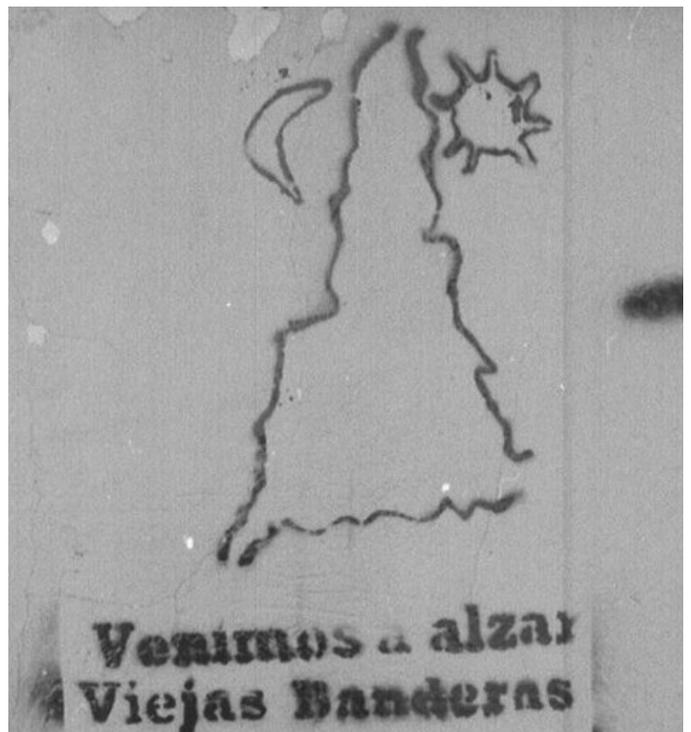


**El lugar del Sur
en las lógicas
de la dependencia:
notas sobre
la política exterior macrista**

Carla Morasso
y Gisela Pereyra Doval



1. Introducción

Muchos de los análisis de la política exterior argentina pasada y actual, se basan en un balance acerca de sus acciones desde una óptica autonómica. El pensamiento latinoamericano y sus intelectuales han teorizado, sobre todo en el contexto de la Guerra Fría, sobre la dicotomía autonomía-dependencia. En este sentido, la ampliación de los márgenes de maniobra a través de distintas estrategias se convertía en la mejor herramienta para disminuir vulnerabilidades y aumentar la capacidad de formular una política exterior activa en función de las necesidades de desarrollo nacional. En las postrimerías de la segunda década del siglo XXI, podría parecer anacrónico recurrir nuevamente a la categoría de “autonomía” para analizar la política exterior argentina. Sin embargo, la misma nos brinda los elementos necesarios para caracterizar al gobierno de Mauricio Macri. En este sentido, debemos señalar que, en base a los trabajos clásicos de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe, el concepto de “autonomía” se ha transformado a lo largo de las décadas dando lugar a un claro proceso de polisemia originada en cambios aplicativos. Es decir, su acepción de significado presenta mutaciones conforme los cambios históricos en los que se despliega o incluso las circunstancias particulares del actor objeto de análisis. Sin embargo, en un juego de comunes denominadores, podríamos decir que autonomía supone una autoridad territorial única, la definición de intereses nacionales, la adopción de decisiones en función de los mismos y la capacidad para conducirlos en cooperación o ruptura con otros actores internacionales (Pereyra Doval, 2013).

Coincidimos con Pedro Romero (2009) en que la construcción de las prácticas autonómicas supone dos elementos centrales. En primer lugar, la existencia de grupos de poder que han vivido un proceso de funcionalización progresiva, lo cual les permite identificarse a sí mismos como relativamente independientes respecto del centro de poder y, por lo tanto, tienen la capacidad de trazarse objetivos propios. En segundo lugar, la existencia de un discurso autonómico (como punto nodal que estos actores construyen) que ofrezca una articulación de significado entre las demandas internas de la sociedad y los contenidos de política exterior.

En contraposición, entendemos que la “dependencia” caracteriza aquellas políticas exteriores donde la élite gobernante encuentra en los intereses de los poderes externos la representación de sus propios intereses en detrimento de los intereses de la gran mayoría de la población e

implementa una estrategia de inserción internacional concentrada en los vínculos con las grandes potencias acorde a un modelo de desarrollo nacional extrovertido. Es decir, la relación de dependencia no es impuesta coercitivamente por la potencia dominante sino que es asumida por las élites locales a cambio de ventajas que esperan obtener con esta posición. Tiene lugar entonces la “lógica de la aquiescencia”, al asimilar la condición de subordinación de los poderes centrales para obtener ganancias simbólicas o materiales, lo cual “implica la aceptación del *statu quo* internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell & Tokatlián, 2013).

En base a los lineamientos principales de política exterior que desarrollaron los sucesivos gobiernos argentinos a partir de mediados del siglo XX, analíticamente podemos sintetizar sus contenidos en tres variables centrales que dan cuenta de la orientación¹ autonómica o dependientista de cada uno: el modelo de desarrollo nacional adoptado, el grado de alineamiento con los países desarrollados y el nivel de relacionamiento con los países en desarrollo.

Con el propósito de contribuir a la comprensión de la política exterior desplegada por el gobierno de la alianza Cambiemos en el período 2015-2019, el presente trabajo se focalizará en la tercera variable vinculada a los lazos con el Sur². Partimos del supuesto de que los vínculos con el Sur en las lógicas de inserción internacional autonómicas son proclives a ser más cooperativos que en las lógicas dependientistas, donde las relaciones horizontales tienden a ser más laxas y distantes. En este sentido, consideramos que durante la administración macrista, la cooperación Sur-Sur, entendida como la profundización de los vínculos políticos entre países en desarrollo que se proponen “(...) afrontar los problemas comunes a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional” (Lechini, 2009: 67) sufrió un proceso de retracción.

1. La “orientación” refiere a los principios y valores particulares sustentados por el gobierno tanto en el marco del régimen democrático como con las políticas específicas implementadas (Russell, 1990).

2. En este trabajo hemos seleccionado esta variable como principal en función de nuestro interés de observar las relaciones argentinas con Sur, sin por ello negar relevancia a las otras dos variables, las cuales también son tomadas en cuenta para el análisis de los casos seleccionados.

En función de lo expuesto, hemos seleccionado cuatro temas claves que consideramos representativos de los vínculos con el Sur. En primer lugar, nos ocupamos de las relaciones con la región; la bilateral con Brasil y la que discute las propuestas de integración y concertación con los vecinos. Con Brasil, exploramos la visión más liberal y securitizada que se apoya en lo estratégico-militar y el comercio. Esta visión –a diferencia de una política y de ampliación de los márgenes de maniobra- comenzó a establecerse con el *impeachment* a Dilma Rousseff y el ascenso de Michel Temer, pero se consolidará con el triunfo de Jair Bolsonaro. Para analizar los giros en el contenido de esta relación bilateral dividimos este primer apartado según las cuestiones políticas y económicas. Con respecto a la relación multilateral más próxima –que analiza procesos de integración y concertación con los países de la región-, observamos que se ha producido un desplazamiento de los procesos de integración –que suelen estar más institucionalizados- hacia procesos de concertación política que no implican obligatoriedad ni compromisos mayores a los meramente declarativos y discursivos. En este sentido, veremos los “nuevos” objetivos del MERCOSUR, el estado de situación de la UNASUR, y el surgimiento del Grupo de Lima.

Posteriormente abordaremos las políticas implementadas en torno a Malvinas, la cuestión colonial que ha atravesado la política exterior argentina desde su conformación como estado-nación y en torno a la cual podemos observar dos tipos de estrategias diplomáticas desde la aprobación de la Resolución 2065 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por una parte, la estrategia multilateral, donde la búsqueda de apoyo en los países del Sur fue un factor primordial, y que fue desplegada principalmente durante los períodos de orientación autonomista de la política exterior. Por otra parte, encontramos la estrategia bilateral, la cual prioriza relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) por sobre alianzas y espacios de apoyo Sur-Sur al reclamo de soberanía argentino. En el caso de la actual administración de Cambiemos, la estrategia bilateral se ha cristalizado en el tratamiento de la Cuestión Malvinas, en línea con la política de estrechamiento de vínculos con Estados Unidos y los países europeos.

Por último, avanzamos en el lugar que ha ocupado África en la política exterior de Cambiemos, en tanto esta región representa los vínculos Sur-Sur que son relegados en aquellos modelos de política exterior dependencistas que se concentran en las relaciones con los países desarrollados en detrimento de la diversificación de relaciones externas.

Finalmente, cabe señalar que si bien no avanzamos en el abordaje de la coyuntura regional y sistémica en el marco de la cual se desarrolló la política externa macrista, reconocemos la relevancia de factores tales como el giro a la derecha en la región, la presencia de poderes emergentes en América Latina, especialmente de la República Popular China, y la nueva etapa de neoproteccionismo estadounidense que incide en el orden global liberal constituido tras el fin de la Guerra Fría.

2. Brasil

Las relaciones entre Argentina y Brasil en este período empezaron con el pie izquierdo. Visiblemente contrariada por los problemas que la aquejaban en casa, Rousseff asistió desganada a la asunción de Macri. La sintonía política de ambos gobiernos durante la larga década del kirchnerismo y del Partido de los Trabajadores (PT) parecía llegar a su fin. Sin embargo, en principio, no puede decirse que esto –o el *impeachment* que destituyó a Rousseff con Macri ya asumido– generara un giro en la relación de ambos países. Los temas alrededor de los cuales se estructuró la relación no cambiaron, sino que fue el enfoque argentino el que cambió al alejarse de la estrategia autonomista de las administraciones anteriores. Esto puede observarse en algunas características que fueron más tibias al comienzo del gobierno macrista, y se fueron reafirmando con el correr de los acontecimientos, consolidándose con la asunción de Bolsonaro.

En primer lugar, Dilma ya había comenzado un reacomodamiento de las metas económicas y de política externa de Brasil por lo menos desde diciembre de 2014 (Pereyra Doval & Actis, 2016), por lo cual, Macri continua la sintonía planteando la permanencia de la alianza estratégica en términos más liberales -de hecho, Brasil fue el primer país de la región que Macri visitó antes de asumir como presidente, lo que enviaría una señal del lugar que el vecino ocuparía en la agenda argentina-. En segundo lugar, el *impeachment* fue manejado con prudencia y visto con distancia como un procedimiento constitucional normal, en lugar de como un golpe de estado institucional. Este hecho también puede ser visto en términos de continuidad con la política exterior de acercamiento ya que no cuestiona disputas de política interna (Pereyra Doval, 2017). En tercer lugar, y de acuerdo al pragmatismo comercial planteado tantas veces por el actual gobierno argentino, el estado de la agenda fue armonizándose con el correr del tiempo. Esto, en la medida en que la balanza comercial bilateral

se mantuvo deficitaria para la Argentina, evitó pugnas debido a la tibieza del gobierno argentino en el tratamiento de la agenda. También, se acordó en la liberalización comercial del MERCOSUR respecto de la intención de firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o bloques.

Considerando esto, parece conveniente dividir este apartado según las cuestiones políticas y económicas. Con respecto a la relación política, con el advenimiento de los gobiernos de Lula da Silva y Néstor Kirchner, se habló de un ciclo de compatibilidad ideológica. Esto se vio apuntalado por la sucesión de cumbres presidenciales y la firma de documentos, tales como el Consenso de Buenos Aires (2003), el Consenso de Río (2004) y el Acta de Copacabana (2004). Todo esto confirmó la profundización de la llamada alianza estratégica, que continuaría con los gobiernos de Dilma Rousseff y Cristina Fernández. Esta alianza formaba parte de una estrategia de autonomización, cuya táctica era la cooperación Sur-Sur. Como plantea Alejandro Simonoff, “La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autonómica en sentido puigiano” (Simonoff, 2016: 41).

La alianza bilateral continuará durante el gobierno macrista, sin embargo, cambiará la estrategia y, por tanto, la táctica. El *impeachment* a Rousseff fue acompañado en silencio y con prudencia, y la asunción de Temer tras la destitución, afianzará la relación a partir de compartir la agenda aperturista regional y los procesos de flexibilización al interior de cada uno de los estados (Pereyra Doval, 2018). El claro acercamiento de los gobiernos de ambos países a Estados Unidos generará un halo de dependencia de se mantuvo desde el comienzo del gobierno acentuándose en los últimos meses con la campaña y triunfo de Bolsonaro³. En este sentido, la relación bilateral aparece intermediada por Estados Unidos, en una especie de expiación de culpas por la apuesta pública de Macri y Temer y sus respectivos cancilleres –Susana Malcorra y José Serra– al triunfo de la candidata demócrata⁴.

3. Basta leer la plataforma electoral del actual presidente brasileño y el texto “Trump e o Occidente” escrito por el actual ministro de Relaciones Exteriores.

4. Cabe aclarar que lo que podríamos llamar una derechización de la política no es un fenómeno regional, sino mundial. Con Donald Trump encabezando la lista, en América sólo quedan once gobiernos liberales o de izquierda, contra doce de derecha; en Europa, la cantidad de gobiernos de izquierda es exactamente igual, mientras que los gobiernos conservadores doblan esa cifra. Escapa al objetivo de este capítulo analizar las causas de este desencanto general de lo político; en palabras de Clarisa Giaccaglia (2018), un desencanto frente al proceso globalizador que genera una postura de rechazo de aquellos que fueron los principales agentes del proceso de globalización. No obstante, quisiéramos remarcar que

Durante los tres años que Macri y Temer compartieron en el cargo, la relación estuvo signada por la crisis político-institucional y económica brasileña, y los no menores problemas argentinos. En general, el MERCOSUR y la situación venezolana fueron los temas excluyentes de la agenda bilateral. Con la asunción de Bolsonaro, los *issue areas* se ampliarían a temas de alta política. La reunión que llevaron a cabo los presidentes a mediados de enero de 2019 daría como resultado una agenda de trabajo conjunto importante que resaltaría la importancia de la visita de Macri como el primer mandatario extranjero a Brasil luego de la asunción de Bolsonaro, prueba de la prioridad que se atribuyen, recíprocamente, los dos países. Con relación a los temas de agenda bilateral, los presidentes acordaron que ambos gobiernos deben trabajar con el objetivo de cumplir metas concretas, a corto plazo, en las diferentes áreas con mayor potencial. Destacaron, de manera no exhaustiva pero con intención de prioridad, la seguridad interna y regional, el perfeccionamiento de los instrumentos bilaterales de cooperación jurídica y de combate al crimen transnacional y a la corrupción, el tratamiento eficiente y sistemático de las cuestiones comerciales y de inversiones, la convergencia regulatoria, la facilitación de comercio, la facilitación del tránsito de turistas, la cooperación consular, la cooperación tecnológica e industrial en las áreas de defensa, nuclear, espacial y de satélites, la infraestructura física, la conectividad, inclusive aérea, entre ambos países, la ciencia, tecnología e innovación, las energías renovables y no renovables, la integración energética, la cooperación entre las Fuerzas Armadas, inclusive en la preparación para misiones de paz de las Naciones Unidas, la salud, la educación, la enseñanza del idioma portugués y del español, entre otros. Asimismo, se celebró la firma de un nuevo tratado de Extradición bilateral (MRECIC, 2019). Las temáticas discutidas por los presidentes dan la pauta de la securitización de la agenda bilateral.

Por su parte, las relaciones comerciales son uno de los aspectos de mayor crecimiento en el lazo bilateral donde, a pesar de las desavenencias por las trabas impuestas por ambos estados, el avance ha sido notorio. De hecho, estas relaciones se han multiplicado desde la conformación del

-tras innumerables crisis económicas mundiales- la crisis financiera del 2008 es la primera, desde 1930, originada en Estados Unidos y exportada a Europa y Japón, y la primera que genera un cuestionamiento al sistema capitalista en un contexto en donde nos quedamos sin opciones viables. La oleada de gobiernos con tintes autoritarios, también muestra un cuestionamiento, o desencanto, al sistema democrático.

MERCOSUR y si bien existen discrepancias en torno a sectores como el automotriz, la línea de blanco, el azucarero, el alimenticio y el calzado, es indudable la interdependencia en materia de importaciones y exportaciones. En este sentido, la Argentina ha reclamado una balanza comercial deficitaria (el último superávit fue en 2003); con el agravante de la composición de las exportaciones, las cuales en su mayoría están dadas por *commodities* -esta tendencia general reconoce excepciones como la del sector automotriz. Esta predisposición a la desindustrialización que se viene dando desde la década del setenta en la Argentina, se agudizó con la crisis de 2001, momento en el cual capitales brasileños compraron muchas de las tradicionales plantas argentinas y otras empresas decidieron trasladarse directamente al país carioca. En este sentido, a pesar de la crisis económica brasileña que presentó la mayor recesión de su historia desde 2015 hasta el segundo trimestre de 2018, y la timidez de los empresarios a la hora de invertir, si se compara con Argentina, la competitividad brasileña sigue siendo superior (Segré, 2019).

La cuestión cambiaria también tuvo y tiene un peso cada vez más relevante en las relaciones bilaterales, puesto que ambos países recurrieron a dicha estrategia como una forma de hacer más competitivas sus mercancías con un consiguiente impacto en el comercio. Ambos países sostienen tipos de cambio flotantes, pero tal como señala Julio Sevares (2009) en el caso argentino se trata de un tipo de cambio competitivo, centrado en contribuir a la recuperación del crecimiento y la expansión de la industria, con el costo de una alta inflación. Brasil por su parte, consolidó un sistema de flotación libre, revalorizando el real y, por ende, fomentando el ingreso de capitales. Esto ha desnudado durante todo el período el déficit constante que se da entre ambos estados en la coordinación macroeconómica, más allá de los discursos presidenciales. Ahora bien, la devaluación que empezó a sufrir el real puso en alerta al gobierno argentino ya que de profundizarse dicha tendencia podría darse una merma considerable de lo que vende nuestro país en el exterior. La pérdida de competitividad bilateral y el bajo crecimiento tienen un fuerte impacto en la economía argentina ya que Brasil es el principal socio comercial.

3. Integración y Concertación Regional

En cuanto a la agenda de la integración y concertación regional, el futuro argentino está inexorablemente unido al brasileño. El liderazgo

que intentó proyectar Brasil el primer cuarto de siglo fue desinflándose conforme el gigante sudamericano entraba en crisis. En este sentido, el plan también era ampliar los márgenes de autonomía, sobre todo en las negociaciones políticas y estratégicas, dado que, en un nivel comercial y de inversiones, los espacios regionales fueron desplazados por la expansión de las grandes empresas brasileñas. Así, los gobiernos del PT impulsaron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y, en su seno, el Consejo Sudamericano de Defensa, lo que coadyuvó a no profundizar la institucionalidad del MERCOSUR. La baja institucionalidad de estas organizaciones puede considerarse una estrategia de Brasil para tener más márgenes de acción o de soberanía para poder aplicar políticas individuales sin incumplir con un nivel supranacional.

Sin embargo, con la implosión del mecanismo que involucraba a estas empresas tuteladas por el Estado brasileño y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) a partir de la *Operação Lava Jato* y que terminó con el *impeachment* a Rousseff y la consecuente crisis, se produce un retorno a la idea original del bloque subregional: la liberalización comercial y la apertura de mercados. El abandono de los postulados del “post-regionalismo” y la vuelta a los ejes del “liberalismo abierto”⁵ fue un proceso acompañado por el gobierno argentino. Ambos estados intentan flexibilizar el MERCOSUR a través de acuerdos de libre comercio con otros bloques –sobre todo la Alianza del Pacífico y la Unión Europea–.

En este sentido, ya desde sus discursos de campaña, Macri impulsó la idea de un MERCOSUR unido, pero con otras aristas y objetivos a los llevados a cabo por los gobiernos “populistas”. De este modo, observamos como en la última reunión bilateral, ambos mandatarios decidieron trabajar durante sus consecutivas presidencias *pro tempore*, en 2019, para rever la tarifa externa común, mejorar el acceso a mercados y avanzar en facilitación de comercio y convergencia regulatoria. En el plano externo, en tanto, acordaron impulsar las negociaciones más promisoras ya en curso y evaluar el inicio de nuevas negociaciones con otros socios.

Por otra parte, en este período, la cooperación regional estuvo claramente signada por la crisis venezolana. Al comienzo de esta crisis, los cuatro miembros del MERCOSUR consensuaron posiciones sobre dos cuestiones centrales. En primer lugar, acordaron que Venezuela no esta-

5. El regionalismo post-liberal privilegió la concertación política inter-gubernamental, el rol del Estado sobre el mercado, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo. Sobre las diferencias entre el regionalismo abierto y el post-neoliberal ver José Antonio Sanahuja (2016).

ba en condiciones de asumir la Presidencia *Pro Tempore* en julio de 2016 y, luego, decidieron –con la abstención de Uruguay- el establecimiento de una Presidencia Colegiada hasta diciembre del mismo año. En segundo lugar, los cuatro estados fundantes del MERCOSUR decidieron que Venezuela tenía un plazo perentorio –el 1 de diciembre 2016- para adecuarse a la normativa del bloque en su carácter de miembro pleno. Cumplido el plazo, Brasil anunció formalmente la suspensión de Venezuela. En este sentido, la situación de crisis múltiples por las que atraviesa Venezuela nos permite conjeturar que, en esa coyuntura, era inviable que dicho país cumpliera con lo requerido por el MERCOSUR, por lo que la “oportunidad” de adecuación, en realidad, fue una simple formalidad para no echar lisa y llanamente al país del bloque.

Asimismo, la crisis venezolana actuó como filtro para que de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieran “temporalmente” su permanencia en la UNASUR, en abril de 2018, diez años después de su creación. El sistemático veto de Bolivia y Venezuela a alguna de las decisiones –incluyendo a los candidatos para asumir la Secretaría General- le restaron operabilidad al bloque, lo que sirvió de argumento para el retiro gran parte de los miembros. La enorme tarea llevada a cabo por la UNASUR durante estos últimos años en el manejo de las crisis democráticas de la región -Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012) y Venezuela (2014-2015)⁶- fue socavada por el giro ideológico de la mayoría de los gobiernos sudamericanos.

Esta desintegración regional, sin embargo, no generó un colapso del multilateralismo, sino que metamorfoseó la concertación de la región. El réquiem para UNASUR y su fracaso en generar una mayor institucionalización, dio paso a mecanismos de concertación más informales. Así, en agosto de 2017, se conformó el Grupo de Lima⁷, creado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, con la posterior incorporación de Guyana y Santa Lucía, para buscar una salida pacífica a la crisis venezolana. En esa instancia, Argentina firma la Declaración de Lima, que explora formas de contribuir a la restauración de la democracia en Venezuela a través de una salida pacífica y negociada. En las sucesivas reuniones, ra-

6. Para más información ver Martínez & De Lyra (2018).

7. La región tiene antecedentes en este tipo de grupos de concertación para la resolución pacífica de crisis y conflictos. La década del ochenta nos encontró unidos en torno al Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora, y el Consenso de Cartagena.

tifican su pleno respaldo y reconocimiento a la Asamblea Nacional, como órgano constitucional democráticamente electo en Venezuela. En consecuencia, no reconocen la legitimidad del periodo presidencial de Nicolás Maduro, a partir del 10 de enero de 2019; y, al mismo tiempo, reconocen a Juan Guaidó como presidente interino legítimo.

4. Malvinas

A partir establecimiento de la “Cuestión Malvinas”⁸ con la Resolución 2065/XX de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la reivindicación de la soberanía sobre las Malvinas se convirtió en un reclamo constante de los sucesivos gobiernos que adoptó diferentes contenidos en función de la orientación de la política exterior y el contexto internacional. Si consideramos las estrategias desarrolladas por los gobiernos democráticos, observamos que aquellos que tuvieron vocación autonomista impulsaron la defensa de la soberanía sobre Malvinas a partir de la intensificación de las acciones en organismos multilaterales procurando apoyos de los países del Sur y, luego de la guerra de 1982, instando al RU a retomar el diálogo⁹, manteniendo siempre una retórica marcadamente nacionalista¹⁰. Por el contrario, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), que tuvo una orientación liberal, implementó líneas de acción principalmente basadas en el bilateralismo y en la búsqueda de acercamiento a los isleños.

En dicho movimiento pendular hacia Malvinas desde el retorno de la democracia, consideramos que las políticas de Cambiemos se enmarcan en la tendencia liberal que privilegia estrechar el vínculo con el RU con el fin último de obtener “beneficios” en materia de inversiones y comercio. En este sentido, si bien el gobierno de Macri mantuvo vigente el reclamo soberano a nivel discursivo, procuró establecer buenas relaciones con

8. Entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

9. La guerra significó la interrupción del diálogo bilateral. A partir de entonces, el RU se niega a retomar las negociaciones y pondera el principio de libre determinación de los isleños.

10. Particularmente señalamos los gobiernos de Arturo Illia (1963-1966), Raúl Alfonsín (1983-1989), Kirchner (2003-2007) y Fernández (2007-2015). El tercer gobierno de Juan D. Perón (1973-1974) si bien enfatizó las tendencias autonomistas implementando lo que Puig (1984) denominó “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo” en lo que respecta a Malvinas no promovió una estrategia de búsqueda de apoyos internacionales del Sur en tanto se desarrollaban conversaciones bilaterales secretas con el RU.

los ingleses bajo la fórmula del “paraguas de soberanía”¹¹ y retomó ideas centrales de la “estrategia de seducción” menemista, que implicaba establecer contactos con los isleños y demostrar el compromiso argentino de respetar la forma de vida e intereses de los mismos.

Este nuevo giro en la política hacia la Cuestión Malvinas se cristalizó durante el primer año de gestión macrista en el llamado “Acuerdo Foradori-Duncan”. Dicho documento surgió como el comunicado conjunto del encuentro que en septiembre de 2016 mantuvieron el vicanciller Carlos Foradori y el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Alan Duncan, en Buenos Aires¹². De manera muy sintética, el texto sentó la postura macrista sobre las tres cuestiones centrales de la Cuestión Malvinas en el siglo XXI: recursos naturales, vuelos entre las islas y el continente e identificación de soldados argentinos caídos durante el conflicto bélico.

El comunicado expresa que las partes acordaron “... adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (MRECIC, 2013). Esto implica dar respuesta al anhelo británico de que se supriman las medidas legislativas, administrativas y judiciales implementadas durante el período kirchnerista en pos de la protección de los recursos naturales de las islas y sus aguas adyacentes ante las medidas unilaterales inglesas en materia de exploración y explotación¹³.

Cabe señalar que en esta misma línea se reformuló la declaración anual del G77+China en 2017, cuando la delegación argentina planteó un párrafo “suavizado” sobre Malvinas. En este foro, en 2014 se había reconocido que la disputa de soberanía perjudica económicamente a Argentina, que las actividades no autorizadas de exploración y explotación de recursos naturales son seriamente perjudiciales a los derechos soberanos argentinos y que el país tiene el derecho a adoptar acciones legales ante

11. La fórmula del paraguas, diseñada durante el gobierno de Alfonsín, implica la predisposición de las partes a discutir todos los temas excluyendo el tema de la soberanía y fue plasmada en el Primer Acuerdo de Madrid en 1989 con el gobierno de Menem.

12. El gobierno argentino subraya la calidad de “declaración conjunta” y no de acuerdo internacional en tanto las declaraciones no deben ser enviadas al Congreso de la Nación para su aprobación.

13. Entre otras cuestiones, la legislación vigente penaliza a las empresas (pesqueras o petroleras) que actúen en territorio argentino sin permiso (ver Gutiérrez Bróndolo, 2013).

dichas actividades no autorizadas. Sin embargo, luego de replicarse esta fórmula en las declaraciones de 2015 y 2016, el texto de 2017 presentó lo que a nuestro entender es un retroceso, ya que hace un llamamiento a ambas partes a abstenerse de tomar decisiones que puedan afectar el “crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las islas” y de llevar a cabo acciones unilaterales en el área en disputa.

El segundo punto de relevancia en el comunicado conjunto es el establecimiento de escalas adicionales de conexiones aéreas en territorio continental argentino. Así, en noviembre de 2018 se anunció que la línea aérea Latam unirá con un segundo vuelo comercial las Malvinas con Córdoba¹⁴. Este anuncio implica no sólo satisfacer un reclamo inglés sin obtener resultados visibles a cambio, sino que también implica ceder ante los pedidos de que no sea la aerolínea de bandera argentina la que realice la escala y que tampoco sea Buenos Aires, tal como querían los isleños (Aguilera, 2018). Es en este punto donde se vislumbra la intención de contribuir a un acercamiento a los isleños ya que, junto con el planteo del “desarrollo de las islas”, puede leerse la intención del gobierno argentino de construir puentes en aquellos temas de relevancia para los habitantes actuales de las islas¹⁵.

Por último, encontramos la identificación de soldados NN enterrados en el cementerio de Darwin, que si bien es expuesto como un logro del gobierno actual que indica la nueva etapa en la relación con los ingleses, es una política que se remonta al gobierno de Fernández¹⁶. En diciembre de 2016 Argentina y el RU firmaron un Plan de Proyecto Humanitario para continuar con esta línea de trabajo que ya ha brindado la identidad más de cien soldados.

Es decir, el Acuerdo Foradori-Duncan funcionó como una hoja de ruta para las acciones argentinas, las cuales tuvieron como claro objetivo

14. Desde 1999 hay un vuelo de Latam que hace una vez por semana escala en Río Gallegos.

15. Otro hecho en esta línea es el silencio de la Cancillería argentina ante la realización en 2018 del concurso para estudiantes universitarios “*Why would I like to meet my neighbours in the Falkland Islands?*” que, además de ser organizado por el gobierno británico y el ilegítimo e ilegal “gobierno de las Falklands Islands” (que el Estado argentino no reconoce), contiene el concepto de “vecinos” a los habitantes del territorio sobre el cual Argentina reclama la soberanía. Este certamen se había ya realizado en años previos en Uruguay, Chile y Brasil, pero no en Argentina.

16. En 2013 Argentina firmó el acuerdo con la Cruz Roja Internacional para el reconocimiento de los cuerpos que yacen en el cementerio de Darwin bajo la leyenda “Soldado argentino sólo conocido por Dios”.

bajar el tono confrontativo adoptado por las administraciones previas inmediatas -tanto en lo que refirió al reclamo en foros internacionales por el control de los recursos naturales como por la militarización del Atlántico Sur- y “mejorar la cooperación”, título bajo el cual se extendieron desde acuerdos científicos - como el renombrado y criticado memorándum de entendimiento entre el *British Antarctic Survey* y el Instituto Antártico Argentino para realizar actividades de investigación conjunta en la Antártida¹⁷- hasta la cooperación británica en la búsqueda del ARA San Juan.

Sin embargo, la postura complaciente hacia el RU no ha mostrado tener resultados tangibles para los intereses argentinos en ningún área hasta el momento. Por el contrario, pareciera que se descuidaron los intereses económicos, medio ambientales y de defensa argentinos en el Atlántico Sur a cambio de una “mejor” relación con el gobierno británico. Después de todo, tal como subrayó la entonces canciller Malcorra en una entrevista para el *Financial Times*: “*The Falkland Islands are no longer the dominant issue in Argentina’s relationship with the UK and should not divert attention from more significant bilateral priorities such as trade and investment*” (Wheatley, 2016).

5. África

Desde la campaña electoral Mauricio Macri dejó muy en claro que la nueva política exterior estaría orientada a revertir el aislamiento que sufría Argentina, fortaleciendo los vínculos con los actores del mundo desarrollado y de las finanzas internacionales. En este contexto ya se avizoraba el relegamiento que sufrirían las relaciones Sur-Sur y en particular África, una región que históricamente estuvo en la periferia de la agenda aunque con “impulsos” de acercamiento¹⁸.

En efecto, transcurridos más de tres años de gobierno es posible observar que, luego de una década de acercamientos sostenidos con los gobiernos previos bajo las dinámicas de la Cooperación Sur-Sur (Lechini y Morasso, 2018), los vínculos políticos tuvieron una menor densidad. Los dos foros que habían sido creados en el marco del auge de Sur-Sur bajo la promoción de Brasil y con un fuerte acompañamiento de Venezuela, las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA) y América del Sur-Áfri-

17. Firmado en 2018 durante la 41° Reunión Consultiva del Tratado Antártico realizada en Buenos Aires.

18. Para un análisis detallado de los vínculos argentino-africanos ver Gladis Lechini (2011).

ca (ASA), comenzaron a desvanecerse en tanto se fortaleció el discurso liberal argentino que relegó los foros multilaterales entre países en desarrollo como espacios para promover los intereses de los estados del Sur.

Sin embargo, es importante destacar que el presidente Macri visitó África y que arribaron a Buenos Aires cancilleres y presidentes africanos en el marco de las actividades del G20. En efecto, por detentar Argentina la presidencia *pro t mpore* del G20, el presidente Macri fue invitado a la Cumbre de Mandatarios del BRICS, realizada en julio de 2018 en Sudáfrica. All , mantuvo un encuentro bilateral con su par Cibyl Ramaphosa y brindó ante los representantes del BRICS Plus un discurso a favor del multilateralismo y la apertura comercial mundial abogando por la necesidad de que se considere la mirada del Sur Global en los espacios de gobernanza global. Este mismo enfoque de miradas desde el Sur fue el que el sherpa argentino, Pedro Villagra Delgado propuso a los países de la Unión Africana (UA) durante sus visitas a Sudáfrica y Etiopía a comienzos de 2018. También cabe señalar que el presidente sudafricano y el ruand s, Paul Kagame¹⁹, asistieron a la última reunión de mandatarios del G20.

Más allá de la agenda del G20, una mención merecen las giras de la ministra Malcorra, quien en 2016 asistió a la Cumbre de la UA y a la 14  reunión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y visit  Egipto y Angola en el contexto de su postulación como Secretaría de Naciones Unidas²⁰.

Por otra parte, en lo que refiere a los vínculos bilaterales, es importante subrayar que el gobierno de Cambiemos priorizó los lazos con aquellos países africanos que brindan posibilidades comerciales, en especial con los estados nordasharianos, lo cual se expres  en las visitas de la ministra Malcorra a Argelia y de la vicepresidenta Gabriela Michetti a Marruecos y Egipto en 2017 y del canciller Jorge Faurie por Túnez y Marruecos en 2018. En todos los casos, el discurso oficial puso el foco en el objetivo de abrir mercados, particularmente aquellos vinculados a la producción agrícola. En consonancia, desde el gobierno se ha subrayado la apertura de mercados africanos para productos primarios argentinos antes que la coordinación o concertación de políticas y la generación de proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo.

Esta vinculación selectiva con los países del Magreb tiene su correlato

19. El presidente de Ruanda asistió en calidad de presidente *pro t mpore* de la UA.

20. Como Secretario General de ONU resultó electo el portugués António Guterres.

en los números del sector externo argentino, ya que son los principales destinos africanos y lideran históricas balanzas superavitarias muy importantes²¹. En este sentido podemos tomar como ejemplo el año 2018, en el cual si bien las exportaciones hacia África representan menos del 10% de las ventas externas argentinas con aproximadamente 4.100 millones de dólares, el superávit fue de aproximadamente 3.200 millones de dólares, o sea, el equivalente al déficit que se mantiene con Estados Unidos (INDEC, 2019).

De esta manera, el gobierno macrista plasmó en África su “inserción inteligente” y “desideologizada” que privilegia líneas de acción en “clave económica” (Míguez, 2017) que, según el canciller Faurie, tienden a convertir a Argentina en el “supermercado del mundo”, profundizando “la labor de la inteligencia comercial, de manera de orientar recursos a la facilitación de negocios concretos y a la búsqueda de oportunidades reales” (MRECIC, 2017). Como consecuencia, en la agenda argentina se mantuvo entre las prioridades la temática agro-industrial, lo cual se reflejó tanto en el acompañamiento y participación en ferias comerciales como en proyectos de cooperación técnica, bajo el precepto de que el exitoso caso argentino de producción agrícola puede ser exportado a los países africanos.

Sin embargo, si miramos de cerca este vínculo comercialista con África, podemos notar que, por una parte, se mantuvieron estables los flujos de comercios. Por otra parte, observamos que, en relación a los años previos, tampoco se diversificó la canasta de bienes exportados para incorporar artículos con mayor valor agregado o que se hayan sumado nuevos destinos de exportación.

6. Consideraciones finales

A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo podemos concluir que la orientación dependientista que asumió la política exterior durante la gestión de Mauricio Macri supuso una contracción de la cooperación Sur-Sur. Teniendo en cuenta que este tipo de estrategias son escogidas por aquellos gobiernos de lógicas de inserción internacional más autonomistas, nos detuvimos en cuatro casos, representativos del nivel de relacionamiento con los países en desarrollo. En base a esto, pudimos construir un panorama más claro de algunos ejes en los cuales no necesariamente

21. Históricamente los principales destinos son Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica, donde se exportaron en 2018 aproximadamente 1.500 millones, 990 mil, 330 mil y 500 mil dólares respectivamente (INDEC, 2019).

la cooperación se contrajo, pero que sí cambiaron los niveles y los contenidos de la relación, lo que nos permite decir que la lógica autonomista ha dado paso a la lógica de la aquiescencia presente en los gobiernos de orientación dependentista.

Puntualmente, con respecto a los vínculos con Brasil -considerado como el principal aliado estratégico desde hace décadas-, no puede sostenerse que la relación bilateral se haya contraído. Sin embargo, es insoslayable la existencia de un giro en el contenido y el tenor de la relación. La cooperación política durante la larga década de los gobiernos del Frente Para la Victoria y el PT, que suponía aumentar los márgenes de maniobra con el objetivo de una inserción internacional más autónoma, sobre todo en negociaciones conjuntas, dio paso a reuniones declarativas para acordar sólo en lo bilateral. En este contexto, las cuestiones estratégicas y comerciales pasaron a ser las más relevantes entre ambos países.

En relación a los vínculos con la región, hemos observado que el regionalismo pos-liberal, que pone el acento en la cooperación Sur-Sur, fue relegado a la vez que la tomó fuerza nuevamente la narrativa del regionalismo abierto que enfatiza la importancia del mercado ante el estatismo y promueve los valores de la gobernanza global occidental. En este marco se explica la suspensión de la participación argentina en la UNASUR y la conformación de nuevos esquemas de diálogo, en particular del Grupo de Lima, que es representativo de una política exterior menos comprometida que apuesta por el alineamiento con los intereses estadounidenses. La “lógica de la aquiescencia” se manifiesta entonces claramente, dando cuenta del abandono de los esquemas de integración profunda en pos de mecanismos regionales acordes con los intereses norteamericanos en la región.

Por otra parte, cuando consideramos el abordaje macrista de la Cuestión Malvinas, notamos que ha sido clara la postura de acercamiento al RU en detrimento de las estrategias multilaterales que promueven la proximidad a los países en desarrollo para obtener apoyos al reclamo de soberanía argentino. Asimismo, ha sido notable la suavización de los reclamos argentinos en torno a los actos violatorios por parte del RU, principalmente en materia de explotación de los recursos naturales, así como también la incorporación en las referencias oficiales a la importancia del “desarrollo” de las islas.

Por último, consideramos que se ha socavado el acercamiento previo a África en la agenda externa argentina. En este sentido, la cooperación Sur-Sur ha sido históricamente uno de los pilares en la construcción de alternativas autonómicas. Sin embargo, en un marco de profundización

de un discurso basado en la racionalidad económica, se ha dado paso una lógica dependentista.

7. Referencias bibliográficas

- GIACCAGLIA, C. (2018), “¿Muros o puentes?: las potencias tradicionales y emergentes en un mundo convulsionado”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 132.
- GUTIÉRREZ BRÓNDOLO, I. (2013), *Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011*, Buenos Aires: Teseo-UAI.
- LECHINI, G. (2009), “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, N° 11.
- LECHINI, G. (2011), *Argentina and South Africa facing the challenges of the XXI Century: Brazil as the mirror image*, Rosario, UNR Editora.
- LECHINI, G. y MORASSO, C. (2018), “Dos décadas, dos estrategias. La política exterior argentina hacia África Subsahariana durante los gobiernos de Menem y de Néstor y Cristina Kirchner”, en KabundaBadi, Mbuyi y Ross Cesar (ed.) *Tránsitos materiales e inmateriales entre África y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile y Universidad de Lumumbashi.
- LECHINI, V. KLAGSBRUNN & W. GONÇALVES (2009), *Argentina e Brasil, vencendo os preconceitos. As varias aristas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro, Ed. Revan.
- MARTINEZ, E. & DE LYRA, M. (2018), “The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015)”, em *Carta Internacional*, Vol. 13, N° 1.
- MIGUEZ, C. (2017), “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”, en *Estado y Políticas Públicas*, N° 8.
- MORASSO, C. (2016), “La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, N° 123.
- MORASSO, C. (2018), “Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista”, en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 6.
- PEREYRA DOVAL, G. (2013), “La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño”, en *Temas y Debates*, enero-junio, N° 17.
- PEREYRA DOVAL, G. (2017), “Crisis política en Brasil y repercusión en Argentina y la región”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico

Autónomo de México, junio.

- PEREYRA DOVAL, G. (2018), “Política Exterior Brasileña, ¿continuidad o quiebre pos impeachment?”, en Dominguez Avila, Carlos Federico & de Oliveira Xavier, Lidia (org.), *Política, Cultura e Sociedade na América Latina. Estudos Interdisciplinares e Comparativos*, v. 5, Curitiba, Editora CRV.
- ROMERO, P. (2009), “Hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía”, en G. RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2013), “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, en *Revista Cidob d' Afers Internacionals*, N° 104.
- SANAHUJA, J. (2016), “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio*, CRIES, Vol. 21, N° 44.
- SEVARES, J. (2009), “Argentina y Brasil: diferente macroeconomía, pero la misma vulnerabilidad”, en *Nueva Sociedad*, N° 219.
- SIMONOFF, A. (2016), “Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri”, en *Conjuntura Austral*, Vol.7, N° 37.

8. Prensa

- AGUILERA, E. (2018), “Nuevo vuelo comercial a Malvinas partirá desde Córdoba”, en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 21 de noviembre. Disponible en: [https://www.ambito.com/nuevo-vuelo-comercial-malvinas-partira-cordoba-n4040160\[10/02/2019\]](https://www.ambito.com/nuevo-vuelo-comercial-malvinas-partira-cordoba-n4040160[10/02/2019])
- SEGRÉ, G. (2019), “Brasil y Argentina: mientras uno atrae inversiones, el otro expulsa sus industrias”, en *Infobae*, Buenos Aires, 25 de febrero. Disponible en: [https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2019/02/25/brasil-y-argentina-mientras-uno-atrae-inversiones-el-otro-expulsa-sus-industrias/\[02/03/2019\]](https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2019/02/25/brasil-y-argentina-mientras-uno-atrae-inversiones-el-otro-expulsa-sus-industrias/[02/03/2019])
- WHEATLEY, J. (2016), “Argentina says Falklands no longer main issue in UK relationship”, in *Financial Times*, London, 17 de mayo. Disponible en: [https://www.ft.com/content/37bcf3a8-190a-11e6-b197-a4af-20d5575e\[09/02/2019\]](https://www.ft.com/content/37bcf3a8-190a-11e6-b197-a4af-20d5575e[09/02/2019])

9. Documentos

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC (2019), *Indec Informa*. Enero 2019, Año 24, N° 1. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_01_19.pdf\[12/02/2019\]](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_01_19.pdf[12/02/2019])

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2016), Información para la prensa N° 304/16, 13 de septiembre, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>[10/02/2019]
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina - MRECIC (2017), Información para la Prensa N° 576/17, 12 de diciembre, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/omc-faurie-aspiramos-ser-el-supermercado-del-mundo-0> [19/06/2018]
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina – MRECIC (2019), Información para la Prensa N° 013/19, 16 de enero, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-brasil-declaracion-conjunta-sobre-la-reunion-bilateral-de-los>[04/03/2019]

Morasso, Carla y Pereyra Doval, Gisela (2019). “El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 373-392.