo de países que apoyaban el proyecto hemisférico. Bajo la misma línea, el objetivo de romper con la influencia estadounidense excedió lo específico del “No al ALCA”. La administración Kirchner decidió profundizar su rechazo público al Fondo Monetario Internacional (Borón, 2004; Heidrich, 2005). Haciendo eco en organismos regionales e internacionales, como el propio MERCOSUR, la Cumbre de las Américas o la Organización

de las Naciones Unidas (ONU), la administración kirchnerista articuló su diplomacia para posicionar el reclamo argentino en las vidrieras mundiales (La Nación, 2005; Corigliano, 2004).

Con el propósito de denunciar los abusos de parte de la institución financiera respecto a países afectados por el atraso y niveles menores de desarrollo económico, la bandera alzada por Argentina en contra del coloso norteamericano encontró un terreno fértil en América Latina. A pesar de haber dedicado enormes esfuerzos a la renegociación de la deuda y el pago de intereses, la gestión de Néstor Kirchner tomó la decisión en el año 2005 de cancelar la deuda con el Fondo y liberarse formalmente – aunque no para siempre – del yugo neoliberal (La Nación, 2005; De la Balze, 2010).

Si bien las medidas adoptadas durante el gobierno de Kirchner encontraban sus raíces y fundamentos en demandas sociales y exigencias de un cambio respecto al perfil de las políticas aplicadas durante parte de la década menemista, esas medidas no pueden estudiarse sin identificar un necesario componente ideológico y estratégico. En este sentido, la determinación de priorizar los proyectos de regionalización y de romper con determinación la alianza heredada con Estados Unidos, no fueron hechos aislados ni paralelos (Riggiozzi y Tussie, 2012), sino que formaron parte de un ideal amplio y ambicioso que tenía como objetivo reposicionar a la Argentina como potencia regional desde una perspectiva original y distintiva. Para ello, tejer nuevos vínculos vecinales basados en ideales de participación ciudadana, inclusión y defensa de los derechos sociales, fue fundamental en virtud de alcanzar las metas propuestas (Sanahuja, 2016; Riggiozzi y Tussie, 2012).

Ahora bien, la incorporación de nuevos países al MERCOSUR fue lenta, condicionada por cuestiones esencialmente de políticas arancelarias, y su espíritu de ser el bloque que representara a la región perdió fuerza. El surgimiento de una nueva institución que retomara los ideales de integración viró nuevamente las prioridades y condenó los esfuerzos abocados en los albores de las gestiones de Kirchner y Da Silva. La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) opacó el horizonte del MERCOSUR, amplió los Estados miembro y complejizó las estructuras (Comini, 2016). Con ello, la esperanza argentina de fortalecer su carácter de líder regional encontró un fuerte obstáculo⁸, principalmente porque la prioridad seguía siendo insertarse en América

Latina a través del MERCOSUR y desde América Latina insertarse al mundo. Sudamericanizar la integración situaba a Brasil en un lugar privilegiado y en un lugar estratégico que incomodaba a la Argentina.

Este nuevo proyecto liderado por Brasil tuvo como objetivo ampliar y profundizar las agendas, incluyendo temáticas como la infraestructura, la cultura, la ciencia y la tecnología, la salud, los derechos humanos y la defensa (UNASUR, 2011). La propuesta daba fuerza y continuidad a los espíritus post-liberales sembrados a inicios del siglo, acompañando asimismo la vocación participativa de la integración regional (Sanahuja, 2017; Sanahuja, 2016). Agrupando a los doce países sudamericanos, la UNASUR cristalizó – al menos por un tiempo – la verdadera esencia sudamericana y situó a la elite gobernante nacional del momento ante de la disyuntiva de capitalizar (o no) esa oportunidad.

Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)

Habiéndose aprobado el tratado constitutivo de la UNASUR en mayo de 2008, la administración Fernández decidió, en los primeros años, apoyar el fortalecimiento del bloque. De la mano de esta plataforma regional se esbozaba una nueva arquitectura que atraía las curiosas miradas internacionales y generaba expectativas dentro y fuera del subcontinente. Atendiendo las premisas de la autonomía, el respeto por la soberanía nacional, la promoción de políticas sociales y los derechos humanos (Nolte y Comini, 2016), este espacio emergía en un contexto en que la crisis global debilitaba la influencia estadounidense en el mundo pero que al mismo tiempo amplificaba su proyección militar, siendo la reactivación de la IV Flota del Comando Sur uno de los indicadores más notables en lo referente a la vinculación de Washington con la región. Dejando fuera del juego a Centroamérica, el Caribe y, por supuesto, a la potencia norteamericana, la UNASUR se oponía virtualmente a la Organización de Estados Americanos y limitaba la influencia de Estados Unidos en la zona (Hernández, 2011).

Si bien el proyecto fue liderado en sus inicios por Brasil, sin encontrar intereses reales en suelo argentino, fue a partir de la creación de ciertos consejos sectoriales – como el de defensa y salud – y de la asunción de Néstor Kirchner como Secretario General (2010) que Argentina comenzó a participar de manera activa en la demarcación de la agenda

de la UNASUR. En ese sentido, la flexibilidad con la que se había estructurado este proyecto permitiría al gobierno de Fernández avanzar en dos sentidos fundamentales para su estrategia de posicionamiento regional e internacional: liderar la formulación y ejecución de proyectos de impacto subcontinental (como la Escuela Sudamericana de Defensa, o la construcción del Avión Sudamericano de Defensa -entre tantos otros-), por un lado, y avanzar en paralelo sobre los demás ejes de vinculación global, por el otro (Comini, 2016; Comini et al., 2014).

Ahora bien, durante sus años mozos, el bloque representó la institucionalidad de la cooperación sudamericana. Si bien pocos de sus proyectos realmente lograron efectivizarse, sus victorias políticas iniciales le valieron buena estima. No obstante, como era de esperar en la escena latinoamericana, con el paso del tiempo, el reflejo de las asimetrías y los desgastes en la voluntad política inaugural, los proyectos perdieron fuerza y materialidad, reduciéndose a ideas dotadas de reducidos equipos operativos y de una excesiva burocracia (Comini et al., 2014).

A pesar de que la Unión representara una plataforma a partir de la cual varios países de la región buscaban posicionarse como posibles líderes (Chávez, Lula, Correa o el kirchnerismo) y que ello generara fuerte internas políticas, desde 2007 y con Cristina Fernández al mando del Ejecutivo, la UNASUR representó el conjunto de voces necesarias para alimentar y dar fuerza a los reclamos políticos postliberales (Sanahuja, 2016). En el particular caso de Argentina y durante el gobierno del Frente para la Victoria, el bloque sudamericano representó un firme soporte a los sucesivos llamados de respeto a la soberanía argentina respecto a las Islas Malvinas (Comini y González Bergez, 2017), así como también en la presión ejercida ante la comunidad internacional en relación al pago a los *holdouts* o “fondos buitre” (Telam, 2014). El apoyo recibido, entre otros, por Chávez, Lula Da Silva (posteriormente Dilma Rousseff), Correa y Evo Morales legitimaba así los pedidos argentinos en la región y alzaba la voz de los países del Sur Global en el tablero internacional. A través de la profundización de las variables políticas, la Argentina recuperaba terreno en el liderazgo local.

Sin descuidar el predicado regionalismo, la administración Fernández se concentró en posicionar al país en la vereda contraria a los intereses de las potencias centrales, particularmente de Estados Unidos y Gran Bretaña. En sintonía con ello, nuevas alianzas fueron forjadas con el

objeto de remarcar la determinación argentina de oponerse a las políticas “imperialistas” del norte. De esta manera, la gestión del FpV acercó posiciones con China, Venezuela, Rusia e Irán, provocando recelos y dudas no sólo entre las tradicionales fuerzas occidentales, sino también al interior de las estructuras regionales (Russell y Tokatlian, 2015). Esto impactó, principalmente, en el tono y contenido de la vinculación con Estados Unidos, más que en la continuidad de una agenda operativa que seguía en marcha de sectores diversos.

La relación comercial-financiera que comenzó a aceptarse entre China y Argentina, sumado a las políticas proteccionistas aplicadas a la economía del país, comenzó a erosionar lentamente algunas dinámicas regionales, en especial la relativa a la vinculación argentina con Brasil. Esto no fue de ninguna forma unilateral dado que, desde el lado brasileño, la presión de los sectores industriales para proteger sus intereses demarcó gran parte de la política de Brasil hacia la región.

En 2014 el MERCOSUR se encontraba estancado y los flujos comerciales se reducían (Actis, 2017). Venezuela y Brasil comenzaban a dar fieles indicios de la aceleración de las crisis sociales y económicas venideras, reservando sus energías políticas para ser aplicadas en sus fueros internos. Al mismo tiempo, Uruguay y Paraguay comenzaban a hablar de flexibilizar el Mercado Común (La Nación Paraguay, 2015). Mientras tanto, la anteriormente prometedora UNASUR perdió fuerza y credibilidad al no poder gestionar de manera conducente los obstáculos y problemas regionales, como el que se desarrollaba en el país petrolero.

Este nuevo escenario que se planteaba en Sudamérica hizo temblar las plataformas de proyección y las ansias del gobierno argentino de convertirse en una potencia regional emergente. Si no era a través del MERCOSUR o de la UNASUR, ¿cómo haría la Argentina para alcanzar tal meta? Tanto los cambios de gobierno que tuvieron lugar en Venezuela, Brasil y Estados Unidos como el avance de ideas proteccionistas y anti-globalizadoras que hicieron mella en Europa, el Brexit (pero que contradictoriamente se condecían con las que promulgaba Argentina) o el sostenido ascenso de Asia Pacífico, sumado a los escándalos de corrupción en el mundo y en la región – que incluyen “viejos” y “nuevas” elites gobernantes – y la desaceleración de la economía (Sanahuja, 2016), demarcaron un cambio de ciclo político que conllevó la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina.

La administración Macri (2015 -)

De la mano de Cambiemos, a partir de diciembre de 2015 se revisaron las prioridades, se volvieron a barajar las alianzas y se redefinieron los mecanismos de vinculación con las grandes potencias. Defendiendo una inserción inteligente, desideologizada y pragmática frente a años de teórico obscurantismo en política exterior, el nuevo gobierno optó por nuevos modelos de posicionamiento. Alineado con las potencias occidentales, pero atendiendo también a los llamados desde los poderes orientales, los objetivos de política exterior se centraron en dotar al país de una mayor visibilidad en las vidrieras internacionales (UNTREF, 2015).

Arraigado en una idea de desideologización (Comini, 2017) y promoviendo la transparencia (Comini y González Bergez, 2016), el nuevo gobierno apretó manos con Barack Obama, Donald Tump, Emmanuel Macron y Angela Merkel – entre otros –, sin por ello descuidar sus relaciones con Xi Jinping, Vladimir Putin, Shinzo Abe o Narendra Modi. No obstante, si bien delegaciones oficiales visitaron la gran mayoría de los países latinoamericanos -excluyendo a Venezuela- (Página 12, 22 de julio de 2016), la importancia específica de dicha diplomacia poco se compararía con las acciones adoptadas en favor de la “vuelta al mundo” de la Argentina en su vinculación con las potencias europeas y norteamericanas. De esta manera, se dejaba de lado el recurso del “balance de poder” regional, volviendo a barajar en la mesa la posibilidad de nuevas asociaciones foráneas estratégicas.

Aun en este contexto, algo era clave para que el relanzamiento ganara credibilidad: había que tomarse en serio el liderazgo regional y no olvidar que se necesitaba el apoyo subcontinental. Así, un nuevo despertar del MERCOSUR (sin Venezuela) era necesario, tanto como volver al seno de la Organización de Estados Americanos, antes abandonada en favor de la ahora “vieja” UNASUR. A pesar de las consecuencias económicas y políticas que para la Argentina significaba, la crisis de corrupción y la debilidad institucional en Brasil dejaba el podio vacante y eso debía ser aprovechado. La crisis venezolana desangraba la legitimidad regional y la UNASUR no lograba encontrar acuerdos respecto a cómo iniciar sus acciones (Frenkel y Comini, 2014).

En ese contexto, Mauricio Macri y su equipo ministerial promulgaron desde el inicio la suspensión de Venezuela del MERCOSUR. El bloque, asimismo, debía volver a ser pensado como en tiempos del regionalismo abierto, es decir, a partir de la priorización de su dimensión comercial. Harto ya de tendencias antiliberales y promotoras de un desarrollo social cuestionable, los cambios de gobierno de Argentina y Brasil trabajaron sinérgicamente para que el gobierno de Nicolás Maduro quedara fuera de la órbita del Cono Sur. Una vez alcanzado ese objetivo, se procedería a avanzar hacia el verdadero tesoro escondido: firmar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, acompañándolo de renovados vínculos regionales. Antes, el principal escollo para los promotores del acuerdo había sido Argentina. Ahora, el país se convertía en un férreo defensor.

En este marco, cabe destacar otro de los esfuerzos que la administración Macri asumió en relación a su posicionamiento en tanto potencia emergente: ingresar a Argentina a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Con una membresía extendida a treinta y cinco socios que reúnen el 60% del comercio internacional, el 80% del PBI mundial y el 75% de la inversión extranjera directa a lo largo y ancho del globo (Morel Orge y Grandes, 2018), colocar al país dentro del “club de los países desarrollados” y fomentar así la estabilidad, previsibilidad y mayo flujo de inversiones, se convirtió en una nueva prioridad de la gestión Cambiemos.

El gobierno se propuso alcanzar rápidamente los tres requisitos básicos de entrada. Por la democracia no debía preocuparse, pero quizás sí debió prestar más atención a los dos restantes: respeto a los derechos humanos y tener una economía abierta (Morel Orge y Grandes, 2018). Respecto a los primeros, las denuncias por contar con presos políticos en el haber, opacó – aunque sin grandes consecuencias – los horizontes. Sin reparar demasiado en ello, el presidente y sus equipos ministeriales se concentraron en la última de las postas: contar con una economía de mercado, abierta. Las políticas a favor de la apertura comercial y la transparencia, el cierre del cepo cambiario y la teórica reducción del déficit fiscal, apuntaron en el sentido de las metas propuestas. Así, al mismo tiempo que se extendían redes hacia el viejo continente, las delegaciones argentinas acercaban posiciones con la Alianza del Pacífico – eventual puerta de entrada el entonces prometedor Acuerdo

Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y hoy devenido al llamado TPP-11 – y atestiguan el lanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda china, *One Belt, One Road* (MRECIC, 2017).

Frente a este marco de re-vinculaciones estratégicas, Argentina debió atravesar cuatro grandes acontecimientos que marcarían la tendencia de su exposición internacional: la organización del Foro Económico Mundial en América Latina, llevado a cabo en Buenos Aires en abril 2017; la oportunidad de ser sede de la onceava conferencia ministerial de la OMC (MC11), en diciembre de 2017, el desafío de presidir la Cumbre del G20 en noviembre de 2018, así como oficiar de sede para la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur Sur (también conocida como PABA+40). Esta sumatoria de eventos de alto nivel internacional que atraerían importantes delegaciones de empresarios, funcionarios y representantes de Estado, significaban para el país la oportunidad esperada para mostrar al mundo sus capacidades de potencia emergente. Así se lo propuso el gobierno y así orientó sus esfuerzos para lograrlo. De esta manera, Mauricio Macri logró despertar curiosidad por su énfasis en reabrir a Argentina al mundo, y en particular al mundo de los países desarrollados (Clarín, 2017; La Nación, 7 de julio de 2017) en un momento en el cual ellos parecen ir cerrando cada vez más sectores.

Ahora bien, es necesario destacar que en este contexto de renovados vínculos y amistades fueron dejados atrás los viejos reclamos nacionales y los espacios en los que supieron relucir. La cuestión de las Islas Malvinas dejó de ser un tema prioritario en la agenda del país, pasando a ser prácticamente omitido en los espacios multilaterales (Comini y González Bergez, 2017). Lo mismo sucedió con la autonomía financiera respecto del Banco Mundial o el FMI al momento en que volvieron a abrirse las puertas a los créditos financieros provenientes de dichas instituciones.

El nuevo desempeño nacional ante la región se articuló con los intereses inherentes del Estado de participar de la agenda global. Una nueva receta fue aplicada, esta vez de mayor cercanía a las potencias centrales y más alejada de los tradicionales espacios regionales. En un mundo en el cual el unilateralismo y el bilateralismo se convierten en reglas, la defensa de un multilateralismo selectivo, fundamentalmente económico y sin ataduras fue la estrategia adoptada.

Concluyendo: ¿una potencial regional emergente?

Argentina ha intentado posicionarse como potencia regional a lo largo de las tres administraciones estudiadas. Incluso, hasta podría argumentarse que ese objetivo ha representado una constante en la política exterior nacional. Acompañados por contextos globales, regionales y locales cambiantes que en algunas etapas favorecieron y en otras constriñeron el camino hacia la consecución de tal propósito, cada gestión ha buscado posicionar al país dentro del “club de decisores” que marcan las reglas del juego del escenario internacional. Por supuesto, lo ha hecho de las maneras más diversas y por la vía de estrategias muchas veces opuestas o contradictorias, algo que se ha evidenciado en el presente análisis.

Ahora bien ¿contó – o aún cuenta – el Estado nacional con las estructuras institucionales para lograr alcanzar el estatus de potencia regional emergente? ¿qué estrategias ha venido aplicando a tales fines? ¿ha conseguido representar los intereses de la región?

Para evitar brindar respuestas dicotómicas a los interrogantes planteados, en este trabajo se realizó un recorrido que da una muestra (limitada y abierta a ser progresivamente profundizada y, por qué no, refutada) de los vaivenes políticos que han caracterizado a Argentina, a la región y al mundo a lo largo de los últimos quince años. Provenientes de ese escenario cambiante y en constante reconfiguración, los estímulos tanto exógenos como locales han impactado diversamente en las tendencias políticas del país, así como también en sus instituciones y estrategias de vinculación y proyección regional e internacional.

De esta manera y en el contexto planteado, el primer eje de análisis para comprender si a la Argentina le correspondería ser catalogada como potencia regional emergente, hace referencia a sus instituciones. Como fue estudiado inicialmente, tiene mucho de cierto que este país concentra la gran mayoría de sus decisiones en el Poder Ejecutivo. De esta manera, es el presidente de la Nación quien decide sobre el rumbo que la política exterior debería adoptar y cuáles tendrían que ser los mecanismos más oportunos para alcanzar los objetivos identificados.

Si el estudio tan solo analizara la figura presidencial, la afirmación más simplista llevaría a asumir que la falta de continuidad política y

los cambios en las voluntades de gobierno atentaron contra cualquier potencial liderazgo deseado. En ese caso, la institución reguladora no contaría con la solidez necesaria para proyectarse como potencia. Sería sencillo, así, explicar las razones por las cuales un esquema de este tipo avanza, se desacelera o pierde vigencia a partir de la (falta de) voluntad política. Esto no solo sería reduccionista, sino que rozaría lo trillado. La realidad es mucho más complicada que los discursos. Afortunadamente, el mapa institucional excede la figura presidencial y evidencia profundas complejidades y dinámicas poco visibles. Siguiendo a Tokatlian y Merke (2014), y recogiendo el enfoque de Müller (2002), resulta fundamental obtener un panorama lo suficientemente amplio de los actores que participan -directa o indirectamente- de la formulación de la política exterior. Por ello, además del presidente y de su equipo, se mencionó a: los gabinetes y burocracias; los actores socios del Estado; las provincias y entidades subnacionales; los poderes legislativo y judicial; los partidos políticos; y la opinión pública.

A partir de ello, es posible elaborar (por lo menos de manera preliminar) un diagnóstico que permita dar cuenta de la capacidad institucional que tiene el Estado argentino a favor de su proyección como potencia regional emergente. En este punto particular se observa una tendencia clara que atraviesa a los tres períodos seleccionados. En todos y cada uno de ellos, la figura del presidente se mostró fuerte y poco delegativa en lo que respecta a las decisiones adoptadas en política exterior. Descansando menos de lo esperado en los ministerios encargados de la vinculación internacional – Cancillería, Ministerio de Economía o Defensa –, las tres administraciones han sabido encontrar espacios y actores alternativos en la delimitación de las relaciones exteriores. En ese sentido, reemplazados virtualmente por figuras como De Vido, Follonier o la Secretaría de Asuntos Estratégicos, los gabinetes y sus burocracias han sido relegados – en gran medida – a ejecutar las tareas indicadas desde la cúpula de gobierno. Pero ello no implicó, de ninguna forma, un rol marginal de esos gabinetes y de las burocracias, clave en la demarcación de posibilidades, alternativas y rumbos de acción.

En relación a los otros dos poderes que conforman al Estado argentino, si bien los mismos realizaron importantes aportes a la conformación de la política exterior – tanto a través del reclamo sistemático por la soberanía de las Islas Malvinas, la aprobación de los acuerdos firma-

dos por los Jefes de Gobierno, velando por la constitucionalidad de los compromisos asumidos o brindando estabilidad política y fortaleciendo así la confianza en el país –, su participación directa en los asuntos internacionales no fue valorada ni tomada en cuenta con la consideración necesaria. Así, tanto el Congreso como el Poder Judicial, asumieron, en diversas oportunidades, un rol de “escribanía” a las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo.

Si bien la división de poderes rousseauiana poco se aplicó en las variables internacionales, un poco más de importancia han sabido ganar los sectores populares y empresariales, así como los gobiernos provinciales. Incluso cuando la definición de las estrategias de vinculación continúa siendo una atribución propia del presidente y su “círculo íntimo”, los reclamos de los terceros sectores han logrado en más de una ocasión hacer mella en la agenda exterior argentina. Ya fuera en manifestaciones como las relativas al “No al ALCA”, a través de la presión de sectores agropecuarios como sucedió con la resolución 125/08 o a partir de la inclusión de los movimientos sociales en las estructuras de los bloques regionales, estos espacios de la sociedad han ganado relevancia y participación a la hora de delinear algunas cuestiones relativas a la proyección internacional del país.

Ahora bien, teniendo en cuenta el escenario institucional descrito es pertinente avanzar hacia un nuevo diagnóstico que permita explicar la proyección argentina en tanto líder regional. En este particular punto es donde las presidencias analizadas encuentran sus mayores diferencias. La superposición de balances de intereses y efectos derrame fue evidente en múltiples instancias. Fue a través de la UNASUR que se estructuraron las soluciones pacíficas más contundentes al momento en el que la región empezó a agrietarse. Así, tanto Néstor Kirchner – en calidad de Secretario General del bloque- como Cristina Fernández – entonces al mando del gobierno en Argentina- intentaron posicionar el perfil del país de cara a la solución pacífica de controversias regionales. La UNASUR no es la única institución dotada de recursos para resolver posibles conflictos, pero sí es la única capaz de convocar a todos los países de América del Sur en su seno. Sin embargo, también podría decirse que el accionar de Argentina durante las gestiones de Fernández asimismo intentaron balancear el rol de Brasil dentro del bloque, diagramando alianzas sectoriales que auspiciaran de contrapeso

a las presiones del vecino mayor. Hasta incluso, una lectura alternativa podría plantear que el apoyo argentino se debió al arrastre que motivó la diplomacia brasileña en las épocas en las que Itamaraty se proyectaba hacia el mundo. En este sentido, el gobierno de Mauricio Macri no ha comprendido la relevancia que este factor significa para la proyección de Argentina en tanto potencia regional emergente.

Otra de las características que un poder regional debería detentar es aquella referida a la experiencia negociadora en la integración con los países vecinos y la capacidad de articular allí los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con los mismos. En este punto, es posible afirmar que los tres gobiernos han sabido direccionar sus esfuerzos y encaminar sus diplomacias para avanzar hacia un más próspero relacionamiento regional. Caracterizados por sucesivos encuentros y desencuentros, amistades y enemistades, tanto Néstor Kirchner y Cristina Fernández como Mauricio Macri encontraron los espacios al interior de la región a partir de los cuales intentaron ejercer un liderazgo. En el caso de Kirchner, el MERCOSUR fue su plataforma de proyección de intereses. A través de propuestas como avanzar hacia un bloque ampliado, con representación de la ciudadanía y un comercio fluido, Argentina y Brasil se posicionaron como posibles potencias regionales de la época. Para Cristina Fernández, el tablero de acción política fue la UNASUR. Allí, la negociación de temas a incluir en las agendas de defensa, infraestructura y salud –entre muchas otras– dotaron al país de un particular protagonismo. Argentina jugó un papel clave, por lo menos hasta 2012, en la definición de la agenda en muchos de sus consejos sectoriales. En el caso de Mauricio Macri, el ahínco con el que se persiguió la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y la gestión realizada para suspender a Venezuela del bloque del Cono Sur se cristalizaron como sus estrategias de liderazgo regional. En esa misma línea, el país asumió una participación activa en el Grupo de Lima.

Ahora bien, más allá de que la estructura institucional presenta cierta solidez y la proyección internacional del país podría ser considerada, desde aquella dimensión, como propia de potencia regional emergente, son los ciclos y la falta de continuidad las variables que afectan a esa proyección en el largo plazo. La actitud pendular reflejada en las estrategias de vinculación internacional rompen con la necesaria

previsibilidad con la que un poder regional debería posicionarse. Variando entre alineamientos con las potencias centrales (propios de un regionalismo abierto que parece revivir) y balances regionales (como los que promulgaba el llamado período postliberal o post-hegemónico), Argentina presenta evidentes deficiencias a la hora de demostrar la existencia de políticas de Estado respecto a la vinculación con los demás actores del sistema internacional. Habiendo sido el Consenso de Buenos Aires de 2003 una señal de contrapunto del Consenso de Washington, la UNASUR y la CELAC representaron proyectos regionales a los cuales el país se sumó, de diferentes formas y a distintas intensidades, para dejar fuera de juego a Estados Unidos en los asuntos sud o latinoamericanos, según sea el bloque regional que se observe. Esa dinámica ha venido sufriendo alteraciones desde el segundo mandato de Cristina Fernández, profundizándose con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada. La necesidad de captar inversión externa directa y de incrementar el comercio exterior, fueron abriendo las puertas a las economías liberales a través de la extensión de vínculos económicos con los países centrales. Esto demuestra que la política exterior argentina, sus instituciones y proyectos de potencia regional no se caracterizan necesariamente por su consistencia.

Es por eso que, aun cuando las respuestas a los interrogantes planteados se alejan de formatos dicotómicos, es posible articular los análisis en favor de una sentencia final. Mientras que Argentina proyecte su política exterior de manera inorgánica y desestructurada, ésta seguirá viéndose dependiendo fuertemente de los factores endógenos y exógenos propios de un mundo en movimiento, interponiéndose así al cumplimiento y alcance de la totalidad de las variables de las que una potencia regional emergente debería gozar.

NOTAS

1. Tales como el realismo, en sus diferentes versiones actualizadas, esencialmente estado-céntricas.
2. Las atribuciones del Poder Ejecutivo se encuentran especificadas en

el Art. 99 de la Constitución Nacional Argentina, destacándose como relativas a la política exterior las siguientes:

- Art. 99. Inc. 7: Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por si sólo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaria, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución;

- Art. 99. Inc. 11: Concluye y firma tratados, concordatos y negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules;

- Art. 99. Inc. 12: Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación;

- Art. 99. Inc. 14: Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación; - Art. 99. Inc. 15: Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

3. Rafael Follonier ocupó el cargo de titular de la Unidad Presidencial hasta el año 2014 (Infobae, 2014).
4. Durante la gestión de Taiana la cantidad de embajadores políticos que fueron nombrados desde el Gobierno llegó al máximo permitido. No obstante, con la designación de Héctor Timerman al mando de la Cancillería y por la necesidad de una mayor transparencia, varias designaciones de funcionarios fueron asignadas a diplomáticos de carrera (Simonoff, 2013).
5. En ese sentido, cabe destacar la especial importancia que tenía el ministro de Planificación Federal en relación a los vínculos de la Presidencia con la región latinoamericana, haciendo especial hincapié en las relaciones entre Buenos Aires y Caracas, donde el caso de la llamada “Embajada Paralela” denunciada por el Embajador Sadous, tuvo particular relevancia para la política exterior argentina.
6. Tales como la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, hoy convertida en subsecretaría.
7. Ambas son co-chairs del T20.

8. Cabe destacar que el MERCOSUR – a diferencia de la UNASUR – en tanto plataforma regional, se posicionaba mejor frente a los objetivos argentinos de liderazgo de potencia regional emergente. Como indicaba Nolte (2006), para que un líder regional sea considerado como tal, es necesario contar tanto con el apoyo de la región en la cual se inserta, así como por la comunidad internacional y las grandes potencias. De esta manera, el carácter político-ideológico de la Unión de Naciones Sudamericanas perdía la variable comercial, esencial a la hora de pensar la vinculación internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actis, E. (31 de agosto de 2017). La política exterior de Michel Temer, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. H. (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estados y actores de la política argentina*, Argentina: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE, pp. 19-67.
- Ámbito (2 de marzo de 2017). Cristina se reunió con el Movimiento de Empresarios Nacionales. Disponible en: <http://www.ambito.com/874622-cristina-se-reunio-con-el-movimiento-de-empresarios-nacionales>
- Ambito (2 de mayo de 2017). El presidente de Italia llegará al país con una delegación de 40 empresarios. Disponible en: <http://www.ambito.com/881316-el-presidente-de-italia-llegara-al-pais-con-una-delegacion-de-40-empresarios>
- Ambito (21 de febrero de 2017). Estas son las 140 empresas que van con Macri a España. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Estas-son-las-140-empresas-que-viajan-con-Macri-a-Espana-20170220-0095.html>
- Black, D. R. (1997). *Addressing apartheid: lessons from Australian, Canadian and Swedish policies in Southern Africa*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Borón, A. A. (2004). Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(1), 187-205.
- Chapnick, A. (1999). The middle power. *Canadian Foreign Policy Journal*, 7(2), 73-82.
- Clarín (27 de noviembre de 2015). Cómo fueron los primeros Gabinetes, de Néstor Kirchner a Macri. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/primeros-Gabinetes-Nestor-Kirchner-Macri_0_BJ7lX6yYDQg.html
- Clarín (7 de julio de 2017). En el G-20, Mauricio Macri no se separó de Angela Merkel y se cruzó con Donald Trump. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/20-mauricio-macri-separo-angela-merkel-cruzo-donald-trump_0_r1QMev6Nb.html
- Clarín (26 de febrero 2018). La inserción inteligente. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html
- Comini, N. y González Bergez, T. (2017). *La posición británica frente a la cuestión Malvinas en tiempos del Kirchnerismo: procesos y actores*, Proyecto Malvinas en la Universidad: recuperación de la soberanía, ofensiva diplomática y contexto geopolítico, Instituto de Problemas Nacionales, UNLa. Documento de Trabajo.
- Comini, N. (2017). La ideología de la desideologización. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*. Junio-Julio 2017. [9]
- Comini, N. (2016). *Suramericanizados*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comini, N., Pelizzari, A., López, M. A., Ruiz, N., Campello, F., Ferrando, D., y Bondino, C. (2014). Espejismo y realidad del poder en Unasur. Arquetipo horizontal y asimetrías multinivel. *Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Comini, N., y González Bergez, T. (2016). Diplomacia pública y transparencia en la política exterior argentina. El caso de la coalición “Cambiamos”. *E-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 15(57), 52-62.
- Comini, N. y 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.

- Consenso de Buenos Aires (2003). Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p_.pdf?sequence=5
- Constitución Nacional Argentina (s/f). Disponible en: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm
- Cooper, A.F., Higgott, R.A. y Nossal, R.K. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press
- Corigliano, F. (2004). La política latinoamericana de Kirchner. *Revista Criterio*, 77(2300).
- Corigliano, F. (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. *Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, 49(10), 8-10.
- Cox, R. W. (1989). Middlepowermanship, Japan, and future world order. *International Journal*, 44(4), 823-862.
- David, S. R. (1991). Explaining third world alignment. *World Politics*, 43(2), 233-256.
- De la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales*, 43(166), 121-139.
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner, *Colombia Internacional*, (56-57), 12-27.
- El País (20 de enero de 2015). ¿En qué consiste el Memorandum de Entendimiento entre Argentina e Irán?. *Diario el País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/01/20/actualidad/1421761447_821346.html
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva sociedad*, 226, 158-172.
- Heidrich, P. (2005). Argentina buscando una salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa. *Chroniques des Amériques*, 5(21).
- Hernández, R. (2011). Commentary: Alliances and Dis-alliances between the United States, *Latin American Perspectives*, 4 (38), 131-136
- Hirst, M., y Russell, R. (2001). *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*. Fundación OSDE (No. 337.91/H66m).

- Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Hurrell, A. (2000). Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, 244, 1-11.
- Infobae (5 de diciembre de 2014). Reununció Rafael Follonier, un hombre clave de la Casa Rosada. Disponible en: <https://www.infobae.com/2014/12/05/1613249-renuncio-rafael-follonier-un-hombre-clave-la-casa-rosada/>
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30(1), 165-181.
- Kaufman, R. G. (1992). To Balance or To Bandwagon?. Alignment Decisions in 1930s Europe. *Security Studies*, 1(3), 417-447.
- Kim, C. W. (2009). Middle power as unit of analysis of international relations: its conceptualizations and implications. *The Korean Journal of International Relations*, 49(1).
- La Nación (29 de octubre de 2005). Una contracumbre para oponerse al ALCA. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/751811-una-contracumbre-para-oponerse-al-alca>
- La Nación (8 de noviembre de 2015). Famatina: la historia de un pueblo que en nueve años expulsó a cuatro mineras. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1843559-famatina-la-historia-de-un-pueblo-que-en-nueve-anos-expulso-a-cuatro-mineras>
- La Nación (18 de febrero 2016). Los 10 ejes de la política exterior argentina, según Susana Malcorra. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1872114-los-10-ejes-de-la-politica-exterior-argentina-segun-susana-malcorra>
- La Nación (27 de abril de 2017), Estados Unidos confirmó que levantará las restricciones para los limones argentinos. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2018552-macri-con-trump-confirman-el-reingreso-de-limones-argentinos-a-los-eeuu>
- La Nación (7 de julio de 2017). Cumbre del G-20: la foto de la familia. *Diario La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2040582-cumbre-del-g-20-la-foto-de-familia>

- La Nación Paraguay (28 de abril de 2015). Uruguay aboga por flexibilizar estancado Mercosur. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/2015/04/28/uruguay-aboga-por-flexibilizar-estancado-mercosur/>
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB D'afers internacionals*, (32), 45-64.
- Loza, J.; Herrero, M. B. (2018). El Banco de Medicamentos de Unasur: una iniciativa para la consolidación de una visión regional de la salud. *Regionalismo en práctica. Identificando lo tangible en América del Sur*. Ediciones Universidad del Salvador (en prensa).
- MERCOSUR (s/f). Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/11/innova.front/unidad-de-apoyo-a-la-participacion-social-ups>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2015). Encuentro Nacional sobre Participación Social en MERCOSUR, UNASUR y CELAC. *Información para prensa*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/encuentro-nacional-sobre-participacion-social-en-mercosur-una-sur-y-celac>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2017). Reunión Ministerial MERCOSUR-Alianza del Pacífico, Comunicado Conjunto. Comunicado de Prensa. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ar/reunion-ministerial-mercosur-alianza-del-pacifico-comunicado-conjunto>
- Mittelman, J. H. (2013). Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance. *Third World Quarterly*, 34(1), 23-37.
- Moneta, C. J., y Cesarín, S. M. (Eds.). (2016). *La tentación pragmática: China-Argentina, América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Morel Orge, F.; Grandes, M. (2018). Ingresar a la OCDE, un largo y sinuoso camino. *El Economista*. Disponible en: www.economista.com.ar/2018-03-ingresar-la-ocde-largo-sinuoso-camino/
- Morgenfeld, L. (2005). Sectores socioeconómicos y políticos que impulsan y obstaculizan la constitución del ALCA en Estados Unidos, México, Brasil y Argentina Leandro Morgenfeld I. Introducción. *Programa Regional de Becas, CLACSO*.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Neumann, I. B. (Ed.) (1992). *Regional great powers in international politics*. Londres: Pelgrave MacMillan.
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis* (No. 30). GIGA working papers.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901.
- Nolte, D., y Comini, N. M. (2016). UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto internacional*, 38(2), 545-565.
- O'Mahony, A.; Miranda P.; Frederick, B.; Kavanagh, J.; Lane, M.; Johnston, T.; Szayna, T.; Hlavka, J.; Watts S.; Povlock, M. (2018). *U.S. Presence and the Incidence of Conflict*. Santa Monica, CA: RAND Corporation
- OMC (s/f). Members and observers. Disponible en: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif.../org6_e.htm
- ONU (s/f). Member States. Disponible en: www.un.org/en/member-states/
- Østerud, Ø. (1992). Regional great powers. En Neumann, I. B. (Ed.) *Regional great powers in international politics*, Pelgrave Macmillan, London, 1-15.
- Página 12 (6 de noviembre de 2013). A ocho años del 'No al ALCA'. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-232993-2013-11-06.html>
- Página 12 (29 de enero de 2018). Macri fue el presidente que más ministerios creó. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/92356-macri-fue-el-presidente-que-mas-ministerios-creo>
- Página 12 (22 de julio de 2016). Apetito de negocios, propósito de la política exterior. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-304923-2016-07-22.html>
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Perfil (2015). Memorándum con Irán | Un juez acusó a Cristina de "traición a la patria". *Diario Perfil*. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/memorandum-con-iran-un-juez-acuso-a-cristina-de-traicion-a-la-patria-1224-0005.phtml>
- Ramón-Berjano, C., Malena, J. E., Velloso, M. A. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y los recientes acuerdos bilaterales, *Consejo Ar-*

- gentino para las Relaciones Internacionales*, Documento de trabajo, Núm. 96, octubre. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>
- Ravenhill, J. (1998). Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies. *Australian Journal of International Affairs*, 52(3), 309-327.
- Riggirozzi, P. (2015). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(181), 29-50.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer, 1-15.
- Russell, R. (2010). “La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior”, en Russell, R. (Ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 227-307.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (85-86), 211-249.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2015). “La política exterior del kirchnerismo”, en Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires: Debate, 235-269.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento propio*, (44), 29-76.
- Sanahuja, J. A. (2017). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. *Pensamiento Propio*, (39), 75-108.
- Sanchez, L. E. (2014). Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (6), 71-92.
- Schenoni, L., y Aztiria, A. M. (2011). El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Revista Densidades*, 8(7), 79-101.

- Schoeman, M. (2003). "South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003", en Daniel, J; Habib, A; Southall, R (eds.), *State of the Nation: South Africa 2003-2004*, Cape Town: HSRC Press, 349-367.
- Schroeder, P. (1993). Historical reality vs. neo-realist theory. *International Security*, 19(1), 108-148.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos (s/f). ¿Qué hacemos?. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/asuntosestrategicos>
- Serbin, A. (2014). "Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes", en Bonilla, A. y Álvarez Echandi (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO, 47-78.
- Shin, D. M. (2012). "Concept of Middle Power and the Case of the ROK: A Review", en Rudiger, F., Hoare, P. K. y Pares, S. (2012) *Korea Yearbook 2012: Politics, Economy and Society*, Netherlands: Brill, 131-52.
- Shin, D. M. (2015). A Critical Review of the Concept of Middle Power. *E-International Relations*, 4.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 5(10), 71-86.
- Simonoff, A. C. (2013). "Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)", *Relaciones Internacionales*, (44), 147-172.
- Telam (7 de agosto de 2014). Fondos buitres: la Argentina presentó ante la Corte de La Haya una demanda contra EE.UU. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201408/73829-fondos-buitre-argentina-inicio-el-tramite-ante-la-corte-internacional-de-la-haya.html>
- Tokatlian, J. G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, C. H. (Comp.) *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE, 245-312.
- Turzi, M. (23 de octubre de 2017). Macri y el fin del relato (global), *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/macri-fin-relato-global_0_HkzoYSKp-.html

- UNASUR (2011). Tratado Constitutivo. Disponible en: <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>
- Universidad Nacional Tres de Febrero (16 de diciembre de 2015). Malcorra almorzó en el CARI y prometió “una Cancillería abierta”. Disponible en: <http://untref.edu.ar/wpcontent/uploads/2013/04/15.12.2015-El-Cronista.com-Susana-Malcorra-visitit%C3%B3-el-CARI-2.pdf>
- Van Der Westhuizen, J. (1998). South Africa’s emergence as a middle power. *Third World Quarterly*, 19(3), 435-456.
- Vázquez, M. (2017). Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia. *Revista Bordes*. Recuperado de: <http://revisatabordes.com.ar/los-tres-consensos-del-mercosur-entre-la-autonomia-y-la-dependencia/>
- Walt S. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Ithaca.
- Wasilevsky, J.D. (2017). Buenos Aires, capital mundial de la OMC: Macri aprovecha la “vidiera” para relanzar agenda de apertura comercial. *IProfesional-Economía*. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/259925-omc-exportaciones-importaciones-mauricio-macri-economia-mercosur-comercio-union-europea-Buenos-Aires-capital-mundial-de-la-OMC-Macri-aprovecha-la-vidriera-para-relanzar-agenda-de-apertura-comercial>
- Zubelzú, G. y Iglesias, V. (2005). Provincias y Relaciones Internacionales. *CARI/PNUD*. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>

RESUMEN

La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente?

Argentina oscila sistemáticamente entre los extremos. O al menos es una idea que constituye una parte importante del imaginario popular. Se cae del mundo y se vuelve a subir. Este artículo propone complejizar miradas de ese calibre, a partir de un análisis de la política exterior del país a lo largo de los últimos quince años. Ello implica abordar tres administraciones diversas y enfrentadas en múltiples arenas: la correspondiente a Néstor Kirchner, las propias de Cristina Fernández y la de Mauricio Macri. Como conclusión intentará demostrarse que, más allá

de los atributos particulares de cada gobierno, se mantuvo constante el objetivo de posicionar al país como potencia regional emergente. Si se logró o no hacerlo es la pregunta central de las próximas páginas.

ABSTRACT

Argentine Foreign Policy towards Latin America: An Emerging Regional Power?

Argentina oscillates systematically between extremes. Or at least it is an idea that constitutes an important part of the popular imagination. It falls out of the world and goes back up. This article proposes to deepen the views on these issues, based on an analysis of the country's foreign policy over the last fifteen years. This implies addressing three diverse and conflicting administrations in multiple arenas: the one corresponding to Néstor Kirchner, those of Cristina Fernández and that of Mauricio Macri. As a conclusion, it will try to demonstrate that, beyond the particular attributes of each government, the objective of positioning the country as an emerging regional power remained constant. Whether or not it was achieved is the central question of the next pages.

SUMMARIO

A política externa argentina para a América Latina: uma potência regional emergente?

A Argentina oscila sistematicamente entre extremos. Pelo menos, esta é uma ideia que constitui parte importante do imaginário popular. O país cai do mundo e torna a subir. A partir de uma análise da política externa argentina ao longo dos últimos quinze anos, este artigo pretende oferecer um enfoque mais complexo das visões desse tipo. Isto implica abordar três governos diferentes e confrontados em múltiplas arenas: a gestão de Néstor Kirchner, as duas de Cristina Fernández e a de Mauricio Macri. Como conclusão, procura demonstrar que, para além das particularidades de cada governo, o objetivo de posicionar o país como potência regional emergente se manteve constante. Se foi possível ou não fazê-lo é a pergunta central das próximas páginas.