

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***20 Años no es nada. Autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes del CeRPI***

Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo (compiladores)

Abril Bidondo, Florencia Squeitzer, Lucrecia Pasos, María Delicia Zurita,

Matías Mendoza, Pablo Bezus, Sebastián Russo, Victoria Zapata (autores)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2022, 141 páginas

FEDERICO LUIS VACCAREZZA<sup>1</sup>

Universidad Austral

El libro *20 Años no es nada. Autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes del CeRPI* es una compilación de Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo de trabajos elaborados por los investigadores del Centro de Política Internacional (CeRPI) de la Universidad Nacional de la Plata, en el cual se analiza la evolución de la política exterior argentina de los últimos 20 años.

El libro se divide en cinco capítulos que, de manera bien lograda, resumen e interpretan los hitos de la política exterior de las presidencias de Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), Mauricio Macri (2016-2019) y Alberto Fernández (2019-2022).

El trabajo tiene como objetivo dar cuenta de las oscilaciones entre las estrategias autonomistas y globalistas en el relacionamiento externo, producto de las disputas más generales en torno a cuál debiera ser el modelo de país y cómo establecer determinadas vinculaciones con el mundo.

El primer capítulo, titulado “Una transición incierta: la política exterior de Eduardo Duhalde (2002-2003)”, fue escrito por Matías Mendoza y analiza la política exterior del periodo, considerando que esta se enmarcó en un proceso de transición gubernamental que fue

---

1 Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista en economía y negocios con Asia-Pacífico e India (UNTref). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTref). Doctorando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Profesor de Comercio Exterior de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral. Correo electrónico: federico.vaccarezza@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6290-2996>.

consecuencia de la crisis económica, política y social que atravesaba internamente la Argentina. El Gobierno de Duhalde efectuó cambios significativos en la política exterior, con el objetivo de dejar atrás la dependencia consentida del menemismo y del Gobierno aliancista hacia la construcción de una política exterior de carácter autonomista, en el marco tanto de la compleja situación doméstica como también de los cambios y transformaciones de la política internacional.

El capítulo inicia con un repaso de los hitos principales que caracterizaron a la política exterior aliancista, como la oscilación entre Washington y Brasilia, las tensiones por el comercio con Brasil, la condena a Cuba por los derechos humanos, las diferencias con Estados Unidos respecto al apoyo del Plan Colombia, el inicio de las negociaciones comerciales Mercosur-Unión Europea (UE), las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas, el abandono de la política de seducción hacia los kelpers británicos y el reinicio de las negociaciones por la soberanía. Los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, la guerra contra el terrorismo y el cambio de orientación de la política exterior de George W. Bush marcaron el final de una etapa de la política exterior argentina.

En resumen, la política exterior aliancista tuvo la intención inicial de diferenciarse del menemismo, pero las condiciones financieras de la convertibilidad y las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los Estados Unidos dejaron muy poco margen para políticas de carácter más autónomo.

La política exterior de Eduardo Duhalde (2002-2003) estuvo condicionada tanto por factores domésticos como por los internacionales. El agotamiento del modelo de la convertibilidad, la compleja situación económica y social en Argentina y las negociaciones con el FMI por la deuda en default se conjugaron con factores externos, como la guerra contra el terrorismo, la agenda de seguridad estadounidense y el descontento en toda la región con las políticas económicas del denominado Consenso de Washington, aplicadas desde la década anterior.

Los aspectos centrales que caracterizaron a esta gestión fueron el fortalecimiento del vínculo con Brasil y la integración regional que Washington quería evitar, el aumento del comercio, la posibilidad de establecer una moneda común en el Mercosur, el estrechamiento de los vínculos con la UE y el compromiso argentino con el multilateralismo y sobre las decisiones tomadas en la ONU.

Para Matías Mendoza, la gestión externa estuvo marcada por la búsqueda de créditos en el ámbito internacional que podrían servir para consumo interno, para estimular la integración regional y el lazo bilateral con Washington.

El segundo capítulo fue elaborado por Abril Bidondo y Florencia Shqueitzer y se titula “Vaivenes pragmáticos en pos de alcanzar la autonomía. La política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007)”. Las autoras abordan la política exterior del periodo considerando que, desde un inicio, el presidente buscó discursivamente crear una “nueva argentina” que pudiera diferenciarse del pasado reciente de crisis. La agenda no estuvo exenta de tensiones en un contexto donde la deuda externa fue su principal condicionante, cuyos principales

temas eran el estrechamiento de los lazos con Brasil, el Mercosur, la UE, Malvinas, Asia y África, Oceanía, los organismos multilaterales y la política de derechos humanos.

El capítulo analiza el periodo desde una mirada inspirada en la corriente teórica autonomista de Juan Carlos Puig, a fin de explicar de qué manera las acciones emprendidas oportunamente significaron un aumento en los márgenes de maniobra internacionales para nuestro país.

Como limitantes de la política exterior, las autoras destacan la negociación con el FMI y los tenedores de deuda privados, pero considerando que, a pesar de esto, se logró llevar adelante una política de relacionamiento con los Estados Unidos pragmática y diferente a la de la década de 1990. Esta toma de distancia se tradujo en un intento por ganar márgenes de maniobra y evitar seguir a los repartidores supremos.

El capítulo concluye afirmando que el Gobierno de Néstor Kirchner buscó implementar un modelo autonomista contrapuesto de dependencia consentida del expresidente Carlos Menem, lo que se materializó en el acercamiento pleno a la región como forma de contrapesar a la gran potencia estadounidense, especialmente con Brasil y Venezuela, y el Mercosur como mecanismo de relacionamiento con el mundo.

En el tercer capítulo, “¿Aislamiento o diseño de políticas en función de las demandas del Estado y la sociedad? La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)”, escrito por Lucrecia Pasos y María Delicia Zurita, se aborda el periodo a través de un recorrido sobre los diferentes procesos que atravesó, y plantea como nudo problemático el interrogante de determinar si este estuvo relacionado con condicionamientos ideológicos o con la importancia de atender a réditos en la política interna.

Las autoras sostienen que el periodo estuvo enmarcado por el surgimiento de nuevos jugadores que fueron ganando protagonismo en el tablero mundial. El ascenso de China y la reconfiguración de Rusia luego de la disolución de la Unión Soviética permitieron su posicionamiento como grandes potencias, produciendo el cambio desde un escenario unipolar —liderado por Estados Unidos— hacia uno multipolar. Con un largo periodo de crecimiento de los precios internacionales de las materias primas y de replanteo en toda la región de las políticas neoliberales, la política exterior de Cristina Fernández encontró en la región latinoamericana en general, y en el Mercosur en particular, el apoyo necesario para forjar una estrategia de posicionamiento internacional, especialmente en la construcción de alianzas con los países y economías en este nuevo orden emergente internacional con potencias como Rusia y China. Su gestión marcó continuidades con relación al Gobierno de Néstor Kirchner, pero también cambios producto de la coyuntura, como fueron los vaivenes de la economía internacional a partir de los coletazos de la crisis de 2008.

Los principales aspectos analizados son las relaciones con América Latina, el rol del Mercosur, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la integración regional, sus potencialidades y sus limitaciones, las relaciones con Brasil, Venezuela y los Estados Unidos; las economías emergentes; la Unión Europea; el memorándum con Irán; la política exterior en los organ-

ismos multilaterales políticos (Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos) y económicos (G20, FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio) y la política de reclamo de la soberanía por Malvinas en todos los foros internacionales en los que la Argentina fue partícipe.

Más allá del debate en torno a si hubo o no políticas de Estado, si Argentina fue un país aislado o no, las autoras concluyen que el accionar del Gobierno estuvo ligado a su perfil ideológico, el cual pudo haber condicionado el diseño de la política exterior.

El cuarto capítulo, escrito por Pablo Bezus y titulado “Volver al mundo: La política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)”, aborda la política exterior del periodo considerando que el Gobierno electo oportunamente imprimió un giro profundo respecto a la orientación previa, ensayando una “vuelta al mundo” opuesta al presumible “aislamiento” del Gobierno anterior. En los hechos, esto significaba una preferencia por los vínculos con las potencias tradicionales orientada primariamente a la búsqueda de mercados e inversiones. El capítulo analiza dicha orientación partiendo, primeramente, de la propia lectura que hace la administración de Cambiemos respecto a la política internacional y la formulación de sus objetivos en esta materia; tras este análisis general, procede a sintetizar las principales características y los hechos destacados de esos años, ateniéndonos al ordenamiento geográfico seguido en los informes del CeRPI: primero, la región y el Mercosur; segundo, las relaciones con Estados Unidos; tercero, los vínculos con China, Rusia, África y el Medio Oriente; y, finalmente, la cuestión Malvinas.

Según el autor, se priorizaron las cuestiones económicas por sobre las políticas de relacionamiento para la región, como las negociaciones comerciales Mercosur-UE y el acercamiento a la Alianza del Pacífico, la promoción de los agronegocios con Asia y África, la revisión de las asociaciones estratégicas con China y Rusia y la búsqueda de alineamiento con los Estados Unidos.

El cambio de Gobierno en Brasil con el interregno de Michel Temer y, posteriormente, de Jair Bolsonaro, le traería al Gobierno argentino una coincidencia en los intereses de flexibilizar el Mercosur y la prioridad de alcanzar un acuerdo con la Unión Europea. En cuanto a la región, se dio un alineamiento con los Gobiernos liberales, mientras que hubo un notorio distanciamiento de los Gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia.

Con los Estados Unidos, el Gobierno buscó un relanzamiento de la relación, destacándose varios hitos, como la visita del presidente Macri al Foro de Davos en febrero de 2016, la visita de Barack Obama a la Argentina en marzo de ese mismo año, la desclasificación de todos los documentos estadounidenses de la última dictadura militar y la firma de diversos acuerdos en inversiones, intercambio de información financiera y de visados, entre otros. Si bien con Estados Unidos la relación fue armoniosa, no se vislumbró con Trump el mismo dinamismo que la relación bilateral tuvo con el Gobierno de Obama, en parte por la menor prioridad que el republicano le asignó a la región en su política externa. Sin embargo, Trump tendría un papel central en los dos últimos años de la gestión macrista: nos referi-

mos, naturalmente, al rol que el presidente norteamericano jugó en la concesión del crédito *stand by* del FMI a la Argentina, su posterior ampliación y las sucesivas renegociaciones que hubo. Se destaca también la realización de la Cumbre del G20 en Buenos Aires durante noviembre de 2018, que contó con la presencia de Donald Trump y en donde incluso este mantuvo una reunión con el mandatario chino, Xi Jinping, en medio de la guerra comercial desatada entre ambos países.

Las relaciones con Rusia, China y el mundo árabe como socios estratégicos se profundizaron en busca de nuevos mercados e inversiones y se firmaron diversos acuerdos, siendo el ministro de Relaciones Exteriores Jorge Faurie el primero en manifestar su deseo de adhesión a la iniciativa china de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés) y en avanzar en negociaciones por temas como ferrocarriles, energía y minería, con el objetivo de expandir mercados y trabajar en la recepción de inversiones en nuestro país.

Algunos logros destacables de esta gestión fueron la ratificación, en 2017, del Acuerdo Mercosur-Egipto y la apertura de los mercados para la exportación a Túnez de gelatina bovina comestible, abejas reinas, cueros de ungulados y carne vacuna. Respecto a Medio Oriente, también hubo un intento de abrir y ampliar mercados, pero el principal objetivo, según lo declaró la propia vicepresidenta Gabriela Michetti en su viaje a la zona en 2017, fue la búsqueda de inversiones.

Con relación al tratamiento de la cuestión Malvinas, hubo un giro abrupto con respecto al que se le dio en años anteriores. Se caracterizó por bajar el perfil del reclamo de soberanía, reducir la confrontación y la retórica de alto tono sobre la cuestión —características de los últimos años de la gestión de Cristina Fernández—, apostar a la construcción de vínculos de confianza con Gran Bretaña que potencien las relaciones bilaterales entre ambos países en distintas áreas sin renunciar al reclamo de soberanía y enfocar la cuestión en torno a un perfil eminentemente humanitario.

Entre los aspectos generales a destacar en el periodo encontramos: a) la presentación oficial del nuevo límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, lo cual fue el resultado de una política que comenzó durante el primer periodo de Cristina Fernández; b) el trabajo llevado adelante por un equipo de expertos forenses de la Cruz Roja para identificar a los argentinos que descansan en Malvinas, que finalizó en septiembre de 2017, y el vuelo de los familiares de estos caídos a las Islas; y c) las distintas propuestas de establecimiento de vuelos regulares hacia las Islas y la continuidad del reclamo soberano en los ámbitos multilaterales, aunque con la diferencia de tono ya aludida.

Por último, el quinto capítulo, titulado “En busca del dinamismo pragmático: La política exterior de Alberto Fernández (2019-2022)” y escrito por Sebastián Russo, aborda la política exterior del actual presidente Alberto Fernández desde su asunción hasta marzo de 2022, considerando que está caracterizada por un “dinamismo pragmático”. El capítulo presta particular atención al contexto internacional en el que cual este Gobierno se inscribe, así como a la compleja coyuntura regional y a la situación nacional heredada del Gobierno de Cambiemos; sostiene que la política exterior de esta administración representa un giro

importante con respecto a la gestión Macri, pero sin llegar tampoco a ser una reedición de las políticas exteriores del kirchnerismo.

En una compleja coyuntura internacional marcada por las consecuencias de la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania y el aumento de los precios internacionales de los alimentos, combustibles y energía, el Gobierno ha buscado aumentar la capacidad exportadora y no niega la necesidad de que la Argentina se inserte en la globalización, pero con clara identificación en nuestros intereses nacionales. Según Alejandro Simonoff, el presidente Alberto Fernández ha buscado preservar el interés nacional y no su anulación o subordinación. Ese interés nacional que el Gobierno identifica con el trabajo y la producción y que busca defender frente a la competencia global se condice con el modelo económico, sustentado con un discurso industrialista con propuestas compatibles con el programa neodesarrollista puesto en práctica durante los Gobiernos del kirchnerismo.

Al mismo tiempo, hay que considerar que el Gobierno ha buscado llevar adelante una política exterior equidistante de las principales potencias en el marco de una renegociación de deuda externa con el FMI por el refinanciamiento de los 44 mil millones de dólares del préstamo *stand by* otorgado a la Argentina por el organismo durante la gestión anterior.

Las relaciones políticas con Brasil no han sido fáciles durante la etapa de convivencia con el Gobierno de Jair Bolsonaro, aunque se destacan las tensiones iniciales y la ausencia de una visión compartida con el resto de los líderes del Mercosur respecto al futuro del bloque; la fenomenal recuperación del intercambio comercial luego de la pandemia de COVID-19 ha fortalecido los vínculos institucionales que unen a Argentina y Brasil, los cuales han mantenido su vitalidad a pesar de las diferencias entre ambos líderes.

El capítulo hace un pormenorizado análisis de la activa agenda latinoamericana que el Gobierno de Alberto Fernández ha llevado adelante en la región en aspectos como las relaciones bilaterales con México, la presidencia de la CELAC, la oposición a los bloqueos económicos a Cuba, Venezuela y Nicaragua, la preocupación por los derechos humanos y el estrechamiento de los vínculos con los Gobiernos de Evo Morales en Bolivia y de Gabriel Boric en Chile, como también de las relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, Rusia, India, Medio Oriente y África.

Para el autor del capítulo, en una coyuntura compleja, la gestión de Alberto Fernández ha buscado implementar una política exterior ligada, al menos dialécticamente, al autonomismo, basada en el pragmatismo y en la visión de una inserción en el mundo que se asiente en un modelo económico de país ligado a la industria y a la producción nacional.

Por último, el trabajo culmina con un apartado de conclusiones de Victoria Zapata, quien hace un valioso análisis respecto a la vigencia de las interpretaciones teóricas autonómicas y globalistas en la política exterior argentina.

El libro es un material de lectura recomendable para aquellos investigadores de todas las disciplinas que tienen como objeto de estudio la política exterior argentina contemporánea.