

## Política Exterior Argentina: el renovado desafío de la autonomía

---

*María del Pilar Bueno<sup>1</sup>*

**Resumen:** Este trabajo se concentra en la Política Exterior Argentina en tiempos recientes, es decir, durante los gobiernos de Cristina Fernández, desde la perspectiva de la teoría de la autonomía propuesta por Juan Carlos Puig y los aportes de Helio Jaguaribe para América Latina en general y para sus países específicamente, Argentina y Brasil respectivamente.

A partir de un recorrido por los principales conceptos de la mencionada teoría, se analizan algunos de los temas que aparecen en forma más distintiva en la agenda externa 2007-2014, a partir del seguimiento de noticias de periódicos de tirada masiva a nivel nacional que realiza el Observatorio de Política Exterior Argentina en forma semanal. Estos son: Relaciones Económicas Internacionales, cuestión Malvinas, causa Amia y la política de derechos humanos.

**Palabras claves:** Política exterior – Autonomía - Agenda

### Argentina's Foreign Policy: the renewed challenge of autonomy

**Abstract:** This paper focuses on the foreign policy of Argentina in recent times, that is, during the government of Cristina Fernandez, from the perspective of the theory of autonomy proposed by Juan Carlos Puig and contributions of Helio Jaguaribe for Latin America in general and for their specific countries, Argentina and Brazil respectively. Taking into account the main concepts of that theory, we analyse some of the topics that appear in more distinctive shape on the external agenda 2007-2014, by tracking news of mass circulation newspapers nationwide. This tracking process is performed by the Argentinean Observatory of Foreign Policy. The topics included are: International Economic Relations, Malvinas, Amia and human rights policy.

**Key words:** Foreign policy – Autonomy - Agenda

Artigo recebido em 01/04/2016 e aprovado em 07/04/16.

### Introducción: La actualidad de la teoría de la autonomía

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Tanto Helio Jaguaribe como Juan Carlos Puig son tributarios de una búsqueda de generar recetas autonomizantes para los países latinoamericanos, especialmente Brasil y Argentina, en el contexto de la Guerra Fría. Ambos autores realizaron un diagnóstico acerca de la relación centro-periferia, debate deudor de la tradición cepalina desde mediados del siglo XX, a pesar de que ambos, y especialmente Puig, contiendan con las teorías del desarrollo y de la dependencia<sup>II</sup>. Sin embargo y a pesar de reconocer la existencia de un centro y una periferia en el plano internacional, asumen que se trata de una condición pasible de transformación a través de las teorías de la autonomía y la viabilidad.

Uno de los primeros pasos mencionados por Puig es reconocer la propia situación de dependencia. Lo que media entonces entre el centro y la periferia es el desarrollo, entendido por Jaguaribe (1972: 175) como el “desarrollo total de una sociedad nacional (es decir, como la suma funcional de los desarrollos cultural, social, político y económico). Sin embargo, surgen de esta definición interrogantes relativos a ¿qué significa desarrollo? y ¿quién es idóneo para señalar lo que es necesario para una sociedad en un determinado momento? En este debate, el concepto de modelo o estrategia de desarrollo puede resultar de gran ayuda. Devlin y Moguillansky (2009:100) afirman que “sea en forma explícita o tácita, los gobiernos normalmente cuentan con una estrategia de desarrollo. Una estrategia es un lineamiento de acción o, simplemente, un plan para lograr determinados objetivos. Sin embargo, las estrategias de desarrollo pueden tener características muy diferentes. Para simplificar, es posible postular que la principal línea divisora en relación con el carácter de las estrategias de desarrollo es el grado de intervención pública orientada a lograr las metas establecidas, así como la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva, más allá del ritmo natural del mercado”.

En tal sentido, el debate Estado-mercado ha sido una constante, al menos, desde Adam Smith hasta nuestros días. Si bien la predominancia del capitalismo liberal con centro en Occidente y especialmente Estados Unidos, pareció saldar la disputa a favor del mercado; los acontecimientos recientes renuevan la disputa. Nos referimos a las acciones políticas frente a la crisis económica desatada en 2008 y con epicentro en Estados Unidos, así como al ascenso de nuevas potencias, dignas aspirantes a transformar algunas reglas de juego del Sistema Internacional.

Ahora bien, a quien le compete la definición de las estrategias de desarrollo es algo que Puig y Jaguaribe comprendieron como una atribución de las elites políticas. Sin embargo, Jaguaribe (1979) reconoció que con la creciente internacionalización de la economía capitalista y sus estilos de consumo y la correspondiente interdependencia económica de los países se tornaban más altos los costos de la autonomía técnico empresarial. Además, que las empresas transnacionales detentaban el control internacional de los factores y el mercado. Teniendo en cuenta esto, reconocemos que algunos de los cambios que los autores comenzaron a experimentar en términos de la creciente incidencia de actores previamente excluidos o subsumidos bajo la visión del Estado como actor racional unificado, se han cimentado.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Es así que al referirnos a los cambios en el Sistema Internacional, hacemos referencia a dos procesos que se dan al mismo tiempo, por un lado la emergencia de actores no tradicionales –no estatales y subnacionales- y por otro, el ascenso de potencias emergentes, medias o regionales, dependiendo del enfoque y a los Estados a los cuales se hace referencia (Bueno, 2013a, 2013b).

Tanto Puig como Jaguaribe, partieron de una explicación propia del Sistema Internacional para poder establecer sus propuestas autonómicas. En tal sentido, Puig criticó la mirada de las teorías de las RRII -en boga- en sus explicaciones del mundo, especialmente luego de la II Guerra Mundial. Es así que planteó la existencia de tres lineamientos básicos de un “espejismo internacional”: la concepción atomista de la comunidad internacional; la concepción del poder basado en la fuerza material y el predominio absoluto de las superpotencias<sup>III</sup>. A la primera afirmó: “la materia prima de las RRII está dada por las relaciones entre Estados que son independientes porque no existe por encima de ellos un gobierno que los discipline: a lo sumo acuerdan ciertas reglas de juego para regular su competencia” (Puig, 1984:33). Refiere a la condición del Sistema Internacional como comunidad de Estados soberanos. A la segunda adujo: “las RRII son relaciones de poder, lo cual significa que los Estados más poderosos se imponen sobre los más débiles y que las reglas surgidas en forma espontánea o impuesta reflejan tales relaciones de poder”. Así la comunidad internacional deja de ser un espacio de Estados soberanos no jerarquizados para ser otro en el que el poder y los atributos materiales posibilitan el avasallamiento de los débiles. A la tercera expresa: si la comunidad internacional es un sistema de interrelaciones entre Estados cuya gravitación varía según su poder material, especialmente el militar e industrial, las superpotencias gozan de ese predominio y el resto está sujeto a un “periferismo”. Esta imagen del sistema internacional se encuentra ideologizada e intenta sostener las características estructurales y funcionales del siglo XIX. A eso se refiere Puig con “desideologizar las RRII”. Esto implica quitarse los marcos teóricos que devienen de otras realidades y abrazar una forma propia y latinoamericana de explicar nuestras circunstancias.

La teoría globalista que propone Puig se basa en comprender al régimen internacional como un orden de conductas de reparto donde coexisten repartidores y beneficiarios de potencia/impotencia, esos repartos son justamente las conductas que tienen por objetivo atribuir potencia o impotencia. Desde esta perspectiva, pudo definir la existencia de repartidores supremos, repartidores intermedios y beneficiarios. Asimismo, definió un orden de reparto con criterios supremos de reparto<sup>IV</sup>. Esta lógica le permitió delimitar su modelo autonomizante ligado a la autonomía intra-bloque. Países de la periferia como Argentina, tenían la posibilidad de lograr prácticas autonomizantes al interior del bloque occidental. De hecho, y acorde a lo establecido por Puig, la visión de Jaguaribe (1979) acerca del Sistema Internacional de la segunda posguerra está dado por un sistema inter-imperial constituido por dos imperios: el americano y el soviético. La autonomía periférica, en la visión del autor, sólo era posible al interior del imperio americano, y dadas ciertas condiciones, dentro de las

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

cuales se encuentra la relación con la potencia. En ambos autores, se parte de reconocer la condición de periferia en relación a un centro que es Occidente para uno y América para el otro, lo cual no guarda relación con el concepto de “dependencia consentida”, combatida por Puig.

El Sistema Internacional que ambos autores diagnosticaron se asemeja al actual en relación a la existencia de repartidores y recipiendarios. De hecho, la existencia del bloque Occidental constituye un eje de continuidad, aunque el poder ha experimentado una gran difusión hacia China y las denominadas potencias emergentes o medias. Esto implica que la identificación de los supremos repartidores es más compleja que la del mundo bipolar. En tal sentido, la construcción del G20 en el marco de la crisis económica internacional implicó un cierto reconocimiento por parte de Estados Unidos acerca de su incapacidad para operar como potencia solitaria (Huntington, 1999). Esta nueva gobernanza económica difusa con reconocimiento de 20 participantes regionales incorpora a Estados tan disímiles como Argentina, Sudáfrica y Arabia Saudita –menores economías del grupo en términos de PIB- y Estados Unidos, China y la Unión Europea mayores economías del sistema<sup>IV</sup>. No obstante, es BRICS que concentra el mayor potencial de ascenso por sobre los otros países que conforman el G20<sup>VI</sup>.

Calificar a las potencias emergentes como repartidores intermedios significaría afirmar que reproducen las prácticas y repartos de potencia e impotencia de los supremos repartidores y esto aún está por probarse. Mientras algunos sostienen que estos nuevos liderazgos transcriben las viejas prácticas hegemónicas, otras voces asumen lo contrario<sup>VII</sup>.

En el pensamiento acerca de cómo configurar un modelo de desarrollo y de inserción que tenga raíz autonómica comenzamos por preguntarnos qué es la autonomía y luego definimos lo que es y lo que no es un modelo de inserción autonómica, pensando en la Argentina.

Para Puig la autonomía es la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real<sup>VIII</sup>. La autonomía tiene, en el pensamiento del autor, tanto una dinámica política como económica<sup>IX</sup>. Es así que un país de la periferia puede optar por dos tipos de dependencia (para-colonial y nacional) y dos tipos de autonomía (heterodoxa y secesionista). Esto significa que el país periférico puede generar autonomía al interior del bloque del cual forma parte. La autonomía es económica por cuanto dice el autor que el Estado requiere controlar ciertas herramientas económicas para el desarrollo autonómico: comercio exterior, inversión extranjera, crédito y cambios<sup>X</sup>. No obstante, la autonomía implica una dinámica política, puesto que el modelo de inserción es visto a través de esta óptica. Tanto los modelos y tendencias profundas que considera dependentistas –el lazo especial con Gran Bretaña o con Estados Unidos o la política recesiva en materia territorial, entre otras- como los que considera autonómicos –tercera posición; la revalorización de los recursos naturales; la integración latinoamericana, entre otras-

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

responden a estrategias de orden político (Bueno, 2014). Asimismo, las prácticas autonomistas son improbables sin un compromiso de la elite, tal como afirman Bologna (2008) y Miranda (2003).

Al igual que Puig, Jaguaribe también comprendió la autonomía como parte del sistema americano que llama imperial. De este modo, comprende 4 niveles o gradaciones en dicho sistema según la capacidad de autodeterminación del país periférico: primacía general; primacía regional; autonomía y dependencia. La mayoría de los Estados son dependientes y la autonomía conlleva niveles en sí misma. Para llegar a una autonomía general se debía pasar por una autonomía sectorial (en áreas o temas) o regional. Brasil era una aspirante en este sentido. Jaguaribe, al igual que Puig, no ve a la autonomía como una cualidad estable o un estadio de llegada. Un ejemplo en tal sentido, representan los casos de España y Portugal, cuya actualidad tras los efectos de la crisis financiera internacional son certeros. Si bien allá por el siglo XV y XVI eran potencias ultramarinas, en la actualidad representan países rezagados dentro del bloque europeo y principales aspirantes a paquetes de apoyo económico.

Para Jaguaribe (1979) la autonomía tiene elementos estáticos y estructurales: la viabilidad nacional y la permisividad internacional; y elementos dinámicos y funcionales: lo que llama autonomía técnico-empresarial y las relaciones intra-imperiales universales. En consecuencia, la autonomía periférica en Jaguaribe supone: la disposición de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, así como la capacidad de intercambio internacional según las capacidades tecnológicas disponibles en la época; las condiciones de un país para neutralizar exitosamente amenazas externas; y la existencia de una de las dos condiciones funcionales. En el primer caso alude a las elites y su capacidad de construir un desarrollo autónomo, pero las circunstancias del sistema internacional globalizado dificultan el esfuerzo nacional de autonomización técnica y empresarial. En el segundo, a las identificaciones étnico-culturales con el centro, que en este caso es Estados Unidos.

Es notable la relevancia que asigna Jaguaribe a ciertos elementos que Puig no considera notables en su propio análisis. Particularmente el rol de los recursos humanos y naturales –solo aparece como tendencia profunda la cuestión de los recursos naturales en Puig- y el nivel socio-educativo de la sociedad. Plantea el autor, en la comparación entre Brasil y Argentina, que así como Argentina se caracteriza por un nivel socio-cultural elevado y carece de desarrollo industrial, a Brasil le sucede lo contrario. Esto condiciona la viabilidad nacional comprendida como la medida en la que un país disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y recursos naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional. La permisividad internacional sería la medida en que dada la situación geopolítica de un país y sus RRII, éste disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países. Miranda (2013) re-estructura este concepto afirmando que son: “las posibilidades que brinda un contexto externo de un país periférico principalmente mediano para que este desarrolle sus condiciones frente a otros actores, sobre todo cuando tales posibilidades las debe aprovechar frente a grandes potencias”<sup>XI</sup>.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Dicho esto, consideramos que la definición de Puig de autonomía, tanto como los elementos que las caracterizan gozan de plena vigencia. Quizás las transformaciones acentuadas del Sistema Internacional en las últimas décadas ponen en juego algunos de los pensamientos de los autores. Podría argumentarse que un país como Brasil difícilmente pueda ser hoy calificado como periférico, pero esto puede asociarse a su propia construcción autonómica y de liderazgo. En cuanto a la Argentina, si bien sus condiciones relativas son significativamente reducidas en relación a su vecino, podríamos afirmar que comparte con las potencias emergentes, medias y regionales la pertenencia a un nuevo sur, un sur más heterogéneo y con aspiraciones a moldear nuevas realidades internacionales. En este marco, podemos sostener el interrogante acerca de qué posibilidades tienen los países periféricos o no centrales de construir poder propio y de lograr prácticas autonómicas.

Ahora bien, qué prácticas podemos calificar como autonómicas o autonomizantes y cuáles no lo son, de acuerdo a las condiciones socio-políticas y económicas argentinas. Al describir Puig los dos tipos de autonomías y dos tipos de dependencias, comprendemos que formula cuatro tipos ideales al estilo weberiano. En tal sentido es que los comprendemos, donde su orden de más dependentista a más autonómico sería: dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista.

Los modelos de relaciones especiales son un ejemplo de prácticas no autonomizantes, sino dependentistas. La historia argentina y las fases descritas por Puig a lo largo del siglo XX muestran diversos modelos de dependencia, especialmente dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña y a Estados Unidos<sup>XII</sup>. Incluso, hay modelos posteriores que Puig no pudo describir pero que consideramos ingresan dentro de esta misma lógica, como la década del noventa en la Argentina, también en relación a Estados Unidos. Modelo denominado por Carlos Escudé como realismo periférico<sup>XIII</sup>. En tiempos actuales, se ha discutido si las relaciones que Argentina sostiene con Brasil han tendido a modelos de relaciones especiales, así como el giro hacia Venezuela propiciado desde 2005.

Un segundo ejemplo de práctica no autonómica sería la dependencia económica de un único centro<sup>XIV</sup>. En la historia argentina este tipo de dependencia se desarrolló especialmente hacia Gran Bretaña hasta la I Guerra Mundial y durante el período entre guerras la Argentina fue reticente a aceptar los cambios acaecidos en la esfera global que tendían a desplazar a Gran Bretaña y promover el liderazgo Norteamericano que fue consolidado en el segundo conflicto bélico. El espejismo, que denomina Puig, llevó a la Argentina a una nueva situación de dependencia, en este caso solitaria. La no diversificación de la oferta exportable, haciendo especial foco en las ventajas comparativas que le otorga la actividad agroexportadora, deja al país en el lugar descrito por Prebisch respecto al desfasaje de los términos de intercambio y la ya mencionada dependencia del precio internacional de los *commodities*. La profundización del carácter primario de la oferta exportable y del modelo productivo con inclinación hacia China, es

colocada en este punto por aquellos autores que no consideran que la relación bilateral pueda estar permeada por elementos más allá de lo económico-comercial.

Otra práctica dependientista es la desindustrialización o la primarización económica. Existe relativo consenso en la historiografía argentina respecto al proceso de desindustrialización que experimentó el país a partir de la última dictadura militar, aunque algunos autores lo localizan en tiempos previos. Afirmamos con Schorr (2012:32): “la búsqueda por remover las bases estructurales del proceso de industrialización como medio para redefinir, con carácter irreversible y regresivo, la correlación de fuerzas entre las distintas clases sociales y fracciones de clase, así como sus diversos correlatos en el plano político” experimentado de 1976 a 1983 como proyecto refundacional del gobierno dictatorial. La desindustrialización tiende a agravar las circunstancias que otrora se identificaran como negativas y generadoras de dependencia: el desfase de los términos de intercambio; la volatilidad de los precios internacionales; la destrucción de la elite industrial pero también de las masas trabajadoras organizadas; la pérdida de competitividad en relación con la “frontera internacional”<sup>XV</sup> y un condicionamiento del desarrollo nacional a las circunstancias internacionales, entre otras.

Un cuarto aspecto que en este caso la Argentina ha sabido revertir, ha sido la falacia de considerar que se puede prescindir de la región para construir autonomía. A lo largo del modelo de relaciones especiales con Europa<sup>XVI</sup> o con Gran Bretaña, Argentina le dio la espalda a la región latinoamericana, abrazando su condición de interlocutor europeo en América Latina. La reivindicación de su condición de emergente y latinoamericana le permite promover un modelo basado en sus capacidades reales y lo que ya Puig señalaba como la unión de los dependientes contra el dominante. En esa alianza, la Argentina ya no tiene el rol que otrora detentaba al momento de la Doctrina Drago, puesto que ha habido profundos cambios tanto en la propia Argentina como en la región que condicionan su liderazgo. Sin embargo, interpretar los espacios para construir liderazgo cooperativo con otros líderes como Brasil y México son tareas aún en construcción. Los procesos de integración de los que forma parte, tanto Mercosur como Unasur han sido espacios privilegiados de refugio y contención en momentos difíciles, especialmente en dos de los temas esenciales de la agenda argentina reciente: la re-estructuración de la deuda soberana y la cuestión Malvinas.

Si la teoría de la autonomía se ha vuelto un tipo ideal pensado para medir hasta donde se acercan o se alejan las decisiones políticas, proponemos justamente esta modelización para los gobiernos de Cristina Fernández. Para ello, se caracterizan algunos de los principales temas de agenda durante su primera y segunda gestión (2007-hasta mediados de 2014) para luego esquematizar en qué medida estas políticas pueden o no considerarse autónomas.

### **1. La gestión de Cristina Fernández y su agenda**

#### **1.1. Primer nivel de la agenda**

La agenda de la política exterior de los gobiernos de Cristina Fernández se caracterizó por una fuerte continuidad con su antecesor, incluso con la clausura/reducción de la misma, aunque en circunstancias menos excepcionales. Especialmente estuvo centrada en la *cuestión Malvinas* y lo que podríamos denominar *Relaciones Económicas Internacionales*, que englobarían las negociaciones de la reestructuración de la deuda soberana tanto con los organismos internacionales de crédito, como con el Club de París y los tenedores de bonos; el comercio exterior; y en ciertos momentos la captación de inversiones aunque en un plano muy relegado por los condicionamientos autogenerados<sup>XVII</sup>. Asimismo, la *integración* tomando como referencia su espacio de liderazgo natural, Sudamérica, con especial referencia a Mercosur y a Unasur, a pesar de la primaria reticencia a la Comunidad Sudamericana de Naciones como idea brasileña y proyección de su creciente poder global con base en la subregión. Estos fueron los temas en los que la Argentina tuvo mayor iniciativa y búsqueda de nuevos caminos en comparación con gestiones anteriores. Una breve mención a algunas de las características del tratamiento de los mismos.

La cuestión Malvinas ha conseguido posicionarse como “política de Estado”<sup>XVIII</sup>, más allá de que cada gestión le imprimió condiciones diferenciales a las negociaciones. Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña de la mano de la gestión de Carlos Menem, Argentina ha buscado que Gran Bretaña acepte una negociación que atienda la soberanía de las islas. El kirchnerismo propició algunas modificaciones en relación con sus predecesores, especialmente la diplomacia económica centrada en tres tópicos: pesca; comunicaciones y recursos petrolíferos y mineros<sup>XIX</sup>. Asimismo, Bologna señala que Néstor Kirchner mostró diferencias en el plano jurídico y militar. En el aspecto jurídico, hubo un cambio de denominación planteando el “ilegítimo gobierno de las islas Malvinas”, especialmente en contraste con la política de seducción sostenida por el canciller Guido Di Tella. En el plano militar, Argentina manifestó su disconformidad con lo que denominó la militarización del Atlántico Sur, llevando este tema a los procesos de integración regionales y la búsqueda y logro de su condena explícita.

Si bien la política de Cristina Fernández hacia la temática no mostró grandes cambios con la perpetrada por Néstor Kirchner, tuvo algunos logros como la concreción del viaje de familiares de los soldados caídos en la Guerra de Malvinas<sup>XX</sup>, así como instancias de recrudescimiento y mayor fervor. Comencemos por el plano discursivo, elemento distintivo en la PEA de la década kirchnerista.

El tema estuvo fuertemente instalado en la retórica presidencial y la de los principales referentes gubernamentales. Ya desde el discurso de la toma de posesión del cargo de Presidenta, Cristina Fernández, hizo alusión al reclamo irrenunciable e indeclinable a la soberanía sobre las Islas Malvinas. En su segundo discurso relativo a la materia que se dio en el marco de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional en 2008, mencionó tanto la cuestión soberana como el pedido a Gran Bretaña para que permita viajar a los familiares de las víctimas al Cementerio de Darwin<sup>XXI</sup>.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Es de mencionar que paradójicamente, en el discurso de apertura de sesiones del Congreso de 2009 no se hizo ninguna referencia al tema. A diferencia de éste, en 2010 planteó la relevancia de obtener el apoyo de los países americanos en la causa, así como seguir por la línea de la diplomacia, el Derecho Internacional y haciendo expresa mención a la cuestión de los “intereses de los isleños”, viejo debate que trata de descalificar la posición de los deseos. Pensar en los deseos de los habitantes de las islas abre la posibilidad al principio de autodeterminación de los pueblos, no considerada como aplicable al caso por la Argentina porque se trata de población implantada<sup>XXII</sup>.

Si bien en el discurso de apertura de sesiones del Congreso de 2011 fue una mención sucinta, la alocución de 2012 tuvo a la cuestión Malvinas como estelar. La Presidenta Fernández sugirió a Malvinas en los siguientes aspectos: que se trata de una causa regional, americana y global; el abordaje del tópico en el plano bilateral de las relaciones así como multilateral especialmente en Naciones Unidas y la búsqueda del cumplimiento de la resolución 2065; la lucha contra la explotación de productos ictícolas y petroleros y la amenaza de sanción a las empresas que lo realicen; la cuestión de los vuelos y la militarización del Atlántico. Respecto a los vuelos resta aclarar que la Presidenta hizo expresa mención a un acuerdo suscrito en 1998 por el que se permiten dos vuelos semanales a las islas, siendo que hasta ese momento sólo se concretaba el arribo de dos vuelos mensuales de la empresa chilena LAN y el propósito presidencial era la concreción de tres vuelos semanales de la empresa de bandera nacional, Aerolíneas Argentinas. En referencia a la militarización, mencionó que de 2995 personas que habitan las islas, hay 1000 efectivos militares, lo cual denota el desbalance comparativo con los civiles. Finalmente, hizo un llamamiento a los partidos de la oposición política a asistir al Comité de Descolonización de Naciones Unidas.

Respecto a los discursos de 2013 y 2014, la evocación fue expresa aunque no hubo novedades ni anuncios, sólo la reiteración de la importancia. En 2013 se planteó el proyecto de crear un Museo de las Islas Malvinas en el predio de la ex ESMA que en 2014 volvió a reiterar; así como el apoyo de la Unasur y Celac a la postura argentina. Finalmente, en 2014, planteó algunos de los temas tradicionales: la necesidad de discutir soberanía con el Reino Unido y el cumplimiento de la resolución 2065 de sentarse a negociar; la militarización del Atlántico Sur y la explotación petrolera en las islas<sup>XXIII</sup>.

En el plano internacional y regional vale mencionar algunas de las principales acciones de la gestión en organismos:

En el plano internacional: 1. El pedido al Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon para la gestión de buenos oficios que comenzó en 2010, recibió el apoyo de Unasur en 2011 y fue reiterada en 2012. 2. La adopción de proyectos de resolución por parte del Comité Especial de Descolonización de Naciones Unidas, con el objetivo de solicitar el diálogo entre las partes. Presentado por Chile desde 1996 y apoyado por diversos países latinoamericanos. 3. En 2012 la delegación argentina ante el Comité estuvo presidida por la Presidenta Cristina Fernández. En 2012 el Canciller

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Timerman realizó una presentación ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas alertando sobre la militarización británica del Atlántico Sur.

En el plano regional: el apoyo de OEA a través de resoluciones y declaraciones para que se reanude el diálogo sobre soberanía; el apoyo anual de las Cumbres Iberoamericanas; la Declaración de Potrero de Funes del Mercosur de 1996, donde se manifiesta el apoyo a los derechos argentinos en disputa de soberanía, así como declaraciones posteriores; el Consejo de ALADI; el respaldo anual de Unasur a través de comunicados rechazando incluso la militarización y la explotación de recursos pesqueros e hidrocarburíferos; así como el apoyo de CELAC y la Cumbre América del Sur-África, entre otros.

En síntesis, la cuestión Malvinas ha sido objeto del discurso y de la acción del gobierno de Cristina Fernández, como continuidad de la política iniciada por Néstor Kirchner en términos de las dimensiones o temas centrales, aunque con momentos de mayor proactividad, como en 2012, y otros de continuidad de instancias tradicionales, fundamentalmente las búsquedas de apoyo mencionadas.

El segundo tema de agenda a abordar, tiene que ver con lo que denominamos las Relaciones Económicas Internacionales, especialmente la cuestión de la deuda soberana en sus distintas fases y destinatarios; tanto como el comercio exterior y la búsqueda de atraer inversiones extranjeras. Hemos afirmado en publicaciones previas que consideramos a la Política Exterior como presa de los economicismos<sup>XXIV</sup>. Si bien el propio Puig marcaba la relevancia de esta dimensión para la autonomía, la pérdida de márgenes de maniobra política a causa de la centralidad de ciertos temas económicos resulta más proclive a la dependencia.

El modelo económico diseñado por el kirchnerismo y tal como aparece en los discursos de la Presidenta Fernández es “de perfil industrialista con una matriz de acumulación diversificada”. Las actividades de promoción comercial de la Cancillería han llevado a la concreción de nuevas embajadas, misiones comerciales y una gran actividad en las ferias internacionales de ciertos bienes y servicios bajo la necesidad de cumplir con el imperioso objetivo de diversificar la oferta exportable y los destinos de exportación, como ya lo anunció Néstor Kirchner desde sus primeros discursos.

Algunos de los principales países a los que se alude como “destinos nuevos” o recuperados son: Rusia, Venezuela, Canadá y Sudáfrica. De hecho, el Ministerio de Economía junto con la Fundación Exportar, clasifican a los destinos en: consolidados maduros; consolidados dinámicos; emergentes y potenciales<sup>XXV</sup>. El 80% de estos países fueron destinos de exportación en algún momento, aunque uno de los aspectos más mencionados y en el plano regional, es el rol de los Acuerdos de Complementariedad Económica signados en el Mercosur que profundizaron los lazos con Perú, Colombia, Chile y México, ayudando a desconcentrar las exportaciones con Brasil. Mientras tanto, dentro del bloque de los emergentes, Rusia (carne bovina, queso y azúcar) y Venezuela (extracto de malta, leche y carne bovina) fueron centrales, junto con Canadá y Sudáfrica<sup>XXVI</sup>.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Argentina no sólo ha hecho foco en los mercados que denomina emergentes puesto que cuentan con mayor potencial para incrementar las compras de sus productos; sino que también ha acompañado su política integracionista con una apuesta para convertir a la región en uno de los destinos principales de sus exportaciones. Afirma Berrettoni que en las últimas tres décadas, América Latina duplicó su participación en las exportaciones argentinas, pasando del 20% al 40% del total de ventas que la Argentina destina al mundo y también marca transformaciones en la composición y la diversificación de las exportaciones a la región, lo cual sucede en mucho menor medida con el resto del mundo, donde un porcentaje abrumador sigue siendo la exportación de productos primarios<sup>XXVII</sup>.

Por otra parte y principalmente a partir de la designación de Guillermo Moreno en la Secretaría de Comercio Interior en el año 2005 y hasta 2013, con un recrudescimiento de sus posturas durante la segunda gestión de Cristina Fernández, estableció un sistema de trabas al comercio por el cual solo su cartera aprobaba las compras externas mediante un mecanismo de compensación con las exportaciones. Para ello, Moreno revisaba personalmente los listados de precios y productos de cada empresa, autorizando o no el proceso de exportación a partir de las declaraciones juradas anticipadas solicitadas por AFIP. Además de las polémicas que implicó, llevó a una contracción del comercio, mientras la importación de combustibles fue en aumento<sup>XXVIII</sup>. Todo esto con el propósito de equilibrar la balanza comercial. El nuevo/viejo sistema de sustituir importaciones incrementó los niveles de imprevisibilidad en las actividades comerciales, demasiado sujetas al personalismo de ciertos funcionarios.

Además de los aspectos comerciales, es esencial referirse al proceso de renegociación y re-estructuración de la deuda soberana. Así como la administración de Néstor Kirchner había llevado adelante un proceso relativamente “exitoso” cerrado en el año 2005 con los tenedores de bonos en cesación de pagos y con los organismos internacionales en el mismo año, durante la gestión de Cristina Fernández se dio continuidad a esta política. Como relata Fernández Alonso (2006), la primera fase del proceso de re-estructuración, que finalizó en 2005, tuvo un complejo entramado de actores, idas y venidas que concluyó con la aceptación de los gobiernos del G7 de que era necesario presionar al FMI para que pacte con Argentina, lo cual sucedió en el mes de septiembre, en la ciudad de Dubai. El mismo implicaba una refinanciación de los vencimientos del capital de 2003 a 2006 por 12.500 millones de dólares. Tras haberse aprobado el acuerdo con el FMI, la oferta de Dubai incluía: una quita del 75% del valor nominal sobre la deuda de capital en cesación de pagos y el no reconocimiento del pago de los vencimientos de interés adeudados desde el anuncio del default. La oferta es calificada por el autor mencionado como “la más ambiciosa de la historia económica contemporánea” y si bien no fue aceptada, otorgó un piso de negociación relevante. La nueva oferta de re-estructuración presentada en junio de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, ofreció: el reconocimiento de los intereses vencidos desde diciembre de 2001 y la generación de un bono o premio anual en efectivo basado en el desempeño económico

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

del país. Si la aceptación de la propuesta era superior al 70%, a re-estructuración comprendería a los intereses vencidos y devengados a junio de 2004, caso contrario, solo a los intereses vencidos a diciembre de 2003. Los cupones atados al crecimiento suponían una compensación por incrementos del PBI mayores al 3%.

Con una aceptación del canje del 76.15% de los bonistas y con una quita del 66% del valor nominal del capital, la negociación fue considerada exitosa y un punto de inflexión en la búsqueda del despegue argentino. Fue así que ese mismo año, la administración Kirchner decidió pagar el 100% de su deuda con el FMI, 9.810 millones de dólares, con reservas del Banco Central de la Argentina, en un intento claro por alcanzar independencia en las decisiones políticas y económicas, en concordancia con su discurso crítico hacia los organismos internacionales de crédito desde su asunción como Presidente<sup>XXIX XXX</sup>. Tal como advierte el propio Fernández Alonso (2010), la decisión de liquidar su deuda con el FMI estuvo inscripta en un proceso similar por parte de muchos países de renta media del Sistema Internacional, como: Rusia, Brasil, Serbia, Indonesia, Uruguay, Filipinas, Panamá; Venezuela y Ecuador, entre otros. Particularmente Brasil, tomó la misma decisión 3 días antes que lo hiciera la Argentina.

Todo este detalle viene a colación de comprender el segundo proceso o fase de la re-estructuración que se originó durante la primera administración de Cristina Fernández y que por la clausula RUFO –por sus siglas en inglés- no podía otorgarle a estos acreedores una situación más ventajosa que la otorgada a los primeros, al menos hasta el 31 de diciembre de 2014.

Promediando la administración de Fernández, la Argentina continuaba acarreado los problemas derivados de los bonistas que no ingresaron al canje de 2005; la deuda del Club de Paris de la cual se dudaba su monto preciso y sus efectos sobre la escasa capacidad argentina de posicionarse como un polo atractivo/confiable para las IED y el crédito internacional. Esta incapacidad por parte de la Argentina, la volvió irremediabilmente hacia el financiamiento doméstico. El incremento de las retenciones a las actividades agropecuarias, así como a los productos petroleros ingresaron dentro de esta lógica<sup>XXXI</sup>.

Para 2008, el Ministerio de Economía daba cuenta de una deuda de 5589 millones de dólares con el Club de Paris sin intereses por mora ni punitivos<sup>XXXII</sup>. Cristina Fernández anunció la intención de liquidar la deuda tal como se había hecho con la cifra adeudada al FMI. Puesto que estos anuncios trajeron resquemores respecto a la necesidad de liquidar primero la deuda con los bonistas que no habían ingresado al canje; Fernández informó una propuesta de abrir un nuevo canje con títulos públicos en default con una quita del 66.3% y a 25 años. A esto se adicionaba un bono ligado al crecimiento del PBI. Circunstancias similares a las ofrecidas en 2005. Todo esto con el auspicio de tres bancos: Barclays Capital, Deutsche Bank y Citibank. Sin embargo y a partir de los primeros cimbronazos de la crisis económica y financiera internacional ambas negociaciones, la apertura del canje y la negociación con el Club de Paris, quedaron paralizados.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

La reactivación de este proceso se dio en 2010, con la fuerte legitimación política que había obtenido Cristina Fernández en los comicios. Sin embargo, la pérdida de las mayorías automáticas en la Cámara de Diputados sumado a la reticencia del presidente del Banco Central, Martín Redrado, a emular lo sucedido con el FMI en términos de las reservas del BCRA, significaron una pausa y el posterior desplazamiento de Redrado. El argumento de Redrado era que esta actividad tendía a contravenir la supuesta independencia entre el BCRA y el Tesoro Nacional, lo que ponía en riesgo a los activos pasibles de ser embargados por los *holdouts*. En condiciones relativamente similares a las ofrecidas con anterioridad, esta fase finalizó con una aceptación global de canje del 92.5% contando la deuda re-estructurada en 2005<sup>xxxiii</sup>.

La segunda administración de Cristina Fernández ha estado signada por escenarios domésticos y externos de creciente complejización y disminución de los márgenes de maniobra. Luego de haber tomado medidas previamente rechazadas como la devaluación monetaria; el aumento de las tasas de intereses; el pago de la indemnización a Repsol tras el proceso de nacionalización del 51% de sus acciones sobre YPF en 2012, adicionado a la dificultad para obtener financiamiento externo y la reducción en las propias capacidades de autofinanciarse a través de la profundización del modelo; redundaron en menores posibilidades para hacer frente a las demandas externas por finalizar el proceso total de re-estructuración de la deuda.

La deuda con el Club de París siempre se había visto como la llave para abrir nuevamente el camino de la atracción de inversiones y capitales<sup>xxxiv</sup>, tal es así que el Ministro Axel Kicillof, no sin polémicas, encabezó una negociación propiciada en mayo de 2014<sup>xxxv</sup>, en la que finalmente se acordó el pago de 9700 millones de dólares de deuda de capital a cancelar en 5 años con un pago inicial de 650 millones de dólares en el mes de julio y un segundo pago de 500 millones de dólares en mayo de 2015 con sucesivos pagos. Los intereses ascendían al 3% para los saldos de capital en los primeros 5 años y un criterio de pagos adicionales en caso de incrementarse las inversiones de los países del Club. La debatida negociación significó un incremento significativo del valor anunciado de deuda de capital años atrás, así como estuvo embargado por una sensación que ya venía siendo cada vez más patente y que otros casos como el de Repsol vinieron a profundizar: si la apertura del canje de 2005 había sido efectivamente exitosa por sus condiciones sin precedentes a favor del deudor, los procesos “negociados” en 2014 parecían más, un conjunto de concesiones de un país con escasas capacidades de maniobra en el Sistema Internacional por estar acorralado.

A los pocos días de haber negociado el equipo económico argentino la deuda con el Club de París, la Corte Suprema de Estados Unidos falló, finalmente, entorno a las demandas propiciadas por *holdouts* o fondos buitres no ingresados en el canje de 2005 ni de 2010 que escogieron la vía judicial. Las diversas presentaciones argentinas solicitando que se revisen las decisiones de tribunales inferiores, así como la advertencia entorno a la imposibilidad de realizar un pago con las reservas del BCRA a los *holdouts*<sup>xxxvi</sup>, estuvo a mediados de 2014 respaldada por los partidos de la oposición

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

argentina, quienes a través de misivas y misiones, procuraron manifestar que se trataba de una causa de preocupación nacional<sup>XXXVII</sup>. El fallo firmado por el juez Thomas Griesa rechazando la apelación argentina contra la decisión del estado de Nueva York, que reconoce el derecho de los *holdouts* a reclamar el pago en efectivo del total del valor nominal de los bonos de deuda, disparó un temor generalizado de que la Argentina ingrese nuevamente en un proceso de default.

La reacción de la Presidenta Fernández se pudo medir, primero, a través de una cadena nacional en la que afirmó: “Argentina va a cumplir con su deuda reestructurada, no vamos a defoltear nuestra deuda con los bonistas, pero no vamos a aceptar extorsiones: no queremos ser cómplices de aquellos que están dispuestos a hacer negocios sobre la miseria de la gente”<sup>XXXVIII</sup>. Sin embargo, la audiencia de urgencia convocada por Griesa uniendo a representantes argentinos y de los denominados fondos buitres, derivó en una acción inédita por parte del magistrado. El análisis exhaustivo de los discursos, especialmente presidenciales, demostraban, a su entender, la no voluntad de pago del gobierno argentino a los tenedores de bonos no estructurados. De esta forma, una variable muchas veces menoscabada como es la discursiva, alcanzó en un caso inédito como este y de gran preocupación para los actores financieros internacionales, un valor inusitado. Una vez más, la Argentina ponía en jaque la estructura y dinámica del sistema financiero internacional, lo cual preocupó tanto a los gobiernos de países desarrollados –principales garantes de ese “orden económico internacional”- como a los organismos internacionales en la materia; puesto que el fallo tiende a demostrar que la vía judicial pueda significar que un conjunto de tenedores de bonos que forman parte de un “escape” del sistema, condicionen negativamente los procesos de re-estructuración de deuda soberana.

Tras pasada esta instancia, Fernández tomó el camino del cambio rotundo de discurso propio y de sus funcionarios más allegados. En el acto por el Día de la Bandera realizado en la ciudad de Rosario el 20 de junio de 2014, su alocución estuvo centrada en enfatizar la fuerte voluntad de pago de la Argentina desde 2003 y la vocación negociadora con todos los tenedores de deuda.

Si bien el caso aún no ha tenido una solución definitiva, los principales puntos álgidos están dados por el levantamiento de la medida cautelar que evitaba que la Argentina fuera embargada en sus activos alrededor del mundo; la congelación del pago a los bonistas re-estructurados cuyo pago fue emitido en el mes de junio por el gobierno argentino y congelado por el propio Griesa como resultado de comprender que “antes” debe acatarse el fallo por el cual la Argentina debe pagarle a los bonistas no estructurados y el debate sobre la emisión de bonos en plazas extranjeras, entre otros.

La designación de un mediador –Daniel Pollack- entre las partes para procurar alcanzar un acuerdo, es el remanente de un nuevo revés internacional de la Argentina. Un fallo adverso que no sólo pone en ciernes las condiciones de ese sistema financiero que las administraciones Kirchner y Fernández tanto han combatido en su discurso; sino que además demuestra la posición que Estados Unidos ha venido teniendo desde 2005. Si bien la administración Obama se había mostrado proclive a los argumentos

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

argentinos a través de sus funcionarios de primera línea, por ejemplo Roberta Jacobson, la diplomática de mayor rango de Estados Unidos para América latina sostuvo: "Nuestra visión ha sido clara durante todo el proceso. Bajo la doctrina de la llamada cláusula *pari passu*, realmente creemos que es importante que los países tengan el derecho de reestructurar su deuda". "Eso no significa que en este caso específico concordamos con las decisiones de la Argentina, pero por una cuestión de principios hemos apoyado su caso"<sup>XXXIX</sup>; tras pasado el fallo, ha sostenido prudencia en la retórica, tal como los representantes del FMI. Esta prudencia se manifiesta en gestos como la abstención en la votación de una resolución de apoyo a la causa argentina contra los fondos buitres en el marco de la Organización de Estados Americanos<sup>XL</sup>.

Los temas descritos, responden a las principales prioridades de la agenda argentina, tanto por vocación propia –especialmente la cuestión Malvinas y la diversificación comercial- como por los determinantes externos –re-estructuración de deuda- que han acorralado a la Argentina para que finalice un proceso de su historia signado por la cesación de pagos. Hasta que este proceso no esté finalizado, todo indica que el país tendrá escasas posibilidades de convertirse en una plaza apetecible para las inversiones y objeto de préstamos internacionales. Como parte de la agenda por vocación propia, nombramos también la relevancia de la *integración latinoamericana* como política sostenida desde el regreso democrático y profundizada en la medida que la soledad internacional de la Argentina tras la crisis de 2001-2002 la dejaba sin opciones. Si la década del noventa había dejado a Brasil y a la Argentina en una posición de cuestionar la utilidad de los avances del Mercosur tanto en materia comercial, como en aspectos políticos, sociales y culturales; el nuevo milenio mostró que para ambos países -aunque por motivos diferentes- la subregión era un espacio de refugio (Argentina) y de propulsión (Brasil).

Tal como afirma Miranda (2011), Argentina y Brasil coincidieron en el relanzamiento del Mercosur, lo cual incluyó la inclusión de nuevos miembros y la profundización temática. No obstante, esta elección redundó en el incremento de la asimetría a favor de Brasil. Sabido es que las relaciones Argentina-Brasil, con sus vaivenes comerciales, son políticamente insoslayables e irremediables. La fraternidad conosureana de los socios principales es central para ambos aunque la han aprovechado de formas muy diferentes. Los roces mutuos encontraron en el liderazgo brasileño su principal causa. Quizás la búsqueda de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por parte de Brasil, sea uno de los casos que explica en mayor medida la rivalidad. Lo mismo sucedió con la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, espacio que Argentina repudió en la medida que se rehusó a acudir a su acto fundacional en Cuzco. La posterior generación de Unasur, ha obtenido otra recepción, constituyéndose en un espacio franco de debate de las principales preocupaciones de la región con amplia participación argentina. Ahora bien, para que esto ocurra, Argentina tuvo que propulsar su liderazgo buscando la Presidencia de Unasur de la mano de Néstor Kirchner. Sin este espacio de prestigio, su apoyo era

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

retaceado. Es así que la apuesta argentina a la Unasur se consolidó recién al momento que Uruguay dejó de obstaculizar la mencionada Presidencia.

Ahora bien, las conocidas rivalidades políticas y económico-comerciales con Brasil de ninguna manera deterioraron el lazo bilateral; aunque sí conllevaron decisiones por parte de la Argentina de procurarse nuevos apoyos regionales. La opción de Venezuela fue una de las más discutidas por su posible carácter ideológico en el marco de la gestión kirchnerista. Más allá de la retórica kirchnerista que tuvo condiciones críticas hacia el hegemon y Europa como baluarte de lo que llamó “recetas conservadoras y ortodoxas”, procuró no mostrar una plena comunidad de valores con el discurso bolivariano. La profundización del lazo con Venezuela implicó un incremento en la densidad de las relaciones bilaterales tanto en el plano político como económico-comercial. En el primer plano, no sólo la firma de la asociación estratégica en 2006; la multiplicación de los encuentros bilaterales y presidenciales, sino los documentos suscritos donde un 27% de los instrumentos que firmó la Argentina en el período fueron con Venezuela -52 acuerdos en 5 años-. En el plano económico-comercial el país bolivariano compró más de 5100 millones de USD en bonos argentinos y otros instrumentos que no tenían otras perspectivas de adquisición; los intercambios comerciales se incrementaron en 970% con un saldo a favor de la Argentina; Venezuela fue un factor esencial en el alivio de la crisis energética de 2004 -5 millones de toneladas de fuel oil-; otorgó liquidez en momentos de ahogo – salvataje de 135 millones de USD a la empresa láctea Sancor-; y ambos Estados detentaron una relación comercial complementaria puesto que Venezuela se centró en la exportación de combustibles y Argentina en el sector alimentos, carne de res, repuestos de maquinaria y medicamentos, entre otros<sup>XLI</sup>.

Otro aspecto a destacar respecto a Venezuela, es el empeño de Argentina para que la misma integre el Mercosur como socio pleno, cuya aprobación se dio en el año 2006. Este ingreso se hizo a expensas de las reticencias, primero del propio Brasil, y luego y principalmente de Paraguay. Sin embargo y en una maniobra cuestionada y controvertible, a mediados de 2012, como resultado de la suspensión de Paraguay del bloque en ejecución de la “cláusula democrática” tras el golpe de Estado contra Fernando Lugo; los presidentes de los restantes socios aprobaron el ingreso bolivariano. Hacia fines de 2013, el Senado paraguayo dio su visto bueno casi como un enroque para la reincorporación plena del Paraguay de Cartes al bloque conosureano<sup>XLII</sup>.

Además de las relaciones con Brasil y Venezuela que caracterizaron las gestiones analizadas, es posible mencionar los intentos de acercamiento con México. Con la llegada de Felipe Calderón (2006-2010) a la administración mexicana pudo esperarse un acercamiento y mayor sintonía política entre Argentina y México, fundamentalmente en relación con las diferencias experimentadas con Vicente Fox. Hubo ciertos gestos en tal sentido: el discurso latinoamericanista de Calderón; su primera gira realizada en 2006; la visita de Cristina Fernández en su campaña electoral de 2007 y la suscripción del acuerdo de Asociación Estratégica. No obstante, el resultado fue un enfriamiento de las relaciones comerciales, plasmado en el paso al

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

lugar n°23 de los socios comerciales argentinos en 2011, siendo que previamente el país oscilaba entre el 5to y el 6to lugar<sup>XLIII</sup>. Las diferencias con México han sido muy distintas a las experimentadas con Brasil. Los lazos que dicho país ha construido con Estados Unidos, fundamentalmente a partir de la firma del NAFTA, han tendido a mantener a México más alejado de América Latina; lo cual se vio apuntalado por su apoyo al ALCA. Frente al tradicional dilema entre la opción sudamericana o latinoamericana de la PEA, el kirchnerismo optó por la primera<sup>XLIV</sup>. Sin embargo, y tal como apunta Francés, la relación mostró cierta flexibilidad y variedad temática; hubo concertación en cuestiones claves para sus agendas de política exterior tanto de manera ad hoc como a través de mecanismos institucionalizados de diálogo, como por ejemplo en lo relativo a: Malvinas, narcotráfico, cuestiones de seguridad y reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Del mismo modo, menciona la autora la resolución de temas coyunturales como la nacionalización de YPF con implicancias para PEMEX, las diferencias comerciales y finalmente un tema central: que la relación con México puede responder también a los intereses compartidos como naciones emergentes<sup>XLV</sup>. La cooperación de los emergentes es un factor esencial en su liderazgo compartido y es un argumento nada desdeñable que la Argentina quiera continuar apostando –por más de que sea marginalmente- a su relación con el grupo amplio de emergentes en el cual, ella misma se encuentra incluida.

### 1.2. Segundo y tercer nivel de la agenda

A lo largo de las gestiones de Cristina Fernández, también hubo temas que pertenecieron a un segundo y tercer orden que fueron revalorizados y constituyeron políticas notables en la vinculación argentina con otros actores gubernamentales y no gubernamentales del Sistema Internacional. Dos de los que aquí abordamos son: la política hacia los derechos humanos y la causa AMIA.

Si bien se trata de temáticas diferentes a las cuales se les asignó un rol de segundo y tercer orden respectivamente, existen algunos aspectos que se entrelazan. Es notable como ambas políticas tuvieron foco en la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, en el primer caso, las organizaciones de derechos humanos, especialmente Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, y en el segundo, las asociaciones de familiares de víctimas del atentado y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA). No obstante, reconocemos que la influencia ejercida por las primeras fue mucho mayor al punto de recibir funciones delegadas del Estado como por ejemplo la gestión del Programa de Viviendas Sueños Compartidos hasta mediados de 2011, momento en que se le quitó a la Fundación Madres de Plaza de Mayo la administración del proyecto, que había implicado una erogación pública de 765 millones de pesos, de los 1250 asignados por presupuesto<sup>XLVI</sup>. Asimismo, tanto Madres como Abuelas de Plaza de Mayo fueron beneficiadas con montos millonarios anuales que durante la gestión de Cristina Fernández provinieron de la Unidad del Bicentenario<sup>XLVII</sup>.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

La política de derechos humanos sostenida por las tres administraciones Kirchner colocó la temática en un lugar de privilegio, incluyendo un paquete de medidas nacionales y una retórica y acción internacional que tuvieron, al igual que con Malvinas, una muestra de las consistencias alcanzables a partir de la auto vocación. Cuando una temática se considera por derecho y por acción un pilar de un determinado país por sus vivencias históricas, esta política adquiere una trascendencia que, más allá de los muchos cuestionamientos que puedan hacerse, denota el apoyo de la sociedad y su proyección como política exterior.

En tal sentido, y en términos legislativos la Argentina de Néstor Kirchner y Cristina Fernández aprobó la Ley 25.778 mediante la cual se otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, así como ha promovido un Plan Nacional de Derechos Humanos; un Plan Nacional contra la Discriminación, así como medidas específicas que tienden a la protección de los inmigrantes en el país, especialmente los provenientes de países limítrofes: la Ley de Migraciones 25.871 y el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Patria Grande, para los inmigrantes de países socios plenos y asociados del Mercosur.

Además del aspecto normativo doméstico, Fernández ha hecho expresa mención a la relevancia del tópico en sus dos discursos de asunción al cargo de Presidenta. En el año 2007 lo hizo en vinculación directa con los atentados terroristas perpetrados en 1992 y 1994 en nuestro país, así como en referencia a la anulación de las leyes de Obediencia Debida, Punto Final e Indultos. Este discurso está indefectiblemente unido con el realizado en 2010 en tanto Fernández criticó la lentitud de la Justicia Argentina a la hora de finalizar los juicios iniciados hace más de treinta años en referencia a este asunto. Asimismo, en el discurso de 2010 afirmó: “Y creo que es bueno que reflexionemos sobre estas cosas porque los derechos humanos, de los cuales me enorgullezco de ser Presidenta de un país líder y ejemplo en materia global, pudo rescatar por la fuerza, el coraje y la voluntad de ese hombre, con el acompañamiento de este Parlamento, por la decisión de nuestros más altos tribunales de justicia, precisamente, el fin de la impunidad”<sup>XLVIII</sup>. Las palabras de la Presidenta se orientan a colocar a la Argentina en una posición de liderazgo en materia de protección de los derechos humanos como resultado de las vivencias históricas referenciadas con anterioridad.

En el plano internacional, la Argentina ha ratificado, en 2008, el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo<sup>XLIX</sup>. Bajo el lema “Verdad, Justicia y Memoria” la Argentina ha tenido iniciativa en la generación de normas internacionales y espacios de debates regionales e internacionales. Fue promotora, junto con Francia, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; ha participado en diversas oportunidades de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas hasta la creación del Consejo de Derechos Humanos (CDH), del cual fue miembro en

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

dos ocasiones y en cuyo marco introdujo la temática del “Derecho a la verdad”. Argentina fue renovada en su rol por el período 2013-2015 junto con Brasil y Venezuela<sup>L</sup>. Justamente tomando la participación argentina en el Consejo, la organización Human Rights Watch en su informe 2011<sup>LI</sup> destacó la labor Argentina en el organismo, como uno de los países que influyeron de manera más positiva. Algunas de las temáticas más trabajadas en el Consejo han sido la situación de Libia<sup>LII</sup> y Siria<sup>LIII</sup>, entre otras.

Del mismo modo, Argentina participó en la promoción de la figura del “Relator Especial para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición”,<sup>LIV</sup> junto con Suiza, con el copatrocinio de Marruecos, Costa de Marfil y Francia, entre otros. En el Continente Americano y específicamente en la OEA, fue anfitriona en 2009 de una Sesión Extraordinaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en conmemoración del aniversario de su creación en 1959<sup>LV</sup>.

Más allá de todas estas menciones y de que la temática ha estado presente en la gran mayoría de las agendas bilaterales de los encuentros propiciados por Cristina Fernández; ha implicado una solidaridad internacional a partir de la vinculación con otras realidades, por ejemplo con los crímenes perpetrados por el franquismo. A partir de la década del noventa, España y Argentina se vieron “hermanadas” bajo el principio de jurisdicción universal para los crímenes de lesa humanidad. Esta circunstancia se vio profundizada por la política de derechos humanos del kirchnerismo que ha tendido a promover una universalización de la justicia, apoyando la labor realizada por el juez Baltasar Garzón, incluso luego de que éste fuera suspendido en su labor en el año 2010.

Ahora bien, resulta interesante revisar las afirmaciones de Corigliano (2011) al estudiar la relación entre derechos humanos y democracia a través de tres hipótesis: durante el período analizado se trató de una etapa de castigo a las violaciones de derechos humanos siendo que la etapa previa era calificada como de promoción democrática; que la congruencia entre defensa de los derechos humanos y democracia fue mayor cuando la democracia no interfirió con la segunda; y que en aquellos temas donde hubo intereses contrarios entre estos dos temas u otros y la defensa de los derechos humanos, primaron los otros. El principal ejemplo otorgado, es la relación con Cuba donde la Argentina optó por el silencio en el caso de la muerte en prisión de un disidente cubano, Orlando Zapata, en el año 2010 y tras 86 días de huelga de hambre. Los únicos dirigentes que mostraron disidencia fueron los presidentes de Brasil, Chile y Ecuador. Asimismo, Argentina se abstuvo en las votaciones de condena a Cuba en Naciones Unidas en 2011 y 2012, aunque las votaciones cambiaron de naturaleza en tal período, puesto que se pasaron de la condena explícita a solicitar a Cuba que no tome medidas que pongan en peligro los derechos civiles y políticos de sus habitantes.

En relación al primer punto, consideramos que si bien se hizo un fuerte hincapié en el castigo, especialmente como resultado de las acciones propiciadas durante la última dictadura militar en la Argentina -1976-1983- la promoción democrática que identifica Corigliano en la etapa previa (1991-2003) se perpetúan. Tanto la democracia como la defensa de los derechos humanos son dos activos apreciables de la retórica y el

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

discurso kirchnerista, demasiados valiosos para ser dejados de lado. En cuanto a la segunda y tercera hipótesis, creemos que efectivamente existen dobles estándares en la política de derechos humanos, a pesar de tratarse de un proceso de construcción a partir de la sociedad civil y con una gran dinámica doméstico-internacional. Esto es, que ambas caras del proceso son relativamente congruentes en sus avances. Sin embargo, y tal como afirma Tokatlian (2012) al referirse a la relación entre ética y política exterior, la política exterior debe oscilar entre el pragmatismo y el principismo. En esta fluctuación de una a otra, el caso de Cuba no ha sido único, en el mismo camino estuvo la visita del presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, en el año 2008.

La causa AMIA ha sido una constante inquietante de la Política Exterior Argentina, como producto de su falta de esclarecimiento desde la década del noventa hasta la actualidad. Ha sido colocada en distintos planos discursivos a los fines de obtener réditos por asociación o linkage. Por un lado, a lo largo del período bajo estudio, ha aparecido inscrita a los derechos humanos en diversos discursos presidenciales. Por otro, ha sido integrada a la política internacional contra el terrorismo inaugurada por Estados Unidos tras el 11 de Septiembre de 2001. En tal sentido, la Argentina ha sabido, no sólo no contrariar a la potencia en este tema estratégico, sino hacerse eco de su discurso en virtud de los atentados experimentados en 1992 en la Embajada de Israel en Buenos Aires y en 1994 contra la Asociación de Mutuales Israelitas (AMIA) en suelo nacional. Justamente en tal sentido, Cristina Fernández decidió incorporarse a la experiencia norteamericana a través de sus discursos en la Asamblea General de Naciones Unidas. En el año 2013 afirmó: “En nuestro país, la Argentina, junto a los Estados Unidos de Norteamérica, son los dos únicos países del Continente Americano que han sufrido ataques terroristas. En nuestro caso, en dos oportunidades: en el año 1992, con la voladura de la Embajada de Israel, en la Ciudad de Buenos Aires, y dos años más tarde, la voladura de la AMIA, la mutual de la comunidad israelita en la Argentina. Algunos de sus familiares – como siempre – nos acompañan y los diviso desde aquí”<sup>LVI</sup>.

La administración de Néstor Kirchner protagonizó un primer cambio de ritmo entorno a la causa AMIA en el año 2006 a partir de la dinámica de la investigación, por el cual los fiscales Alberto Nisman y Marcelo Martínez Burgos acusaron al gobierno iraní de ser el actor intelectual del atentado contra AMIA y a Hezbollah de ser el actor material. Como resultado de este proceso inédito, el juez Canicoba Corral ordenó la captura de ex funcionarios iraníes y miembros de la mencionada organización terrorista. Un año más tarde, Interpol ratificó las sospechas argentinas y emitió circulares rojas para la captura internacional de estas personas. De allí en más, Argentina ha demandado a Irán la extradición de sus nacionales tanto en el plano bilateral como en los foros internacionales como Naciones Unidas.

En sus discursos ante la apertura del 63 y 64 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (2008 y 2009, respectivamente), Cristina Fernández reclamó a Irán que cooperase con la extradición de los sospechosos. Sin embargo y tal como releva Simonoff (2012), en 2010, tomó la decisión de retornar a una estrategia

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

emprendida por su antecesor, Néstor Kirchner, convocando a Irán a elegir de común acuerdo un tercer país en donde las garantías del debido proceso estén vigentes, con observadores internacionales e integrantes de Naciones Unidas. Esta estrategia que proviene de la doctrina del caso Lockerbie<sup>LVII</sup>, fue nuevamente propuesta en el discurso propiciado en el mismo espacio en 2011.

Por otro lado, el incremento del comercio bilateral con Irán desde mediados de la gestión de Kirchner y especialmente con la gestión de Fernández<sup>LVIII</sup>, se volvió un factor de sospecha para la comunidad judía, más allá de que el propio Canciller Jorge Taiana se esforzó en aclarar que eso respondía más a una iniciativa de Teherán que Argentina. Lo cierto es que este hecho enturbió un tema álgido por sí mismo, que se volvió aún más complejo con el segundo giro realizado durante la gestión kirchnerista y vinculado a la firma de un Memorándum de entendimiento entre Argentina e Irán. El mismo se suscribió en la ciudad de Adis Abeba, Etiopía, el día 27 de enero de 2013. El documento estaba compuesto por nueve puntos: creación de una comisión de la verdad formada por juristas internacionales para analizar la documentación presentada por ambos Estados (5 comisionados y 2 miembros designados de cada país); el establecimiento de las reglas de funcionamiento por la propia Comisión tras consultar a las partes; las autoridades intercambiarían información que sería enviada a la Comisión; una vez que la comisión hubiera analizado la información y realizado consultas a las partes, expresaría su visión y emitiría un informe; la Comisión procedería a interrogar a los acusados iraníes sobre los que pesaba una notificación roja de Interpol en Teherán; el acuerdo sería remitido a los cuerpos parlamentarios de cada Estado para su ratificación o aprobación; el acuerdo firmado sería remitido a Interpol por ambos Cancilleres; y en caso de haber una controversia sobre la implementación o interpretación del acuerdo, sería resuelta por medio de consultas entre las partes<sup>LIX</sup>.

A partir de que fue conocida la noticia de la suscripción de este acuerdo, los partidos opositores al gobierno y las organizaciones afectadas, coincidieron en un amplio rechazo, que trascendió las fronteras nacionales para tener respuestas negativas por parte de las autoridades de Israel y el lobby judío, especialmente en Estados Unidos. Los representantes de DAIA y AMIA condenaron la acción, mediante un comunicado que afirmaba: “La conformación de una Comisión de la Verdad no está contemplada por las leyes argentinas que regulan el proceso penal, lo que implicaría una declinación de nuestra soberanía” y “constituye, sin dudas, un retroceso en el objetivo común de obtener justicia”. Por otra parte, Estados Unidos mantuvo cautela al expresarse sobre la cuestión. “Siempre hemos querido que los perpetradores del atentado fueran enjuiciados, si el gobierno argentino cree que esto nos va a acercar a ello, bueno, vamos a esperar a ver los resultados”, según anunció la vocera del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Victoria Nuland<sup>LX</sup>.

Mientras el Poder Ejecutivo Nacional envió el Memorándum al Congreso para su ratificación, ciertos actores vinculados a la temática se mostraron en contra, entre ellos: grupos diversos de familiares de las víctimas; DAIA; partidos opositores al gobierno; agregados extranjeros; el Congreso Judía Mundial; Laura Ginsberg, titular de

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Apemia (Agrupación por el Esclarecimiento de la Masacre Impune de la AMIA); el director de la Liga Antidifamación, Abraham Foxman; el presidente de la Auditoría General de la Nación, Leandro Despouy; el ex embajador de Israel ante las Naciones Unidas, Yehuda Blum y el director para América Latina de la Cancillería de Israel, Itzhak Shoham. Por otra parte, otros actores manifestaron su apoyo: Olga Degtiar de la Agrupación de Familiares y Amigos de Víctimas de la AMIA; la Unión Libanesa Mundial de la República Argentina; Diana Malamud de Memoria Activa; Daniel Silber de la Federación de Entidades Culturales Judías y el juez de la Corte Suprema de Justicia, Eugenio Zaffaroni<sup>LXI</sup>.

A pesar de las voces disidentes, el memorándum fue aprobado por ambas Cámaras del Congreso y promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional. La aprobación en Irán también estuvo sujeta a un extenso debate puesto que se manifestó que era un compromiso unilateral de un presidente saliente y no de otros actores del Estado. En concomitancia con estos episodios, DAIA y AMIA presentaron un recurso de inconstitucionalidad en contra del Memorándum y argumentaron que el mismo violaba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>LXII</sup>.

En el marco de la participación de Cristina Fernández en la apertura de sesiones de la Asamblea General en Nueva York en septiembre de 2013, afirmó que el acuerdo signado buscaba “destrabar la cuestión procesal y permitir tomar declaración a los acusados por la justicia argentina y, al mismo tiempo, la garantía del debido proceso con una comisión de juristas internacionales”. Luego del discurso de la presidenta en la Asamblea General de Naciones Unidas, el canciller argentino, Héctor Timerman, se reunió con su par iraní, Javad Zarif, quien le informó que el Memorándum de Entendimiento se consideraba aprobado, y acordaron que ambos gobiernos se reunirían nuevamente en el mes de noviembre en Ginebra a fin de “avanzar” en la determinación de una fecha para que los funcionarios judiciales argentinos viajen a Teherán a interrogar a los acusados de participar en el atentado<sup>LXIII</sup>. Este proceso obtuvo un avance al momento de la reunión realizada en la ciudad de Zurich, Suiza, entre funcionarios argentinos e iraníes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Justicia para negociar los tiempos que llevaría el cumplimiento de cada punto del Memorándum de Entendimiento. Argentina entregó a la delegación iraní una propuesta que permitiría concluir el mandato del Memorándum en 12 meses luego de la conformación de la Comisión de Expertos e incluyó las garantías e inmunidades que permitan al Juez argentino de la Causa AMIA realizar las indagatorias en la ciudad de Teherán<sup>LXIV</sup>.

Sin embargo, en mayo de 2014, la Sala I de la Cámara Federal revocó el fallo del juez Rodolfo Canicoba Corral y declaró inconstitucional el Memorándum de Entendimiento con Irán (MEI) y la Ley del Congreso con que se convalidó. Además le ordenó al juez Canicoba Corral que reitera la solicitud de extradición de los iraníes sospechosos; requirió a la Interpol que reexamine la solicitud de capturas de los sospechosos, como así también que extreme los esfuerzos para averiguar el paradero de

los imputados y hacer efectivas las detenciones ya dispuestas en la causa. El fallo fue firmado por los jueces Eduardo Farah y Jorge Ballesterio<sup>LXV</sup>.

A partir de la decisión de la Justicia Argentina respecto a la inconstitucionalidad del acuerdo, los legisladores tanto oficialistas como de la oposición, buscan alternativas para que el caso no continúe impune, entre ellas el juzgamiento en ausencia de los acusados y la creación de una Comisión Bicameral investigadora.

Así como en los otros temas ligados a la política de derechos humanos las asociaciones de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo fueron consultadas y participadas, la firma del Memorándum demostró un proceso de concentración de poder; incluso presumiendo buena fe del Gobierno nacional en la búsqueda del esclarecimiento del caso. Era un momento clave para cumplir con el discurso que reza que la búsqueda de la verdad es una causa nacional, como lo es la puja contra los fondos buitres; la búsqueda de recuperar las Malvinas y la integración regional. Sin embargo, el kirchnerismo no quiso compartir poder ni consultar a otras fuerzas y el resultado fue la pérdida de un año más en la búsqueda de la verdad y el resentimiento de vínculos con Israel y con el lobby más importante del mundo, como es el judío. Esto no significa desconocer los costos de la participación de actores con posturas tan contradictorias y con poder para imponer su opinión. Ahora bien, la naturaleza democrática del Estado debe incorporar estrategias de participación y contrapesos que sin menoscabar el poder decisorio de las elites, reúnan las voces de los damnificados. En tal sentido, lo interpretamos como una nueva dosis de pragmatismo. Así como las organizaciones ligadas con los derechos humanos representan el campo político-ideológico con el que se identifica el gobierno; las organizaciones que reúnen a las víctimas de los atentados terroristas en la Argentina provienen de sectores que la elite califica de conservadores. La relación entre el lobby judío y los Estados Unidos, además, es un factor que profundiza estos aspectos en el marco de un discurso que revive el antiyanquismo como variable persistente de nuestra política exterior<sup>LXVI</sup>.

### **Concluyendo: Autonomía, Viabilidad nacional y Permisividad internacional de la Argentina**

Esta contribución ha tenido como centro la teoría de la autonomía en sus vertientes de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe. A partir de los conceptos expuestos en el primer apartado y las principales prioridades de la agenda de Cristina Fernández abordadas en el segundo apartado, proponemos realizar algunas afirmaciones y formular interrogantes que nos lleven a contestar en qué medida las acciones de la gestión de la mandataria pueden ser consideradas autónomas y por qué.

Propusimos una primera línea temática dada tanto como temas esenciales por auto vocación, como lo son la Cuestión Malvinas; la integración latinoamericana y la política comercial; así como un tema esencial impuesto externamente como es la reestructuración de la deuda soberna argentina, lo cual se vincula directamente con la imposibilidad de acceder a créditos e inversiones internacionales. En una segunda

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

tercera línea planteamos dos temas que también resultan esenciales: la política de derechos humanos y el esclarecimiento del atentado contra la AMIA en 1994.

Otro tema que podría agregarse a estos –aunque no lo hemos incorporado al apartado que antecede– y por vocación propia, es la nacionalización de activos como recuperación del rol del Estado en la gestión política, tomando casos como el de las AFJP; la empresa Aerolíneas Argentinas y Repsol-YPF.

Tomando los postulados autonómicos de Puig consideramos que el gobierno tuvo prácticas de esta naturaleza en el contenido de su política comercial, fundamentalmente en lo ligado a la diversificación de mercados y productos; aunque no podemos dejar de reconocer que el endurecimiento de la política sustitutiva por parte de Guillermo Moreno tuvo una lógica recesiva. Los procesos exportadores, fundamentalmente para las PYMES, implican un proceso extenso en el que se detectan oportunidades, se capacitan y se buscan recursos humanos capacitados para poder desarrollar la tarea y se genera un clima de confianza con los socios extranjeros para poder desarrollar las operaciones. Todo este proceso se ve desalentado por el sistema de declaraciones implementada desde la Secretaría de Comercio Interior, tanto para la parte nacional como la contraparte extranjera que ve demorada las cargas y deja de ver al socio argentino como confiable. Asimismo, la inflación ha ido minando la ventaja otorgada por la devaluación de 2002; a lo que pueden adicionarse las dificultades derivadas de las restricciones a la compra de divisas extranjeras.

El proceso por el cual se negoció el primer canje de bonos de 2005, fue elogiado e implicó el primer capital político del kirchnerismo tanto en el plano nacional como extranjero. Este proceso puede ser catalogado como autonomista, en el sentido de haber podido sostener una postura auto concebida y beneficiosa<sup>LXVII</sup> en base a la negociación –y no la terquedad–, lo cual implicó una elite dispuesta a llevar a cabo el proceso y convencida de su relevancia e inmediatez; conocimiento de la situación doméstica derivada de la deuda soberana argentina, pero también del contexto internacional y reconocimiento del inusitado poder que otorgó el temor al efecto dominó en dicho plano. Ese excepcionalismo fue bien utilizado por la Argentina en este momento, no así en tiempos recientes. La segunda apertura del canje, se realizó en condiciones internacionales y nacionales muy diferentes. Recientemente, ha ganado lugar una posición crítica respecto al primer proceso de canje, pues visto con el tiempo, se ha desacreditado el pago del bono atado al crecimiento del PBI llevando a actores de la oposición a plantear que finalmente las condiciones no fueron tan beneficiosas como se dijo. Lo cierto es que posiblemente los actores negociadores no esperaban tasas de crecimiento como las que efectivamente sucedieron al canje de 2005. Si la búsqueda de la reapertura del canje durante las presidencias de Fernández fue el incremento de márgenes de maniobra que facilitarían el ingreso de inversiones –entre otros aspectos–, la lectura del contexto internacional fue errónea puesto que las negociaciones no arrojaron los resultados esperados.

Tanto el contexto internacional como doméstico se han vuelto más recesivos para la Argentina en la última parte del gobierno de Cristina Fernández. Por un lado, su

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

equipo económico debió encarar las cuentas pendientes, especialmente: la reapertura del canje; la disputa con los fondos buitres y la deuda con el Club de Paris. Estas se volvieron un círculo vicioso en el sentido de que sin resolver estos aspectos, la Argentina tenía vedado el acceso a créditos e inversiones. Sin embargo, el proceso llevado a cabo fundamentalmente con el Club de Paris ha mostrado a una Argentina con menor poder negociador en lugar de aquella portadora de excecionalismo. El actual atolladero que significa el fallo del juez Griesa a favor de los fondos buitres, aún está abierto.

También en términos económicos, es posible mencionar que ha habido efectivamente una búsqueda autonómica en la delimitación de un modelo con base industrialista. Sin embargo, y a pesar de que haya crecido proporcionalmente la producción industrial y la exportación de este tipo de productos; la base de la producción y del comercio exterior argentino sigue siendo uno de los sectores más atacados por el Gobierno, el agroexportador. El kirchnerismo no cuestionó la sojización económica y sus efectos sobre la propia actividad, sobre los trabajadores, sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas y condiciones de los suelos. El debate relativo al “campo”, tal como se lo denominó, se centró en las ganancias extraordinarias obtenidas por la venta de las cosechas de soja por el incremento en los precios internacionales de los commodities. Activo que, a través de las retenciones, ha sido uno de los componentes de la caja del Gobierno nacional en sus políticas redistributivas. En esta misma sintonía, tampoco se ha discutido la dependencia que este modelo entraña en relación a uno de los nuestros socios principales como es China, lo cual representa una variante del modelo pergeñado por Puig como dependencia nacional. Como se dijo en un comienzo, algunos cuestionan que se trate de un modelo de relaciones especiales por la ausencia o menor peso de otros factores, como los culturales, sobre el componente comercial. Sin embargo, creemos que el liderazgo chino ha dejado atrás la etapa de involucramiento internacional segmentado, para darse paso a una construcción de poder multidimensional, con signo propio y en el marco del capitalismo.

Si bien hemos mencionado otras políticas que exceden las de índole económica, consideramos que el kirchnerismo no pudo articular una diversificación de la agenda de la Política Exterior Argentina tras la finalización del primer proceso de re-estructuración de deuda soberana. Quedó en gran medida preso de una agenda economicista con la excepción de la cuestión Malvinas y algunos otros temas como los abordados en el segundo apartado. En cuanto a Malvinas, tanto Kirchner como Fernández circunscribieron el conflicto entorno a ciertos subtemas –también de gran impronta económica- y eso puede haber sido positivo para hacer más visible el mensaje tanto interna como externamente. A su vez, su gran virtud y lo leemos en clave autonomizante, ha sido la efectiva instalación del tópico en la agenda sudamericana y latinoamericana y el éxito rotundo en la búsqueda de declaraciones de apoyo. El aspecto que aún no ha sido profundizado, a pesar de lo afirmado desde la retórica, ha sido la sinergia interpartidaria entorno a este asunto. En la práctica, Malvinas sigue siendo el premio grande que toda administración argentina quisiera detentar en su haber y esto

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

genera una rivalidad que tiene como contrapeso a la cuestión Malvinas como política de Estado.

La política de derechos humanos fue y es un activo autonomizante de las gestiones kirchneristas. Ha sido el único tema en el cual se ha logrado un liderazgo regional e internacional merecido y construido en torno a un proceso de doble carril, es decir, la convicción de su relevancia y la vocación que da la historia que llevó a una consistencia entre la política doméstica y la externa en la materia. Esto no significa que el kirchnerismo no haya echado mano al pragmatismo cuando lo consideró pertinente. En dichos momentos, el principismo de los derechos humanos quedó relegado.

En cuanto al tratamiento de la causa AMIA, si bien el caso avanzó especialmente a partir de 2006 en el plano judicial; la suscripción del Memorándum con Irán se inscribió en un plano de antagonismos domésticos y externos que redundaron en una pérdida de tiempo y un menoscabo a la efectiva participación de los actores que componen la causa, donde las organizaciones de familiares representan una parte esencial. No juzgamos las decisiones adoptadas como autonomizantes, más bien como una especie de atajo con resultados esperables.

La integración latinoamericana merece una consideración aparte puesto que de la misma puede desprenderse tanto una vía autonomista como una dependentista. La política de refugio en la subregión implementada por los gobiernos kirchneristas luego de la crisis de 2001-2002 fue esperable y lógica teniendo en cuenta que se trata de un espacio natural e histórico de influencia y construcción. Esta política tuvo muchos saldos positivos: el apoyo en la Cuestión Malvinas; el sostén en momentos de reveses políticos y económicos como el reciente con los fondos buitres; la construcción de influencia desde Mercosur y Unasur luego de la relativa “pausa política” que había significado el default y muchos otros aspectos. Sin embargo, la región puede ser vista como un medio para proyectar intereses y valores globales, como ha hecho Brasil, o un espacio que en ciertos momentos nos sofoca, cuando quedamos encolumnados detrás de la figura del hermano mayor. La relación con América Latina y con Sudamérica en particular no debe volverse una dependencia nacional consentida, sino un espacio de oportunidad. Brasil ha sido exitoso en lograr este fin y esto ha viabilizado sus proyectos como líder internacional. Por otra parte, aunque en este mismo ámbito, la apuesta por la estrategia del triángulo no siempre ha resultado positiva. En tal caso, recordamos la tradicional tesis de Figari (1997) en la relación con Brasil y Estados Unidos en el sentido de una doble dependencia y su reedición con la figura de Venezuela<sup>LXVIII</sup>.

Puig planteaba que la asociación entre Estados con circunstancias similares era deseable y en tal sentido, adoptar cursos de acción coincidentes que permitan doblegar al adversario. Ahora bien, las condiciones de Brasil y Argentina en la actualidad distan de ser similares en términos de indicadores socio-económicos, lo cual puede sumirnos en una condición de doble dependencia o caer en el derrotero de la estrategia del “poder prestado”<sup>LXIX</sup> que se encuentra limitado en el tiempo, atado o restringido a quien lo otorgó o generó y por ende no constituye una práctica de tipo autonómica.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

Si bien no hemos incorporado a la agenda el proceso de nacionalización de activos, ha sido una estrategia esencial de la política doméstica kirchnerista con importantes implicancias para la Política Exterior. En particular, el caso del paquete accionario de Repsol-YPF. Coincidimos en que la posesión y usufructo de los denominados recursos estratégicos, es una ambición deseable y a la que debe aspirarse y coincidente con el pensamiento de Puig. Podría discutirse en extenso el momento y la forma en la cual se procedió a la nacionalización de las acciones mencionadas. Solo mencionamos un aspecto relativo a la política energética argentina. Vale afirmar que mientras otros países del globo oscilan hacia la inevitabilidad de un futuro bajo en emisiones de carbono; la Argentina continúa presa de un modelo basado en energías contaminantes. La transformación de las matrices energéticas no es un proceso que pueda realizarse a corto plazo y no en vano, las posiciones argentinas en las conferencias ligadas al cambio climático son vacilantes. La explotación de gas no convencional no viene a solucionar este aspecto, sino a empeorarlo, puesto que a pesar de que en Estados Unidos y algunos países europeos no se haya podido prohibir aún este tipo de actividad; existen cuantiosos estudios y normas que tratan de bloquear la generalización de los procesos de shale gas o al menos legislar respecto a los peligros que contrae<sup>LXX</sup>. En obras previas hemos sostenido junto a Fernández Alonso (2014) que la autonomía energética en el siglo XXI para la Argentina estaría dada por tres elementos: el control de los denominados recursos naturales, la diversificación y la descarbonización de la matriz energética. La política energética se asienta sobre el primer aspecto, pero da la espalda al segundo y tercero.

Retomando entonces la relación de la autonomía con los elementos estructurales designados por Jaguaribe, consideramos que los principales puntos que ponen en jaque la viabilidad nacional de la Argentina son, en primer lugar, la dependencia de la región latinoamericana para construir poder; puesto que desde 2003 ha tendido a hacerlo a partir de consensos subregionales, especialmente con Brasil. En segundo lugar, la continuidad de un modelo de desarrollo económico dependiente por cuanto se encuentra condicionado por los precios internacionales de los commodities y por China como principal comprador. En tercer lugar, se trata de un país importador de energía contaminante y sus principales proyectos energéticos no redundan en una transformación de su matriz energética. En cuarto lugar, sigue preso del derrotero de la deuda soberana y su re-estructuración, a pesar de haber traspasado más de una década de la declaración del default. Además de estos elementos, hay otros en los que Jaguaribe hace hincapié y que solo los mencionamos puesto no han sido abordados para el caso argentino en este trabajo, como el nivel educativo, las condiciones tecnológicas y la integración socio-cultural del país.

En cuanto a la permisividad internacional y a partir de la adecuación del concepto por Miranda, creemos que la Argentina ha tenido problemas en el diagnóstico de las condiciones del Sistema Internacional, generando interpretaciones erróneas y por ende, actuando en forma desmedida. Los errores de diagnóstico derivaron en la dificultad para generar mecanismos de adaptación a las transformaciones del sistema

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL RENOVADO DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA

MARÍA DEL PILAR BUENO

que le permitan aprovechar ciertos momentos decisivos y hasta el propio excepcionalismo mencionado. Un ejemplo de las interpretaciones erróneas tiene que ver con el Memorandum suscrito con Irán. Posiblemente el Gobierno no previó que alcanzaría tal nivel de oposición por parte de las comunidades y en cuyo caso, esperó que esto pudiera neutralizarse con la autorización de Irán para interrogar a los funcionarios demandados. Sin embargo, ambas cuestiones fueron erróneas: ni Irán cooperó; ni la oposición fue leve ni condescendiente con las buenas intenciones.

Ahora bien, ni la Argentina es un país plenamente dependiente sin prácticas autonomistas, puesto que hemos reconocido algunas de ellas; ni es un Estado inviable. Puesto que dijimos que la teoría de la autonomía y sus categorías serían analizadas como tipos ideales weberianos, hemos tratado de medir hasta cierto punto, en qué medida las prácticas del gobierno de Cristina Fernández, en materia de política exterior, se han acercado más o menos a la autonomía. La Argentina tiene cuantiosas características materiales e inmateriales que lo hacen un país viable, aunque resulta imperioso en el corto plazo la resolución de ciertos aspectos pendientes. La sensación es que el recrudescimiento de los escenarios domésticos y externos ha acorralado y ahogado las iniciativas mentadas, dejando lugar a la mayor imprevisibilidad y dejando expuestos los costados flacos del modelo. Sin embargo, aún esta gestión es un caso abierto.

### Notas

<sup>I</sup> Possui doutorado em Doctorado en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario (2010), Pós- doutorado em Relaciones Internacionales -Universidad de Deusto (2013). Tem experiência na área de Relaciones internacionales e políticas ambientais.

<sup>II</sup> Afirma Puig (1984:37): “el acertado diagnóstico nunca fue seguido por recetas acertadas, y esto se debió en principio, en gran parte, a la aplicación de doctrinas tradicionales...” “El riesgo corrido por el tema de la dependencia ha sido el de convertirse en una explicación tranquilizadora de conciencias, desligadora de responsabilidades. Eso es externalismo” (Puig, 1984:42).

<sup>III</sup> Puig, 1984:29.

<sup>IV</sup> Los criterios supremos de reparto son: posesión de un potencial de destrucción masiva; impermeabilidad inter-bloques; autonomización intra-bloques; permeabilidad extrabloques; prohibición del uso de la fuerza para pequeños y medianos Estados (Puig, 1984: 54).

<sup>V</sup> La economía argentina es, aproximadamente, veinte veces menor que la norteamericana.

<sup>VI</sup> Para ampliar en lo relativo a las potencias medias o emergentes tanto desde lo conceptual como respecto a los indicadores de su crecimiento ver: Jordaan, 2003; Amsden, 2004; Armijo, 2007; Zakaria, 2008; Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2008; Almeida, 2010; Soares de Lima, 2010; Patrick, 2010; Nolke, 2012; Cammack, 2012; Ramirez Meda, 2012; Kahler, 2013; Vezirgiannidou 2013.

<sup>VII</sup> Ayllon, Amorin, 2010; Milani, 2010, 2011.

<sup>VIII</sup> Puig, 1975; 1984.

<sup>IX</sup> En el pensamiento de Puig, la autonomía no presenta una condición estratégico-militar puesto que se concibe en el marco de la pertenencia a un bloque occidental donde Estados Unidos es el supremo repartidor y Argentina es parte de la periferia.

<sup>X</sup> Puig, 1984: 41.

<sup>XI</sup> Miranda, 2013:3.

<sup>XII</sup> Puig, 1984.

<sup>XIII</sup> Escudé, 1992

<sup>XIV</sup> A diferencia del primer punto dado por las relaciones especiales donde coexisten elementos políticos, económicos, culturales y sociales, es decir, una mirada multidimensionalidad de las relaciones dependentistas; en este caso refiere en mayor medida a una dependencia de tipo económica.

<sup>XV</sup> Schorr, 2012.

<sup>xvi</sup> Corigliano, 2013.

<sup>xvii</sup> Afirma Fernández Alonso (2012): “un número significativo de inversores en controversia con el Estado argentino decidieron reducir y/o abandonar sus posiciones en el territorio económico nacional, alegando la “falta de seguridad jurídica” o el “clima de negocios adverso”. En breve, procuraron forzar una revisión de las políticas argentinas hacia las inversiones e inversores afectados mediante una retaliación “autoadministrada”: la “abstención”, esto es, la resolución de dejar de interactuar con –y en- el país. Esta salida, la más radical de todas, acarreó costos tanto para el inversor como para el propio país. En este respecto, se advierte que para el inversor extranjero la merma y/o el retiro de sus posiciones en el país significó la resignación de los negocios que había proyectado al momento de su radicación. Para la República Argentina, por su parte, la respuesta de marras implicó la pérdida de recursos capitales para su proceso de recuperación económica luego del colapso de 2001-2002”.

<sup>xviii</sup> Si bien se trata de un concepto con el cual es difícil sentirse a gusto a partir de su carácter multívoco, aquí lo utilizamos haciendo referencia a su estabilidad como tema central de la agenda de Política Exterior desde la redemocratización.

<sup>xix</sup> Bologna, 2006: 219-220.

<sup>xx</sup> Bologna, 2010.

<sup>xxi</sup> Bologna, 2010.

<sup>xxii</sup> García del Solar, 2000. En una encuesta realizada por la consultora Equis y publicada por el diario Página 12 en abril de 2012, se consultó a la población argentina respecto a la política general del gobierno hacia Malvinas, la cual obtuvo más de 75% de aceptación. Asimismo, respecto a las restricciones económicas hacia empresas nacionales o extranjeras que colaboren con extracción en las islas con un 74.7% de aceptación. Del mismo modo, más del 82% de los encuestados consideraron favorablemente el apoyo brindado por UNASUR. Información de la nota: “Respaldo a la política sobre Malvinas”, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-191031-2012-04-03.html>

<sup>xxiii</sup> Todos los discursos fueron extraídos del sitio oficial de Presidencia de la Nación en [www.presidencia.gob.ar](http://www.presidencia.gob.ar)

<sup>xxiv</sup> Bueno, 2010.

<sup>xxv</sup> MECON, 2009. En el primer grupo nuclea a los países cuyo techo es difícil de superar, mayormente desarrollados como Alemania; Bélgica, España, Suiza; Francia, Italia, Estados Unidos y Japón. En el segundo caso, se trata de mercados consolidados que aún tienen oportunidades de expandirse como: Brasil, Chile, Colombia, Perú, México, Panamá y China. Los emergentes son mercados en desarrollo que crecen a mayor ritmo que el resto del mundo y por ende, representan una oportunidad: Australia, Cuba, Ecuador, Rusia, Turquía y Venezuela. Los mercados potenciales son los que actuales tienen poca relevancia en volumen exportado aunque representan oportunidades: Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Emiratos Árabes, India, Indonesia, Libia, Malasia, Mauritania, Túnez, Marruecos y Vietnam, en [http://www.meccon.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/24%20NOTA%20TECNICA%20%20Sector%20Externo%20Inf%202070.pdf](http://www.meccon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/24%20NOTA%20TECNICA%20%20Sector%20Externo%20Inf%202070.pdf)

<sup>xxvi</sup> Mientras que en el año 2003 las exportaciones de productos industriales argentinas estaban especialmente concentradas en Brasil (4663 millones de dólares), Chile (3536 millones de dólares), Estados Unidos (3133 millones de dólares), China (2478 millones de dólares), España (1387 millones de dólares) y Países Bajos (1094 millones de dólares)<sup>xxvi</sup>. Para 2013 los números mostraban otra realidad de acuerdo a los datos oficiales del PADEX (Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones): Brasil (16.494 millones de dólares); Chile (5.064 millones de dólares); China (5.021 millones de dólares); Estados Unidos (4.132 millones de dólares); España (2.652 millones de dólares); Países Bajos (2.235 millones de dólares); Venezuela (2.225 millones de dólares); Canadá (2.194 millones de dólares); Colombia (2.067 millones de dólares); Uruguay (1.982 millones de dólares); Alemania (1.981 millones de dólares); Perú (1.923 millones de dólares); Indonesia (1.634 millones de dólares); Argelia (1.502 millones de dólares); Corea (1.378 millones de dólares); Paraguay (1.365 millones de dólares); Japón (1.223 millones de dólares); India (1.183 millones de dólares); Italia (1.172 millones de dólares); Sudáfrica (1.050 millones de dólares); Malasia (1.029 millones de dólares) y Egipto (1.013 millones de dólares)[https://mrecic.gov.ar/userfiles/ppt\\_padex\\_version\\_final\\_1.ppt.pdf](https://mrecic.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt.pdf)

<sup>xxvii</sup> Berrettoni, 2013.

<sup>xxviii</sup> “Si quieren importar tendrán que exportar”, Página 12-Economía, 23 de febrero de 2012, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-188190-2012-02-23.html>

<sup>xxix</sup> Afirma Fernández Alonso (2010:56) que. “el gobierno de Néstor Kirchner decidió efectivizar por adelantado los compromisos del país con el FMI. Consecuente con la estrategia de «desendeudamiento» impulsada por la administración nacional en instancias de la renegociación de la deuda soberana, la

decisión procuró cerrar un frente de conflicto permanente. Si bien durante los primeros años del gobierno de Kirchner las discusiones con el FMI habían resultado funcionales a su estrategia de (re)construcción de poder, la lógica confrontacionista con la institución se sabía a estas alturas ya agotada”.

<sup>XXX</sup> “Histórico: el país saldrá en un solo pago la deuda con el FMI”, La Nación-Política, 16 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>

<sup>XXXI</sup> Fernández Alonso, 2010.

<sup>XXXII</sup> Fernández Alonso, 2010:87.

<sup>XXXIII</sup> Fernández Alonso, 2014.

<sup>XXXIV</sup> Estados Unidos se había manifestado vehementemente en contra del otorgamiento de nuevos créditos a la Argentina hasta que esta no cumpliera con sus compromisos de re-estructuración de deuda tomados con anterioridad. Esta posición fue ratificada en diversas oportunidades al bloquear Estados Unidos el otorgamiento de créditos en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Informe OPEA 304, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XXXV</sup> Informes OPEA 305 y 306, disponibles en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XXXVI</sup> Informe OPEA 305, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XXXVII</sup> Informes OPEA 306 y 607, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XXXVIII</sup> Informe OPEA 308, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XXXIX</sup> Informe OPEA 301, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XL</sup> “Reacción del Gobierno contra Estados Unidos, tras su abstención en la OEA en la pelea de la Argentina con los holdouts”, La Nación-Política, 4 de julio de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1707071-reaccion-del-gobierno-contra-estados-unidos-tras-su-abstencion-en-la-oea-en-la-pelea-de-la-argentina-con-los-holdouts>

<sup>XLI</sup> Miranda, 2011; Bueno, 2014.

<sup>XLII</sup> Ampliar en Bueno, Youssef, APEA n°5, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>XLIII</sup> Bueno, 2014.

<sup>XLIV</sup> Miranda, 2010; Francés, 2014.

<sup>XLV</sup> Francés, 2014.

<sup>XLVI</sup> “Madres pierde los últimos sueños compartidos”, en La Nación-Política del 31 de agosto de 2011, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1401975-madres-pierde-sus-ultimos-suenos-compartidos>

<sup>XLVII</sup> La entidad Abuelas de Plaza de Mayo recibió 1.346.860 de pesos en 2010, siendo que la Fundación Madres de Plaza de mayo recibieron 2.044.389 de pesos en 2010 y 1.000.000 de pesos en 2011, en “La Unidad del Bicentenario transfirió \$ 178 millones a universidades y a Madres”, La Nación-Política, 8 de mayo de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1688636-la-unidad-del-bicentenario-transfirió-178-millones-a-universidades-y-a-madres>

<sup>XLVIII</sup> Discursos disponibles en [www.presidencia.gob.ar](http://www.presidencia.gob.ar)

<sup>XLIX</sup> Informe OPEA 195, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>L</sup> Informe OPEA 238, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>LI</sup> Informe OPEA 187 de septiembre de 2011, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>LII</sup> Informe OPEA 157, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>LIII</sup> Informe OPEA 166, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>LIV</sup> Informe OPEA 189, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

<sup>LV</sup> Información disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/candidatura-cdh-terminos.pdf>

<sup>LVI</sup> Discurso disponible en [www.presidencia.gob.ar](http://www.presidencia.gob.ar)

<sup>LVII</sup> La doctrina Lockerbie surge de un atentado perpetrado contra un avión estadounidense a manos de dos terroristas de nacionalidad libia entregados por su propio gobierno. Sin embargo, existe un fuerte debate acerca de si los juzgó un tercer país, porque en realidad fueron juzgados por Escocia, lugar donde el avión cayó asesinando a nacionales de dicho Estado. De hecho la investigación había sido protagonizada por Estados Unidos y Escocia.

<sup>LVIII</sup> Las exportaciones a Irán había aumentado 234% durante la gestión de Fernández, Diario Clarín-Política, 28 de septiembre de 2012, disponible en [http://www.clarin.com/politica/ventas-Iran-crecieron-asumio-Cristina\\_0\\_782321919.html](http://www.clarin.com/politica/ventas-Iran-crecieron-asumio-Cristina_0_782321919.html)

<sup>LIX</sup> Texto del acuerdo publicado por el Diario Clarín el día 26 de septiembre de 2013, disponible en [http://www.clarin.com/politica/texto-completo-memorandum-entendimiento-Iran\\_0\\_1000100367.html](http://www.clarin.com/politica/texto-completo-memorandum-entendimiento-Iran_0_1000100367.html)  
Las cuestiones relativas al Memorándum, aparece desde el informe OPEA 243, disponibles en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

- 
- LX Informe OPEA 243, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXI Informes OPEA 245 y 246, disponibles en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXII Informe OPEA 253, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXIII Informe OPEA 278, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXIV Informe OPEA 286, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXV Informe OPEA 304, disponible en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)
- LXVI Bueno, 2010.
- LXVII Es beneficiosa en tanto pasible de cumplimiento por la Argentina, como ha sido hasta el fallo de Griesa de junio de 2014.
- LXVIII Simonoff, 2010.
- LXIX Miranda, 2012.
- LXX Es el caso de la comunicación de la Comisión Europea, apuntada al desarrollo de esta actividad en países de Europa del Este, COM/2014/023 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0023>, última consulta del 23/04/2014.

### Referencia Bibliográfica

- ALMEIDA, Paulo Roberto. O BRIC e a substituição de hegemonias, em BAUMANN, Renato (org.). O Brasil e os Demais BRICS: Comércio e Política. Brasília, CEPAL, 2010, disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/39967/o\\_brasil\\_e\\_os\\_demais\\_brics.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/39967/o_brasil_e_os_demais_brics.pdf)
- AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”: Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**, São Paulo, Unesp, 2004.
- ARMIJO, Leslie Elliot. The BRICs countries as analytical category: insight or mirage? **Asian Perspective**, 2007, N° 31, Vol. 4, pp. 1-42.
- AYLLON, Bruno. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur, en **Revista CIDOB d'afers internacionals**, nro. 97-98, abril 2012, pp. 189-204.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno. La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico, BOLOGNA, Alfredo Bruno, **La política exterior del gobierno de Kirchner**, Rosario: CERIR, UNR Editora, 2006, pp. 219-267.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno. La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para el gobierno de Ménem, **Revista Ágora Internacional, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina**, Año3, N°6, julio de 2008.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno, Malvinas en la política exterior argentina, BOLOGNA, Alfredo Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010, pp. 243-268.
- BUENO, María del Pilar. **Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina**. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009. Tesis Doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BUENO, María del Pilar. La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos Pasteras y Pascua Lama, en **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 4, N° 15-16, diciembre de 2012-marzo de 2013; pp. 48-69.

BUENO, María del Pilar. Autonomía, tendencias profundas y variables persistentes de la Política Exterior Argentina (2003-2012), en **Brazilian Journal of International Relations**, San Pablo: UNESP, Vol. 3; N°2, 2014.

BUENO, María del Pilar; FERNÁNDEZ ALONSO, José. La nacionalización de YPF y las condiciones para una política energética autonómica en la Argentina, en Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales 2014, Universidad Nacional de Rosario, disponible en [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

CAMMACK, Paul. The G20, the crisis, and the rise of global developmental liberalism”, en **Third world quarterly**, 2012, Vol. 33, N°1, pp. 1-16.

CORIGLIANO, Francisco. Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010), en **Revista SAAP**, Vol. 7, N° 1, mayo 2013, pp.11-40.

CORIGLIANO, Francisco, Los derechos humanos en la política exterior argentina: De la restauración democrática al Bicentenario de la Revolución de Mayo (1983-2010)”, en SALTALAMACCHIA, Natalia y COVARRUBIAS, Ana (comp.), Los derechos humanos en las políticas exteriores latinoamericanas, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 19-53.

ESCUDE, Carlos. **Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Ediciones Planeta, 1992.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default, BOLOGNA, Alfredo Bruno (comp.), La política exterior del gobierno de Kirchner, Rosario: CERIR, 2006, pp. 31-89.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La cuestión de la resinserción financiera en la política exterior de la República Argentina tras el proceso de re-estructuración de la deuda (2005-2009), BOLOGNA, Alfredo Bruno, La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato, Rosario: CERIR, 2010: 51-98.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La República Argentina vs inversores transnacionales. De las expectativas neoliberales a las controversias internacionales post-convertibilidad, Tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2011.

FERNÁNDEZ ALONSO, José, La República Argentina y las inversiones extranjeras directas. Análisis sobre el impacto de los procesos de expropiación/nacionalización sobre la reputación internacional del país (2002-2012), Documentos de Trabajo

Interuniversitario, No. 9, Universidad de Cantabria (UC) – Universidad de Alcalá de Henares (UAH) - Centro Internacional de Formación Financiera (CIFF) – Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Alcalá de Henares, Madrid.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. Política económica exterior argentina. Consideraciones sobre la problemática de la inserción financiera internacional (2009-2014), BOLOGNA, Alfredo Bruno, La política exterior de Cristina Fernández, Rosario: CERIR, 2014, en prensa.

FIGARI, Guillermo. De Alfonsín A Menem. Política exterior y globalización, Buenos Aires, editorial Memphis, 1997.

FRANCÉS, María Julia, La relación entre Argentina y México: ¿una muestra de latinoamericanismo?, Ponencia presentada en XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 8 al 11 de Septiembre de 2014

GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, La cuestión Malvinas, Archivos del Presente, 2000, n° 19, pp. 49-56.

JAGUARIBE, Helio. Causas del subdesarrollo latinoamericano, MATOS MAR, José (comp.), La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia, Buenos Aires: Amorrortu, 1972.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica, en **Estudios Internacionales, Universidad de Chile**, Vol. 12, N°46, 1979, pp. 91-130.

JORDAAN, Eduard. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers, in **Politikon: South African Journal of Political Studies**, 2003, Vol. 30, N° 2, pp. 165-181.

KAHLER, Miles. 2013. Rising powers and global governance: Negotiating change in a resilient status quo, en *International affairs*, 2013, Vol. 89, N° 3, pp. 711-729.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment, *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/1991, pp. 23-33.

MILANI, Carlos. Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique, en **Revue internationale et stratégique**, n.º 82, febrero 2011, p. 53-62.

MILANI, Carlos. ¿Están cambiando el orden mundial las potencias emergentes?, en BADIE, Bertrand, VIDAL, Dominique (dir.), **El Estado del Mundo 2011**, Madrid, Akal, 2010, pp. 34-39.

MIRANDA, Roberto. Argentina: autonomía en tiempos de crisis. **Revista Relaciones Internacionales**, N°24, 2003.

MIRANDA, Roberto. **Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica**. Río Cuarto: Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales, 2007, pp. 2578.

MIRANDA, Roberto. La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad Internacional de argentina. **Revista Invenio**, N°27, 2011, pp. 27-42.

MIRANDA, Roberto. Cambios en la política latinoamericana. La nueva realidad de Argentina. **Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**, Vol. XVIII, N° 51, mayo-agosto de 2011, pp. 41-72.

MIRANDA, Roberto. La des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Ménem y Kirchner, en **Revista Enfoques**, Vol. 11, Nro. 17, pp. 85 a 103.

MIRANDA, Roberto. Anacronismo y actualidad autonomista. El problema del poder internacional de la Argentina. **Revista Relaciones Internacionales**, N°45, 2013, pp. 1-26.

NÖLKE, Andreas. The rise of the 'B(R)IC variety of capitalism': toward a new phase of organized capitalism?, en OVERBEEK, Henk & APELDOORN, Bastian von (eds.). *Neoliberalism in crisis*, Palgrave, Basingstoke, 2012.

PATRICK, Stewart. Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers, en *Foreign affairs*, 2010, Vol. 89, N° 6, p. 44.

PUIG, Juan Carlos. La política exterior y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, n°1, enero-abril, 1975.

PUIG, Juan Carlos. **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas**, Buenos Aires: GEL, 1984.

RAMIREZ MEDA, Kenia María. Las potencias medias en la teoría de las relaciones internacionales, en *Nueva Política*, Universidad Rafael Urdaneta, 2012, N°1, enero-junio, pp. 27-50.

ROCHA VALENCIA Alberto, MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén. El Sistema Político Internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y México, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XV No. 43, Septiembre / Diciembre de 2008, pp. 23-75.

SCHORR, Martin. La industrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad argentina 1976-1983, en *Revista ALHE*, Año 19, N° 3, septiembre-diciembre, 2012, pp. 31-56

SCHTREMEL, Sandro. La alianza estratégica Argentino-Brasileña en la política exterior de Itamaraty, Rosario: CERIR, Serie Docencia, N°96, 2009, disponible en [www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)

SIMONOFF, Alejandro. Te Quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y de Lula. Relaciones Internacionales, UNLP, 2005, pp. 99-122.

SIMONOFF, Alejandro. Seis claves explicativas para la política exterior argentina durante el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011), VI Congreso IRI, UNLP, disponible en [http://www.iri.edu.ar/VI\\_congreso/ponencias/SIMONOFF,%20Alejandro\\_Seis%20claves%20explicativas.pdf](http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/SIMONOFF,%20Alejandro_Seis%20claves%20explicativas.pdf)

SIMONOFF, Alejandro (comp). La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad, CERPI, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2010, disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15921/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=7](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15921/Documento_completo_.pdf?sequence=7)

SOARES DE LIMA, María Regina. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul, em BAUMANN, Renato (org.). O Brasil e os Demais BRICS: Comércio e Política. Brasília, CEPAL, 2010, disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/39967/o\\_brasil\\_e\\_os\\_demais\\_brics.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/39967/o_brasil_e_os_demais_brics.pdf)

TOKATLIAN, Juan Gabriel, Ética y política exterior, Página 12-El País, 2012, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-202019-2012-08-28.html>

VEZIRGIANNIDOU, Sevasti-Eleni. The United States and rising powers in a post-hegemonic global order in International Affairs, 2013, Vol. 89, N° 3, pp. 635–651, disponible en [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/2013/89\\_3/89\\_3\\_05Vezirgiannidou.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/2013/89_3/89_3_05Vezirgiannidou.pdf).

ZAKARIA, Fareed. The post-american world. Norton Company, NY, 2008.

### **Informes**

BERRETTONI, Daniel. América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional, en Revista Argentina de Economía Internacional, N°2, 2013, disponible en [http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota2\\_4.pdf](http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota2_4.pdf)

INFORMES DEL OPEA 2010-2014, disponibles en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, Nuevos destinos de las exportaciones argentinas. Teoría y evidencia, Nota técnica n°70, 2009, disponible en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)