



Influencia de condicionantes internos en los cambios de la política exterior respecto a los países de Europa. Del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de Mauricio Macri

Influence of internal conditioning factors on foreign policy changes with respect to European countries. From the second term of Cristina Fernández de Kirchner to the presidency of Mauricio Macri

Federico Alejandro de Singlaur¹

Resumen

Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La política exterior como política pública. La política exterior argentina desde el retorno de la democracia», realizado en la órbita del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta (UCASAL).

Se presentan aquí avances de esta investigación de tipo descriptiva, centrados en el eje constituido por la relación entre la Argentina y la Unión Europea (UE). Se busca dilucidar si la política exterior argentina con respecto a la UE durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) puede caracterizarse como una política pública o presenta elementos propios de una política gubernamental, influenciada por opciones políticopartidarias o ideológicas. Para ello, es necesaria la identificación de continuidades y cambios o ajustes respecto al Gobierno inmediatamente anterior, la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Abstract

This article is part of the research project «Foreign policy as public policy. Argentine foreign policy since the return of democracy», carried out in the orbit of the Institute of International Relations and Political Science of the Faculty of Legal Sciences of the Catholic University of Salta (UCASAL).

Progress of this descriptive research is presented here, centered on the axis constituted by the relationship between Argentina and the European Union (EU).

The aim is to elucidate whether Argentine foreign policy towards the EU during the presidency of Mauricio Macri (2015-2019) can be characterized as a public policy or presents elements of a government policy, influenced by political-party or ideological options. For this, it is necessary to identify continuities and changes or adjustments with respect to the immediately previous government, the second presidency of Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Relaciones Internacionales/ artículo científico

Citar: de Singlaur, F. (2022). Influencia de condicionantes internos en los cambios de la política exterior respecto a los países de Europa. Del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de Mauricio Macri. *Omnia. Derecho y sociedad*, 5 (1), pp. 43-68.

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Salta, investigador independiente clase C de la UCASAL, miembro del Instituto de Derecho Internacional y secretario del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCASAL, docente de las carreras de Abogacía y Relaciones Internacionales de la UCASAL. Correo electrónico: fdesinglaur@ucasal.edu.ar

Palabras clave: política exterior argentina - condicionantes internos y externos - políticas públicas

Keywords: Argentine foreign policy - internal and external conditioning factors - public policies

INTRODUCCIÓN

En una publicación enmarcada en otra investigación, de la cual esta constituye una continuidad, el magister Víctor Toledo (2015), director de aquel proyecto y también del presente, señalaba que una política pública, para ser considerada como tal, debe diferenciarse nítidamente de una política gubernamental, debe ser colectiva en pos de generar un impacto real en el abordaje de la problemática a la que busca dar respuesta y satisfacer las demandas de los sectores involucrados y, por último, pero no menos importante, debe sostenerse en el tiempo, perdurando más allá de los cambios de gestión que eventualmente se generen (p. 70).

El abordaje de la política exterior como política pública es reciente, aunque tiene ya un cierto recorrido en la producción académica, que abarca más de tres décadas. Al respecto, Anabella Busso considera que la política exterior

(...) históricamente ha sido pensada como distinta al conjunto de las políticas públicas de los Estados, en tanto y en cuanto la sociedad estaba mucho más lejos del proceso decisorio a través del cual se formulaba una política exterior que, por ejemplo, del proceso decisorio en torno a otras cuestiones como pueden ser la política laboral, la política educativa o la política de salud (Busso, 2020, 3m49s).

La evolución de los estudios sobre política exterior hace que, actualmente, ningún análisis de la acción externa de un Estado determi-

nado puede ignorar los factores internos que influyen en ella.

En este artículo se hará primero una breve reseña acerca de la evolución de la consideración de los condicionantes internos en el análisis de la política exterior, dando cuenta de las diferentes corrientes y perspectivas al respecto a través de una revisión bibliográfica. Luego se procederá a caracterizar los lineamientos principales de la política exterior durante los dos mandatos presidenciales analizados para describir, a continuación, los cambios que pueden observarse en la política exterior, a la luz de la influencia de factores internos (factores políticos e ideológicos, figuras de los presidentes, demandas de la economía doméstica y factores internos en el marco del Acuerdo Mercosur-Unión Europea).

Para la elaboración de los avances de investigación presentados en este artículo, se utilizó un diseño no experimental de carácter longitudinal, analizándose la evolución de la política exterior argentina a lo largo del tiempo en el período comprendido entre 2011 y 2019.

Siguiendo los lineamientos del proyecto, la investigación fue de carácter descriptivo y se utilizó una metodología preponderantemente cualitativa.

CONSIDERACIÓN DE LOS CONDICIONANTES INTERNOS EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Cuando se habla de la dimensión doméstica de la política exterior, se hace referencia, en palabras de Zelicovich, al «conjunto de condicionantes internos del Estado que dan forma a la conducta de este hacia el sistema interna-

cional» (2012, p. 4). La autora señala, en este sentido, que la consideración de estos condicionantes ha ido evolucionando con el paso del tiempo, acompañando a su vez la evolución de la disciplina de las Relaciones Internacionales². Este avance parte desde la concepción del realismo clásico, en la cual los Estados eran considerados como «cajas negras» cuya actuación exterior no debía explicarse por los factores domésticos, hasta enfoques más recientes dentro del mismo paradigma realista, como el del realismo neoclásico, que empezó a incorporar algunas variables de política interna (como la tradición política de los líderes) en sus análisis. En la vereda opuesta, desde el paradigma idealista, en sus vertientes del institucionalismo neoliberal o el intergubernamentalismo liberal, otorgaron en sus análisis un espacio de mayor jerarquía a los elementos domésticos (por ejemplo, considerando la conformación de los intereses nacionales como resultado de procesos internos que involucran a un conjunto de actores como los grupos sociales). Desde el constructivismo también se han considerado los factores domésticos, ya que, centrándose en el agente y en su proceso comunicativo, se fue introduciendo entre las variables significativas en el estudio de la co-constitución del interés nacional al proceso de toma de decisiones (Zelicovich, 2012, p. 5).

En la actualidad, el más difundido modelo de análisis en este tipo de abordaje de la política exterior es aquel que la considera, entonces, como interactiva; es decir, en inte-

rrelación permanente con el ambiente doméstico. Desde esta perspectiva, se pueden analizar los fundamentos internos del comportamiento del Estado en una situación determinada (por ejemplo, en una negociación comercial internacional), dilucidando «de qué manera los determinantes de las preferencias materiales e ideológicas, así como el diseño institucional de la política exterior, condicionan la formulación» (Zelicovich, 2012, p. 3) de la posición y estrategia del país.

Aplicado lo anterior a un caso histórico concreto, resulta interesante el trabajo de Mariano Zuccarino (2018) sobre la posición de la Argentina ante el conflicto entre Paraguay y Bolivia por el Chaco Boreal, ya que considera que, además de tenerse en cuenta intereses de Estado (económicos, geoestratégicos y militares), deben evaluarse intereses «propios de la clase dirigente a cargo del gobierno, pasando por los de los empresarios argentinos con capitales invertidos en la región en disputa» (p. 44). Este tipo de análisis podría realizarse a muchos otros aspectos de la política exterior.

Dentro de este panorama, no podemos dejar de mencionar el valioso aporte para este tipo de análisis representado por una teoría de menor alcance que las enumeradas más arriba, pero ampliamente difundida³. Hablamos de la propuesta de Robert Putnam en su popular artículo en *International Organization*, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of TwoLevel Games* (1988), a través de su modelo de juego del doble nivel, en el cual el gobier-

² Zuccarino (2018) trae a colación que la literatura referida a las fuentes internas de la política exterior comenzó a desarrollarse a fines de la década de 1950 en los Estados Unidos. A su vez, esto fue complementado en la década de 1960 por los trabajos de Pierre Renouvin y su desarrollo del concepto de las «fuerzas profundas», descritas como aquellos factores que limitan y condicionan la toma de decisiones en materia internacional (p. 48).

³ Como ejemplo de ello, podemos destacar que la búsqueda del artículo de Putnam en Google Scholar indica que este fue citado, al 7 de noviembre de 2021, por 12 060 artículos. Véase https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=putnam+diplomacy+and+domestic+policy&btnG=&eq=putnam%2Bdiplomacy+an

no debe encarar, en el despliegue de la política exterior, una doble negociación en forma simultánea: una orientada al escenario global y a su interacción con los demás actores de las relaciones internacionales, y otra que considera a los distintos actores del plano interno.

Este enfoque teórico establece varias características importantes de los vínculos entre la diplomacia y la política nacional, entre los cuales podemos destacar:

- la distinción entre deserción voluntaria e involuntaria de acuerdos internacionales;
- el contraste entre temas en los que los intereses domésticos son homogéneos, enfrentando simplemente a «halcones contra palomas», y temas en los que los intereses domésticos son más heterogéneos, de modo que la división doméstica puede en realidad fomentar la cooperación internacional;
- la posibilidad de una vinculación sinérgica de temas, en la que los movimientos estratégicos en una mesa de juego facilitan coaliciones inesperadas en la segunda mesa;
- el hecho paradójico de que los arreglos institucionales que fortalecen a los responsables de la toma de decisiones en el país pueden debilitar su posición negociadora internacional, y viceversa;
- la importancia de apuntar a las amenazas, ofertas y pagos internacionales complementarios, con miras a su incidencia interna en el país y en el extranjero;
- la posible repercusión de las presiones internacionales en el ámbito nacional;

- las divergencias de interés entre un líder nacional y aquellos en cuyo nombre está negociando y, en particular, las implicaciones internacionales de sus inversiones fijas en la política nacional (Putnam, 1988, p. 460)⁴.

En el modelo de Putnam, a nivel doméstico, los grupos nacionales (figuras partidarias y parlamentarias, voceros de agencias nacionales, representantes de grupos de interés claves, asesores) persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En paralelo, a nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, al tiempo que minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos extranjeros (p. 434).

El análisis en términos de juegos de dos niveles representa, según se puede observar, una propuesta superadora de otras teorías, desde el punto de vista que reconoce la inevitabilidad del conflicto interno sobre lo que requiere el «interés nacional» y, a su vez, reconoce que los tomadores de decisiones se esfuerzan por reconciliar los imperativos nacionales e internacionales simultáneamente⁵. Los estadistas que se encuentran en esta situación enfrentan oportunidades estratégicas distintivas, y también dilemas estratégicos (p. 460).

Si se tiene en cuenta esta perspectiva, debe considerarse a la política exterior como fruto de la acción de los representantes del Estado, pero sin dejar de incluir en el análisis a

⁴ Traducción del autor.

⁵ Putnam ilustra esta situación recurriendo a la experiencia de Robert Strauss, quien señaló respecto a su rol en la Ronda de Tokio de negociación multilateral comercial: «Durante mi mandato como Representante Comercial Especial, pasé tanto tiempo negociando con los electores nacionales (tanto de la industria como del trabajo) y miembros del Congreso de los Estados Unidos como lo hice negociando con nuestros socios comerciales extranjeros» (traducción propia) (Putnam, 1988, p. 433).

los determinantes domésticos sobre la acción externa: partidos políticos, grupos de interés, fuerzas sociales, legisladores, representantes del Poder Ejecutivo y procedimientos institucionales. Esta posición se presenta, como dijimos, como una propuesta superadora de otros esquemas para el análisis de la política exterior, entre los que se cuentan el representado por el realismo clásico, según el cual el accionar externo de los Estados debía considerarse a partir de las situaciones y demandas externas, y el proveniente de una concepción políticosocial, en la cual las preferencias externas son determinadas de manera endógena (Busso, 2017, p. 4).

A su vez, la doctora Mariana Colotta y el embajador Julio Lascano y Vedia plantean, en su artículo «Formulación de una política exterior: su dimensión social y política» (2020), que la formulación corresponde a centros y grupos de pensamiento y elaboración, los *think tanks* (p. 120). En la perspectiva de estos autores, los centros de estudios, foros de reflexión, academias, universidades y centros de pensamiento político deben hacer su aporte «en acuerdo con los contenidos políticos y sociales que demandan los tiempos contemporáneos» (p. 121). Es por ello por lo que, se supone, deberían ser considerados también en el análisis de los condicionantes internos.

En nuestro país se destaca, en la línea del análisis de los factores internos que inciden en la política exterior, el trabajo de autores como Juan Gabriel Tokatlian y Federico Merke. Existen, a su vez, numerosos trabajos publicados sobre el vínculo entre distintos actores o aspectos de la política interna y su impacto en la política exterior argentina, entre los que destacan los de José Paradiso (2007), sobre influencia de ideas e ideologías; María Cecilia Míguez (2017), sobre los partidos políticos; o los de Anabella Busso, con numerosas publicaciones

sobre los condicionantes domésticos de la política exterior.

En este caso, tomamos como punto de partida un trabajo de Tokatlian y Merke titulado «Instituciones y actores de la política exterior como política pública» (2014), estudio que forma parte del libro *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, compilado por Carlos H. Acuña. Se trata de un análisis valioso que articula herramientas del análisis de política exterior y del análisis de políticas públicas, a través de la identificación de «aquellos elementos del ambiente internacional y del interno que inciden en el diseño y la implementación de la política exterior» (p. 245).

Los autores mencionados sostienen que los analistas de las políticas públicas suelen concentrar sus esfuerzos en campos como las políticas sociales, educativas y económicas, descuidando a la política exterior como objeto de estudio (p. 245). Asimismo, los especialistas en relaciones internacionales «no han considerado a la política exterior como una política pública sujeta a instituciones, reglas y actores domésticos que ordenan y condicionan dicha política» (p. 246). El resultado de esto es que, en la visión de Tokatlian y Merke, los trabajos sobre política exterior argentina están generalmente dirigidos al análisis de agenda, contenido, motivaciones y resultados.

En cuanto a la identificación de las instituciones y actores de la política exterior como política pública, Tokatlian y Merke señalan que deben analizarse «las alternativas y limitaciones derivadas del entramado institucional, las pujas domésticas y la matriz de ideas y percepciones que afectan el armado y el despliegue de la política exterior» (2020, p. 246).

A la luz de este marco, nos preguntamos entonces: ¿se puede considerar a la política exterior como una política pública si la alter-

nancia entre fuerzas políticas en el Gobierno implica una reorientación externa? Específicamente, analizamos si la alternancia política que implicó el paso del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (20112015) a la presidencia de Mauricio Macri (20152019) produjo un cambio en la orientación externa de la República Argentina, centrándonos en el eje de las relaciones con los países de Europa.

Para ello, enunciaremos a grandes rasgos las líneas generales de la política exterior de ambas administraciones, luego pondremos el foco en los principales cambios en la relación con los países de Europa, y por último trataremos de identificar algunos de los factores internos que influyeron en dichos cambios, como aspectos políticoideológicos, las figuras de los presidentes y aspectos de la economía doméstica, para luego analizar cómo operaron algunas de estas cuestiones en el caso concreto de la firma del Acuerdo Mercosur-UE.

LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR: DEL SEGUNDO MANDATO DE FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (20112015) A LA PRESIDENCIA DE MACRI (20152019)

Para referirse a la política exterior del kirchnerismo, enmarcada a su vez en el denominado «ciclo progresista» que atravesaron los países sudamericanos, Simonoff habla de un «ensayo audaz», en tanto el país, principalmente durante el segundo mandato de Cristina Fernández, orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder en torno a los BRICS⁶, especialmente en relación con Brasil, Rusia y China, en búsqueda

de una diversificación de las relaciones externas del país (Simonoff, 2016, p. 44).

A su vez, al analizar el período 20032015, Busso y Barreto (2020) sostienen que la política exterior de los gobiernos kirchneristas se caracterizó por «una interpretación crítica del orden internacional de la primera década del siglo XXI» (p. 78), con una búsqueda de articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía.

Míguez (2016) destaca, sin embargo, que durante el segundo mandato de Fernández de Kirchner la situación regional había cambiado, sobre todo como consecuencia de la crisis de 2008. En ese sentido, el frente latinoamericano se encontraba, hacia el final de su gobierno, profundamente dividido, con algunos países que decidieron orientarse hacia un regionalismo abierto basado en la concreción de tratados de libre comercio. En este marco, México, Colombia, Chile y Perú crearon la Alianza del Pacífico, cuyo acuerdo marco se firmó en junio de 2012 (p. 89).

Por su parte, para autores como De Oliveira Pereira y Franzoni (2020), el gobierno de Macri aplicó una reorientación de la política exterior, en tanto se buscó un acercamiento de la Argentina «a los principales polos de poder occidental, principalmente los Estados Unidos y la Europa Occidental» (p. 6), abandonando una política exterior «de orientación latinoamericanista, que apuntaba a profundizar el vínculo con los BRICS» (Morgenfeld, 2020, p. 368).

Al respecto de esto, Busso (2017), sostiene que la propuesta de «cambio» que se constituyó en el eje de la campaña electoral de la coalición Cambiemos, que llevó a Macri a la

⁶ Las siglas BRICS hacen referencia al bloque conformado en 2006 por Brasil, Rusia, la India y China, a los que se sumó Sudáfrica en 2011. Se trata de un organismo consultivo permanente que reúne a países con economías emergentes (y, al momento de su creación, con acelerado crecimiento del PBI), gran extensión territorial, numerosa población y con una gran dotación de recursos naturales, que tiene a su vez una creciente participación en el comercio mundial.

presidencia, se plasmó en un discurso que planteaba la necesidad de modificar la política exterior desplegada por los gobiernos kirchneristas. Esto implicaba, según la visión de la coalición gobernante, «la vuelta de la Argentina al mundo», *slogan* que «presuponía que durante el kirchnerismo el país se había retirado del escenario internacional o, dicho de otra manera, se encontraba aislado» (p. 1), debido a cuestiones como un fuerte deterioro internacional que minaba la imagen internacional de la Argentina.

Esto podría interpretarse, según Busso, como producto de una «lectura ideológica sustentada en la idea que otras orientaciones de la Política Exterior conducen indefectiblemente al aislamiento» (2017, p. 5)⁷.

También Leandro Morgenfeld (2020) adhiere a este diagnóstico, sosteniendo que la política exterior del gobierno de Macri, orientada a «volver al mundo», implicó una estrategia de alineamiento con los Estados Unidos y las potencias europeas, en busca de «ampliar las exportaciones, atraer inversiones y facilitar el crédito

internacional» (p. 367). En este sentido, la vuelta al mundo implicó, entre otras cosas, el acuerdo con los *holdouts* en abril de 2016, que le permitió a la Argentina retomar el normal pago de su deuda externa, regresar a los mercados de capitales y, de alguna forma, terminar de reintegrarse en la economía global.

Alejandro Simonoff (2016) es otro académico que, transcurridos los primeros meses del gobierno de Macri, coincidía con este diagnóstico. Apoyándose en la explicación de Juan Carlos Puig respecto a que, desde la última posguerra, la política exterior argentina se vio marcada por la puja entre las tendencias de autonomía heterodoxa y de dependencia racionalizada (p. 43), Simonoff sostenía que la política exterior del gobierno de Macri parecía, desde un primer momento, más cercana a la dependencia racionalizada de los gobiernos occidentalistas en el contexto de la Guerra Fría, aunque con una política activa hacia la región (2016, p. 44)⁸.

Simonoff también habla de un marcado giro respecto al vínculo con las potencias tradicionales, es decir, los Estados Unidos y

⁷ Según Tokatlian, la permanente invocación del pasado ya era una característica propia de la política exterior argentina, debido a que «civiles y militares, nacionalistas y liberales, radicales y justicialistas repitieron una mirada retrospectiva en materia de política exterior» (2004, p. 161). Estas referencias transmiten la idea de que hay que devolver al país a un lugar del que nunca se tendría que haber ido. Tokatlian hace referencia a Guido Di Tella, quien en su rol de ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina durante parte de la primera presidencia de Carlos Menem, señaló que nuestro país, antes del menemismo, se caracterizaba por una tradición de «aislamiento internacional», debiendo encararse por parte del nuevo gobierno, desde 1989, una política tendiente a devolver al país a su «posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por historia como por vocación e interés» (p. 161). Estas ideas son de un asombroso parecido con las críticas hacia la política exterior del kirchnerismo por parte del gobierno de Cambiemos, y derivaron también en su momento en una orientación prooccidental en la actuación externa del Estado argentino, en lo que, según la creencia popularizada, el propio canciller Di Tella denominaría «relaciones carnales» con los Estados Unidos (lo que fue desmentido en numerosas oportunidades por el personaje en cuestión, y también por quien fuera su viceministro, Andrés Cisneros), o, expresado de mejor forma, una política que suele caracterizarse como de alineamiento automático con la superpotencia vencedora de la Guerra Fría en pleno «momento unipolar», y desde un abordaje teórico sustentado por el realismo periférico. No son pocos los analistas que resaltaron ciertos paralelismos, entonces, entre la política exterior del menemismo y la implementada por el gobierno de Mauricio Macri.

⁸ Simonoff traza, en este sentido, un paralelismo entre la política exterior de los primeros meses del gobierno de Cambiemos y la desplegada por el gobierno de Menem durante los años 90: tendencia hacia la dependencia racionalizada, pero con política activa hacia la región (2016, p. 44).

los países de Europa occidental (2016, p. 44). Aunque reconoce que los vínculos externos «necesitaban ciertos ajustes», señala que, a principios del gobierno de Macri, ya se vislumbraba un cambio más profundo, marcado por «el afán de inserción con los poderes tradicionales» (p. 48).

Según Simonoff, esto se complementó con una visión más instrumental del Mercosur (principal instrumento de inserción internacional de la Argentina), para avanzar más en su faceta económico-comercial que en la política, y para utilizarlo como puerta de acceso a la Alianza del Pacífico (como puente hacia la Asociación Transpacífica, TTP) y al acuerdo con la UE (punta de riel para el acceso a la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, TTIP) (2020).

Por su parte, Castaño (2017) también coincide con los autores mencionados *ut supra*, al sostener que la política exterior desplegada por el gobierno de Cambiemos, planteada en clave de reinserción en el mundo, se caracterizó por una apertura orientada principalmente al «mundo tradicional» al cual se orientó históricamente la Argentina en sus relaciones exteriores: Europa y los Estados Unidos (p. 1). En esta dirección, ya durante la gestión de Susana Malcorra, primera canciller del gobierno de Macri, al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores (10 de diciembre de 2015-12 de junio de 2017), se concretaron numerosas reuniones y negociaciones con funcionarios de numerosos países, pero con primacía de las realizadas con representantes de la Unión Europea y de diversos países de Europa, como Francia, Alemania, Países Bajos, España, Bélgica, Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca, Suiza, Italia y Portugal (p. 2) (véanse Tablas 2 y 3).

Los puntos culminantes de «la vuelta de la Argentina al mundo», desde el punto de vista de logros concretos, fueron la realización de la

XI Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Buenos Aires (diciembre de 2017), así como también la cumbre presidencial del G20 (30 de noviembre al 1° de diciembre de 2018), en la misma ciudad. Este último encuentro supuso, en cuanto al eje de la investigación que nos atañe en este artículo, que es Europa, la presencia en nuestro país de Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, en calidad de representantes de la UE en la cumbre, así como de numerosos primeros mandatarios del «viejo continente» (véase Tabla 2).

Estos acontecimientos, a los que se deberían sumar la visita del presidente estadounidense Barack Obama (marzo de 2016) y la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea (junio de 2019) fueron presentados por el gobierno como éxitos concretos y demostración empírica de una política exterior diametralmente opuesta a la desplegada por el kirchnerismo, logrando a la Argentina posicionarse como protagonista, reinserta en el mundo y cercana a la agenda occidental.

En el informe de gestión presentado por el canciller Jorge Faurie al final del mandato presidencial de Mauricio Macri, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MREC) (2019) sostiene que llevó adelante en dicho período «una política de inserción internacional pragmática, inteligente y equilibrada», que permitió consolidar relaciones diferentes, evitando sesgos ideológicos (p. 1). Se resalta la activa diplomacia presidencial como fuente de un liderazgo confiable y pragmático, y la reorientación del eje de la política exterior «para recuperar participación, reconstruir confianza en los ámbitos multilaterales y reconfigurar el prestigio que siempre tuvo la diplomacia de nuestro país» (p. 1).

Tabla 1
Grandes lineamientos de la política exterior de los gobiernos analizados

	Segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)	Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)
Relación con los principales actores del mundo occidental	Relaciones conflictivas debido a una estrategia de confrontación (Míguez, 2016, pp. 102-104; Busso, 2019, p. 24). «Aislamiento», en especial luego del <i>default</i> de la deuda externa en 2014.	Relaciones cordiales y «vuelta al mundo» occidental. Búsqueda de consensos con los actores centrales para lograr una «inserción occidental» (Busso, 2019, pp. 2425).
Relación con poderes emergentes	Apuesta por el vínculo con China y Rusia, con quienes suscribió sendos acuerdos de Asociación Estratégica Integral en 2014 (Casa Rosada, 18 de julio de 2014) y 2015 (Télam, 23 de abril de 2015), respectivamente.	Desjerarquización de los vínculos con China y Rusia (Busso y Barreto, 2020, p. 84). Con relación a China, en un primer momento se manifestó voluntad de revisar acuerdos cerrados durante el kirchnerismo (Busso, 2019, p. 26), pero luego la relación se encauzó hacia el pragmatismo, salvando las divergencias la diplomacia presidencial (Oviedo, 2017, p. 2). Respecto a Rusia, Macri realizó una visita oficial en enero de 2018, para fortalecer la asociación estratégica.
Orientación general de la política exterior	Búsqueda de una diversificación de vínculos. Apuesta por un multilateralismo centrado en la sintonía con actores disruptivos dentro del sistema (potencias emergentes, BRICS, países latinoamericanos vinculados al «socialismo del siglo XXI», como Venezuela).	Regreso a un modelo centrado en el mundo occidental, principalmente en los países de Europa occidental. Cercanía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), postulándose el país para su ingreso en ella en 2017.
Eje de inserción internacional	Latinoamérica en general, Sudamérica en particular (Unasur, CELAC y otros procesos de integración caracterizados como expresión del regionalismo postliberal). Postura crítica del orden internacional vigente, reformista (Busso y Barreto, 2020, p. 78).	Alianza del Pacífico y Unión Europea, en un esquema similar al de «regionalismo abierto» de la década de 1990, con relaciones centradas en el aspecto comercial. Búsqueda de mejores relaciones con organismos multilaterales de crédito.

En lo que respecta exclusivamente a los países europeos, el informe destaca que se afianzaron las relaciones con Alemania a través de la firma de instrumentos bilaterales en ciencia y tecnología, cooperación académica, cambio climático y desarrollo sustentable, bioeconomía, cooperación económica

y empresarial, transporte y defensa. Al mismo tiempo, sostiene que se profundizaron las relaciones bilaterales en temas políticos, económicos y comerciales, especialmente con países como España (respecto a la cual se destaca el reencauce de la histórica asociación estratégica bilateral), Francia, Países Ba-

Tabla 2

Visitas de primeros mandatarios europeos a la Argentina durante el gobierno de Macri

Mandatario	Cargo y país	Fecha
Rosen Plevneliev	Presidente de Bulgaria	4-5 de febrero de 2016
Francois Hollande	Presidente de la República Francesa	24-25 de febrero de 2016
Matteo Renzi	Primer ministro de Italia	15-16 de febrero de 2016
Milo Djukanovic	Primer ministro de Montenegro	6-7 de junio de 2016
Máxima	Reina consorte de los Países Bajos	11-12 de octubre de 2016
Borut Pahor	Presidente de Eslovenia	19 de octubre de 2016
Angela Merkel	Canciller de Alemania	8-10 de junio de 2017
António Costa	Primer ministro de Portugal	12-13 de junio de 2017
Jyrki Katainen	Vicepresidente de la Comisión Europea	12 de noviembre de 2017
Harald V y Sonia	Reyes de Noruega	6-8 de marzo de 2018
Mariano Rajoy	Presidente de España	10-11 de abril de 2018
Astrid	Princesa de Bélgica	25-27 de junio de 2018
Angela Merkel	Canciller de Alemania	30 de noviembre 1 de diciembre de 2018 (en el marco de la cumbre anual del G20 en Buenos Aires)
Emmanuel Macron	Presidente de Francia	
Giuseppe Conte	Primer ministro de Italia	
Vladimir Putin	Presidente de la Federación Rusa	
Donald Tusk	Presidente del Consejo Europeo	
Jean-Claude Juncker	Presidente de la Comisión Europea	
Pedro Sánchez	Presidente del Gobierno de España	
Máxima	Reina consorte de los Países Bajos	
Mark Rutte	Primer ministro de los Países Bajos	
Felipe VI y Leticia	Reyes de España	

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Cancillería <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad>)

Tabla 3

Visitas de Mauricio Macri a países europeos durante su mandato presidencial

País visitado	Encuentro con	Fecha
Francia	- Francois Hollande (presidente)	2 de julio de 2016
Bélgica	- Federica Mogherini (Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior) - Donald Tusk (presidente del Consejo Europeo) - Felipe y Matilde (reyes de Bélgica)	3 de julio de 2016
Alemania	- Joachim Gauck (presidente de la República Federal de Alemania) - Angela Merkel (canciller de Alemania)	4-6 de julio de 2016
España	- Felipe VI (rey) - Mariano Rajoy (presidente del Gobierno)	21-25 de febrero de 2017
Países Bajos	- Reyes Guillermo y Máxima - Mark Rutte (primer ministro)	27-28 de marzo de 2017
Alemania	- Cumbre anual del G20 en Hamburgo - Emmanuel Macron (presidente de Francia) - Donald Tusk (presidente del Consejo Europeo) - Jean-Claude Juncker (presidente de la Comisión Europea)	6-8 de julio de 2017
Alemania	- Joachim Gauck (presidente) - Angela Merkel (canciller)	5-6 de julio de 2016
Rusia	- Vladimir Putin (presidente)	22-23 de enero de 2018
Suiza	- Participación en el Foro Económico Mundial de Davos - Máxima de los Países Bajos (reina). - Mark Rutte (primer ministro de los Países Bajos) - Alain Berset (presidente de la Confederación Suiza) - Angela Merkel (canciller de Alemania)	23-26 de enero de 2018
Francia	- Emmanuel Macron (presidente)	26-27 de enero de 2018
Japón	- Reuniones informales en la cumbre anual del G20 en Osaka - Emmanuel Macron (presidente de Francia) - Theresa May (primera ministra del Reino Unido) - Pedro Sánchez (presidente del Gobierno de España) - Jean-Claude Juncker (presidente de la Comisión Europea)	28-29 de junio de 2019
España	- Felipe VI (rey)	2-3 de diciembre de 2019

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Cancillería (<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad>)

jos, Italia, Reino Unido, Portugal, Dinamarca y Noruega (MREC, 2019, p. 5).

A la luz de la mencionada agenda de visitas de Estado a los países europeos, y de los encuentros con otros mandatarios en el marco de diversas cumbres, salta a la vista la implementación de una muy activa diplomacia presidencial orientada especialmente al viejo continente, y puesta al servicio de la necesidad de atraer inversiones e incrementar los volúmenes de las exportaciones argentinas. A su vez, la agenda internacional de Macri denota con claridad el giro prooccidental que ya se vislumbraba, como se dijo más arriba, al inicio de su mandato.

El giro en la política exterior argentina implicó la instauración de una nueva articulación de ideas e intereses que «reorientaron la estrategia de inserción internacional y su relación con el modelo de desarrollo a nivel doméstico» (Busso, 2017, p. 2).

EL CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR, A LA LUZ DE LA INFLUENCIA DE FACTORES INTERNOS

Caracterizadas a grandes rasgos las políticas exteriores del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y de la presidencia de Mauricio Macri, cabe preguntarnos: ¿qué factores internos explican el giro verificado?

Factores políticos e ideológicos

Parece oportuno, como punto de partida, analizar las diferencias políticas e ideológicas, situándolas además en el contexto de la con-

tienda electoral de las presidenciales de 2015; ya que en ellas se pusieron sobre la mesa ambas visiones sobre cómo debía ser conducida y orientada la política exterior del país.

Algunos autores sostienen que en el segundo mandato de Fernández de Kirchner la política exterior desplegada fue congruente con la retórica ideológica promocionada por su espacio político, tendiendo a una impronta nacionalista en la cual la premisa de «estimular la protección de la industria sustitutiva de importaciones» en el ámbito doméstico repercutió en la acción externa del Estado. A su vez, la política regional del kirchnerismo estuvo motorizada, principalmente, por la alianza política con gobiernos afines en el aspecto político ideológico⁹ (Palacio, 2019, p. 202), lo que supuso, a su vez, un enfriamiento de las relaciones con países con tendencias opuestas.

En el último año del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y previo a la celebración de las mencionadas elecciones, el denominado Grupo Consenso (que reunía a figuras prominentes del área de las relaciones internacionales y la diplomacia, opuestos a la gestión del kirchnerismo en materia de política exterior¹⁰) presentó un documento titulado *Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro* (2015). En el texto se resaltaba la necesidad de que la Argentina se insertara adecuadamente en el mundo, por lo que se esbozaban una serie de recomendaciones dirigidas al gobierno que surgiría de las elecciones presidenciales de ese año. Se trata de un aporte desde la intelectualidad relacionada con la *praxis*; muchos de ellos

⁹ Por ejemplo: la Venezuela de Chávez/Maduro, el Brasil de Da Silva/Rousseff, el Ecuador de Correa, la Bolivia de Morales.

¹⁰ Entre los firmantes del primer documento del Grupo Consenso, citado en este artículo, figuran Archibaldo Lanús, Fernando Petrella, Andrés Cisneros, Jorge Faurié, Roberto García Moritán, Rogelio Pfrirer, Diego Guelar, Jorge Castro, Pascual Albanese, Fulvio Pompeo, entre otros. Morgenfeld los identifica como «referentes de la oposición al kirchnerismo» (2020, p. 371).

diplomáticos de carrera, que pueden ser identificados, en el contexto que nos atañe, como un grupo de interés. Además, el hecho de haber sido conformado en el ámbito del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), considerado como el mejor *think tank* de Hispanoamérica¹¹, hace que se convierta en un actor a considerar a la hora de evaluar a los condicionantes internos de la política exterior.

El Grupo Consenso (2015) opinaba, en ese momento, que la Argentina debía

- ser un activo y responsable actor global;
- privilegiar la integración regional y generar la mayor cantidad de alianzas con países del mundo;
- partir de su identidad occidental en cuanto a la relación que consiguiera establecer con el resto del mundo (p. 1).

Se vislumbraba, a partir de las recomendaciones de expertos vertidas en el documento, la necesidad de realizar importantes ajustes en la política exterior del país. Uno de los principales cambios debía ser, según esta visión, la revalorización de «nuestras relaciones con los países que son los centros de decisión internacional que más nos afectan» (p. 2), en clara alusión a las principales potencias occidentales.

Al mismo tiempo, el Grupo alentaba al futuro gobierno argentino a trabajar en el diseño de la política exterior con una perspectiva similar a la que se utiliza para este trabajo, es decir, partiendo de la consideración de ella como una política pública, diseñada a partir de un esquema de consensos que permitan «estabilidad y continuidad» (p. 1).

Referirnos a los aspectos político-ideológi-

cos en el marco de los condicionantes internos es de suma complejidad, partiendo de la base que tanto en las elecciones presidenciales de 2011 (que consagraron a Cristina Fernández de Kirchner para un segundo mandato) como en las correspondientes a 2015 (en las que triunfó la principal opción opositora, liderada por Mauricio Macri), los vencedores llegaron a la presidencia encabezando las listas de sendas coaliciones: el Frente para la Victoria (FPV) y Cambiemos, respectivamente. Esto nos pone de cara a un escenario muy complejo, ya que el primer caso corresponde a una coalición descripta como «amplia, diversa y volátil» (La-fuente et al, 2015, p. 7), en tanto compuesta por una gran cantidad de partidos, con una gran variedad de ideologías y con flexibilidad y facilidad para cambiar su composición. Cabe destacar, sin embargo, que el Partido Justicialista fue su principal integrante, y que mantuvo el «colchón electoral» del peronismo (p. 8).

La heterogeneidad ideológica del Frente para la Victoria se vislumbra en el hecho de que ha sido catalogada como una coalición basada en el peronismo, «formando una alianza de centroizquierda y con partidos de centroderecha, además del radicalismo, por lo que puede considerársela como heterogénea» (p. 8).

Para las elecciones presidenciales de 2011, en las que se impondría Cristina Fernández de Kirchner para un segundo mandato, la coalición del FPV estaba conformada, entre otros, por el Partido Comunista, de orientación marxista; el Partido Conservador Popular, conservador nacionalista, de centroderecha; el Partido de la Victoria, de centroizquierda; Nuevo Encuentro, partido de centroizquierda, con afluencia de sectores provenientes «del

¹¹ Según el *ranking* del Global Go To Think Tank Index Report, informe elaborado por el Programa de Think Tanks y Sociedad Civil (TTCSP) de la Universidad de Pensilvania, presentado el 28 de enero de 2021. <https://www.cari.org.ar/testimonios/thinktank2020.html> (23-09-2021)

peronismo, del radicalismo, del socialismo, de luchas sindicales contra las privatizaciones de los noventa, de movimientos sociales, etc.» (Nuevo Encuentro, s.f.), Partido de la Concertación FORJA, caracterizado como «radicalismo K», de centroizquierda; el Frente Grande, conformado por exelementos del peronismo, del kirchnerismo y de la socialdemocracia, de centroizquierda, y autodefinido como «espacio partidario nacional, popular, democrático y latinoamericanista» (Frente Grande, s.f.); el Partido Humanista, de izquierda nacional nomarxista; el Partido Intransigente, perteneciente al campo de la socialdemocracia, de izquierda, originado en la Unión Cívica Radical Intransigente (véase <http://pi.org.ar/>); Kolina, de centroizquierda; el Partido Justicialista, que incluye elementos que van desde la centroizquierda a la centroderecha; y el Partido Solidario, de centroizquierda.

En cuanto a Cambiemos, se trata de una coalición también heterogénea desde el punto de vista ideológico. Se suele caracterizar a este espacio político como una expresión del conservadurismo, el liberalismo económico y de la centroderecha, aunque estas calificaciones pueden llegar a ser cuestionables.

Dentro de esta coalición, el partido PRO surgió en 2005 (en ese momento bajo el nombre Compromiso para el Cambio, sustituido en 2008 por Propuesta Republicana, PRO). Se trata de un partido político caracterizado como de centroderecha, afiliado desde 2017 (Mercado, 2017) a la International Democrat Union (Unión Internacional Demócrata), agrupación de partidos anticomunistas que se autodescribe como «la alianza global de la centroderecha» (véase <https://www.idu.org/>).

PRO comparte espacio con la Unión Cívica Radical, partido que se autodescribe como socialdemócrata (UCR, s.f.), fundado en 1891 por Leandro Alem (es el primer partido políti-

co moderno de la Argentina), y miembro pleno de la Internacional Socialista, organización mundial de partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas (Internacional Socialista, s.f.).

En cuanto a la Coalición Cívica Afirmación para una República Igualitaria (CCARI, nombre que adoptó en octubre de 2009), se trata de un partido político creado en el año 2002 por miembros escindidos de la UCR, con Elisa Carrió como figura prominente. Suele ser descrito como un partido liberal y republicano, de centro (De los Reyes, 2015). Estos tres principales partidos conviven en la coalición con otros de menor envergadura, como el Partido Fe (peronismo de centro), el Partido Demócrata Progresista, el Partido Conservador Popular (conservador y nacional) y el Partido del Diálogo (de Buenos Aires; peronismo de centro).

La orientación ideológica de los partidos que conformaban las coaliciones FPV y Cambiemos puede explicar, al menos en parte, el modelo de inserción internacional y la política exterior desplegada durante ambas en sus respectivos gobiernos. La oposición entre las propuestas en materia de acción externa del Estado podía observarse claramente del análisis de las plataformas electorales de ambas coaliciones para las elecciones presidenciales 2015 (Tabla 4).

Se puede inferir, de la lectura de los lineamientos de política exterior expresados por los grandes contendientes de las elecciones presidenciales de 2015, que el giro externo de ganar Cambiemos era previsible. Mientras el documento del FPV establece claramente una propuesta que se basa en la continuidad de la política exterior de los gobiernos kirchneristas, considerándolos una unidad que abarcó el período 2003-2015, la plataforma electoral de Cambiemos se muestra como rupturista frente a una acción externa a la que atribuye, implícita o explícitamente, características negativas:

Tabla 4
Política exterior en las plataformas de Cambiemos y del FPV (2015)

Coalición	Visión de la política exterior
Cambiemos	<ul style="list-style-type: none"> - Visión del mundo exterior no como enemigo, sino como una oportunidad para el desarrollo del potencial argentino. - Diagnóstico: pérdida de gravitación y credibilidad regional y global en la última década, caída en rankings internacionales y participación decreciente en los flujos de comercio e inversión. - Resolución de temas internos, como las trabas a movimientos financieros y comerciales que le valieron sentencias desfavorables en la OMC. - Normalización de vínculos con los países vecinos, avanzando en agendas positivas con Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil. - Revisión con el resto de los países de la situación del Mercosur para potenciar el desarrollo de la región. - Logro de equilibrio en las relaciones internacionales del Estado, que en los últimos años ha virado hacia acuerdos secretos —o con cláusulas secretas—, en detrimento de una diplomacia sostenible y transparente. - Protagonismo de la Argentina en el relanzamiento de agendas positivas a nivel regional y global, en temáticas como desarrollo sustentable, lucha contra el terrorismo, no proliferación nuclear, cuestiones humanitarias y derechos humanos, calentamiento global, avance de la democracia y de las libertades. - Concepción de que «todo esto debe lograrse sin ir en detrimento de ningún país o región» (Cambiemos, 2015).
Frente para la Victoria	<ul style="list-style-type: none"> - Rol sustantivo la Argentina, durante los gobiernos kirchneristas, en la consolidación del Mercosur (afianzando su estructura institucional y su articulación económica), así como en la construcción de la Unasur, espacio político que permite profundizar los lazos regionales. - Concepción de América Latina y sus organismos regionales como el ámbito natural de actuación de la Argentina, considerando que la apuesta por la integración y el desarrollo regional es un incentivo para la prosperidad nacional y un reaseguro de su autonomía y soberanía respecto de potencias extranjeras. - Integración regional como política de Estado, desde 2003, con la búsqueda de un proceso de integración autónomo, sin injerencia política y económica de intereses externos a la región. - Construcción de una Patria Grande justa, libre y soberana. - Propuesta de profundizar la institucionalidad de todos los organismos de integración regional para solidificar la unidad política, económica, cultural, defensiva y social de los pueblos de la Patria Grande. - Continuidad de los motores de la interacción con los pueblos hermanos de la región: igualdad soberana de los Estados, no utilización de la fuerza, respeto a los derechos humanos y a las instituciones democráticas, respeto al medio ambiente, desarrollo sustentable y diálogo permanente para promover la paz y la seguridad regional (FPV, 2015).

visión del mundo como enemigo, pérdida de gravitación y credibilidad regional y global, caída en *rankings* internacionales, participación decreciente en los flujos de comercio e inversión, presencia de temas internos que repercuten negativamente en las relaciones exteriores (trabas a movimientos financieros y comerciales), vínculos con los países vecinos que deben «normalizarse», relaciones internacionales desequilibradas, acuerdos secretos o con cláusulas secretas.

No se hace mención, en el documento del FPV, a la vinculación del país con países extra-regionales (en lo que atañe al presente artículo, no hay ninguna referencia a las relaciones con los países europeos), salvo para hacer alusión a que la integración regional debe proseguir sin injerencia política y económica de intereses externos a la región. Se abunda en recalcar la priorización de la relación con el resto de los países de la Patria Grande.

En cuanto al documento de Cambiemos, tampoco hace referencias concretas a la relación con los países europeos. A su vez, se da a entender que, en el eje de la relación con los países vecinos, se priorizará su normalización, y en cuanto a la integración regional se hace alusión solamente al Mercosur (mientras la plataforma del FPV menciona, además de este proceso de integración, a la Unasur y a la CELAC). Leyendo entre líneas, cuando el documento habla de una visión del mundo «no como enemigo», parecería referirse a la relación con el Occidente desarrollado, es decir, los Estados Unidos y los países europeos.

Esta interpretación es coincidente con la de Busso (2017), quien señala que el gobierno de Macri desplegó una estrategia de inserción internacional occidental, con un encumbramiento de los vínculos con los Estados Unidos y con diversos países de Europa, como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña y los Países Bajos (p. 3).

A su vez, el gobierno de Cambiemos operó un distanciamiento respecto a los gobiernos de la región que se identificaban con las banderas socialistas y populistas, como Venezuela, Bolivia y Ecuador (Palacio, 2019, p. 204).

Según la perspectiva de esta autora, la inserción internacional durante el gobierno de Macri se caracterizó por partir desde una concepción cercana al realismo clásico, en tanto se diseñó la política exterior desde la creencia de que «una inserción adecuada para solucionar los problemas políticoeconómicos de Argentina no solo debe ser prooccidental, sino que debe atender las demandas de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito» (p. 4). Esto sumado, según la autora, a la insistencia desde el gobierno de que la acción externa del Estado no quedara sometida a los debates domésticos.

El no sometimiento de la política exterior a los debates domésticos no necesariamente implicaría, desde la lógica aplicada por el gobierno de la coalición Cambiemos, una desconexión entre la acción externa del Estado y su ambiente interno, sino más bien el hecho de que la denominada «grieta» política que ha caracterizado y dividido a la sociedad argentina en los últimos tiempos no repercutiera negativamente en la política exterior de la Argentina. Se parte desde una concepción, entonces, en la que las diferencias internas resultan de tal magnitud que impiden un desarrollo «normal» de las relaciones del país con otros actores del sistema internacional si no logran neutralizarse, generando una imagen hacia el exterior que provoca (sobre todo en el mundo desarrollado) desconfianza y poca credibilidad. Cabe recordar, inclusive, que durante la campaña electoral de 2015, Mauricio Macri se manifestó a favor de un giro en la política exterior, en virtud de que el fuerte cambio propuesto en el plano interno debía ser acompañado por un

gran «cambio en lo externo» (Listrani Blanco y Zaccato, 2018, p. 168).

Si bien no se aplica específicamente al eje abordado en este artículo, que es el de las relaciones de la Argentina con los países europeos, el trabajo desarrollado por Oviedo (2017) respecto a cómo impactó la alternancia política a la relación del país con la República Popular China puede traer luces sobre este aspecto. El cambio político interno, que tiene consecuencias sobre la política exterior y por tanto puede considerarse dentro del grupo de los factores internos que inciden en la acción estatal externa, puede responder a tres tipos: los llamados cambios intragubernamentales (es decir, aquellas variaciones en la orientación política que afectan a la política exterior, y que ocurren en un mismo mandato presidencial); la sucesión política (que ocurre cuando el partido gobernante entrega el mando político a otro miembro del mismo partido), y la alternancia política (que tiene lugar cuando el partido o coalición gobernante entrega el mando a un partido o coalición opositora) (pp. 4041).

En el caso que estamos analizando, el cambio interno tomó, merced al resultado de las elecciones presidenciales de 2015, la forma de una alternancia política entre el Frente para la Victoria y Cambiemos, dos coaliciones consideradas antagónicas. La otra opción en pugna era la sucesión política, representada por Daniel Scioli como candidato presidencial del FPV.

Podemos presuponer que un cambio político interno tan drástico puede implicar, a la vez, un giro radical también en la política exterior, a menos, claro está, que esta cumpla con la característica de ser una verdadera política pública, que se sostenga en el tiempo más allá de las diferencias de signo político de quienes se alternan en la conducción del gobierno. Esto último podría actuar como un factor de estabilidad e institucionalidad que minimice dichos vaivenes.

Las figuras de los presidentes: el caso de las relaciones con España

Particular atención debe prestarse, en el análisis de cambios y continuidades, a la relación bilateral con España. El vínculo fue tumultuoso durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (aunque los lazos eran tirantes desde el primero de sus mandatos¹²), y estuvo marcado principalmente por la expropiación del 51 % de las acciones de la compañía YPF a la empresa española Repsol mediante una ley del Congreso que aprobó, el 16 de abril de 2012, un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo¹³. Cabe destacar que la petrolera española manifestó su completo desacuerdo con la decisión de la presidente Fernández, quien la acusó de practicar con su filial argentina una «política de vaciamiento, de no producción, de no exploración» (Peregil, 2012).

¹² En ocasión de una visita oficial de Cristina Fernández de Kirchner al país ibérico en 2009, Carlos Malamud (2009) hablaba de un «incómodo viaje», ya que este había sido postergado en dos oportunidades, y cuando se concretó las relaciones bilaterales no se encontraban en un buen momento, debido, según el autor, a rispideces en torno a una presión sistemática por parte del gobierno argentino a ciertas empresas españolas con inversiones en el país (como Repsol), y a que «durante mucho tiempo el gobierno argentino hizo gala de otras amistades, bolivarianas unas, caribeñas otras, desplazando a otras menos estridentes pero más rentables a medio y largo plazo», dilapidando uno de los principales activos de su política exterior: la amistad con España.

¹³ Inclusive el proyecto de ley de expropiación fue presentado por la propia Cristina Fernández de Kirchner antes de ser enviado al Senado de la Nación, en una alocución en Casa Rosada en la cual afirmó: «a mí me toca tomar la decisión, yo solo soy un instrumento pero no soy eterna, otros u otras vendrán» (Casa Rosada, 2012).

Repsol, por su parte, denunció a través de un comunicado una expropiación ilícita y gravemente discriminatoria, sin la debida justificación de la utilidad pública perseguida, y en patente incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado argentino en la privatización de YPF, violando los principios de seguridad jurídica y de confianza de la comunidad inversora internacional. Cabe destacar que esta situación tensó las relaciones bilaterales, ya que luego de consumada la expropiación el ministro de Industria del país ibérico, en una conferencia de prensa brindada junto al ministro de Relaciones Exteriores, José Manuel GarcíaMargallo, manifestó que la decisión del gobierno argentino era «una decisión contra Repsol y, por tanto, contra España y contra el Gobierno de España» (Peregil, 2012).

El gobierno de Macri buscó la normalización política de la alianza estratégica entre ambos países, con la mira en incrementar el volumen de las exportaciones argentinas, potenciar la llegada de inversiones españolas al país y utilizar el vínculo como «puente» hacia la UE, con miras a obtener la firma del Acuerdo MercosurUE (Télam, 2017a).

Un logro concreto de esta estrategia fue obtenido por Macri en su visita de Estado a España en febrero de 2018. Previo al encuentro entre los presidentes, se produjo una reunión entre el ministro de Producción de la Argentina, Francisco Cabrera, y el ministro de Economía y Competitividad español, Luis de Guindos, en el marco del primer encuentro del Comité Bilateral de Cooperación Económica y Comercial entre Argentina y España, que sirvió para sellar un compromiso firme de España en las negociaciones para el acuerdo entre el Mercosur y la UE (Télam, 2017b).

La sintonía ideológica entre Mauricio Macri y Mariano Rajoy ha sido citada como una de las razones por las cuales ha tenido éxito el re-

lanzamiento de las relaciones bilaterales entre la Argentina y España, luego de mantener ambos países «una gélida distancia durante más de una década» (Delicado, 2018), es decir, durante el período de los gobiernos kirchneristas.

Otros condicionantes internos: las demandas de la economía doméstica

Trabajos como el de Priscila Palacio, titulado *La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas* (2019) ahondan en la influencia de diferentes factores domésticos que llevaron al gobierno de Macri a modificar el posicionamiento internacional desplegado por la Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Partiendo desde un enfoque centrado en el realismo clásico, Palacio sostiene que la ineffectividad del gobierno de Cambiemos para encontrar solución a los problemas estructurales de la economía argentina se retroalimentó con algunas tendencias poco favorables para los mercados emergentes que se verificaron en la segunda mitad de la década de 2010. Esto habría generado un contexto en el que los problemas económicos domésticos (y las demandas sociales generadas a raíz de ellos) no pudieron ser resueltos por influencia de los factores externos (por ejemplo, a través de la tan mentada «lluvia de inversiones») (p. 209). Todo esto puede haber actuado en forma de limitante para el margen de acción externa del gobierno de Macri.

Listrani Blanco y Zaccato (2018) sostienen, en consonancia con Palacio, que el margen de maniobra del gobierno de Cambiemos en el plano internacional se encontraba muy condicionado por los juegos de política interna. Esto implicó que, ante un panorama internacional que se iba tornando adverso, los esfuerzos que

había llevado adelante Macri en una estrategia de «acoplamiento afín al orden internacional liberal» (p. 171) no pudieran seguir aplicándose.

Según la perspectiva de Tokatlian y Russell (2017), el gobierno de Macri asumió condicionado por una serie de inconvenientes internos en materia económica y social (a la que aludió en repetidas oportunidades durante los primeros meses de su gestión, bajo el concepto de «pesada herencia»). Si bien esto no constituyó una situación excepcional, habida cuenta de que algo similar había sucedido cada vez que se había dado un cambio de ciclo político desde el retorno de la democracia en 1983, los autores señalan que esta vez lo novedoso fue que no existió una crisis manifiesta, lo que se sumó a la falta de voluntad del gobierno de evidenciar la situación real, en pos de no profundizar los de por sí altos niveles de polarización de la sociedad (p. 217).

Oviedo (2017), a su vez, hace referencia a un hecho puntual en que la política exterior fue condicionada por asuntos económicos internos. Según el autor, la alternancia política de 2015 (a diferencia de las acaecidas en 1989 y 1999) implicó un cambio en la política exterior hacia China. La relación, privilegiada por la gestión antecesora, se tornó tensa cuando el gobierno de Macri empezó a someter a revisión varios de los acuerdos bilaterales firmados durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Esta postura había sido anticipada durante la campaña electoral, en la que tanto Macri como otros miembros de Cambiemos habían manifestado su preocupación por la construcción de las dos represas sobre el río Santa Cruz y la Estación de Espacio Lejano, y consideraron, a su vez, inconstitucional el ar-

tículo 5 del Acuerdo Marco de Cooperación Económica e Inversión (p. 2). Según Oviedo, el gobierno chino tomó nota de este cambio de postura y lo entendió en la clave de que «la nueva situación interna de la Argentina afectaba la arena diplomática», aunque luego distintas circunstancias también internas (necesidades comerciales, financieras y políticas del país en el corto plazo, muy concretas¹⁴) hicieron que la relación pasara a un plano pragmático, que implicó el fin de la intención de revisar los acuerdos firmados entre el gobierno kirchnerista y el régimen chino.

Los factores internos en el marco del Acuerdo Mercosur-UE

Tomando un acontecimiento que constituye un hito en la historia de la política exterior de nuestro país, podemos preguntarnos, por último: ¿qué tanto influyó el cambio de gobierno en la Argentina en la firma del Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, luego de años de negociaciones?

Según Simonoff (2020), la firma del Acuerdo luego de dos décadas de negociaciones se debió, entre otros motivos, al fin del «ciclo progresista» en el Cono Sur, marcado por el ascenso de Macri en la Argentina y por la destitución de Dilma Rousseff en Brasil. Esta congruencia, en definitiva, puede ser explicada por la influencia de condicionantes internos, en este caso, por cuestiones políticoideológicas y partidarias, a partir de las cuales el gobierno de Macri se habría mostrado dispuesto a dejar de lado los obstáculos que se habían presentado en el intercambio comercial con Europa desde la última posguerra, reemplazándolos por la

¹⁴ Oviedo cita como ejemplo el acuerdo *swap* suscrito entre la administración de Cristina Fernández de Kirchner y China, que permitió al gobierno de Macri levantar las restricciones que pesaban sobre el mercado de divisas desde 2011, en un contexto de fuertes restricciones externas debido a la situación de *default* (2012, p. 2).

creencia de que la apertura puede redundar en crecimiento.

Las cuestiones político-ideológicas emergieron, según Simonoff, en pleno proceso negociador, en virtud de la elección por parte del gobierno de Macri de España como «puente» entre el Mercosur y la UE, en virtud de la afinidad ideológica entre el presidente argentino y su contraparte española, Mariano Rajoy, representante del Partido Popular (PP)¹⁵. Esta relación bilateral fue reforzada por una visita oficial realizada por Macri al país ibérico en febrero de 2017, que fue a su vez devuelta por Rajoy en abril de 2018 (véanse Tablas 2 y 3).

Esto se sumó, a su vez, a condicionantes externos que influyeron en la política exterior hacia Europa. Simonoff (2020), por ejemplo, sostiene que el impulso final para la firma del Acuerdo MercosurUE vino de la mano del cambio de administración en los Estados Unidos (acaecida el 20 de enero de 2017), ya que la implementación de una política comercial con una impronta proteccionista por parte del gobierno de Donald Trump empujó al gobierno argentino a postergar el trabajo con el país norteamericano y priorizar el logro del acuerdo con la UE.

Catedráticos como el licenciado en Economía Política Víctor Beker (2019), quien dirige el Centro de Estudios de la Nueva Economía de la Universidad de Belgrano, sostienen que el Acuerdo MercosurUE es un ejemplo de una política de Estado en la Argentina, ya que las tratativas entre las partes por llegar a un acuerdo de asociación comercial fueron «largas, discontinuas y complejas», desde que el 10 de julio de 1999 entrara en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación MercosurUE (firmado el 15 de diciembre de 1995).

Sin embargo, esta consideración se basa en el hecho de que el acuerdo fue negociado, sucesivamente, por los gobiernos argentinos desde 1999 en adelante (durante las presidencias de Menem, De La Rúa, Kirchner, Fernández y Macri), y no tanto porque sea fruto de un consenso interno en el que los sectores potencialmente beneficiados/afectados hayan tenido una participación concreta. De hecho, una vez que se conoció la concreción del Acuerdo en junio de 2019, distintos sectores manifestaron su oposición a los términos de este.

También es cierto que, si bien las negociaciones para alcanzar el Acuerdo se retomaron durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y con el beneplácito del gobierno argentino, en el marco de la VI Cumbre MercosurUE celebrada en Madrid, lo cierto es que pronto las tratativas volvieron a ser interrumpidas, principalmente por las posturas reticentes de Francia y de la Argentina (Míguez, 2016, pp. 106107). Las negociaciones se suspenderían hasta pasadas las elecciones presidenciales 2015 en nuestro país.

En un capítulo de libro publicado recientemente, Leandro Morgenfeld (2020) analiza, como condicionante interno de la política exterior, la resistencia social a la política aperturista durante la presidencia de Macri, centrándose en los casos de las Cumbres de la OMC y del G20 realizadas en el país, así como el Acuerdo MercosurUnión Europea. De acuerdo con este autor, la orientación aperturista de la política exterior de Cambiemos generó protestas y resistencias protagonizadas principalmente (aunque no exclusivamente) por la denominada Asamblea Argentina Mejor Sin Tratados de Libre Comercio¹⁶, que sirvió para

¹⁵ Vale destacar, en este sentido, que el PP es el único partido político español que forma parte de la Unidad Demócrata Internacional, de la que el PRO argentino forma parte desde 2017.

¹⁶ La página web oficial de la Asamblea indica que adhieren a ella organizaciones de la sociedad civil de distinta índole.

la organización «de las confluencias Fuera OMC (2017) y Fuera G20FMI (2018) y la resistencia a la firma (...) del Acuerdo MercosurUE (2019)» (pp. 369370). Estas protestas constituyeron instancias de agrupamiento que articularon a diversas organizaciones en la realización de actividades como movilizaciones, cumbres de los pueblos, audiencias públicas en el Congreso de la Nación, y otras iniciativas que, en palabras de Morgenfeld, «condicionaron la orientación que pretendía imponer el gobierno nacional» e «impidieron consolidar el consenso interno neoliberal y aperturista promovido por el gobierno que encabezaba Macri lo cual a su vez condicionó su estrategia internacional» (pp. 370371)¹⁷.

A esta oposición señalada por Morgenfeld desde distintos sectores de la sociedad civil, se suma la señalada por Simonoff (2020) por parte de representantes de la academia, concretamente, de expertos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), quienes criticaron la falta de transparencia e información brindada por el gobierno argentino sobre el proceso negociador, así como la carencia de estudios de impacto del Acuerdo sobre la economía del país.

Cabe señalar que, una vez alcanzado el Acuerdo, el presidente Macri, el canciller Faurie

y el ministro de Producción Dante Sica mantuvieron una reunión con más de 50 cámaras multisectoriales del país, en las que se conversó sobre ciertos detalles del tratado y las oportunidades que implicaría para las empresas argentinas el acceso a un mercado de más de 800 millones de habitantes y que representa más del 20 % de la economía mundial (Cancillería Argentina, julio de 2019). En términos de una política exterior transparente, y construida desde la perspectiva de las políticas públicas, este tipo de encuentros con sectores domésticos interesados (potencialmente afectados o beneficiados por el Acuerdo) deberían haberse realizado en el marco del proceso negociatorio.

CONCLUSIONES

Como quedó expuesto en el artículo, numerosas publicaciones dan cuenta del viraje que se produjo en la política exterior de la República Argentina a raíz del cambio de gobierno en el año 2015.

En este sentido, Anabella Busso (2017) sostenía, transcurrida la primera mitad del mandato presidencial de Macri, que ya se podía visualizar claramente el «efecto vaivén» o «movimiento pendular» que, según esta autora, ha caracterizado a la política exterior argentina

le y características, tanto nacionales como provinciales, agrupaciones de corte político (Bloque peronista FPV de Luján, Movimiento Popular Patria Grande, Movimiento de Participación Popular de Luján, Movimiento Peronista de Luján, Movimiento Amplio de Izquierda de Rosario, MPR Quebracho, Miles por Tierra, Techo y Trabajo de Luján, entre otros), fundaciones (como Amigos de la Tierra Argentina), asociaciones empresarias (como la Asociación PYME Vicente López, Central de Entidades Empresariales Nacionales, ALAMPYME), institutos de investigación (Instituto de Estudios y Formación de la CTA Autónoma, Instituto de Investigación Económica, Social y Política Ciudadana, Centro de investigación y gestión de la economía solidaria, Centro de Estudios Latinoamericanos), organizaciones sindicales (Sindicato de Luz y Fuerza de Mar del Plata), organizaciones de derechos humanos (Secretaría de Derechos Humanos de la CTA Autónoma), entre otros (AAMSTLC, s.f.)

¹⁷ En este punto el autor del artículo se permite discrepar, en tanto la estrategia de inserción internacional diseñada por el gobierno de Cambiemos no parece haber sido sustancialmente afectada por la acción de grupos como el mencionado por Morgenfeld, en tanto se alcanzaron los objetivos esperados: mejor vinculación con los países desarrollados, en particular los de Occidente, mayor visibilidad y protagonismo en los foros multilaterales, inserción internacional pragmática.

desde el retorno de la democracia (p. 2). En el caso del período analizado, este cambio tuvo, según Busso, la característica adicional de haber sido abrupto.

Según Colotta y Lascano y Vedia (2020), podría inferirse que estos vaivenes se deberían, al menos en parte, a que quienes ejercen el poder gubernamental son propensos a perder de foco de que «la política exterior no puede contemplar empatías ideológicas o supuestamente amistosas» (p. 128), postura que no es nada práctica o útil a la luz de los intereses nacionales, ya que se aleja del realismo y practicismo que estos autores sostienen debieran guiar a la formulación de la política exterior.

Sin embargo, como se puede inferir del análisis del giro externo operado tras el cambio de gobierno de 2015, el aspecto ideológico es uno de los factores internos que impacta más claramente en la formulación de la política exterior argentina.

A su vez, las propias características históricas de nuestro sistema de partidos políticos, profundizadas y complejizadas aún más luego de la crisis de 2001, pueden explicar los mencionados movimientos pendulares. Al analizar la política exterior desde el retorno de la democracia hasta fines del siglo XX, Tokatlian (2004) hace referencia a la existencia de un sistema de partidos «con escasa capacidad para generar consensos destinados al desarrollo de estrategias de largo plazo» (p. 174).

Si bien, como dijimos, la crisis de 2001 hizo implosionar ese sistema bipartidista, el diagnóstico de Tokatlian se mantiene, en tanto los recientes virajes en la política exterior argentina muestran que, entre los condicionantes internos, las dimensiones ideológica y partidaria siguen teniendo gran impacto en la orientación de la política exterior.

En términos del modelo de Putnam (1988), podemos afirmar que en el caso de la política

exterior argentina se verifica la presencia de asuntos respecto a los cuales los intereses domésticos son heterogéneos. Al respecto podemos mencionar, por ejemplo, la visión sobre la acción externa argentina y el tipo de estrategia de inserción internacional implementado durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, como expresión de la visión partidaria del Partido Justicialista-Frente para la Victoria, y el gobierno de Mauricio Macri, como expresión de las ideas sobre política exterior de la coalición Cambiemos (PRO, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica como miembros principales, más algunas otras fuerzas como el Partido Demócrata Progresista, el Partido Conservador Popular, el Partido Fe y el Partido del Diálogo —Buenos Aires—).

Si la política exterior fuese percibida por quienes deben conducirla (o, mejor dicho, por quienes podrían estar en condiciones de hacerlo, en el caso de una compulsión electoral como la analizada en este artículo), y se actuase en consecuencia, se supone que esta debería ser menos cambiante, menos volátil o inestable. Para ello, el proceso de diseño de la política exterior, en tanto política pública, debería apuntar a la generación de consensos internos básicos respecto a, al menos, algunos aspectos fundamentales.

A su vez, la conjunción de factores internos y externos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño y ejecución de la política exterior es imperiosa en el contexto actual. En palabras de Tokatlian (2004), esto debería realizarse desde la perspectiva de la gran estrategia, que debe partir

(...) de la constatación de que lo doméstico y lo internacional se entrelazan y retroalimentan, de que es imprescindible concebir y desarrollar una política exterior y una política de defensa unificadas y de que su dinámica positiva y alcance exitoso dependen

de un complemento innovador entre el Estado y la sociedad. (Tokatlian, 2004, p. 157)

La implementación de una *grand strategy* implicaría profundizar la inserción mundial de la Argentina, aunar efectivamente la política exterior y de defensa y propiciar un despliegue convergente entre el Estado y la sociedad en el terreno global, como única vía para alcanzar la seguridad, la prosperidad y la autonomía (p. 160).

Abordar el diseño de la política exterior desde la perspectiva de las políticas públicas contribuiría, entonces, a una concurrencia entre los sectores estatal y no estatal para la protección y promoción de los intereses vitales del país. Si esto se lograra en función de consensos básicos alcanzados entre las principales instituciones y actores que inciden en la política exterior —consensos sobre cuáles deben ser esos intereses susceptibles de ser protegidos y promocionados, y de qué manera esto debería lograrse—, el «movimiento pendular» de nuestra actuación externa podría empezar a ser corregido, transmitiendo a la comunidad internacional una imagen de mayor estabilidad e institucionalidad, que se proyecte en el tiempo y que genere credibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Argentina Mejor Sin Tratados de Libre Comercio (AAMSTLC) (s.f.). *La Asamblea*. <https://mejorsintlc.org/la-asamblea/>
- Beker, V. (Julio de 2019). El acuerdo Mersocur-Unión Europea es fruto de una política de Estado. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/201907/372831-el-acuerdo-mercosur-union-europea-es-fruto-de-una-politica-de-estado.html>
- Busso, A. y Barreto, L. M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los

gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (27), 74-93.

Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales*. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/9137>

_____ (2019). El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior: Reflexiones sobre el caso argentino. *Ciclos*, XXVI (52), 3-32. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1388>

_____ (Julio de 2020). Condicionantes domésticos de la política exterior [Episodio de Podcast]. En *ChimichuRRII*, T1E2. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/5S4UuWdC8KUu4BZNQmNnEk?si=336dcb0e37d64192>

Cambiamos (2015). *Plataforma electoral*. <https://ucr.org.ar/lo-que-somos/plataforma-cambiamos>

Cancillería Argentina. (Julio de 2019). *Acuerdo MercosurUE: Reunión del presidente Macri con cámaras multisectoriales*. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/acuerdo-mercosur-ue-reunion-del-presidente-macri-con-cameras-multisectoriales>

_____ (2019). Informe de gestión 2015-2019. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019_informe_de_gestion_canciller_v7.pdf

Casa Rosada. (Abril de 2012). *Anuncio del proyecto de ley de expropiación de YPA: discurso de la presidenta de la Nación*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-ypf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

_____ (Julio de 2014). *Argentina y China suscribieron un acuerdo de asociación estratégica integral*. <https://www.casarosada>

- gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral
- Castaño, F. (2017). Algunas consideraciones sobre la política exterior luego del ejercicio de Malcorra como canciller. *Boletín Informativo del Departamento de América Latina y el Caribe*, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, n.º 60. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/bo-alatina-nro-60.pdf>
- Colotta, M. y Lascano y Vedia, J. R. (2020). Formulación de una política exterior: su dimensión social y política. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 103-130. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/10310/9990>
- De los Reyes, I. (diciembre de 2015). Change ahead: Mauricio Macri's vision for Argentina. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-34899223>
- De Oliveira Pereira, M. y Franzoni, M. (2020). Los límites del progresismo: la política exterior de Argentina y México hacia América Latina. *Neiba, Cuadernos Argentina-Brasil*, 9, 1-23.
- Delicado, A. (abril de 2018). Macri y Rajoy, una historia de bríos renovados y de embelesamiento mutuo. *Público*. <https://www.publico.es/internacional/argentina-macri-rajoy-historia-embelesamiento-mutuo.html>
- Frente Grande (s.f.). *Quiénes somos*. <https://frentegrande.org/documento/quienes-somos>
- Frente para la Victoria (FPV) (2015). *Plataforma electoral*. <https://es.scribd.com/document/292355491/Plataforma-Electoral-Nacional-2015-FpV>
- Grupo Consenso (2015). Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro. http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf
- Internacional Socialista (s.f.). *Políticas progresistas*. <https://www.internacionalsocialista.org/quienes-somos/>
- Lafuente, Á.; Repetto, A.; Shore, W. y Turner, B. (2015, agosto 12-15). *Coaliciones kirchneristas. Entradas, salidas y desafíos. ¿Unidos y Organizados?* Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. <https://www.coalicionessgicp.com.ar/wp-content/uploads/2015/10/Lafuente-Repetto-Shore-Turner.pdf>
- Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales*, 3(6), 167-188.
- Malamud, C. (8 de febrero de 2009). El incómodo viaje de Cristina Kirchner a España. *Infolatam*. http://www.infolatam.com/entrada_impresion.jsp?id=12307
- Mercado, S. (enero de 2017). El PRO se afilió a la Unión Demócrata Internacional. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/01/20/el-pro-se-afilio-a-la-union-democrata-internacional/>
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y el dilema de la autonomía. En M. Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)* (pp. 85-115). Octubre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MREC) (2019). *Informe de gestión 2015-2019*. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019_informe_de_gestion_canciller_v7.pdf
- Morgenfeld, L. (2020). La resistencia social a la política exterior aperturista durante la presidencia de Macri: Los casos de las Cumbres de la OMC y el G20 y el Acuerdo

- Mercosur-Unión Europea. En Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (Coord.). *Los condicionantes internos de la política exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* (pp. 367-401). Teseo Press. Nuevo Encuentro (s.f.). *Una fuerza kirchnerista*. <https://nuevoencuentro.org.ar/una-fuerza-kirchnerista/>
- Oviedo, E. D. (2017). Argentina: alternancia y política exterior. *China Hoy*, pp. 40-42. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/78808/CONICET_Digital_Nro_eabf15b5-dff7-4f6f-83a2-85a87cacf436_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Palacio, P. (2019). La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015-2018). *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7, 193-212. https://www.researchgate.net/publication/338348420_La_reformulacion_de_la_politica_exterior_argentina_en_el_gobierno_de_Macri_el_dificil_equilibrio_entre_los_cambios_globales_y_las_crisis_domesticas_2015-2018
- Peregil, F. (abril de 2012). Argentina expropia a Repsol su filial YPF. *El País*. https://elpais.com/economia/2012/04/16/actualidad/1334590509_507539.html
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Simonoff, A. (2016). Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Revista Conjuntura Austral*, 7 (37), 40-51.
- (2020). Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior argentina. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* (68).
- Télam. (abril de 2015). *Argentina y Rusia firmaron convenios de «asociación estratégica integral»*. <https://www.telam.com.ar/notas/201504/102588-argentina-y-rusia-firmaron-convenios-de-asociacion-estrategica-integral.html>
- (febrero de 2017a). *El presidente Macri inició su visita de Estado a España*. <https://www.telam.com.ar/notas/201702/180343-el-presidente-macri-inicia-su-visita-de-estado-a-espana.html>
- (febrero de 2017b). *El gobierno de Rajoy se compromete ante Macri a impulsar el acuerdo Mercosur-UE*. <https://www.telam.com.ar/notas/201702/180429-rajoy-compromiso-acuerdo-mercosur-union-europea.html>
- Tokatlián, J. G. (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editorial Norma.
- Tokatlián, J. G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245-293). Siglo XXI.
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*. <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>
- Toledo, V. F. (2015). Hacia una conceptualización de las políticas públicas. *Cuadernos Universitarios*, 8, 63-71.
- Unión Cívica Radical (UCR) (s.f.). *Lo que somos*. <https://ucr.org.ar/lo-que-somos>
- Zelicovich, J. (2012). La dimensión doméstica de la política exterior argentina en las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda de Doha. *Red Latinoamericana de Política Comercial, Working Paper n.º 145*. <https://redlatn.flacso.org.ar/wp-content/>

uploads/2014/09/WP_145_Zelicovich.pdf
Zuccarino, M. (2018). La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formación de la política exterior a partir de un estudio de

caso: La posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia. *Studia Politicae*, 44, 43-74. <https://www.researchgate.net/publication/328031723>