



Política exterior argentina hacia Latinoamérica (2007-2019): un análisis comparativo de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri

Tutor a cargo: García Arias Manuel

Alumna: Esteves Bustamante Belén

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

ID: 000-15-9615

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'EB', is written over a horizontal line.

Resumen

La presente tesina analiza la política exterior argentina hacia América Latina durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri (2007-2019), a partir de un estudio comparativo de las relaciones bilaterales con Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El objetivo consiste en identificar de qué manera las estrategias de autonomía o aquiescencia se manifestaron en la política exterior argentina.

El trabajo retoma los aportes de Juan Carlos Puig, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian en torno a los conceptos de autonomía y aquiescencia, incorporando además enfoques vinculados al realismo periférico. En este sentido, la política exterior argentina osciló entre estrategias orientadas a fortalecer la cooperación regional y posiciones de mayor alineamiento con los actores centrales del sistema internacional.

Las relaciones bilaterales establecieron un punto central para la proyección regional argentina, permitiendo observar continuidades y rupturas entre las gestiones presidenciales; mientras algunos gobiernos priorizaron la concertación política, otros impulsaron una política exterior más pragmática y orientada a la apertura internacional. La investigación muestra la inserción regional de Argentina y cómo redefinió su vínculo con América Latina.

Palabras claves

Argentina - Política Exterior - Relaciones Bilaterales - Autonomía - Aquiescencia - Regionalismo

Abstract

This dissertation analyzes Argentine foreign policy toward Latin America during the governments of Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri (2007–2019), through a comparative study of bilateral relations with Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay, Uruguay, and Venezuela. The objective is to identify how strategies of autonomy or acquiescence were reflected in Argentine foreign policy.

The study draws on the contributions of Juan Carlos Puig, Roberto Russell, and Juan Gabriel Tokatlian regarding the concepts of autonomy and acquiescence, while also incorporating approaches related to peripheral realism. In this sense, Argentine foreign policy oscillated between strategies aimed at strengthening regional cooperation and positions of greater alignment with the central actors of the international system.

Bilateral relations constituted a central element of Argentina's regional projection, allowing the identification of continuities and ruptures among presidential administrations; while some governments prioritized political coordination, others promoted a more pragmatic foreign policy oriented toward international openness. The research demonstrates Argentina's regional

insertion and how its relationship with Latin America was redefined throughout the period analyzed.

Keywords

Argentina - Foreign policy - Bilateral relations - Autonomy - Acquiescence - Regionalism

Acrónimos y siglas utilizadas

AEC: Arancel Externo Común

CFK: Cristina Fernández de Kirchner

CIJ: Corte Internacional de Justicia

EE.UU: Estados Unidos

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OEA: Organización de los Estados Americanos

PROSUR: Foro para el Progreso de América del Sur

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

ÍNDICE

Introducción	5
Tema	7
Problematización	7
Pregunta - Problema de investigación	8
Hipótesis	8
Objetivo General	8
Objetivos específicos	8
Marco Teórico	9
Estado del arte	17
Estrategia teórico - metodológica	18
Unidad de análisis	18
Temporalidad	19
Fuente de información	19
Perspectiva	20
Lógica experimental	20
Variables e Indicadores	21
Capítulo 1	23
1.1 Las relaciones bilaterales como variable explicativa de la política exterior argentina	23
1.2 Los países limítrofes como núcleo estructural de la política exterior regional argentina	24
1.3 Venezuela como caso estratégico no limítrofe en la política exterior argentina	25
Capítulo 2	26
2.1 Cristina Fernández de Kirchner: autonomía y concertación regional (2007-2011)	26
2.2 Análisis de la política exterior Argentina (2007-2011)	31
Capítulo 3	33
3.1 Cristina Fernández de Kirchner: consolidación autonomista y regionalismo político (2011-2015)	33
3.2 Análisis de contenido cualitativo de los discursos presidenciales	39
3.3 Análisis de la política exterior (2011-2015)	43
Capítulo 4	44
Mauricio Macri: reorientación y aquiescencia (2015-2019)	44
4.2 Análisis de contenido cualitativo de los discursos presidenciales	52
4.3 Análisis de la política exterior (2015-2019)	55
Conclusiones Finales	57
Referencias	59

Introducción

La política exterior argentina hacia América Latina ha atravesado importantes transformaciones entre 2007 y 2019, particularmente en función de los cambios políticos e ideológicos de los distintos gobiernos nacionales. Durante este período, las estrategias de inserción internacional adoptadas por Argentina oscilaron entre enfoques orientados a fortalecer los márgenes de autonomía regional y otros vinculados a posiciones de mayor alineamiento con actores y dinámicas predominantes del sistema internacional.

En este contexto, las relaciones bilaterales con los países limítrofes y con Venezuela ocuparon un lugar relevante dentro de la política exterior argentina. Estos vínculos constituyeron espacios de cooperación política, articulación económica y coordinación diplomática, mostrando con mayor claridad las prioridades estratégicas de cada gobierno y sus respectivos posicionamientos frente a la región latinoamericana.

El presente trabajo propone analizar la dimensión bilateral para comprender las orientaciones de la política exterior argentina en América Latina frente a la integración regional. En consecuencia, los vínculos con Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela permiten identificar continuidades, rupturas y reorientaciones en las estrategias diplomáticas desarrolladas durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK), y Mauricio Macri.

Desde una perspectiva teórica, la investigación retoma los debates en torno a los conceptos de autonomía y aquiescencia en política exterior. Autores como Juan Carlos Puig, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian sostienen que los Estados desarrollan estrategias orientadas tanto a ampliar sus márgenes de maniobra internacional como a adaptarse a las dinámicas de poder predominantes. En el caso de Argentina, estas tensiones han atravesado históricamente la formulación de la política exterior y adquieren relevancia en el vínculo con América Latina.

Durante los gobiernos de CFK (2007-2015), la política exterior argentina se caracterizó por una mayor prioridad otorgada al fortalecimiento de vínculos políticos con gobiernos afines y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía. Por otra parte, la administración de Mauricio Macri (2015-2019) impulsó una reorientación de la política exterior basada en la apertura económica, en función del acercamiento hacia Estados Unidos y Europa, redefiniendo las prioridades regionales.

En consecuencia, dicha investigación busca responder a cómo se configuraron las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y Venezuela durante los gobiernos

de CFK y Mauricio Macri y qué estrategias de autonomía o aquiescencia caracterizaron la política exterior argentina hacia Latinoamérica entre 2007 y 2019.

De este modo, se busca contribuir al estudio de la política exterior argentina incorporando de manera sistemática la dimensión bilateral como variable explicativa de las estrategias de inserción regional del país.

Tema

La política exterior argentina hacia América Latina (2007-2019): un análisis de las relaciones bilaterales con los países limítrofes y Venezuela durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

Problematización

La política exterior argentina hacia América Latina ha experimentado importantes transformaciones entre 2007 y 2019, particularmente durante los gobiernos de CFK y Mauricio Macri. En este período, las estrategias de inserción internacional del país oscilaron entre enfoques orientados a fortalecer la autonomía regional y posiciones más cercanas al alineamiento o la aquiescencia frente al orden internacional predominante.

Los trabajos de investigación sobre política exterior argentina entre 2007 y 2019, han analizado las diferencias entre los gobiernos de CFK y Mauricio Macri principalmente a partir de las categorías de autonomía y aquiescencia, destacando las distintas estrategias de inserción adoptadas por cada gestión. Sin embargo, gran parte de estas investigaciones se concentró en las orientaciones generales de política exterior, sin profundizar en cómo dichas estrategias se manifestaron en las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y Venezuela.

En consecuencia, en el presente trabajo las relaciones bilaterales con los países limítrofes y con Venezuela constituyen un componente central de la estrategia regional argentina durante el período 2007-2019. Los vínculos con Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay no sólo resultaron fundamentales por razones geográficas, económicas y políticas, sino también porque funcionaron como espacios concretos de cooperación, negociación y disputa en torno a distintos modelos de inserción regional.

Asimismo, el caso particular de Venezuela adquirió relevancia por su peso político en Latinoamérica y a las variaciones que experimentó la relación bilateral con Argentina dependiendo de la administración presidencial. Es decir, durante los gobiernos de CFK el vínculo con Venezuela se profundizó en el marco de una estrategia regional autonomista y de cooperación Sur-Sur. No obstante, durante el gobierno de Mauricio Macri se produjo un marcado distanciamiento tanto político como diplomático; mostrando la posición argentina respecto de la crisis venezolana, claro ejemplo de ello fue la suspensión de Venezuela dentro del MERCOSUR.

En este sentido, el análisis de las relaciones bilaterales argentinas con los países limítrofes y con Venezuela permite observar de manera más concreta cómo las distintas orientaciones de política exterior se tradujeron en decisiones bilaterales, estrategias de cooperación, posicionamientos políticos y mecanismos de inserción regional. Asimismo, el estudio de estos

vínculos resulta relevante para comprender cómo cada gobierno construyó sus márgenes de maniobra y redefinió sus prioridades regionales en un contexto latinoamericano atravesado por cambios ideológicos, crisis políticas y transformaciones en el escenario internacional.

Por ello, el presente trabajo busca analizar cómo las orientaciones de autonomía o aquiescencia que caracterizaron los gobiernos de CFK y Mauricio Macri incidieron en las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela entre 2007 y 2019.

Pregunta - Problema de investigación

¿Cómo se configuraron las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri y de qué manera reflejaron estrategias de autonomía o aquiescencia en la política exterior hacia América Latina durante el período 2007-2019?

Hipótesis

Las orientaciones ideológicas y estratégicas de los gobiernos argentinos entre 2007 y 2019 habrían influido en el grado de autonomía o aquiescencia de la política exterior hacia América Latina. A partir de ello, los gobiernos con una orientación regionalista habrían tendido a fortalecer la cooperación regional y a ampliar los márgenes de autonomía; mientras que aquellos con una orientación pragmática privilegiarían estrategias de mayor alineamiento y aquiescencia frente al orden internacional predominante.

Objetivo General

Analizar la evolución de las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri (2007-2019), considerando las estrategias de autonomía o aquiescencia presentes en la política exterior argentina.

Objetivos específicos

- a. Describir las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.
- b. Identificar las estrategias de autonomía o aquiescencia presentes en la política exterior argentina en cada período gubernamental
- c. Analizar el impacto de dichas estrategias sobre la inserción regional de Argentina en América Latina.
- d. Identificar continuidades, rupturas y reconfiguraciones en la estrategia de política exterior argentina hacia la región.

Marco Teórico

El presente marco teórico tiene como objetivo definir, contextualizar y articular los principales conceptos teóricos que orientan el análisis de la política exterior argentina hacia América Latina durante el período 2007-2019. Se parte de una concepción de América Latina como una construcción histórica, política y estructuralmente condicionada. Se incorporan los aportes de la teoría de la dependencia y la colonialidad del poder, y se integran enfoques de la política exterior latinoamericana como el realismo periférico, la autonomía y la aquiescencia. Finalmente, se abordan los conceptos de regionalismo abierto y posliberal, política exterior y el rol de la ideología, fundamentales para comprender la estrategia exterior argentina en relación con su entorno regional.

América Latina no puede ser comprendida únicamente como una delimitación geográfica, sino que constituye una construcción histórica, política, económica y cultural surgida a partir de los procesos de colonización en el marco del sistema capitalista mundial. Diversos autores han destacado que la región comparte una experiencia histórica común marcada por la conquista europea, la subordinación económica, la dependencia externa y la persistencia de profundas desigualdades sociales.

En ese sentido, Quijano (2014) sostiene que América Latina fue el espacio histórico donde se configuró un patrón de poder específico que trascendió el período colonial y se proyectó en el tiempo a través de la denominada colonialidad del poder. Dicho patrón se estructuró sobre la base de una clasificación racial de la población, que legitimó jerarquías sociales, económicas y políticas, asociando la racionalidad, el progreso y la autoridad a Europa, mientras que las poblaciones originarias y afrodescendientes fueron ubicadas en posiciones de subordinación. Esta estructura no sólo organizó las relaciones sociales internas, sino que también condicionó la inserción internacional de los países latinoamericanos.

Desde esta perspectiva, América Latina puede ser entendida como una región históricamente integrada al sistema mundial en condiciones de subordinación, lo cual ha limitado sus márgenes de acción política y económica, pero sin anular completamente su autonomía.

El enfoque de la teoría de la dependencia, especialmente en su vertiente histórico-estructural desarrollada por Cardoso y Faletto (2002), constituye un aporte fundamental para comprender las dinámicas políticas y económicas de América Latina. Los autores sostienen que el subdesarrollo regional no puede explicarse únicamente por factores externos, sino que es el resultado de la articulación entre condicionamientos internacionales y estructuras internas de poder.

Para Cardoso y Faletto (2002), la dependencia no implica la ausencia de desarrollo, sino la existencia de un desarrollo dependiente, caracterizado por una inserción subordinada en el capitalismo mundial. En este marco, los procesos de crecimiento económico están condicionados por relaciones asimétricas con los países centrales y por la forma en que las élites locales se vinculan con el capital extranjero. El Estado aparece como un actor clave, en tanto mediador entre intereses internos y externos.

Este enfoque resulta relevante para el análisis de la política exterior, ya que permite comprenderla como una expresión de las estructuras de poder internas y de las estrategias adoptadas por los Estados para gestionar su inserción internacional. En el caso de América Latina, la política exterior ha oscilado históricamente entre estrategias de alineamiento, resistencia, cooperación regional y búsqueda de mayor autonomía.

El análisis de la política exterior argentina hacia América Latina requiere incorporar enfoques teóricos desarrollados específicamente para explicar el comportamiento internacional de los Estados periféricos. Por esta razón, los aportes del realismo periférico, la teoría de la autonomía y aquiescencia permiten comprender las distintas estrategias adoptadas por la Argentina frente a un sistema internacional caracterizado por profundas asimetrías de poder.

El creador de la teoría del realismo periférico fue el politólogo argentino Carlos Escudé, cuyos aportes resultan relevantes para comprender los vaivenes históricos de la política exterior argentina entre confrontación, alineamiento y búsqueda de inserción internacional. El realismo periférico surge como una propuesta teórica orientada a explicar y evaluar el comportamiento internacional de los Estados periféricos dentro de un sistema internacional estructuralmente jerárquico y desigual.

En su obra, Escudé (1992) caracteriza a los países periféricos como Estados dependientes, vulnerables y con escasa relevancia estratégica para los intereses centrales de las grandes potencias. Desde esta perspectiva, el sistema internacional se encuentra dividido entre un núcleo de países centrales, integrado por las principales potencias y, por otro lado, una periferia compuesta por Estados con capacidades materiales limitadas, cuya posibilidad de incidir en el orden internacional es reducida. Además, los países periféricos no cuentan con recursos suficientes para sostener políticas exteriores confrontativas sin afrontar costos elevados, tanto en términos económicos como políticos.

Dentro de esta clasificación, Escudé identifica a la Argentina como un país periférico, en tanto presenta altos niveles de vulnerabilidad externa, dependencia económica y limitaciones estructurales para influir en el sistema internacional. Desde su enfoque, la política exterior argentina ha estado históricamente marcada por episodios de confrontación simbólica o política

con actores centrales, los cuales, lejos de fortalecer su posición internacional generaron costos elevados que dificultaron una inserción internacional funcional orientada al desarrollo y al bienestar material. En ese sentido, el autor sostiene que muchas de las estrategias adoptadas por la Argentina, no respondieron a un cálculo racional de costos y beneficios.

Desde esta perspectiva, el realismo periférico propone una estrategia de política exterior basada en el reconocimiento de las limitaciones estructurales de los países periféricos y en la adopción de conductas que permitan mejorar la inserción internacional sin confrontar abiertamente con los centros de poder. A diferencia de enfoques más normativos, Escudé concibe la autonomía no como un objetivo deseable en sí mismo, sino como una variable subordinada a la supervivencia y al bienestar material del Estado. Esta visión implica una crítica implícita a las estrategias autonomistas que, según el autor, tienden a sobreestimar las capacidades reales de los países periféricos.

Para el presente trabajo, la teoría del realismo periférico resulta particularmente útil en tanto permite identificar momentos de la política exterior argentina en los que primaron estrategias de adaptación, alineamiento o minimización de costos frente a actores dominantes del sistema internacional. Su articulación con los conceptos de autonomía y aquiescencia posibilita un análisis más preciso de las decisiones adoptadas por los distintos gobiernos, teniendo en cuenta tanto las restricciones estructurales del sistema internacional como las estrategias políticas implementadas para gestionar la inserción regional e internacional del país.

La teoría de la autonomía, desarrollada por Juan Carlos Puig a partir de la segunda mitad del siglo XX, surge como una respuesta crítica a las condiciones de dependencia estructural que caracterizaron a los países latinoamericanos durante las décadas de 1960 y 1970, en un contexto internacional marcado por la hegemonía de potencias como Estados Unidos. Para Puig, la política internacional se encuentra organizada a partir de una estructura jerárquica, en la cual las grandes potencias concentran la capacidad de decisión y establecen las normas que rigen el funcionamiento del sistema internacional, mientras que los Estados recipientes -aquellos países dependientes- tienden a desempeñar un rol de subordinación (Puig, 1980).

Puig concibe la autonomía como la máxima capacidad de decisión propia que un Estado puede alcanzar, teniendo en cuenta los condicionamientos del sistema internacional, sin subordinarse directamente a un tercer Estado.

Un aporte central de esta teoría es la identificación de distintos estadios de inserción internacional. En los niveles más bajos se encuentra la dependencia para-colonial y dependencia nacional, caracterizadas por la persistencia de vínculos estructurales de subordinación y por la aceptación interna de modelos de desarrollo funcionales a los intereses

de las potencias dominantes. En un nivel intermedio, la autonomía heterodoxa implica la capacidad del Estado de diferenciar sus posiciones respecto de la potencia hegemónica en áreas no estratégicas, particularmente en materia de desarrollo interno, con los vínculos no estratégicos para el hegemon -cómo la integración regional-, y en la separación de los intereses estratégicos de la potencia frente a los intereses estratégicos regionales. Sin embargo, en lo que refiere a la esfera militar y la seguridad, seguirá condicionada. Por último, en el extremo superior, la autonomía secesionista supone la ruptura integral respecto a la potencia dominante, no sólo respecto a la arena económica, sino también a lo que respecta a la seguridad y lo militar. (Puig, 1980).

Asimismo, la teoría señala dos factores indispensables para lograr la autonomía: la viabilidad y la integración de los países regionales. La viabilidad refiere a la acumulación de poder para llevar a cabo los objetivos. Es necesario que haya modelos de desarrollo internos congruentes que permitan garantizar la capacidad máxima de decisión propia. Luego, la integración regional ocupa un lugar central. Para Puig, la acción colectiva entre los países de la región constituye una herramienta clave para ampliar los márgenes de maniobra frente a las potencias centrales. La cooperación regional permite fortalecer las relaciones y reducir la vulnerabilidad individual de los Estados. En este sentido, la autonomía no es concebida únicamente como un atributo nacional, sino también como un proyecto potencialmente regional, basado en la solidaridad y la concertación política entre países con problemáticas estructurales similares.

La incorporación de la teoría de la autonomía permite comprender las estrategias orientadas a fortalecer la cooperación regional y promover esquemas de integración como intentos de ampliar los márgenes de decisión propia en un contexto internacional jerárquico.

El realismo periférico y la teoría de la autonomía expresan dos formas contrapuestas, aunque no excluyentes, de conceptualizar la acción exterior de los Estados periféricos en el sistema internacional. Mientras el realismo periférico enfatiza la necesidad de adaptar la política exterior a las restricciones estructurales del orden mundial, priorizando la minimización de los costos y maximización de los beneficios (Escudé, 1992), la teoría de la autonomía señala la capacidad de los Estados dependientes de ampliar sus márgenes de decisión mediante estrategias políticas orientadas a la acumulación de recursos de poder, la diversión de vínculos externos y la cooperación regional (Puig, 1980).

En esta línea, el concepto de aquiescencia, desarrollado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, permite profundizar este debate al analizar las estrategias de política exterior vinculadas a la aceptación de las reglas y jerarquías del sistema internacional. Para los autores, la aquiescencia constituye una estrategia mediante la cual los Estados periféricos

procuran obtener beneficios políticos, económicos o estratégicos a partir del alineamiento con los intereses y prioridades de las potencias predominantes (Russell y Tokatlian, 2013).

Russell y Tokatlian sostienen que la política exterior argentina ha oscilado históricamente entre estrategias de autonomía y aquiescencia, dependiendo del contexto internacional, las condiciones internas y las orientaciones ideológicas de los gobiernos. A diferencia del realismo periférico, que propone una estrategia normativa de política exterior para los Estados periféricos, la aquiescencia constituye una categoría analítica destinada a describir los comportamientos concretos de alineamiento, cooperación o aceptación de liderazgos externos, sin destinar una orientación específica como deseable o incorrecta.

En ese sentido, la aquiescencia se distingue de la autonomía pues prioriza la adaptación a las reglas del sistema internacional, mientras que la autonomía apunta a ampliar los márgenes de maniobra propios.

La articulación entre realismo periférico, autonomía y aquiescencia resulta útil para analizar la política exterior argentina hacia América Latina en el período 2007-2019. Dichos enfoques permiten comprender las tensiones entre estrategias orientadas a fortalecer la cooperación regional y la autonomía colectiva, y aquellas que privilegiaron una inserción internacional más pragmática o alineada. Al mismo tiempo, ofrecen herramientas conceptuales para interpretar los cambios y continuidades en la política exterior argentina frente a un contexto regional e internacional dinámico y estructuralmente desigual.

La aplicación de estos enfoques a la política exterior argentina exige, a su vez, situar dicho comportamiento en el marco regional en el que se inscribe. En este sentido, se retoma la conceptualización de América Latina, que permite comprender las condiciones estructurales y los patrones históricos que moldearon las estrategias de inserción internacional de los Estados de la región.

América Latina constituye una construcción histórica, política y estructural cuya conformación y posicionamiento en el sistema internacional ha estado condicionado por relaciones de poder asimétricas desde el período colonial. Tal como sostiene Quijano (2014), la región fue el espacio histórico en el que se configuró un patrón de dominación que articuló jerarquías sociales, económicas y políticas. Esta herencia estructural condicionó la inserción internacional de los países latinoamericanos, situándolos en una posición periférica dentro del sistema mundial.

Sin embargo, dicha inserción no ha sido estática ni homogénea. A partir del fin de la Guerra Fría y, particularmente, desde la década de 1990, América Latina experimentó un

incremento significativo de la cooperación regional; impulsado por la necesidad de redefinir estrategias de política exterior frente a un contexto internacional marcado por la globalización económica y la reconfiguración del orden mundial. En este marco, la creación del MERCOSUR en 1991 representó un punto de inflexión, al institucionalizar mecanismos de diálogo político y coordinación económica entre los países del Cono Sur.

Desde la perspectiva de Andrés Malamud (2011), este proceso no implicó la superación de las limitaciones estructurales de la región, pero sí evidenció una voluntad creciente de los Estados latinoamericanos de articular respuestas colectivas a los desafíos de la inserción internacional. Para Malamud, el regionalismo latinoamericano posterior a 1990 se caracteriza por una cooperación sostenida entre los países, canalizada a través de esquemas intergubernamentales, en los cuales los gobiernos nacionales conservan el control de las decisiones estratégicas. Esta modalidad permitió avances relevantes en materia de cooperación, aunque sin consolidar una integración profunda ni supranacional.

Durante la década de 1990, el regionalismo latinoamericano adoptó el concepto de regionalismo abierto. Como señala Sanahuja (2009), el principal objetivo de este regionalismo consistía en promover una integración regional relacionada a la apertura económica y la liberalización comercial internacional.

Los esquemas de integración regional dejaron de ser instrumentos de protección económica y comenzaron a transformarse hacia la atracción de inversiones, la expansión comercial y la adaptación a las dinámicas del mercado internacional (Sanahuja, 2009). Si bien esta definición está enfocada en la década del noventa; en este trabajo será útil para analizar la política exterior durante el gobierno de Mauricio Macri en el período comprendido entre 2015-2019 y la aparición de organismos como PROSUR o las relaciones bilaterales económicas con los países estudiados.

A partir de comienzos del siglo XXI, diversos autores identifican la emergencia de un regionalismo posliberal, caracterizado por un desplazamiento del énfasis exclusivamente comercial hacia dimensiones políticas y sociales. Sanahuja (2016) sostiene que este tipo de regionalismo se desarrolló en un contexto marcado por la llegada al poder de gobiernos con orientaciones ideológicas críticas del neoliberalismo, que concibieron la integración regional como una herramienta para fortalecer la autonomía regional y reducir la dependencia externa. En este sentido, se identifica la política exterior argentina durante los períodos kirchneristas, pues se incorporó el regionalismo posliberal como un componente central de su estrategia hacia América Latina, privilegiando espacios de concertación política como el MERCOSUR o UNASUR.

En este sentido, América Latina puede ser comprendida como una región donde la cooperación regional se ha fortalecido en términos políticos y diplomáticos, pero cuya intensidad y orientación han estado condicionadas por factores internos, especialmente por la ideología de los gobiernos. La política exterior, entendida como una política pública que expresa decisiones estatales orientadas a gestionar la inserción internacional (Russell, 2010), adquiere aquí un rol central, ya que es a través de ella que los Estados definen el lugar que asignan a la región en sus estrategias internacionales.

América Latina ha ocupado un lugar prioritario en la política exterior argentina, en tanto espacio privilegiado para la construcción de consensos políticos, la coordinación diplomática y la proyección de intereses nacionales.

En este marco, el rol de la ideología resulta fundamental para comprender las variaciones en la cooperación regional latinoamericana, y particularmente, en la política exterior argentina hacia la región. Tal como señala Bernal-Meza (2017), las orientaciones ideológicas de los gobiernos influyen en la forma en la que se concibe la integración regional, ya sea como una herramienta política orientada a fortalecer la autonomía regional y la concertación política, o como un mecanismo funcional a una inserción más abierta y orientada al mercado.

De este modo, la ideología opera como un factor mediador entre la política exterior y los procesos de integración regional, explicando por qué la cooperación regional puede intensificarse o debilitarse en función de los cambios de orientación política de los gobiernos.

El marco teórico desarrollado permite comprender la política exterior argentina hacia América Latina durante el período 2007-2019 como el resultado de la interacción entre condicionamientos estructurales históricos, decisiones políticas estatales y orientaciones ideológicas de los gobiernos. La conceptualización de América Latina como una construcción histórica atravesada por relaciones de poder asimétricas, heredadas del período colonial y reproducidas en el sistema capitalista mundial, constituye el punto de partida para analizar las estrategias de inserción internacional de los Estados de la región.

Los aportes de la teoría de la dependencia y de la colonialidad del poder permiten situar a latinoamérica, y particularmente a la Argentina, en una posición periférica dentro del sistema internacional, caracterizada por vínculos desiguales con los países centrales y por limitaciones estructurales que condicionan sus márgenes de acción. Sin embargo, estos enfoques no conciben a los Estados latinoamericanos como actores pasivos o subordinados, sino que reconocen la existencia de márgenes de maniobra, disputas internas y estrategias políticas orientadas a gestionar dicha inserción de manera diferencial.

En este sentido, los enfoques teóricos de la política exterior latinoamericana: realismo periférico, autonomía y aquiescencia, aportan herramientas conceptuales fundamentales para analizar las distintas estrategias adoptadas por la Argentina frente a un sistema internacional jerárquico. Mientras el realismo periférico enfatiza la adaptación pragmática a las asimetrías de poder, la teoría de la autonomía destaca la capacidad de los Estados periféricos de ampliar sus márgenes de decisión mediante la cooperación regional y la acción colectiva. Por su parte, el concepto de aquiescencia permite describir y analizar comportamientos concretos de alineamiento o aceptación de liderazgos externos.

La articulación entre estos enfoques permite comprender la política exterior argentina no como una trayectoria lineal, sino como un proceso dinámico, atravesado por tensiones entre dependencia y autonomía, alineamiento y cooperación regional. En el caso de Argentina y su relación con América Latina, las tensiones no han sido homogéneas sino todo lo contrario. Asimismo, la región ha ocupado históricamente un lugar central en su estrategia de política exterior como un espacio para la concertación política y la integración regional.

Asimismo, el análisis del regionalismo latinoamericano, y en particular del regionalismo abierto y el posliberal, permite comprender cómo la política exterior argentina priorizó durante el regionalismo abierto un enfoque hacia la apertura económica, mientras que el regionalismo posliberal incorporó la cooperación regional en materia política y social como una estrategia de inserción. No obstante, el carácter intergubernamental de los procesos de integración y la ausencia de mecanismos supranacionales sólidos, hicieron que estos esquemas fueran sensibles a los cambios de orientación ideológica de los gobiernos.

En este marco, el rol de la ideología emerge como herramienta para comprender las variaciones en la política exterior de Argentina hacia América Latina. Las orientaciones ideológicas de los gobiernos influyeron en la concepción de la integración regional, en la prioridad asignada a los espacios multilaterales latinoamericanos y en la forma en que se articuló la relación entre autonomía, cooperación regional e inserción internacional.

De este modo, el presente marco teórico ofrece un conjunto integrado de conceptos y enfoques que propicien el análisis de manera sistemática de la política exterior argentina hacia latinoamérica, observando tanto los condicionamientos estructurales del sistema internacional como a las decisiones políticas e ideológicas adoptadas por los gobiernos. Este andamiaje teórico constituye la base analítica sobre la cual se desarrollará el análisis empírico del período 2007-2019, orientado a identificar continuidades, rupturas y reconfiguraciones en la estrategia de política exterior argentina hacia la región.

Estado del arte

El estado del arte desarrollado en este trabajo examina los principales enfoques teóricos y los aportes empíricos de la literatura sobre política exterior argentina e integración latinoamericana durante el período 2007-2019, puntualmente sobre los debates en torno a la autonomía y aquiescencia.

Se organiza a partir de dos ejes temáticos que permiten identificar cómo la producción académica ha caracterizado las variaciones en las estrategias de inserción regional de los distintos gobiernos argentinos. Está basado en trabajos de investigación y capítulos de libro que abordan tanto conceptos teóricos como estudios de caso sobre Argentina y la dinámica política regional.

A través de la literatura los autores concuerdan en que las variaciones en la política exterior argentina durante los últimos gobiernos pueden comprenderse a partir del grado de autonomía o aquiescencia de cada gestión. Autores como Álvarez (2024), Barrenengoa (2022), Paikin (2022), sostienen que los dos gobiernos de CFK constituyen un ejemplo claro de una política exterior basada en la autonomía, caracterizada por priorizar los vínculos políticos y sociales dentro de América Latina y por un rol activo en organismos regionales como MERCOSUR y UNASUR. Además, se destaca el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Brasil y Venezuela, entendido como parte de una estrategia de integración regional de orientación progresista y con énfasis en la cooperación Sur-Sur.

Por su parte, los estudios sobre la presidencia de Mauricio Macri la caracterizan como un giro de la política exterior hacia la aquiescencia; asociado a una estrategia de inserción internacional centrada en la liberalización de los mercados, la búsqueda de credibilidad externa y el alineamiento con Estados Unidos y con gobiernos latinoamericanos ideológicamente afines.

Si bien la literatura reconoce que Macri mantuvo un compromiso con el MERCOSUR, este se orientó principalmente a la agenda económica y a la convergencia sobre proyectos de liberalización comercial. En este marco, Álvarez (2024), analiza la creación del PROSUR en 2019 como un intento de reemplazar a UNASUR y reconfigurar el regionalismo sudamericano, priorizando la defensa de la democracia y la apertura de mercados, a diferencia del enfoque social e inclusivo que caracterizaba a UNASUR.

Paikin (2022) caracteriza a la política exterior Argentina como “péndulo latinoamericano”, que varía entre la autonomía y la aquiescencia. El autor sostiene que los gobiernos de CFK representan el punto más alto de autonomía, mientras que la administración de Mauricio Macri buscó instalar un enfoque de globalismo basado en la apertura unilateral y el alineamiento con

las potencias occidentales. Para Paikin, esta estrategia resultó ambigua en un contexto internacional junto con un retroceso en el multilateralismo y el ascenso de potencias orientales como China.

En conjunto, estos trabajos permiten observar cómo las variaciones ideológicas de los gobiernos argentinos han sido interpretadas como un eje central para explicar los distintos grados de autonomía o aquiescencia, así como sus consecuencias para la inserción regional del país.

En términos de aporte, este trabajo propone una contribución al estudio de la política exterior argentina al incorporar de manera sistemática la dimensión bilateral, particularmente con los países limítrofes y con Venezuela, estudiando los grados de autonomía o aquiescencia adoptados por los gobiernos argentinos entre 2007 y 2019.

El presente trabajo ofrece una perspectiva integrada que permite observar no sólo las continuidades y cambios entre los mandatos presidenciales de CFK y Mauricio Macri, sino también como el grado de interacción bilateral con dichos países se sostuvo en un contexto de decisiones de política exterior basadas en la autonomía o, por el contrario, en una mayor aquiescencia. De este modo, se busca contribuir a una comprensión más amplia de las determinantes de la política exterior argentina y de su impacto en la evolución del regionalismo sudamericano.

Estrategia teórico - metodológica

El presente trabajo adopta un diseño de tipo transversal sincrónico, que permite examinar la evolución de la política exterior argentina hacia la integración latinoamericana en el período 2007-2019. Tal enfoque responde a la necesidad de observar continuidades, cambios y efectos en distintos ciclos presidenciales, con el fin de comprender el rol de la política exterior en el marco regional. Asimismo, la investigación combina herramientas cualitativas y cuantitativas con el objetivo de otorgar mayor validez y densidad interpretativa.

Unidad de análisis

Se analizarán las decisiones en política exterior de los mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019)

- I. Decisiones en política exterior del primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).
- II. Decisiones en política exterior del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).
- III. Decisiones en política exterior del mandato presidencial de Mauricio Macri (2015-2019).

Estas decisiones, entendidas como acciones que marcan los lineamientos estratégicos de cada gobierno, comprenderán a países limítrofes, incluyendo el caso de Venezuela, y a organismos internacionales.

Temporalidad

La temporalidad del trabajo es de tipo transversal sincrónica, en la medida en que se observan y recopilan datos en un momento determinado, en este caso, el período comprendido entre 2007-2019. Se examina de manera integral la política exterior argentina hacia América Latina durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Por ello, el estudio aborda el fenómeno como una unidad analítica ya concluida, observada desde un enfoque comparativo y descriptivo.

Fuente de información

Se basa en una combinación de fuentes documentales y secundarias que permiten analizar de manera integral la política exterior argentina hacia la integración latinoamericana.

En cuanto a las fuentes documentales, se consideran todos aquellos documentos producidos directamente por actores gubernamentales e institucionales involucrados en el proceso de toma de decisiones. Dentro de este conjunto se incluyen los discursos presidenciales pronunciados por Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, así como los comunicados oficiales y los documentos emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Casa Rosada, organismos regionales y los sitios oficiales presidenciales de los países limítrofes y Venezuela.

También se examinan documentos, declaraciones finales y resoluciones de organismos regionales como el MERCOSUR, UNASUR, PROSUR u OEA. A ello se suman los tratados, convenios y acuerdos firmados con los países limítrofes y Venezuela.

Estas fuentes permiten reconstruir no sólo las decisiones formales adoptadas por cada gobierno, sino también los lineamientos estratégicos, junto con variables económicas y el posicionamiento discursivo que acompañó la política exterior argentina.

Respecto de las fuentes secundarias, se recurre a la producción académica que analiza el comportamiento de la Argentina y el proceso de integración regional en América Latina. El cuerpo bibliográfico incluye libros, artículos académicos y capítulos de libros producidos por autores de referencia en el estudio de la política exterior argentina y el regionalismo latinoamericano, tales como: Carlos Escudé, Andrés Malamud, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, entre otros.

Sus aportes permiten abordar debates centrales vinculados a los conceptos de autonomía, alineamiento, inserción internacional, regionalismo, multilateralismo y márgenes de maniobra de los Estados periféricos.

El uso en conjunto de estas fuentes permite contrastar discursos, decisiones y comportamientos de la política exterior argentina; además de situar dicho accionar dentro de los principales debates teóricos y de las tendencias empíricas del regionalismo latinoamericano.

Perspectiva

Adopta un diseño multimétodo, el cual integra de manera complementaria herramientas cualitativas y cuantitativas para el estudio de la política exterior argentina y su vínculo con los países latinoamericanos. Esta perspectiva permite abordar el fenómeno desde diferentes dimensiones, lo que contribuye a una comprensión más amplia y rigurosa del proceso estudiado.

Por un lado, las herramientas cualitativas están orientadas al análisis de discursos presidenciales, declaraciones de política exterior, documentos oficiales de organismos regionales y orientaciones estratégicas formuladas durante cada gestión. Estas fuentes permiten reconstruir las prioridades, enfoques ideológicos y marcos discursivos que guiaron la política exterior de cada mandato. De este modo, el enfoque cualitativo permite comprender cómo las gestiones conceptualizaron su lugar dentro del escenario regional y qué rol buscaron asumir frente a los procesos de cooperación latinoamericana.

Además, si bien la investigación adopta un enfoque predominantemente cualitativo, también se complementa con un apoyo cuantitativo, debido a que analiza la política exterior argentina hacia América Latina a partir del conteo de los tratados internacionales suscritos durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. En este marco, la cantidad de los acuerdos firmados en materia económica, política, social y democrática serán utilizadas como indicadores para evaluar el nivel de integración regional promovido por cada administración.

A partir de esta articulación, los métodos no se conciben como enfoques opuestos, sino como herramientas complementarias que le otorgan sentido a los hechos empíricos y permiten construir explicaciones más sólidas.

Lógica experimental

Este trabajo adopta un diseño metodológico no experimental al no manipular variables.

Variables e Indicadores

Para analizar comparativamente la evolución de la política exterior argentina hacia América Latina entre 2007-2019, se establecieron tres variables que permiten medir el comportamiento de los gobiernos del primer y segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y el mandato presidencial de Mauricio Macri.

La primera variable corresponde al tipo de alineamiento político regional, que refleja el grado de cooperación o conflicto entre Argentina y otros gobiernos de la región, considerando especialmente la afinidad o la distancia ideológica. Esta variable se operacionaliza mediante el indicador: relaciones con gobiernos ideológicamente afines u opuestos; que toma en cuenta el número y tipo de acciones bilaterales, tales como: acuerdos, visitas oficiales, declaraciones conjuntas y las tensiones diplomáticas registradas. La unidad de análisis se centra en los vínculos bilaterales con los países limítrofes y Venezuela. Para su evaluación se distinguen tres resultados posibles: cooperación predominante con gobiernos afines, cooperación pragmática con diferencias ideológicas o confrontación con gobiernos de orientación contraria. Las fuentes utilizadas incluyen a los comunicados de Cancillería y Casa Rosada.

La segunda variable es el compromiso económico regional, vinculado al nivel de apertura, integración y cooperación económica de Argentina con países y bloques latinoamericanos. Esta variable se mide a través del indicador: firma de tratados comerciales bilaterales¹; que contempla la cantidad y relevancia de acuerdos firmados o ratificados durante cada gobierno. Su evaluación distingue tres grados de actividad: alta, media y baja². Los grados de actividad (alta, media y baja) se establecieron a partir de una clasificación elaborada sobre la base de la cantidad de tratados económicos firmados en cada gobierno analizado. Para ello, se tomó como referencia el valor máximo de tratados registrados en la serie (16) y se dividió en tres intervalos equivalentes, con el objetivo de construir categorías comparativas de intensidad en el compromiso económico regional. La fuente utilizada corresponde a bases de datos de la Biblioteca Digital de Tratados.

Finalmente, la tercera variable es el grado de cooperación diplomática no comercial, que abarca acciones de integración regionales en áreas como energía, cuestiones migratorias, infraestructura, cultura, educación, ciencia y tecnología, entre otras. Esta variable se operacionaliza mediante el indicador acuerdos de cooperación no comerciales, que contabiliza

¹ Se contabilizaron únicamente los acuerdos bilaterales de contenido económico-comercial firmados entre Argentina y los países seleccionados durante cada período presidencial, sin contar acuerdos o convenios. Asimismo, se utilizó como fuente la Biblioteca Digital de Tratados: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>

² Los rangos utilizados responden a una operacionalización propia elaborada para esta investigación. La categorización se realizó tomando el valor máximo de la serie (16 tratados) y dividiéndolo en tres intervalos de amplitud similar, a fin de medir comparativamente los niveles de compromiso económico regional.

los acuerdos, programas y convenios bilaterales respectivos. La intensidad de la cooperación no comercial se clasificó en niveles alto, medio y bajo³ a partir de la cantidad y diversidad de temas compartidos en la agenda bilateral. La categorización se construyó tomando como referencia el valor máximo registrado en la serie y estableciendo intervalos comparativos de amplitud similar. En este sentido, un mayor desarrollo de iniciativas conjuntas y una agenda más amplia de coordinación regional reflejan un mayor grado de cooperación diplomática no comercial. Las fuentes corresponden a informes de la Cancillería, Casa Rosada, y comunicados oficiales conjuntos en sitios oficiales presidenciales de Argentina, países limítrofes y Venezuela.

El detalle de las categorías analíticas, criterios de operacionalización y clasificación de los niveles de actividad y cooperación se encuentra desarrollado en el Anexo I.

³ La clasificación de los niveles de cooperación no comercial (alta, media y baja) fue elaborada mediante una operacionalización propia, basada en la cantidad y diversidad de temas compartidos en la agenda bilateral durante los períodos presidenciales analizados. Para su construcción, se tomó como referencia el valor máximo registrado en la serie (13 temas de cooperación) y se establecieron intervalos comparativos de amplitud similar: alta cooperación (9–13), cooperación media (5–8) y baja cooperación (0–4).

Capítulo 1

Las relaciones bilaterales de la Argentina con los países limítrofes y Venezuela: autonomía, aquiescencia e impacto en la integración regional (2007-2019).

1.1 Las relaciones bilaterales como variable explicativa de la política exterior argentina

El presente capítulo tiene como finalidad establecer el marco introductorio para el estudio de la política exterior argentina durante el período 2007-2019. Particularmente, se aborda la relevancia de las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela para comprender las dinámicas de autonomía y aquiescencia, las cuales servirán de base para el análisis de los distintos gobiernos abordados en los capítulos siguientes.

Desde una perspectiva analítica, la política exterior es entendida como una política pública que expresa decisiones estatales orientadas a gestionar la inserción de un país en un contexto estructuralmente desigual (Russell, 2010). En este contexto, las relaciones bilaterales son un componente central, ya que permiten observar las prioridades estratégicas de cada gobierno, sus respectivos márgenes de maniobra y su vinculación con otros Estados. Las relaciones bilaterales exponen de manera más directa las orientaciones ideológicas, los intereses nacionales y las estrategias de alineamiento o distanciamiento adoptadas por cada gobierno, a diferencia de los esquemas regionales, que suelen difuminar las responsabilidades individuales de los actores.

La importancia analítica del bilateralismo se torna aún más significativa en el caso de los Estados periféricos, como el caso de Argentina, cuyos márgenes de acción en el sistema internacional se encuentran condicionados por asimetrías estructurales de poder. Asimismo, las relaciones bilaterales de Argentina pueden ayudar a aumentar o disminuir su grado de autonomía o aquiescencia. Como señalan Russell y Tokatlian (2013), la política exterior argentina ha oscilado históricamente entre estas dos orientaciones, dependiendo de las condiciones internas, el contexto regional y la orientación ideológica de los gobiernos de turno.

Por un lado, la autonomía se concibe como la capacidad del Estado de tomar decisiones propias y de ampliar sus márgenes de acción mediante la cooperación regional y el fortalecimiento de vínculos con países afines (Puig, 1980). Por otro lado, la aquiescencia refiere a estrategias de adaptación y alineamiento con las reglas, liderazgos o prioridades predominantes en el sistema regional o internacional, buscando obtener beneficios específicos (Russell, R. y Tokatlian, J. G., 2013).

En el caso argentino y su relación con América Latina, la región ha ocupado históricamente un lugar prioritario en la política exterior del país, tanto por razones geográficas

y económicas como por su potencial para la construcción de espacios de concertación política e integración regional, surgidas especialmente a fines del siglo XX. No obstante, la intensidad, orientación y contenido de dichas relaciones bilaterales no han sido homogéneas a lo largo del tiempo, sino que fueron variando a partir de los cambios de gobierno, las afinidades ideológicas y los contextos regionales e internacionales.

Por tal razón, el análisis de las relaciones bilaterales con los países limítrofes y con Venezuela resulta especialmente pertinente para evaluar el grado de autonomía o aquiescencia de la política exterior argentina entre 2007 y 2019. Los países vecinos conforman un núcleo estructural de la inserción regional argentina, no sólo por sus vínculos sino también por los esquemas de integración regional. Venezuela, por su lado, responde a un caso estratégico no limítrofe que permite observar con claridad los distintos posicionamientos que han tomado los presidentes argentinos en cada uno de sus mandatos, particularmente en el contexto de las disputas ideológicas en la región.

A partir de este enfoque, los siguientes capítulos abordan una estrategia de análisis comparativo por períodos gubernamentales, observando las relaciones bilaterales durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Teniendo en cuenta el contexto internacional y entendiendo como país periférico a Argentina, el objetivo es identificar los patrones de continuidad y ruptura, como también el grado de autonomía o aquiescencia de la política exterior que aplicó cada gestión.

Además, se busca responder a cómo las decisiones bilaterales de Argentina contribuyeron a fortalecer, reorientar o debilitar los procesos de integración regional en el período analizado.

1.2 Los países limítrofes como núcleo estructural de la política exterior regional argentina

Las relaciones bilaterales con los países limítrofes constituyen un elemento importante de la política exterior argentina hacia Latinoamérica por varias razones. En primer lugar, estos vínculos no se limitan exclusivamente a la cercanía geográfica, sino que incluyen la densidad histórica, política, económica y social, así como su incidencia en el funcionamiento de los principales esquemas de integración regional. En consecuencia, los países vecinos han conformado un espacio significativo desde el cual Argentina ha proyectado sus estrategias de inserción regional.

Entre los países limítrofes, Brasil ocupa un lugar particularmente relevante en la política exterior argentina, en tanto socio estratégico y actor central de los procesos de integración regional. La relación argentino-brasileña ha sido un pilar para la posibilidad de proyectos de integración regional. Sin embargo, los vínculos con Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay también

desempeñaron un rol relevante, particularmente en la coordinación política y el comercio internacional.

Desde esta perspectiva, el análisis de las relaciones bilaterales con los países limítrofes permite identificar diversos patrones en función de la orientación de cada gobierno. En determinados períodos, estos vínculos sirvieron para fortalecer la cooperación regional y ampliar los márgenes de autonomía, mientras que en otros se priorizó un enfoque más pragmático, centrado en intereses económicos y en la adaptación a los cambios del sistema regional e internacional.

Por ello, este fragmento resulta importante para comprender el rol de la Argentina en la integración regional latinoamericana. Estas relaciones forman el núcleo estructural desde el cual se definen las posibilidades de coordinación regional y se expresan, de manera empírica, los distintos grados de autonomía o aquiescencia que caracterizaron a la política exterior argentina en los períodos gubernamentales analizados.

1.3 Venezuela como caso estratégico no limítrofe en la política exterior argentina

La inclusión de Venezuela como caso de análisis en este capítulo se justifica por su relevancia política y estratégica dentro del escenario latinoamericano durante el período 2007-2019. El vínculo argentino-venezolano adquirió particular significado en la política exterior argentina, en tanto permitió expresar de manera clara las orientaciones estratégicas adoptadas por el Estado argentino durante cada gobierno frente a la relación bilateral y respecto a los procesos de integración regional.

Durante el siglo XXI, Venezuela ocupó un lugar destacado en la arena política regional. El protagonismo de Venezuela en organismos como UNASUR y su participación en instancias de concertación política le otorgaron un peso significativo en la configuración de la agenda regional. Por ello, el vínculo bilateral es relevante para analizar el posicionamiento argentino frente a proyectos de integración que priorizaron no sólo enfoques económicos, sino también en materia política y social.

Desde una perspectiva de análisis, se puede observar el fortalecimiento o el distanciamiento en cada período gubernamental frente a la relación con Venezuela, a través de estrategias de autonomía o aquiescencia de la política exterior argentina aplicadas particularmente en este caso.

En este sentido, se observan las variaciones de la política exterior argentina y la arena pendular entre continuidad y cambio en su estrategia, a partir de los contextos políticos e ideológicos que atravesaron los gobiernos argentinos. Por lo tanto, el análisis de Venezuela

como caso estratégico no limítrofe aporta una dimensión complementaria al estudio de las relaciones bilaterales.

De acuerdo con lo expuesto, el capítulo 2 abordará el análisis del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011); el capítulo 3 se centrará en su segundo mandato (2011-2015) y el capítulo 4 analizará el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019); con la finalidad de identificar continuidades, rupturas y reorientaciones en las relaciones bilaterales de Argentina con los países limítrofes y con Venezuela, así como las estrategias de autonomía o aquiescencia presentes en cada período. Finalmente, se presentarán las conclusiones generales de la investigación del presente trabajo.

Capítulo 2

2.1 Cristina Fernández de Kirchner: autonomía y concertación regional (2007-2011)

Cristina Fernández de Kirchner, asumió la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2007, convirtiéndose en la primera mujer elegida por el voto popular para ocupar este cargo en Argentina. El gobierno de CFK mantuvo ciertas cuestiones del proyecto político de su predecesor y también su esposo: Néstor Kirchner. La continuidad se dio en materia económica interna con una fuerte presencia estatal, en lo social por la lucha contra la desigualdad y en política exterior a través del fortalecimiento de la integración regional a partir de organismos regionales como el MERCOSUR o en continuar profundizando la relación con Brasil y Venezuela.

El contexto internacional en este período se caracterizó por la crisis financiera global de 2008⁴, el ascenso de economías emergentes como Brasil, China, India y Rusia y el predominio de gobiernos latinoamericanos de izquierda críticos respecto de los gobiernos neoliberales de la década del noventa. Este escenario favoreció a Latinoamérica -y, particularmente, a la Argentina-, en la profundización de la cooperación e integración Sur-Sur; orientada a ampliar los márgenes de autonomía y reducir la dependencia respecto de los intereses de las potencias.

Es así como la política exterior de Argentina se centró especialmente en la relación con organismos regionales como MERCOSUR y UNASUR y la relación bilateral con los países de América Latina en donde proyectó sus intereses autonomistas.

El Mercado Común del Sur, conocido también como MERCOSUR, se fundó en 1991 con el objetivo principal de ser un espacio común con oportunidades comerciales y de inversiones a

⁴ recesión que impactaría negativamente en el comercio, las inversiones y el crecimiento económico mundial.

través de la integración de las economías nacionales al mercado internacional⁵. Sin embargo, con el ascenso de gobiernos de izquierda, o también conocida como la marea rosa, el MERCOSUR comenzó a adoptar también intereses de índole política y social. El gobierno kirchnerista vio en el MERCOSUR la posibilidad de un consenso inclinado a limitar las aspiraciones norteamericanas y, al mismo tiempo, una oportunidad de profundizar la integración regional.

Con respecto a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la misma fue fundada en 2008, su principal objetivo se basa en construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos de América del Sur, con el fin de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y fortalecer las democracias⁶. Ambos organismos, representaron en la política exterior argentina una oportunidad para reafirmar su postura autonomista e impedir la intervención de intereses extrarregionales.

Vinculado a las relaciones bilaterales, la agenda exterior argentina hacia Bolivia se caracterizó por una orientación regionalista y autonomista, basada en la defensa de la institucionalidad democrática y la promoción de la estabilidad política, como también la integración fronteriza.

Durante el primer año de gestión, Argentina reiteró su respaldo al gobierno de Evo Morales frente a escenarios conflictivos a nivel interno, enfatizando la necesidad de preservar el orden constitucional, la integridad territorial y el diálogo político como herramienta de resolución de crisis (Cancillería, 2008). Asimismo, el vínculo estuvo signado por la integración; el anuncio del Plan Maestro buscó que ambos países puedan fortalecer el desarrollo fronterizo con el fin de reducir asimetrías territoriales y promover la circulación y complementariedad económica y social a través de la coordinación intergubernamental (Cancillería, 2008).

En el ámbito energético, la crisis argentina de 2004 generó un escenario propicio para la profundización de vínculos con países proveedores de recursos estratégicos. En este contexto, se firmó el Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la venta de gas natural y la realización de proyectos de integración energética (2006), durante la presidencia de Néstor Kirchner.

Si bien el mismo regía de un carácter contractual de largo plazo (20 años), fue políticamente sostenido durante la primera -y segunda- presidencia de CFK. La continuidad no sólo se explica desde su base jurídica, sino también debido a la convergencia de intereses estratégicos entre ambos países y por una orientación de la política exterior basada en la

⁵ <https://www.mercosur.int/acerca-del-mercosur/que-es-el-mercosur>

⁶ <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

cooperación regional y la autonomía; ya que ambos países priorizaron decisiones soberanas orientadas a asegurar el abastecimiento energético y la estabilidad económica, evitando la dependencia de mercados fuera de la región.

Asimismo, el convenio firmado en 2006 fue relevante para la inauguración del viaducto Juana Azurduy en 2011. El mismo permitió la importación de gas boliviano hacia el noroeste argentino (Casa Rosada, 2011).

Durante el primer período presidencial de CFK, la relación con el Brasil de Luiz Inácio Lula Da Silva estuvo marcada por una profundización de los vínculos bilaterales, con énfasis en el fortalecimiento productivo, el comercio, y las inversiones recíprocas; mostrando el compromiso entre los Estados y la convergencia de sus intereses. Como resultado, a partir de un comunicado de Cancillería (2009) se destacó la madurez de la relación con Brasil -y también con Chile, otro de sus socios sudamericanos-, evidenciada en la estabilidad política, la continuidad del diálogo y la ampliación de la cooperación.

Debido a la intensa relación entre ambos países, el gobierno argentino reforzó su compromiso con Brasil como su principal socio sudamericano, promoviendo la integración en los ámbitos político, económico y social mediante acuerdos, reuniones bilaterales y comunicados conjuntos; consolidando el diálogo directo entre gobiernos y avanzando en una agenda común.

Dilma Rousseff asumió la presidencia de Brasil en enero de 2011, convirtiéndose en la primera y única mujer en ocupar este cargo en el gigante sudamericano. Una de sus primeras visitas como presidenta fue en Argentina, donde se reunió con su homóloga argentina, con quien firmaron 14 acuerdos de cooperación e integración; inclusive firmaron una Declaración Conjunta en donde ambas mandatarias “Reafirmaron la importancia de la relación estratégica entre la Argentina y Brasil como eje constitutivo de la integración a nivel regional y reiteraron su compromiso con el proceso de integración bilateral como una política de estado entre ambos países, a fin de alcanzar las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivos pueblos” (Ministério das Relações Exteriores, 2011). Mostrando estabilidad y compromiso en este nuevo período presidencial brasileiro y asegurando las intenciones de cooperar en materia de integración con su socio argentino. Sin embargo, como se presentará en el tercer capítulo de este trabajo, durante el segundo gobierno de CFK la relación con Brasil comenzó a debilitarse debido a intereses heterogéneos.

Siguiendo con el análisis, al igual que con Brasil la relación con Chile también se estructuró en torno a la profundización del vínculo bilateral a través de la cooperación,

integración y coordinación en temas de interés común, lo que llevó a Taiana a definirla como una política de Estado; destacando su carácter estratégico y su continuidad en el tiempo.

Un ejemplo de este proceso fue la firma y entrada en vigor del Tratado de Maipú de integración y Cooperación firmado por las presidentas CFK y Michelle Bachelet, que consolidó un marco institucional para la relación bilateral. El mismo abarcó áreas como la integración física -infraestructura y pasos fronterizos-, buscó facilitar el comercio, la cooperación energética, la coordinación política y la vinculación social, con el objetivo de promover un desarrollo conjunto y equilibrado en las zonas de frontera (Cancillería, 2010).

Con la asunción de Sebastián Piñera -representante de la centro derecha liberal chilena- en marzo de 2010, la relación se reconstruyó en un contexto de diferencias ideológicas moderadas, que permitió una cooperación pragmática con relaciones diplomáticas estables y apoyo durante las crisis nacionales; por ejemplo, el terremoto de Chile en 2010 en donde Argentina envió ayuda humanitaria. Esto transformó el vínculo de los dos mandatarios en una continuidad institucional más que un período de disputas políticas.

En cuanto a Paraguay, el gobierno argentino fortaleció la agenda bilateral a través de áreas estratégicas como la energía, la infraestructura, el comercio y la coordinación política, consolidando espacios de cooperación entre ambos países (Cancillería, 2008). Asimismo, durante el segundo semestre de 2008, Argentina respaldó la gestión del presidente Fernando Lugo en un contexto de tensiones políticas internas, vinculadas a la debilidad parlamentaria del nuevo gobierno (Cancillería, 2008). Así, la relación con Paraguay combinó el fortalecimiento de la cooperación bilateral junto con el respaldo político a la estabilidad institucional, reafirmando su importancia en el marco de la política exterior argentina hacia los países limítrofes.

Respecto a la relación entre Argentina y Uruguay, en primera instancia se destacó por las tensiones con el presidente Tabaré Vazquez respecto al conflicto con la planta de celulosa en Fray Bentos, a orillas del Río Uruguay⁷, limitando el diálogo y la cooperación. No obstante, con la asunción de José Alberto Mujica en marzo de 2010, la relación bilateral comenzó a reconstruirse. Por ejemplo, en este período tuvieron lugar varias reuniones entre el canciller argentino Jorge Taiana y el embajador uruguayo en Argentina, Guillermo José Pomi Barriola.

⁷ El conflicto por la instalación de la planta de celulosa Botnia -actualmente UPM- sobre el río Uruguay constituyó uno de los principales focos de tensión en la relación bilateral entre Argentina y Uruguay durante la década de 2000. El gobierno argentino, acompañado por movilizaciones sociales encabezadas principalmente por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualguaychú, cuestionó los posibles impactos ambientales de la pastera y denunció la violación del Estatuto del Río Uruguay por parte del gobierno uruguayo. La controversia generó un deterioro diplomático entre ambos Estados, afectando temporalmente la cooperación bilateral y derivando en la presentación del caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (Corte Internacional de Justicia, 2010).

En dichos encuentros, ambos destacaron la voluntad de fortalecer la relación bilateral mediante una agenda caracterizada por el diálogo y la cooperación (Cancillería, 2010).

Ese mismo año, la presidenta CFK y su homólogo uruguayo, emitieron una declaración conjunta orientada a fortalecer el diálogo político, la cooperación y la integración, con el fin de mantener una agenda común y superar las tensiones del pasado (Cancillería, 2010). Incluso, al año siguiente, los presidentes volvieron a reunirse para continuar fortaleciendo el vínculo y superar las fricciones entre ambos Estados. En este marco, reafirmaron su compromiso con el diálogo político y la construcción de una agenda común, vinculada a la cooperación ambiental, el comercio bilateral y la coordinación política (Casa Rosada, 2011).

Por último, la relación con Venezuela estuvo signada por una profundización del vínculo mediante la firma de convenios en diversas áreas, favorecida por la afinidad ideológica entre ambos gobiernos y facilitando así el fortalecimiento de la cooperación bilateral, convirtiéndolo en uno de sus socios latinoamericanos más importantes en este período.

Respecto al crecimiento científico-tecnológico, mediante un comunicado de Cancillería (2008) se impulsaron iniciativas a fin de promover el desarrollo industrial y la innovación como herramientas para el crecimiento económico. Ese mismo año, se llevó a cabo una jornada de cooperación industrial inaugurada por el canciller Taiana y su homólogo Nicolás Maduro; el encuentro tuvo como objetivo impulsar la articulación entre los sectores industriales de ambas naciones, promover proyectos conjuntos, oportunidades de inversión e intercambiar capacidades. Además, se firmaron acuerdos en áreas políticas, culturales y comerciales orientadas a fortalecer el diálogo institucional, promover el intercambio cultural y la cooperación productiva entre ambos países (Cancillería, 2008).

Debido a la crisis internacional del 2008, los cancilleres Taiana y Maduro acordaron la importancia de profundizar la cooperación entre los países en un contexto global adverso. En este escenario, enfatizaron la necesidad de fortalecer los vínculos regionales y coordinar respuestas conjuntas como estrategia para enfrentar los efectos de la crisis económica internacional.

Política Exterior del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Variable	Indicador	Unidad de Análisis	Fuente	Lectura analítica
Alineamiento político regional	Relaciones con gobiernos ideológicamente afines u	Relaciones bilaterales con los países limítrofes y	Comunicados de Cancillería y Casa Rosada	Cooperación predominante con gobiernos ideológicamente

	opuestos	Venezuela		afines (Bolivia, Brasil, Chile Bachelet-, Paraguay, Venezuela) Distanciamiento diplomático con Uruguay Relación pragmática con gobiernos ideológicamente no afines (Chile de Piñera)
Compromiso económico regional	Nivel de integración y cooperación económica de Argentina con América Latina	Firma de tratados comerciales bilaterales	Biblioteca Digital de Tratados	Alto 18 tratados en materia económica ⁸
Cooperación diplomática no comercial	Nivel de cooperación regional en áreas no económicas	Acuerdos de cooperación no comerciales	Cancillería, Casa Rosada, comunicados oficiales regionales	Media (democracia institucional, medio ambiente, energía, infraestructura, fronteras, integración, políticas de inclusión social, ciencia y tecnología)

Cuadro 2.1

2.2 Análisis de la política exterior Argentina (2007-2011)

Argentina como país periférico dentro del sistema internacional (Escudé, 1992) adoptó una política exterior hacia América Latina de corte autonomista a través de la idea de "Patria Grande". La misma estuvo marcada en torno a una estrategia de integración regional a través de la coordinación política en los vínculos bilaterales y en organismos regionales, con el fin de ampliar los márgenes de maniobra y el distanciamiento respecto a los intereses externos de las potencias como Estados Unidos.

Los vínculos con los países limítrofes y Venezuela evidenciaron distintos niveles de profundidad respecto a la autonomía, pero con un mismo fin: una integración regional basada en la cooperación Sur-Sur. No sólo se estableció un compromiso económico alto, sino que en el ámbito de cooperación se trabajó en áreas como la institucionalidad democrática, la energía, infraestructura, desigualdad y ciencia y tecnología.

⁸ Según la Biblioteca Digital de Tratados, Argentina firmó con Brasil 4 tratados económicos, con Uruguay 2 tratados económicos y con Venezuela 12 tratados económicos.

Por ejemplo, en donde se destaca un mayor alineamiento y cooperación fueron Brasil y Venezuela. En estos casos, el gobierno de CFK logró una profundización en materia económica, política, social y diplomática. Se destaca la relación amistosa y mutua cooperación para firmar acuerdos o tratados, logrando materializar sus intereses en el corto plazo.

Respecto a la relación con Bolivia, esta se caracterizó por el respaldo político y acuerdos de cooperación en materia energética. En el caso de Paraguay, Argentina apoyó la presidencia de Lugo frente a las inestabilidades políticas que atravesaba el país vecino, evidenciando la prioridad otorgada a los vínculos con gobiernos políticamente afines. Por otra parte, con Chile se firmó uno de los tratados más importantes de ese período: el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación. Fue sumamente significativo para la integración física, económica y social, evidenciando la madurez alcanzada en el vínculo entre ambos Estados.

Particularmente con Uruguay, la relación se caracterizó entre tensiones con Tabaré Vazquez y una búsqueda de conciliación mediante el diálogo con Mujica; donde ambos mandatarios continuaron trabajando juntos a fin de mitigar los efectos negativos originados por el conflicto con la empresa de celulosa UPM ubicada en el Río Uruguay.

En síntesis, la política exterior kirchnerista durante el 2007-2011, se basó en una cooperación predominante con aquellos gobiernos ideológicamente afines -principalmente Brasil y Venezuela, luego Bolivia, Paraguay-, en el caso de Chile, con la asunción de Piñera en 2010 continuó manteniendo una relación de cooperación basada en los intereses pragmáticos de las naciones. En Uruguay, con el gobierno de Tabaré Vazquez la relación se tornó tensa debido a la continuidad del conflicto por la planta de UPM; con la asunción de Mujica en 2010, el nuevo presidente uruguayo priorizó la reconstrucción bilateral a través del diálogo.

En el contexto del regionalismo posliberal, el papel de Argentina dentro de los organismos regionales continuó con una estrategia de integración y unión en diversos ámbitos, principalmente el socioeconómico. Asimismo, el MERCOSUR y UNASUR sirvieron como espacios claves para profundizar la autonomía no sólo de Argentina sino también de la región; buscando limitar la acción dentro de América Latina de actores extrarregionales.

Los primeros cuatro años del gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner se configuraron en torno a una agenda exterior orientada al fortalecimiento de los lazos económicos, sociales, políticos y diplomáticos con los países latinoamericanos. En este período, la política exterior argentina evidenció una estrategia de autonomía heterodoxa (Puig, 1980), en la cual la cooperación regional y la acción colectiva funcionaron como instrumentos para ampliar los márgenes de maniobra del Estado.

Asimismo, el bilateralismo sirvió como mecanismo central de proyección regional, permitiendo consolidar alianzas políticas, profundizar esquemas de cooperación y reforzar la coordinación intergubernamental. La estrategia adoptada contribuyó a una inserción internacional orientada a la región latinoamericana; sin implicar una ruptura con el sistema internacional, sino una búsqueda de mayor capacidad de decisión dentro de sus condicionamientos estructurales.

Estas dinámicas contribuyeron a fortalecer la integración regional no sólo en materia económica, sino también en áreas como la política y social, fundamental en el contexto del regionalismo posliberal latinoamericano (Sanahuja, 2016). Además, durante este período los países analizados contaban con gobiernos de corte progresista o de izquierda; en Bolivia Evo Morales (2006-2019), en Brasil Lula Da Silva (2007-2010) y luego Dilma Rousseff (2011-2014), en Chile Michelle Bachelet (2006-2010), en Paraguay Fernando Lugo (2008-2012), en Uruguay Tabaré Vázquez (2005-2010) y luego Mujica (2010-2015), y en Venezuela Hugo Chávez (1999-2013). Por ello, el factor ideológico (Bernal-Meza, 2017), propició un escenario de integración política regional, con énfasis en la cooperación Sur-Sur y una postura crítica al consenso de Washington.

Este patrón permitirá, en los siguientes apartados -particularmente el capítulo 4 referido al gobierno de Mauricio Macri-, contrastar con otras agendas de política exterior que redefinieron las relaciones bilaterales y la inserción regional.

Capítulo 3

3.1 Cristina Fernández de Kirchner: consolidación autonomista y regionalismo político (2011-2015)

En el año 2011, Cristina Fernández de Kirchner ganó los comicios presidenciales con el 54.11% de los votos, consiguiendo su reelección. El inicio de este nuevo período, se caracterizó por la continuidad de la marea rosa, reflejada con la presencia de Evo Morales en Bolivia, Dilma Rousseff en Brasil, Fernando Lugo en Paraguay, José Mujica en Uruguay y Hugo Chávez en Venezuela, gobiernos afines al regionalismo posliberal. No obstante, este escenario no fue homogéneo, ya que como se comentó en el capítulo anterior, coexistió con liderazgos de signo ideológico distinto como el representante de la centro derecha liberal chilena, Sebastián Piñera.

En cuanto a los organismos regionales, estos continuaron desempeñando un papel central en la política exterior argentina como herramientas orientadas a consolidar una estrategia autonomista en la región. Incluso, la aparición de UNASUR implicó una disminución de la centralidad que el MERCOSUR había tenido durante los primeros años de los gobiernos

kirchneristas; UNASUR priorizó en su agenda temas relativos a la infraestructura y la disminución de la vulnerabilidad energética y militar (Guedes Sobreira, 2020).

Nuevamente, la política exterior argentina mantuvo su orientación hacia América Latina, con énfasis en los vínculos bilaterales como herramienta central de inserción regional. Por ello, las relaciones con los países limítrofes y con Venezuela adquirieron un rol estratégico no sólo en la esfera económica, sino también como espacios de articulación política frente a la coyuntura internacional. El bilateralismo fue esencial para materializar intereses nacionales, gestionar tensiones y lograr márgenes de autonomía en la toma de decisiones externas.

Como menciona Morasso (2016), el desarrollo nacional está vinculado con el desarrollo de la región. En este marco, Argentina no sólo trabajó en el fortalecimiento de estos vínculos sino que, al mismo tiempo, eligió nuevamente no alinearse directamente con Estados Unidos. Si bien en algunas áreas específicas ambos países continuaron cooperando -como la seguridad, la cooperación nuclear y la no proliferación de la misma-, el objetivo de la agenda argentina era desvincular los principales intereses nacionales con la potencia occidental.

Tal como en su primer mandato, uno de los ejes centrales de la relación bilateral en este nuevo período giró en torno a lo energético. Por ello, Argentina no sólo siguió manteniendo el convenio firmado en 2006 para la compra-venta de gas natural boliviano, sino que en 2012 CFK junto con Evo Morales firmaron en la ciudad de Cochabamba nuevos acuerdos de compra-venta interrumpible, con el fin de aumentar la venta del mismo. A su vez, el presidente Morales afirmó que la visita de su homóloga fue significativa y contribuyó a impulsar proyectos regionales y a la defensa de la democracia (Mercopress, 2012).

Siguiendo la línea diplomática, los ministros de Relaciones Exteriores, Héctor Timerman (Argentina) y David Choquehuanca (Bolivia) junto con la ministra de Comunicación de Bolivia, Amanda Dávila, firmaron acuerdos de cooperación relacionados con: tecnología digital, educación, salud y migración (Mercopress, 2012).

Además, en el ámbito regional se evidenció el apoyo de CFK hacia la adhesión de Bolivia al MERCOSUR. La Ley 26.953 (Ministerio de Justicia, 2014) determinó la aprobación del Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al organismo. Este proceso culminaría en 2024, cuando formalmente se convirtió en Miembro Pleno del bloque económico.

Para Argentina, la importancia de este proceso radicó en la posibilidad de ampliar oportunidades en el plano económico y político. En la arena económica, la incorporación de Bolivia permitiría profundizar la cooperación, por ejemplo, en materia energética, además de ampliar las posibilidades de comercio intrarregional y complementariedad económica. Por otro

lado, respecto al ámbito político, la adhesión boliviana significó el fortalecimiento de un esquema de integración regional autonomista, con mayor capacidad de coordinación política frente a actores extrarregionales; también reforzó la presencia de gobiernos ideológicamente afines en el bloque, favoreciendo agendas relacionadas a la cooperación Sur-Sur.

En este período, la relación bilateral se caracterizó principalmente por la necesidad argentina de gas y la capacidad exportadora de Bolivia, país que atravesaba una crisis económica interna; mostrando nuevamente el apoyo de CFK frente a gobiernos ideológicamente afines. Sin embargo, el vínculo no se limitó únicamente al plano energético, sino que también adquirió una dimensión política y estratégica dentro del proceso de integración regional sudamericana. En este marco, el respaldo del gobierno Argentino a la futura incorporación de Bolivia como Miembro Parte del MERCOSUR evidenció la intención argentina de fortalecer un esquema regional basado en la cooperación política, económica y diplomática entre gobiernos afines, buscando ampliar los márgenes de autonomía regional y la consolidación de la integración latinoamericana como eje central de su política exterior. En consecuencia, Bolivia continuó ocupando un lugar relevante en términos geopolíticos para la Argentina durante este período.

En relación con Brasil, el vínculo bilateral presentó un leve distanciamiento respecto al anterior mandato de CFK. Tal como señala Actis (2015), el comercio bilateral entre ambos países experimentó una contracción del 15% en 2012 en comparación con el año previo. Si bien en 2013 se registró una leve recuperación del 0.5%, en 2014 volvió a disminuir en un 22%. Además, el autor señala una reducción en la frecuencia de las visitas presidenciales en relación con la gestión precedente a Lula, con quién estableció lazos más sólidos. En consonancia con lo anterior, Pereyra Doval (2014) destaca que no hubo grandes conflictos en lo político, diplomático y estratégico; por el contrario, estos se concentraron principalmente en la esfera económica-comercial.

En el caso regional, las tensiones entre Argentina y Brasil se relacionaron con el funcionamiento del MERCOSUR, especialmente en los objetivos comerciales. Por un lado, Brasil mostró una postura más flexible respecto de la Argentina. Debido al peso de su economía y sus intereses internos, el gobierno brasileño buscó acelerar negociaciones comerciales externas al organismo, particularmente con la Unión Europea, como también establecer un Arancel Externo Común (AEC por sus siglas) funcional a sus intereses industriales y exportadores. Por su parte, Argentina sostuvo una posición más proteccionista y defendió un MERCOSUR más cerrado a nivel comercial, apoyó los AEC pero como mecanismo de protección industrial. A diferencia de Rousseff, que concebía al MERCOSUR como un instrumento de integración que no debía limitar la inserción internacional brasileña (Castaño, 2021); CFK no sólo concibió al bloque como una unión aduanera, sino también como un

instrumento político funcional a la estrategia de autonomía. Además, tal como señala Castaño (2021), las visiones incongruentes del bloque en la agenda exterior de ambos Estados y la profundización de las asimetrías bilaterales, tampoco favoreció a una mayor institucionalización del mismo.

En cambio, la relación con Chile continuó desarrollándose mediante la cooperación, la integración y la coordinación en áreas de interés común, reafirmando su carácter estratégico y su continuidad como política de Estado.

Esta continuidad resultó relevante debido a las diferencias políticas e ideológicas existentes entre ambos gobiernos; considerando que durante el segundo mandato de CFK, la presidencia chilena fue ejercida por Sebastián Piñera. No se presentaron tensiones en el vínculo Kirchner-Piñera, por el contrario, la relación se destacó por el diálogo y la cooperación. Un ejemplo de ello fue el seguimiento del Tratado de Maipú, donde la prioridad fue la integración física y la mejora de la conectividad, con el objetivo de fortalecer la infraestructura y la articulación fronteriza entre ambos países.

Por su lado, mediante un comunicado de Cancillería (2012), se destaca en la esfera económica-comercial un crecimiento histórico en el intercambio bilateral; además del compromiso de ambas partes de profundizar la relación económica en sectores con alto potencial de complementariedad. La relación argentina-chilena mantuvo un vínculo estable y pragmático, en el cual los ejes de cooperación e integración se desarrollaron sin mayores tensiones ni obstáculos significativos.

La relación con Paraguay, en cambio, sufrió un revés a partir de la destitución de Fernando Lugo. El mandatario paraguayo fue apartado de la presidencia por decisión mayoritaria del Senado, en donde se lo responsabilizó por el mal manejo durante sus funciones que derivó en la muerte de 17 personas en un enfrentamiento entre la policía y campesinos sin tierra (BBC, 2012). A partir de ello, asumió Federico Franco, quien anteriormente desempeñaba la vicepresidencia.

En sus declaraciones, CFK calificó la destitución de Lugo como un golpe de Estado. Asimismo, el gobierno Argentino decidió retirar al embajador Rafael Romá en Asunción y mantener un encargado de negocios. El distanciamiento no sólo se limitó a la Argentina, sino que incluso los países miembros del MERCOSUR -Argentina, Brasil y Uruguay- decidieron suspender en junio de 2012 a Paraguay del organismo, calificando el hecho como una ruptura del orden democrático.

Con el nuevo orden político en Paraguay, las relaciones bilaterales enfrentaron un aislamiento diplomático, subordinando la agenda bilateral al conflicto político. Si bien no se produjo una ruptura formal y se mantuvieron ciertos vínculos funcionales -especialmente en materia energética y comercial- la interacción entre ambos países se caracterizó por un bajo perfil y una lógica sancionatoria que redujo los mecanismos de cooperación.

Sin embargo, en agosto de 2013 asumió la presidencia de Paraguay Horacio Cartés, representante del Partido Colorado -asociación política de derecha-, iniciando un nuevo ciclo en la relación. Como presidente electo, la primera visita de Cartés fue a Argentina, mostrando la intención de recomponer y superar los quiebres originados durante la gestión anterior. Del mismo modo, durante la visita se realizó una conferencia, en donde CFK mostró la voluntad de consolidar el vínculo y continuar trabajando en diversas áreas; sin dejar de mencionar la importancia de la empresa hidroeléctrica binacional Yacyretá (Cristina Fernández de Kirchner, 2013).

A pesar de que Horacio Cartés pertenecía al Partido Colorado y representaba una orientación más cercana al liberalismo económico y al conservadurismo político, buscó recomponer los lazos con Argentina y reconstruir la relación con el MERCOSUR; mostrando un pragmatismo respecto al vínculo bilateral entre ambas naciones.

Por otro lado, la relación bilateral con Uruguay se desarrolló entre avances en diversos ámbitos y episodios de marcada tensión diplomática. Por un lado, los avances tuvieron que ver con la relación entre ambas Cancillerías, en donde lograron tratar temas de la agenda común pertinentes al comercio, economía, turismo, defensa, ciencia y tecnología y asuntos fronterizos (Presidencia Uruguay, 2012).

No obstante, la tensión surgió principalmente por la continuidad del conflicto en torno a la planta de celulosa UPM, ubicada en Fray Bentos. En 2013, el gobierno de José Alberto Mujica autorizó a la empresa a incrementar su producción con el propósito de impulsar distintos sectores económicos y laborales del país, entre ellos el forestal, logístico, servicios y portuarios (Presidencia Uruguay, 2013). Sin embargo, el gobierno argentino consideró dicha decisión como una medida unilateral, al sostener que vulneraba tanto el Estatuto del Río Uruguay como la sentencia emitida por la Corte Internacional de la Haya (Casa Rosada, 2013).

En consecuencia, mediante un comunicado oficial de Cancillería Argentina (2014), el entonces canciller Héctor Timerman informó a su homólogo uruguayo, Luis Almagro, la decisión de recurrir nuevamente ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando el incumplimiento de los compromisos asumidos por parte del gobierno uruguayo.

En términos generales, la relación bilateral con Uruguay estuvo marcada por tensiones derivadas del conflicto por la planta de celulosa UPM, aunque también por la continuidad del diálogo político entre ambos gobiernos.

Por último, la relación con Venezuela ocupó un lugar central en la política exterior argentina durante el segundo mandato de CFK. En este período, la relación no se limitó únicamente a intereses económicos, sino que la dimensión política e ideológica tomó un lugar central mediante una visión común sobre la integración regional y el rechazo a los esquemas de alineamiento con Estados Unidos. Además, en el marco de los organismos regionales, Argentina defendió activamente el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como una oportunidad para fortalecer el regionalismo sudamericano.

En 2012, Venezuela se convirtió en Estado Parte del MERCOSUR, este hecho significó una muestra concreta de la estrategia autonomista impulsada por el gobierno de CFK con el fin de fortalecer la integración sudamericana. La incorporación se formalizó durante la Cumbre del MERCOSUR realizada en la ciudad de Mendoza (Argentina) en el mes de junio, convirtiéndolo a Venezuela en el primer país en sumarse como Estado Parte desde su creación en 1991. Este proceso se vio facilitado por la suspensión de Paraguay del MERCOSUR en junio de ese mismo año, ya que el mecanismo de adhesión requería la aprobación unánime de los Estados miembros y Paraguay mantenía una postura de rechazo persistente hacia el ingreso venezolano, fundamentada principalmente en diferencias de carácter ideológico.

El ingreso de Venezuela como Estado Parte al MERCOSUR fue relevante tanto en el plano político como en el estratégico. En primer lugar, permitió profundizar el modelo de integración regional otorgándole un mayor peso político, social y autonomista, y al mismo tiempo, ampliar el peso geopolítico del bloque sudamericano. Asimismo, Venezuela era un socio relevante gracias a sus recursos energéticos y su importancia política; el respaldo por parte de Argentina buscó consolidar alianzas estratégicas con gobiernos ideológicamente afines y reforzar la cooperación regional.

El constante apoyo argentino hacia la incorporación de Venezuela fortaleció las relaciones bilaterales entre ambos Estados. En este contexto, durante la firma de acuerdos entre Argentina y Venezuela, CFK expresó que con el reciente ingreso venezolano el MERCOSUR se convirtió en la quinta economía mundial; también defendió la idea del MERCOSUR no sólo como un bloque económico, sino como ideas políticas orientadas a defender las injusticias e inequidades globales (Casa Rosada, 2013). La afinidad política e ideológica entre los gobiernos de CFK y Chávez favoreció a la profundización de la cooperación en áreas como la económica, comercial, energética y diplomática.

En el caso energético, la relación bilateral se vió reflejada en los acuerdos firmados entre YPF y PDVSA. En 2013, ambas empresas petroleras firmaron un Memorando de Entendimiento orientado a desarrollar proyectos en conjunto hidrocarburíferos en Argentina y Venezuela, incluyendo la exploración de yacimientos no convencionales en Vaca Muerta y proyectos gasíferos en la plataforma Deltana (YPF, 2013). Este acuerdo evidenció una cooperación energética orientada al acercamiento y cooperación Sur-Sur, relacionada con la estrategia autonomista de la política exterior argentina durante los gobiernos de CFK.

Tras el fallecimiento de Hugo Chávez en marzo de 2013, Nicolás Maduro asumió la presidencia de Venezuela. La relación bilateral mantuvo los lineamientos políticos y diplomáticos de la gestión anterior, y en el contexto de la creciente crisis alimentaria venezolana, ambos Estados profundizaron su cooperación mediante el intercambio de petróleo venezolano por alimentos argentinos destinados a cubrir productos esenciales de la canasta básica (Infocampo, 2014).

En este período, considerando los países analizados, la relación más sólida en la política exterior argentina fue con Venezuela. Este vínculo no sólo se basó en la cooperación económica, sino en la búsqueda de la autonomía y la no intervención de actores externos a través del fortalecimiento de la integración Sur-Sur, incluyendo la relación bilateral entre ambas naciones y durante el marco del MERCOSUR.

Además de la profundización con Venezuela, en el segundo mandato de CFK se mantuvieron vínculos estables con Bolivia y Chile. No obstante, las relaciones con Brasil, Uruguay y Paraguay evidenciaron mayores niveles de tensión en comparación con el primer período presidencial, específicamente en la arena comercial y política. A pesar de ello, estos hechos no implicaron una ruptura en las relaciones diplomáticas ni tampoco en la cooperación regional.

3.2 Análisis de contenido cualitativo de los discursos presidenciales

El análisis está vinculado a los discursos presidenciales del segundo mandato de CFK, específicamente durante los años 2013-2014. Tanto los discursos oficiales como las declaraciones conjuntas bilaterales permiten reconstruir las prioridades y objetivos de la política exterior. En línea con lo anterior, se busca identificar la intensidad y orientación de los vínculos bilaterales con los países limítrofes y con Venezuela; como también analizar de qué manera éstas relaciones contribuyeron a la adopción de estrategias de autonomía heterodoxa y al fortalecimiento de la integración regional latinoamericana. La fuente utilizada fue el sitio oficial de Cristina Fernández de Kirchner⁹.

⁹ <https://www.cfkargentina.com/>

Los discursos de Cristina Fernández de Kirchner se enmarcaron en una estrategia de fortalecimiento regional, de autonomía estratégica y la crítica hacia el status quo. En sus declaraciones, aboga principalmente por una mayor y mejor integración, poniendo el foco en la materialización de la misma a través de acuerdos bilaterales. En esa misma línea, destaca la inclusión social como herramienta de crecimiento y lucha contra la desigualdad, mediante la generación de trabajo y justicia social.

Refiriéndose a la democracia regional, la mandataria celebró la UNASUR como herramienta para la defensa de la democracia, la libertad de expresión y la condena hacia la violencia. Desde esta perspectiva, el discurso no sólo interpela a actores externos, sino que consolida una identidad política regional basada en la soberanía, la legitimidad popular y la cooperación solidaria.

Respecto al núcleo económico, los acuerdos bilaterales estuvieron relacionados con: ciencia y tecnología, industria, infraestructura, energía, conectividad, cooperación satelital y la entrega de bienes. En este aspecto, la integración no sólo se limita a un proceso meramente económico, sino que se orienta al fortalecimiento de la productividad, siendo éste un eje estratégico para el desarrollo estructural y la consolidación de capacidades productivas.

En el plano político ideológico, los discursos de CFK evidenciaron una concepción de autonomía regional implícita, mediante la premisa de que las soluciones a los desafíos estructurales de América Latina no deben provenir de potencias extrarregionales, sino de la propia articulación soberana de los Estados latinoamericanos. Del mismo modo, cuestiona el orden económico internacional y las asimetrías que imponen los países desarrollados sobre las economías periféricas. Esta posición se complementa con una crítica hacia el neoliberalismo, particularmente hacia el gobierno del expresidente Carlos Saúl Menem, asociándolo con un modelo que apuntó al desarrollo económico sin tener en cuenta la inclusión social.

Sus discursos se caracterizaron por una autonomía discursiva a través de conceptos como identidad, americanos del sur, hermandad y el pueblo como sujeto político. Asimismo, utilizó una memoria histórica emancipadora, a través de referencias recurrentes a San Martín, Belgrano, O'higgins y, a modo de resignificar la emancipación contemporánea, incorporó a Chávez.

Eje teórico	Categoría de análisis	Dimensión	Indicadores discursivos	Variable de análisis	Técnica
-------------	-----------------------	-----------	-------------------------	----------------------	---------

Autonomía	Inserción regional latinoamericana	Integración regional	Referencias a UNASUR, MERCOSUR, Patria Grande, cooperación regional	Inserción regional e internacional	Análisis de contenido cualitativo
Autonomía heterodoxa	Cooperación Sur-Sur	Relaciones bilaterales estratégicas	Menciones de acuerdos con países limítrofes y Venezuela	Estrategia de política exterior	Análisis discursivo
Regionalismo posliberal	Inclusión social y desarrollo	Justicia social e integración	Referencias a inclusión social, trabajo, desigualdad y desarrollo regional	Dimensión política e ideológica	Análisis temático
Autonomía	Soberanía regional	Defensa de decisiones regionales autónomas	Críticas al orden internacional, rechazo a injerencias externas	Estrategia de política exterior	Análisis de contenido
Integración regional	Cooperación económica	Desarrollo productivo regional	Menciones a infraestructura, energía, ciencia y tecnología, cooperación satelital	Plano económico-comercial	Análisis documental
Identidad regional	Construcción simbólica latinoamericana	Memoria histórica regional	Referencias a San Martín, Belgrano, O'higgins y Chávez	Dimensión política e ideológica	Análisis discursivo

Cuadro 3.1

Elaboración propia.

Técnica utilizada: análisis de contenido cualitativo aplicado a discursos políticos oficiales.¹⁰

¹⁰ Para el análisis de los discursos presidenciales correspondientes al segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo, orientada a identificar categorías discursivas vinculadas a las estrategias de autonomía regional, integración latinoamericana y cooperación Sur-Sur.

El análisis se estructuró a partir de ejes teóricos derivados del marco teórico, particularmente los conceptos de autonomía y regionalismo posliberal. Asimismo, se utilizaron conceptos como integración regional e identidad regional. A partir de dichos ejes se construyeron categorías analíticas, dimensiones e indicadores discursivos que permitieron interpretar las orientaciones ideológicas y estratégicas presentes en los discursos oficiales. Las variables analizadas fueron: i) inserción regional e internacional; ii) plano económico-comercial; iii) dimensión política e ideológica; y iv) estrategia de política exterior.

Política Exterior del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Variable	Indicador	Unidad de Análisis	Fuente	Lectura analítica
Alineamiento político regional	Relaciones con gobiernos ideológicamente afines u opuestos	Relaciones bilaterales con los países limítrofes y Venezuela	Comunicados de Cancillería y Casa Rosada	Cooperación predominante con gobiernos afines (Bolivia y Venezuela) Cooperación pragmática con gobiernos no ideológicamente afines (Chile con Piñera y Paraguay con Cartes) Tensiones en la relación con: Brasil (en materia económica) Uruguay (diplomática) Paraguay con el gobierno de Franco (política y diplomática)
Compromiso económico regional	Nivel de integración y cooperación económica de Argentina con América Latina	Firma de tratados comerciales bilaterales	Biblioteca Digital de Tratados	Baja-Media 5 tratados en materia económica ¹¹
Cooperación diplomática no comercial	Nivel de cooperación regional en áreas no económicas	Acuerdos de cooperación no comerciales	Cancillería, Casa Rosada, comunicados oficiales regionales	Media (democracia institucional, energía, políticas de inclusión social, ciencia y tecnología, educación, salud)

Cuadro 3.2

Elaboración propia.

¹¹ Según la Biblioteca Digital de Tratados, Argentina firmó con Bolivia 2 tratados económicos, con Chile 2 tratados económicos y con Venezuela 1 tratado económico.

3.3 Análisis de la política exterior (2011-2015)

Durante el segundo mandato de CFK, la política exterior argentina hacia América Latina profundizó las tendencias autonomistas del período anterior, potenciada por los discursos de no alineamiento hacia los intereses externos y la constante búsqueda de cooperación bilateral e integración regional.

Las relaciones bilaterales con Bolivia y Venezuela reflejaron con mayor claridad esta orientación. Aquí, predominaron estrategias de cooperación política, energética y diplomática sustentadas en afinidades ideológicas y en una visión compartida respecto de la integración latinoamericana. En especial, el apoyo al ingreso de Venezuela al MERCOSUR, que evidenció una política exterior orientada a consolidar espacios regionales de concertación política y ampliar la capacidad de acción sudamericana.

No obstante, en el caso particular de Brasil la relación bilateral sufrió un leve enfriamiento debido a las restricciones comerciales impuestas por Argentina que llevaron al decrecimiento del vínculo económico entre ambos Estados; al mismo tiempo, Brasil buscó flexibilizar el MERCOSUR, a lo que Argentina se opuso firmemente, aumentando la tensión entre ambos Estados. A pesar de ello, Argentina y Brasil continuaron cooperando en materia diplomática y política.

Sin embargo, la política exterior argentina también mostró elementos pragmáticos a partir de las relaciones con Chile y Paraguay. En el caso chileno, pese a que los gobiernos no compartían afinidad política, ambas administraciones mantuvieron una relación pragmática centrada en la cooperación económica. En cuanto a Paraguay, la llegada de Cartes al poder no significó distanciamiento; por el contrario, mediante un enfoque igualmente pragmático, ambos países lograron recomponer y fortalecer sus vínculos bilaterales. Finalmente, con Uruguay, si bien existió una convergencia ideológica y la visión de una Latinoamérica Unida, la relación entre los gobiernos de CFK y Mujica continuó atravesada por las tensiones diplomáticas.

En este sentido, se define una cooperación predominante con aquellos gobiernos ideológicamente afines (como es el caso de Venezuela y Bolivia), un relacionamiento pragmático con gobiernos no ideológicamente afines (Chile durante el mandato de Piñera y Paraguay con Horacio Cartés), tensiones económicas con Brasil, distanciamiento político y diplomático durante el gobierno de Federico Franco (Paraguay) y un distanciamiento diplomático con Uruguay a pesar de la afinidad en el plano ideológico.

Desde el marco teórico, el período 2011-2015 se caracterizó como una etapa de consolidación de la autonomía heterodoxa (Puig, 1980), en donde Argentina priorizó ampliar

sus márgenes de maniobra internacional mediante la cooperación regional y la acción colectiva latinoamericana.

En este contexto, el regionalismo posliberal y la ideología se encuentran intrínsecamente ligados, debido a que la continuación de la marea rosa en América Latina resultó favorable para profundizar los vínculos bilaterales y para el fortalecimiento de espacios regionales orientados al consenso político. Por ello, la política exterior argentina durante la presidencia de CFK mostró una continuidad respecto del autonomismo regional iniciado en 2007, con un mayor énfasis en la dimensión política y social.

Capítulo 4

Mauricio Macri: reorientación y aquiescencia (2015-2019)

El gobierno de Mauricio Macri asumió la presidencia argentina el 10 de diciembre de 2015 en un contexto internacional y regional diferente al que había caracterizado los años del kirchnerismo. Además, su asunción significó el regreso de un partido no peronista luego de 12 años correspondientes a la presidencia de Néstor Kirchner y CFK.

En el plano internacional, la reconfiguración geopolítica se caracterizó por el debilitamiento del multilateralismo liberal tradicional, por la desaceleración del comercio mundial y el ascenso de nuevas disputas de poder entre Estados Unidos y China. Al mismo tiempo, América Latina empezó a experimentar una disminución del dinamismo de los esquemas de interacción regional surgidos durante la marea rosa, particularmente los de concertación política y de autonomía regional como UNASUR.

En el plano regional, el ascenso de gobiernos de centro derecha, conservadores o de orientación liberal cambiaron el equilibrio político sudamericano. La victoria de Mauricio Macri en Argentina coincidió con el debilitamiento de los gobiernos progresistas en la región. En Brasil, la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la asunción de Michel Temer definieron un giro hacia políticas económicas de libre mercado, sumado a una redefinición de las prioridades regionales. Además, en Chile continuó una estrategia de inserción internacional orientada a la apertura comercial y la vinculación con mercados extrarregionales, asimismo, en Paraguay con los gobiernos de Cartes y Abdo Benítez priorizaron políticas de libre mercado.

En consecuencia, comenzó a debilitarse el regionalismo posliberal que predominó durante gran parte de los dos mandatos presidenciales de CFK. Esta situación favoreció la aparición de nuevas propuestas de regionalismo más flexibles y orientadas hacia la liberalización económica, como por ejemplo el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Este debilitamiento del regionalismo posliberal, tal como explica Actis y Busso (2017), se da a partir

de la disminución y crisis de los gobiernos de izquierda latinoamericanos frente al auge de mandatos orientados a una mayor apertura económica en la región, favoreciendo la aparición del regionalismo abierto.

En América del Norte, Estados Unidos buscó recuperar la influencia política y económica en América Latina luego del distanciamiento durante los gobiernos de Bush y Obama durante el período kirchnerista. El gobierno de Donald Trump -iniciado en 2017-, mantuvo una agenda exterior sobre Latinoamérica basada en la seguridad, migración y presión diplomática sobre Venezuela, al mismo tiempo, promovió vínculos con gobiernos latinoamericanos alineados con posiciones favorables a los intereses estadounidenses, como el caso de Argentina.

Por lo tanto, la política exterior de Macri estuvo marcada por un distanciamiento hacia la autonomía regional de la gestión anterior. A partir de su asunción en 2015, la agenda exterior buscó la apertura económica, la reinserción internacional y el acercamiento hacia Estados Unidos.

El contexto regional e internacional favoreció la redefinición de la estrategia Argentina; la combinación entre la crisis del regionalismo posliberal, los cambios ideológicos en Sudamérica y la búsqueda de apertura económica generó las condiciones para una política exterior que buscó el alineamiento con la potencia occidental del sistema internacional y una menor prioridad hacia la integración política regional -en comparación con el mandato de CFK-, o al menos, delimitándola a intereses pragmáticos.

En este capítulo, se presta particular atención a la relación entre Argentina y Estados Unidos, dado que la política exterior argentina se caracterizó por una marcada apertura hacia el escenario internacional. En este sentido, a los pocos meses de la asunción de Macri, el presidente estadounidense Barack Obama visitó la Argentina; resultando en un encuentro significativo ya que la última reunión por parte de un presidente estadounidense tuvo lugar 11 años atrás. Ambos mandatarios expresaron su satisfacción por el encuentro y destacaron el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre sus países (Casa Rosada, 2016). Asimismo, firmaron acuerdos en materia económica, comercial y para el fomento de las inversiones (Cancillería, 2016). En el mismo comunicado de Cancillería (2016), se manifiesta la intención de ambos Jefes de Estado de luchar contra el cambio climático y profundizar las relaciones en el ámbito de la ciencia, tecnología, salud, educación y defensa.

Sin embargo, esta relación se vió tensionada a partir del temprano apoyo por parte del gobierno argentino hacia la candidatura de Hillary Clinton del partido Demócrata. En 2017, el candidato Republicano Donald Trump ganó los comicios, marcando una nueva etapa en la

relación bilateral. Como comenta Gullo Maraví (2018), la Argentina se vió en la necesidad de reorganizar su política de inserción frente al gigante norteamericano.

Fue principalmente en el ámbito económico y político en donde se reconfiguró la agenda exterior argentina hacia Estados Unidos. Por un lado, tal como señala Gullo Maraví (2018), en la esfera económica la exportación de limones por parte de Argentina fue central; pues luego de años de trabas sanitarias el gobierno argentino logró en abril de 2018 la exportación de este producto hacia Estados Unidos. A cambio, EE.UU buscó que Argentina importe carne de cerdo, suponiendo una desventaja para el país debido a su alta oferta en el sector ganadero y los riesgos sanitarios que implicaba. Sin embargo, Argentina aprobó la importación de esta materia prima en 2018, asumiendo los costos de esta decisión y mostrando una conducta clara de aquiescencia.

Luego, en el ámbito político y latinoamericano, hubo una gran convergencia de intereses frente a la situación venezolana. Por ejemplo, mediante una reunión entre el Canciller argentino Jorge Faurie y el Secretario de Estado de EE.UU, Michael Pompeo, condenaron mutuamente el régimen de Nicolás Maduro, mientras que respaldaron al Presidente Encargado Juan Guaidó en su lucha para el restablecimiento del orden democrático en Venezuela (Cancillería, 2019). Para la Argentina, estos hechos no sólo implicaron una oportunidad de cooperación en el continente y de defensa sobre su postura democrática y defensora de los derechos humanos; sino que, al mismo tiempo, parecía una oportunidad de acercamiento en la esfera política con Estados Unidos.

En consecuencia, la relación bilateral con Estados Unidos durante el gobierno de Mauricio Macri se caracterizó por una política exterior orientada hacia la aquiescencia y el alineamiento con la potencia occidental. Desde la mirada de Russell y Tokatlian (2013), este acercamiento puede entenderse como una búsqueda de adaptación hacia las jerarquías del sistema internacional, con el fin de obtener beneficios económicos -la exportación de limones-, políticos -Argentina y la cuestión Venezuela frente a América Latina- y diplomáticos -el acercamiento argentino hacia EE.UU-.

En América Latina, la política exterior macrista adoptó una visión de los países latinoamericanos como socios económicos y una búsqueda de integración bilateral mediante intereses pragmáticos, a diferencia de la gestión anterior que se diferenció principalmente por la unión social y política de los países de América Latina, como un continente que priorizó la autonomía y el distanciamiento de los intereses de potencias occidentales.

Durante el gobierno de Mauricio Macri, la relación bilateral entre Argentina y Bolivia mantuvo una agenda de cooperación pragmática centrada en la seguridad fronteriza, la integración energética y la conectividad regional.

En el área de seguridad, ambos gobiernos reforzaron la cooperación a partir del Operativo Integración Norte (Cancillería, 2018). Destinada a fortalecer la presencia estatal en la frontera norte argentina mediante apoyo logístico de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado.

Asimismo, a partir de un comunicado de Cancillería (2019), Argentina acordó modificar una cláusula del contrato de importación de gas firmado en 2006, reduciendo las compras de gas boliviano debido al desarrollo de reservas nacionales, lo que permitió un ahorro estimado de 480 millones de dólares en dos años. Paralelamente, ambos países suscribieron un Memorándum de Entendimiento para ampliar la cooperación energética y profundizar la integración binacional en el sector.

Ese mismo año, Mauricio Macri y Evo Morales a través de un Comunicado Conjunto (Cancillería, 2019) reafirmaron los vínculos históricos de amistad, cooperación e integración, destacando avances en infraestructura fronteriza; ejemplo de ello es el puente Salvador Mazza-Yacuiba, también destacaron la importancia de fortalecer el comercio, el tránsito fronterizo y la coordinación política y diplomática entre ambos Estados.

En consecuencia, la relación bilateral entre Argentina y Bolivia se centró en la seguridad fronteriza, la cooperación energética y la integración regional. Ambos gobiernos priorizaron la lucha contra el narcotráfico, la coordinación política y el fortalecimiento del comercio y la conectividad fronteriza.

La relación bilateral entre Argentina y Brasil se caracterizó por el fortalecimiento del comercio, la cooperación estratégica y la integración regional. Con el gobierno de Michel Temer (2016-2019), Macri encontró en su homólogo intereses económicos convergentes potenciando la reaparición del regionalismo abierto. Según comunicados de Cancillería (2018), en el plano económico ambos países firmaron un acuerdo para evitar la doble imposición sobre los servicios vinculados a exportaciones, con el objetivo de facilitar el comercio bilateral, reducir costos fiscales y promover las exportaciones de servicios. Asimismo, se impulsó la cooperación científico-tecnológica mediante un seminario bilateral orientado a profundizar los vínculos en materia nuclear e identificar nuevas oportunidades de negocios entre ambos Estados. Asimismo, en el plano regional, ambos mandatarios coincidieron en la postura de un MERCOSUR más abierto y flexible al panorama internacional, con oportunidad de vincularse

con actores externos. Un ejemplo de ello puede observarse en las negociaciones del acuerdo UE-MERCOSUR, donde los gobiernos de CFK adoptaron una postura más proteccionista.

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil en 2019 inauguró una nueva etapa de acercamiento político e ideológico, reflejada en la visita oficial de Macri a Brasil en enero de ese año, donde ambos mandatarios reafirmaron el carácter estratégico de la relación bilateral y coincidieron en fortalecer la cooperación en áreas como seguridad, comercio, inversiones, infraestructura, energía, defensa, ciencia y tecnología (Casa Rosada, 2019). Posteriormente, en abril de 2019, los cancilleres Jorge Faurie y Ernesto Araújo avanzaron en la organización de la visita de Bolsonaro a la Argentina y profundizaron la agenda bilateral vinculada a la integración fronteriza, defensa, energía y turismo (Cancillería, 2019).

Durante la visita de Bolsonaro a Buenos Aires, ambos gobiernos reafirmaron su voluntad de coordinar posiciones frente a desafíos regionales e internacionales, destacando la cooperación energética a partir del potencial de Vaca Muerta y el Pre-Sal brasileño, así como acuerdos en materia de defensa, seguridad, cooperación nuclear, comercio de servicios y convergencia regulatoria. Además, ambos presidentes expresaron una postura común frente a la crisis venezolana, respaldando a Juan Guaidó, presidente interino de Venezuela en aquel entonces (Cancillería, 2019).

En este período, los principales intereses de la relación bilateral argentino-brasileña estuvieron orientados a fortalecer el comercio y las inversiones, profundizar la integración energética y fronteriza, ampliar la cooperación en áreas estratégicas -defensa, energía nuclear, ciencia y tecnología- y consolidar una coordinación política regional alineada con posiciones conservadoras y de apertura económica. Asimismo, ambos gobiernos buscaron revitalizar el MERCOSUR desde una perspectiva más comercial y flexible, priorizando la inserción internacional y la facilitación del intercambio económico regional.

En lo que respecta al vínculo bilateral con Chile, este se caracterizó por una profundización de la integración física, comercial y en materia de seguridad, consolidando una agenda de cooperación entre ambos Estados.

A partir de comunicados de Cancillería (2018), los cancilleres de ambos países firmaron un acuerdo para la refuncionalización del Paso Cristo Redentor, principal conexión terrestre entre Argentina y Chile, con el objetivo de mejorar el tránsito y la conectividad bilateral. Asimismo, en junio de ese año se desarrolló una nueva reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), mecanismo estratégico de cooperación bilateral vigente desde 1995, donde se impulsaron nuevas áreas de trabajo conjunto como la ciberdefensa, además de fortalecer la

coordinación en logística antártica, gestión de riesgos, ayuda humanitaria y operaciones de paz.

Asimismo, ambos gobiernos reafirmaron la integración como una política de Estado, destacando la relevancia de los más de cinco mil kilómetros de frontera compartida. A partir de ello, avanzaron en acuerdos vinculados a facilitar cuestiones fronterizas y migratorias, así como acuerdos en materia de educación, deportes y medio ambiente, además de continuar cooperando en áreas como turismo, defensa, ciberseguridad y lucha contra el narcotráfico y terrorismo.

En el plano económico, el Congreso argentino aprobó el acuerdo comercial bilateral destinado a promover el intercambio comercial, las inversiones y el desarrollo sostenible mediante la eliminación de barreras y la agilización de trámites. Finalmente, en julio de 2019 los cancilleres de ambos países mantuvieron un nuevo encuentro bilateral orientado a profundizar las políticas de infraestructura y conectividad física entre Argentina y Chile.

En el marco de esta gestión, los principales intereses de la relación bilateral entre Argentina y Chile estuvieron orientados a fortalecer la integración física y fronteriza, ampliar el comercio y las inversiones, y profundizar la cooperación en materia de seguridad y defensa. Asimismo, ambos gobiernos priorizaron la conectividad regional, la facilitación migratoria y la coordinación en áreas estratégicas como ciberseguridad y lucha contra el crimen transnacional.

En el mandato presidencial de Macri, la relación bilateral con Uruguay mostró una reducción de las tensiones ambientales que habían caracterizado las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, especialmente en torno al conflicto por las plantas de celulosa de UPM. En este contexto de mayor cooperación diplomática, Uruguay confirmó que compartiría con Argentina información sobre el proceso de habilitación ambiental de una nueva planta de celulosa en el departamento de Durazno, atendiendo a un pedido del gobierno argentino. Este gesto reflejó una política de diálogo y transparencia bilateral, en contraste con los fuertes conflictos y reclamos internacionales registrados durante los años 2005-2015 por el impacto ambiental de las pasteras sobre el río Uruguay.

Durante la gestión de Mauricio Macri y Tabaré Vázquez se impulsaron obras de dragado, profundización y balizamiento en el Río de la Plata y el Río Uruguay, especialmente en el canal Martín García, con el objetivo de mejorar la navegación comercial y aumentar la capacidad exportadora regional. Además, ambos países fortalecieron la cooperación comercial y fluvial mediante acuerdos técnicos y negociaciones bilaterales orientadas a facilitar el comercio y la integración en el MERCOSUR.

La relación argentino-paraguaya durante la administración de Mauricio Macri se caracterizó por una agenda de cooperación centrada en los derechos humanos, la conectividad física y fluvial, y la seguridad regional.

Por un lado, ambos países suscribieron un acuerdo en materia de derechos humanos, orientado a fortalecer instancias bilaterales de diálogo y cooperación para la promoción y protección de los mismos (Cancillería, 2018). Por otro lado, los cancilleres revisaron los principales temas de la agenda bilateral, con énfasis en la conectividad física y fluvial, la infraestructura y los vínculos económico-comerciales, en línea con los objetivos que posteriormente fueron reafirmados en los encuentros presidenciales entre Mauricio Macri y su par paraguayo. En dichas reuniones, ambos mandatarios manifestaron su voluntad de consolidar las relaciones de amistad y profundizar la integración bilateral, especialmente mediante el fortalecimiento de las vías fluviales y la garantía de la libertad de navegación como ejes estratégicos de integración regional. Además, anunciaron la habilitación del paso internacional sobre la Represa de Yacyretá, medida orientada a promover el desarrollo regional y la integración social, cultural y económica entre las comunidades de Ayolas e Ituzaingó (Cancillería, 2019). Luego, en nuevos encuentros bilaterales, ambos gobiernos avanzaron en acuerdos vinculados a la libre navegación del río Paraná y en mecanismos conjuntos de control e inspección entre las Prefecturas de ambos países para combatir el narcotráfico y otros delitos transnacionales (Cancillería, 2019).

En el marco de esta gestión, los principales intereses de la relación bilateral entre Argentina y Paraguay estuvieron orientados a fortalecer la integración fluvial y fronteriza, garantizar la libre navegación regional y profundizar la cooperación en infraestructura y seguridad. Asimismo, ambos gobiernos priorizaron la coordinación bilateral en la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento de los vínculos económicos, sociales y culturales entre las zonas fronterizas.

En estos casos, la política exterior argentina mostró un alejamiento de las estrategias de autonomía regional y una mayor inclinación hacia posiciones de aquiescencia, expresadas en el acercamiento a Estados Unidos y en una cooperación con los países limítrofes guiada por criterios económicos y pragmáticos. En este contexto, si bien se mantuvieron algunos lineamientos de la gestión anterior -como temas energéticos, de integración y fronterizos- las relaciones con América Latina representaron un conjunto de países vecinos que al mismo tiempo se convirtieron en socios económicos con intereses convergentes. No obstante, hay un caso particular en el que las relaciones bilaterales adoptaron un enfoque completamente distinto, representando una ruptura total al vínculo anterior: el caso de Venezuela.

En este sentido, durante el período presidencial de Macri se evidenció una mayor tensión y un menor vínculo en materia de cooperación mutua en relación con los países analizados en el presente trabajo. Uno de los principales ejes en política exterior de Mauricio Macri fue el respeto hacia los derechos humanos y el restablecimiento democrático en Venezuela. A partir de ello, durante su gobierno se impulsaron diversas cuestiones relacionadas a la condena del régimen junto con el reconocimiento de Guaidó, el envío de la ayuda humanitaria y la búsqueda de cooperación regional.

En principio, el gobierno argentino desconoció la legitimidad del mandato de Nicolás Maduro tras el proceso electoral de mayo de 2018, al considerar que se había producido una interrupción del orden democrático y denunciar reiteradas violaciones a los derechos humanos. Como parte de esta postura, Argentina reconoció a Juan Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela y manifestó su apoyo al restablecimiento de la democracia y al respeto de los derechos fundamentales en el país caribeño (Cancillería, 2019).

Asimismo, a través de comunicados de Cancillería (2019), se observó que la administración de Macri impulsó diversas medidas diplomáticas y políticas orientadas a aislar al régimen venezolano, entre ellas la suspensión de visas diplomáticas para funcionarios de alto rango, la interrupción de la cooperación militar y la emisión de alertas destinadas a entidades financieras sobre los riesgos de operar con organismos estatales venezolanos. Del mismo modo, el gobierno argentino condenó la represión ejercida por las fuerzas de seguridad venezolanas contra la población civil y rechazó tanto el impedimento al ingreso de ayuda humanitaria como las maniobras del gobierno de Maduro para inhabilitar políticamente a Juan Guaidó.

En línea con esta posición, el canciller Jorge Faurie (Cancillería, 2019) destacó la relevancia de la asistencia humanitaria como instrumento de solidaridad y cooperación internacional, en virtud del arribo de los Cascos Blancos a la ciudad colombiana de Cúcuta, ubicada en la frontera con Venezuela, con el objetivo de colaborar en la atención sanitaria y en la provisión de alimentos, agua y recursos básicos destinados a la población afectada por la crisis humanitaria venezolana.

Tal como señalan Listrani Blanco y Zaccato (2018), la situación en Venezuela comenzó a tener una mayor relevancia en el discurso de Macri frente a los organismos regionales como el MERCOSUR. Dentro del bloque económico, Argentina promovió la suspensión de Venezuela a través del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. En este sentido, Venezuela fue suspendida del organismo dos veces, primero en diciembre de 2016 por incumplimiento de

obligaciones comerciales y normativas del bloque, y luego en agosto de 2017 por tiempo indefinido debido a la ruptura del orden institucional, utilizando el Protocolo de Ushuaia¹².

En el caso de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA), Macri defendió la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. En este sentido, en junio de 2018 la OEA concluyó que el proceso electoral careció de legitimidad por no cumplir los estándares internacionales. Además, declaró que Venezuela debía restaurar la institucionalidad democrática (como por ejemplo: la autoridad de la Asamblea General) y la entrada de ayuda humanitaria (OEA, 2018). Asimismo, en otra resolución de la OEA (2019), el organismo respaldó la restauración pacífica de la democracia en Venezuela. En consonancia, se reconoció la generosidad, solidaridad y los esfuerzos realizados por los países de acogida, así como las políticas implementadas para asistir a los venezolanos que huyeron de su país debido a la crisis. En este sentido, Argentina fue uno de los principales países receptores del éxodo migratorio venezolano, destacándose por la implementación de políticas de acogida e integración que facilitaron la regularización migratoria y el acceso de los ciudadanos venezolanos a derechos y servicios básicos, en un marco de solidaridad regional frente a la crisis humanitaria.

4.2 Análisis de contenido cualitativo de los discursos presidenciales

Las fuentes utilizadas para el análisis de discurso durante el gobierno de Mauricio Macri corresponden a comunicados de Casa Rosada y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En primer lugar, el discurso de política exterior de Macri se centró en la idea de reinserción internacional de la Argentina, mediante la apertura económica y el fortalecimiento del multilateralismo. A diferencia de la orientación autonomista de los gobiernos de CFK, el macrismo promovió una inserción internacional alineada con el orden internacional y con los principales actores occidentales, especialmente EE.UU. Uno de los principales ejes discursivos de Macri fue la necesidad de volver al mundo y reposicionar a la Argentina como un socio confiable dentro de la comunidad internacional. Respecto al plano regional, el macrismo impulsó una reformulación de la integración sudamericana; dejando atrás la autonomía y defendiendo el pragmatismo y la apertura económica. Esto quedó reflejado en la creación de PROSUR, propuesto como un espacio flexible, a diferencia de UNASUR, en donde los mandatarios de centro-derecha o liberales cuestionaron su ideologización.

¹² A través de la cláusula democrática, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron: a) Suspender a Venezuela en todos los derechos y obligaciones como Estado Parte del MERCOSUR b) Los Estados Partes definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano c) La suspensión cesará cuando se verifique el pleno establecimiento del orden democrático en Venezuela (Mercosur, 2017)

Los objetivos e intereses económicos fueron uno de los principales puntos en el discurso de la agenda exterior macrista. Las relaciones económicas fueron presentadas como una condición necesaria para atraer inversiones y aumentar el comercio. En este contexto, la integración regional sirvió como una herramienta para mejorar el aspecto económico. Los discursos enfatizaron en la necesidad de incrementar el comercio intrarregional, mejorar la infraestructura, reducir barreras y en la cooperación en áreas de interés común.

En lo que refiere a la dimensión política e ideológica, sus discursos reflejaron una clara defensa de la democracia y los derechos humanos. Por ello, la situación de Venezuela ocupó un lugar central en el discurso. Macri definió al gobierno de Nicolás Maduro como una dictadura y denunció violaciones a los derechos humanos y el restablecimiento de la democracia. Asimismo, en sus discursos, asoció el aislamiento y la ideologización en toda la región como resultado del populismo, y que la solución a la misma se basaba en un regionalismo eficiente y moderno.

Los discursos en política exterior de Macri presentaron una estrategia de política exterior con rasgos de aquiescencia; a partir de la posición frente a Estados Unidos y el alineamiento hacia el orden internacional. Además, la defensa del libre comercio y la promoción del multilateralismo mostraron una inserción internacional alineada con los poderes extrarregionales. Como también la postura crítica frente a UNASUR y la creación del PROSUR evidenciaron una reformulación del regionalismo sudamericano compatible con el regionalismo abierto.

En síntesis, los discursos de Mauricio Macri combinaron la apertura económica, el regionalismo abierto y pragmático y la adaptación hacia el orden internacional. Todos estos aspectos están relacionados con una política exterior de aquiescencia.

Eje teórico	Categoría de análisis	Dimensión	Indicadores discursivos	Variable de análisis	Técnica
Aquiescencia	reinserción internacional	Apertura internacional	Referencias a “volver al mundo”, integración global y confianza internacional	Inserción regional e internacional	Análisis de contenido cualitativo

Regionalismo abierto	Apertura económica	Liberalización comercial	Menciones al libre comercio, inversiones y reducción de barreras	Plano económico - comercial	Análisis documental
Aquiescencia	Alineamiento internacional	Relación con actores occidentales	Referencias positivas a EE.UU	Estrategia de política exterior	Análisis discursivo
Regionalismo abierto	Reformulación regional	PROSUR y crítica a UNASUR	Menciones al pragmatismo	Inserción regional e internacional	Análisis temático
Democracia liberal	Defensa institucional	Crisis venezolana	Referencias a democracia, derechos humanos y condena al gobierno de Maduro	Dimensión política e ideológica	Análisis de contenido
Inserción internacional	Cooperación económica regional	Infraestructura y comercio regional	Referencias a comercio intrarregional, conectividad e inversiones	Plano económico - comercial	Análisis documental

Cuadro 4.1

Elaboración propia.

Técnica utilizada: análisis de contenido cualitativo aplicado a discursos políticos oficiales.¹³

Política Exterior del gobierno de Mauricio Macri

Variable	Indicador	Unidad de análisis	Fuente	Lectura analítica
-----------------	------------------	---------------------------	---------------	--------------------------

¹³ Para el análisis de los discursos presidenciales correspondientes al gobierno de Mauricio Macri, se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo aplicada a discursos oficiales, comunicados de Casa Rosada y documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. El análisis se organizó a partir de ejes teóricos vinculados a la aquiescencia, el regionalismo abierto, la democracia liberal y la inserción internacional. A partir de estos ejes se establecieron categorías analíticas, dimensiones e indicadores discursivos destinados a identificar las orientaciones políticas, económicas e ideológicas presentes en la política exterior argentina. Las variables analizadas fueron: i) estrategias de inserción regional e internacional; ii) plano económico-comercial; iii) dimensión política e ideológica; y iv) estrategia de política exterior.

Alineamiento político regional	Relaciones con gobiernos ideológicamente afines u opuestos	Relaciones bilaterales con los países limítrofes y Venezuela	Comunicados de Cancillería y Casa Rosada	Cooperación con los países limítrofes como socios económicos y mediante intereses pragmáticos Relación conflictiva con Venezuela
Compromiso económico regional	Nivel de integración y cooperación económica de Argentina con América Latina	Firma de tratados comerciales bilaterales	Biblioteca Digital de Tratados	Baja 2 tratados en materia económica ¹⁴
Cooperación diplomática no comercial	Nivel de cooperación regional en áreas no económicas	Acuerdos de cooperación no comerciales	Cancillería, Casa Rosada y comunicados oficiales regionales	Alta (democracia, derechos humanos, integración, energía, cooperación nuclear, infraestructura, fronteras, seguridad, defensa, cuestiones fluviales, turismo, ciberseguridad, ciencia y tecnología)

Cuadro 4.2

Elaboración propia.

4.3 Análisis de la política exterior (2015-2019)

La política exterior durante el mandato presidencial de Mauricio Macri, respondió a una estrategia de aquiescencia en un contexto marcado por un regionalismo abierto. Este regionalismo apareció principalmente con el debilitamiento de los gobiernos de izquierda frente al auge de gobiernos de derecha o liberales en lo económico en América Latina. Las nuevas formas de vincularse en el escenario regional estuvieron dadas principalmente en materia

¹⁴ Según la Biblioteca Digital de Tratados, Argentina firmó con Bolivia 1 tratado económico y con Chile 1 tratado económico.

económica y comercial. Por ello, Macri adoptó en los países analizados en este trabajo una visión de socios económicos; aún cuando la firma de tratados económicos fue reducida, la política exterior del período se estructuró sobre una lógica de profundización comercial y coordinación económica regional.

Asimismo, la aquiescencia en este período se expresó mediante una política de acercamiento hacia Estados Unidos y en la orientación hacia un regionalismo latinoamericano más flexible orientado a la apertura económica, característico del regionalismo abierto (Sanahuja, 2006). Ello se reflejó especialmente en el ámbito del MERCOSUR, mediante el impulso de negociaciones comerciales como el acuerdo UE-MERCOSUR.

En este período, el grado de cooperación diplomática fue alto, debido a la concertación en tópicos como la energía, la cooperación nuclear, infraestructura, seguridad, cuestiones fluviales, ciencia y tecnología, entre otros. Por ejemplo, con Bolivia a pesar de las diferencias ideológicas se priorizaron temas de agenda como la energía -gas boliviano- y seguridad, sumado a la reafirmación de ambos mandatarios presidenciales de los vínculos históricos de amistad. En el caso de Uruguay, Tabaré Vazquez representaba a la izquierda uruguaya, sin embargo, junto con su homólogo argentino lograron disminuir las tensiones diplomáticas y, al mismo tiempo, profundizaron en cuestiones fluviales. Aún cuando las diferencias ideológicas predominaban, Argentina mantuvo intereses pragmáticos con dichos Estados.

Particularmente con las presidencias de Brasil, Chile y Paraguay existió una convergencia ideológica que permitió aún más profundizar en aquellos temas externos a lo económico. Con Paraguay presentó temas de agenda tales como la seguridad, derechos humanos y conectividad física y fluvial. En el caso de Chile, promovieron la integración física y la seguridad. Por último, en el caso de Brasil, ambos Estados coincidieron en la necesidad de transformar el MERCOSUR como un espacio de mayor liberalización del comercio, así como también la agenda exterior de Macri durante los períodos de Temer y Bolsonaro, se configuró a partir de tópicos como la seguridad, la defensa, la infraestructura, los recursos naturales, la energía nuclear y el turismo.

A diferencia de los gobiernos de CFK, que utilizaron la integración regional como instrumento para fortalecer márgenes de autonomía colectiva frente a potencias extrarregionales, la política exterior de Mauricio Macri mostró una estrategia de aquiescencia, entendida como una forma de alineamiento y adaptación a las dinámicas predominantes del sistema internacional (Russell y Tokatlian, 2013). Tal es el caso de la posición argentina frente a la crisis venezolana; aquí Argentina se caracterizó por un marcado alejamiento de la lógica autonomista que había predominado durante el kirchnerismo. La agenda exterior de Macri impulsó la defensa de la democracia y el respeto hacia los derechos humanos, coordinando

acciones con organismos regionales como el MERCOSUR o la OEA y con la potencia estadounidense, particularmente a través del respaldo a Juan Guaidó y el no reconocimiento del gobierno de Nicolás Maduro.

Conclusiones Finales

El objetivo de este trabajo consistió en analizar la política exterior argentina hacia América Latina durante el período 2007-2019, respecto a las relaciones bilaterales con los países limítrofes y con Venezuela durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. El trabajo buscó identificar cómo las orientaciones ideológicas de cada gestión influyeron en las estrategias de autonomía y aquiescencia en pos de la inserción regional y el desarrollo de los procesos de integración sudamericana. Asimismo, se buscó identificar las continuidades, rupturas y reconfiguraciones en la estrategia utilizada por cada mandato presidencial.

Como resultado, en los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), las orientaciones ideológicas caracterizaron su política exterior en torno a una agenda autonomista, separada de los intereses de las potencias externas y con una visión de una Latinoamérica unida. En contraste con el período anterior, la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) presentó una ruptura; su política exterior estuvo marcada por la lógica de la aquiescencia, definida por Russell y Tokatlian (2013), como la alineación o adaptación a los intereses extrarregionales. Esto permite afirmar que la política exterior argentina presentó una dinámica pendular entre estrategias orientadas a ampliar los márgenes de autonomía regional y otras vinculadas al alineamiento pragmático con el orden internacional predominante.

Durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), predominó una estrategia de política exterior orientada hacia la unión política regional, la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de organismos como el MERCOSUR y UNASUR. La afinidad ideológica con gobiernos como los de Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela favoreció el desarrollo de los vínculos bilaterales caracterizados por una cooperación política, social, económica y diplomática. Asimismo, la cantidad de tratados comerciales y acuerdos de cooperación reflejó una concepción de la integración regional como herramienta para ampliar la autonomía argentina. Además, mantuvo vínculos pragmáticos con gobiernos ideológicamente diferentes, como el de Sebastián Piñera en Chile. No obstante, el período también evidenció ciertas limitaciones, particularmente en la relación con Uruguay por el conflicto ambiental de las pasteras, generando tensiones diplomáticas.

En el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), si bien se mantuvo la prioridad otorgada a Latinoamérica, comenzaron a observarse tensiones y reconfiguraciones en las relaciones regionales. Las dificultades económicas internas, junto con

los cambios políticos en algunos países sudamericanos generaron vínculos más heterogéneos y una disminución del dinamismo económico regional. Aún así, continuó predominando una agenda vinculada a diversas áreas como la cooperación política, social, energética y científica.

En cambio, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) representó una reorientación de la política exterior argentina. La integración regional dejó de ser una estrategia autonomista y pasó a mostrar una apertura económica y reinserción internacional. En consecuencia, las relaciones con los países limítrofes se desarrollaron desde una lógica pragmática y económica, mientras que el vínculo con Venezuela se transformó no sólo en el principal conflicto diplomático regional, sino que también impulsó una agenda exterior basada en la democracia y los derechos humanos. Asimismo, el debilitamiento de espacios como UNASUR, y en contraposición, la creación del PROSUR, reflejaron una estrategia más cercana a la aquiescencia y al alineamiento de las potencias occidentales en un contexto de regionalismo abierto.

La investigación evidenció que el enfoque de política exterior utilizado por los gobiernos argentinos incidió en la forma de concebir la integración regional y en el tipo de vínculos bilaterales establecidos con los países latinoamericanos. Mientras que los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner priorizaron estrategias de autonomía basadas en la cooperación política y social del eje Sur-Sur, la gestión de Mauricio Macri promovió una agenda de aquiescencia que buscó una inserción internacional más pragmática a partir de la liberalización económica y el alineamiento con actores occidentales preponderantes del sistema.

Asimismo, las relaciones bilaterales permitieron comprender la política exterior argentina y su impacto en la integración regional. Los vínculos con los países limítrofes y con Venezuela funcionaron como: i) espacios de cooperación o conflicto y ii) manifestaciones de las prioridades estratégicas, ideológicas y diplomáticas de cada gobierno.

En consecuencia, la política exterior argentina hacia América Latina durante el período 2007-2019 presentó un comportamiento pendular entre estrategias de autonomía y aquiescencia, condicionado por factores internos como por las transformaciones del contexto regional e internacional. Asimismo, esta dinámica afectó a los procesos de integración sudamericana, evidenciando una fragilidad de los esquemas regionales dependientes de los cambios de gobierno.

Referencias

- Actis, E. (2015). La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014): La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. *Estudos Internacionais*.
- Actis, E., & Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *Revista Raigal*.
- Álvarez, V. (2024). De Kirchner a Milei: los vaivenes ideológicos del poder ejecutivo argentino y su impacto en el regionalismo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*.
- Andrés Malamud. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Norteamérica. *SCIELO*.
- Barrenengoa, A. (2022). Un análisis de la política exterior reciente: entre la autonomía y la aquiescencia. *Repositorio Institucional CONICET Digital*.
- BBC News Mundo. (2012, junio 22). *Paraguay: Fernando Lugo es destituido por el Senado*.
- Bernal-Meza, R. (2017). Ideología y política exterior en América Latina. *Estudios Internacionales*.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E (2002). Dependencia y desarrollo en América Latina. *Siglo XXI Editores*.
- Castaño, F. (2021). El vínculo Argentina-Brasil y su impacto en el desarrollo del MERCOSUR (1991-2015). *Universidad Nacional de la Plata*.
- Corte Internacional de Justicia (2010). *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.
- Cristina Fernández de Kirchner. (2013, julio 15). Conferencia de prensa conjunta de Cristina y Horacio Cartes. *CFK Argentina*.
- Escudé, C. (1992). Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina. *Buenos Aires, Argentina: Planeta*.
- Guedes Sobreira, R. (2020). UNASUR: Orígenes, avances y crisis. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*.
- Gullo Maraví, M. I. (2018). La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018. *Instituto de Relaciones Exteriores*.
- Infocampo. (2014, 12 de enero). *Venezuela canjeará petróleo por alimentos con Argentina*.
- Ley N°26.953, Ley de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur (2 de julio de 2014). Ministerio de Justicia.
- Listrani Blanco, T. & Zaccato C. (2018). Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*.

- Mercopress. (2012, julio 19). *Bolivia agrees to sell more gas to Argentina under an interruptible contract.*
- Mercosur (2017, agosto 5). *Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008, febrero 11). *Presentación del Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional Argentino-Boliviano.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008, septiembre 11) *Respaldo del gobierno argentino al gobierno constitucional de Evo Morales.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2009, noviembre 20). *Destacan la madurez de la relación de la Argentina con Chile y Brasil.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2011, julio 29). *Visita Oficial de la Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, a la República Federativa del Brasil.*
- Ministério das Relações Exteriores (2011, enero 31). *Declaración Conjunta por ocasión de la visita de la Presidenta Dilma Rousseff a la República Argentina – Buenos Aires.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010, enero 27). *Argentina-Chile: ya entró en vigencia el nuevo tratado de integración firmado por Cristina y Bachelet.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008, octubre 1). *La Argentina y Paraguay firman novedoso acuerdo para intensificar la cooperación.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008, diciembre 10). *El gobierno argentino profundiza su apoyo a la gestión del presidente Fernando Lugo.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010, mayo 11). *Argentina-Uruguay: Taiana recibió al flamante Embajador y ambos ratificaron la nueva etapa de la relación bilateral.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010, junio 2). *Reunión en Anchorena, Uruguay: Declaración Conjunta de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner y José Mujica.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008, febrero 17). *Argentina y Venezuela avanza en la cooperación tecnológica y el desarrollo industrial.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2014, junio 13). *Ex Botnia: la Argentina recurre a la Corte Internacional de Justicia y reevalúa.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2012, marzo 17) *Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina y Chile.*

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2016, marzo 24). *Visita del presidente Barack Obama: Comunicado de prensa*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, agosto 24). *Reunión del Vicecanciller con el Embajador de Bolivia*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, febrero 15). *Eficiencia energética: Acuerdo con Bolivia para disminuir importaciones de gas*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, abril 22). *Argentina - Bolivia: Comunicado Conjunto*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, abril 10). *El canciller Faurie recibió hoy a su par de Brasil, Ernesto Araújo*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, junio 6) *Argentina - Brasil: Declaración Conjunta Presidencial en ocasión de la visita de Estado del Presidente Jair Bolsonaro*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, mayo 21) *Argentina - Chile: Cancilleres firman acuerdo para la refuncionalización del Paso Cristo Redentor*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, agosto 22). *Faurie: "La verdadera integración es dar respuestas concretas y conjuntas a nuestros pueblos"*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, julio 23). *El canciller Faurie recibió a su par chileno Teodoro Ribera Neumann*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, junio 18). *Argentina – Paraguay: Cancilleres establecen mecanismo de diálogo y cooperación bilateral sobre Derechos Humanos*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, noviembre 12). *Faurie se reunió con su par de la República de Paraguay, Luis Castiglioni*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018, diciembre 2018). *Argentina - Paraguay: Comunicado Conjunto*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, julio 3). *Argentina-Paraguay avanzan en Integración Fluvial*
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, agosto 23) *Comunicado Conjunto de los Presidentes Mauricio Macri y Mario Abdo Benítez: inauguración del Paso Internacional Ituzaingó-Ayolas (Yacyretá)*.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, febrero 22). *Reducción de costos para potenciar trasbordo en puertos argentinos*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, junio 21). *Faurie: "Hemos recuperado con Uruguay lo que nunca debió perderse"*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, agosto 28). *Argentina y Uruguay profundizan su integración*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, enero 10) *Sobre la situación en Venezuela: Comunicado del Gobierno argentino*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, enero 23). *Reconocimiento del Presidente Encargado Juan Guaidó*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, febrero 23). *Ayuda humanitaria: Argentina condena accionar del régimen de Maduro*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, marzo 29). *Rechazo a maniobra del ilegítimo gobierno de Maduro*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, junio 7). *Medidas adoptadas por Argentina contra el régimen ilegítimo de Nicolás Maduro*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2019, junio 12). *Situación en Venezuela: Faurie destacó "la importancia de la ayuda humanitaria ante una crisis sin precedentes en nuestra América"*.
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 123, pp 3-22.
- OEA (2018, junio 5) *Resolución sobre la situación en Venezuela*.
- OEA (2019, junio 28). *Resolución sobre "La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos" aprobada por la Asamblea General*.
- Paikin, D (2022). La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de la autonomía y la aceptación del lugar subordinado. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, pp 151-168.
- Pereyra Doval, G. (2014). Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas discordias. *Conjuntura Global*.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2011, junio 30) Cristina Fernández y Evo Morales inauguraron el Gasoducto Juana Azurduy. *Casa Rosada*.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2011, agosto 2). Argentina y Uruguay suscribieron nuevos acuerdos de cooperación bilateral. *Casa Rosada*.

- Presidencia de la Nación Argentina. (2011, junio 30). Cristina Fernández y Evo Morales inauguraron el Gasoducto Juana Azurduy. *Casa Rosada*.
- Presidencia de la Nación (2019, enero 16). Los presidentes Macri y Bolsonaro coincidieron en fortalecer la cooperación bilateral. *Casa Rosada*.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2012, noviembre 30). *Ministro Almagro informó a Comisión de Asuntos Internacionales del Parlamento*.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2013, octubre 3). *Mujica autorizó producción de UPM y cuenta con inversión para mejorar calidad*.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2013, octubre 19). Situación de la pastera UPM de Uruguay: palabras del canciller Héctor Timerman. *Casa Rosada*.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2012, julio 31). Los presidentes de Argentina y Venezuela suscribieron una alianza entre YPF y PDVSA. *Casa Rosada*.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2016, marzo 23). El presidente Mauricio Macri recibió a Barack Obama. *Casa Rosada*.
- Puig, J. C. (1980). Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. *Instituto de Altos Estudios de América Latina*.
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *CLACSO*.
- República Argentina y República de Bolivia. (2006). Convenio marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la venta de gas natural y la realización de proyectos de integración energética. *Biblioteca Digital de Tratados*.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.
- Russell, R. (2010). Política exterior y toma de decisiones. *Revista SAAP*.
- Sanahuja Perales, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. *CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*.
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en América Latina. *Pensamiento Propio*.
- YPF. (2013, junio 14). Acuerdo con PDVSA. *YPF*.

Anexo 1

Variable	Definición conceptual	Indicador	Unidad de análisis	Criterio de evaluación / niveles	Fuentes
Alineamiento político regional	Grado de afinidad, cooperación o conflicto entre Argentina y gobiernos latinoamericanos según orientación ideológica	Relaciones con gobiernos ideológicamente afines u opuestos	Relaciones bilaterales con los países limítrofes y Venezuela	Cooperación predominante Cooperación pragmática Confrontación	Comunicados de Cancillería y Casa Rosada
Compromiso económico regional	Nivel de integración y cooperación económica de Argentina con América Latina	Firma de tratados comerciales bilaterales	Tratados y acuerdos económicos regionales	Alto Medio Bajo	Cancillería, Casa Rosada y la Biblioteca Digital de Tratados
Cooperación diplomática no comercial	Nivel de cooperación regional en áreas no económicas	Acuerdos de cooperación no comerciales	Convenios bilaterales no comerciales	Alto Medio Bajo	Cancillería, Casa Rosada, comunicados oficiales regionales

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes oficiales.