

Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)

Bridging tumultuous waters: Macri's foreign policy (2015-2018)

TOMÁS LISTRANI BLANCO*
CAROLINA ZACCATO**

*Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: tlistrani@gmail.com

**Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Correo electrónico: czaccato@gmail.com

Resumen

Durante la campaña electoral de 2015 Mauricio Macri propugnó llevar adelante cambios sustantivos en las relaciones de Argentina con el mundo, consigna clara de que un gran "cambio en lo externo" debía acompañar al fuerte "cambio en lo interno" del plano doméstico planteado por *Cambiamos*.

Cercano a cumplir los tres años de mandato, es pertinente formularse los siguientes interrogantes con respecto a la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri: ¿Cuáles han sido los determinantes sistémicos de la política exterior argentina en los últimos años? ¿Cuáles fueron las premisas con las que el gobierno *Cambiamos* efectuó sus primeros pasos de política exterior? ¿Qué prioridades internas orientaron los objetivos externos? ¿Qué tipo de liderazgo político representa Macri? Estas son algunas

Abstract

In the 2015 election campaign, Mauricio Macri advocated substantive changes in Argentina's relations with the world, a clear slogan that a great "change in the external" would accompany the strong "change in the internal" of the domestic sphere posed by the *Cambiamos* coalition.

Nearing the end of the three-year term of office, it is pertinent to ask the following questions regarding Argentina's foreign policy during the government of Mauricio Macri: What have been the systemic determinants of foreign policy in recent years? What were the premises with which the government of *Cambiamos* made its first steps in foreign policy? What internal priorities marked the external objectives? What type of political leadership does Macri represent? These are some of the questions to be explored concisely in this paper, also taking the dominant agenda

de las preguntas que explora el presente trabajo, valiéndose para ello de diversos esquemas teóricos dentro de la subdisciplina de análisis de política exterior (FPA, por sus siglas en inglés).

Palabras clave

Política Exterior Argentina — Análisis de la Política Exterior — Sistema de Creencias — Diplomacia — Liderazgo Político

items and the figures of Argentinean diplomacy as the edges of the discussion.

Keywords

Argentine Foreign Policy — Foreign Policy Analysis — Diplomacy — Belief System — Political Leadership

Introducción

En el marco de la cumbre del G-20 en Argentina y el nonagésimo aniversario del natalicio de Juan Carlos Puig, este trabajo busca analizar la política exterior del gobierno de *Cambiamos*, tomando como horizonte temporal el período comprendido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018. Con este fin, el presente artículo evalúa los objetivos y alcances de la política exterior argentina de los últimos tres años, a la luz de diferentes perspectivas teóricas y a través de un conjunto de ejes temáticos.

Partiendo desde la campaña electoral de 2015, Mauricio Macri propugnó llevar adelante cambios sustantivos en las relaciones externas de nuestro país, consigna clara de que un gran “cambio en lo externo” debía acompañar y reforzar un profundo cambio en el plano doméstico. Desde sus inicios, la política exterior de *Cambiamos* se autodefinió -además de su oposición a la de los años kirchneristas-, como un esfuerzo por “reinsertar a la Argentina en el mundo” y recomponer los vínculos exteriores que, bajo esta mirada, habían sido descuidados en los años precedentes.

En términos teóricos, la disciplina de Relaciones Internacionales nos ofrece el marco del Análisis de Política Exterior (FPA, por sus siglas en inglés), y particularmente el de los cambios de política exterior (FPCh, por sus siglas en inglés). Estos esquemas permiten evaluar los cambios en política exterior, y reflexionar respecto a si dichos cambios resultan o no beneficiosos para el país (Merke, Reynoso y Schenoni, 2020). Aquellos partidarios de la continuidad subrayan los beneficios de una política exterior consistente, de largo plazo, institucionalizada y construida sobre la base de amplios consensos domésticos; mientras que otra corriente analítica resalta los beneficios de una política exterior más flexible, polivalente en agendas y recursos, que permita enfrentar las numerosas vicisitudes y un alto nivel de incertidumbre del frente externo.

El presente artículo pone el foco en un caso puntual latinoamericano -la República Argentina-, específicamente para una única administración -Mauricio Macri

(2015-2018)-. Ello significa que se analizan los cambios de política exterior exclusivamente desde los determinantes externos e internos para el caso argentino. Ensamblar estos cambios dentro de las fluctuaciones de la región latinoamericana y horizontes temporales mayores sigue siendo parte de una agenda de investigación futura.

Próximos a cumplir los tres años de mandato, es pertinente formularse los siguientes interrogantes con respecto a la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri: ¿Cuáles han sido los determinantes sistémicos de la política exterior en los últimos años? ¿Cuáles fueron las premisas con las que el gobierno de *Cambiemos* efectuó sus primeros pasos de política exterior? ¿Qué prioridades internas marcaron los objetivos externos? ¿Qué tipo de liderazgo político representa Macri? Estas son algunas de las preguntas que explora el presente trabajo, valiéndose para ello de diversos esquemas teóricos dentro de la subdisciplina de análisis de política exterior (FPA, por sus siglas en inglés), considerando también los temas de agenda preponderantes y las figuras de la diplomacia argentina como aristas de la discusión.

En el primer apartado de este artículo se analiza el escenario externo en el que se desarrolló la política exterior argentina en los últimos tres años. En el segundo apartado se sopesan los determinantes ideológicos e internos de la política exterior de Macri, atendiendo a las corrientes históricas de Argentina. En el tercer apartado se elaboran los ejes, espacios y temas prevalentes para el caso de estudio escogido. Luego, en un cuarto apartado, se comparan los distintos modos de implementación de la política exterior en cuestión, incluyendo reflexiones en torno al tipo de liderazgo político del presidente. Finalmente, se agregan algunas conclusiones y perspectivas futuras de cara al último año de mandato de Mauricio Macri.

Factores sistémicos: un mundo incierto y soberanista

En tanto política pública, la política exterior posee la singularidad de tener como principal factor condicionante el plano externo. En contraste a otras esferas, los asuntos exteriores están sujetos a condicionantes relativos a diferencias de jerarquía, en cuanto a distribución de poder relativo se refiere, máxime en el caso de un país *rule-taker* como la Argentina. Es por ello que, antes de emprender cualquier esfuerzo por analizar la política exterior argentina, como punto de partida obligatorio, es preciso entender en qué mundo debe navegar la diplomacia de nuestro país.

Pasados más de veinticinco años desde el fin de la Guerra Fría, la segunda década del siglo XXI promedia con un mundo de muy alta incertidumbre. Desde 2015, la situación de Argentina se encuentra inscripta en un proceso de larga duración de redistribución de poder mundial de Occidente hacia Oriente, inmerso asimismo en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, junto al advenimiento de una serie de problemáticas transnacionales -como el crimen organizado, el terrorismo, el cambio climático, y las crecientes oleadas de migrantes y refugiados-. A todo lo anterior debe sumársele una profunda crisis del institucionalismo multilateral surgido en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, impulsado por Estados Unidos. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]), los cambios en el orden de tercera imagen

- esto es, las dinámicas referentes al sistema internacional - no sólo son muy palpables, sino que todavía se encuentran en proceso de cambio.

Al analizar la evolución del plano externo en los últimos años, los inicios de la presidencia de Mauricio Macri se presentaron como una continuidad del final del período kirchnerista. En aquel caso, los condicionantes sistémicos no fueron constantes durante los doce años de gestión kirchnerista, sino que mudaron desde un perfil permisivo durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) a un plano externo mucho más restrictivo, particularmente en el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015). Esta dinámica tuvo su impacto sobre múltiples dimensiones de la política exterior, pero fue más evidente en el ámbito económico (Actis et al., 2017).

Lejos de las condiciones externas favorables para los países emergentes de la década anterior, Mauricio Macri pronto afrontó un mundo en el que la globalización financiera se encontraba en su punto menos permisivo desde la crisis económico-financiera de 2008. La desaceleración del crecimiento a nivel global, la caída en los precios de los *commodities*, los profundos cambios en las estrategias de comercio internacional de mercados como China, y un Estados Unidos cada vez más proteccionista le mostraban a la Argentina una globalización mucho más hostil que en los lustros anteriores (Carmody, 2016; Frenkel y Azzi, 2017).

Como corolario, para fines de 2018 la comunidad internacional se encontraba en un momento de sensible baja de las fuerzas globalistas, en sintonía con el embate cada vez más consistente y general de fuerzas soberanistas. En otras palabras, si hace diez años eran dables amplios consensos multilaterales, perspectivas de un comercio abierto, una activa cooperación Sur-Sur, la convergencia en los marcos regulatorios y una visión donde lo cosmopolita le ganaba a lo local; ya promediando su mandato, el presidente Macri enfrenta claras señales externas de estancamiento de los procesos de negociación, tensiones comerciales, baja coordinación del llamado Sur Global, divergencias normativas y una visión donde lo local reacciona frente a lo cosmopolita. En suma, en su nueva inserción internacional, la Argentina estaba “retornando a un mundo que ya no existía”, esto es, un mundo alejado del globalismo liberal de Barack Obama, más cerrado y reactivo, en el que emergen movimientos nacionalistas, soberanistas y, en algunos casos, xenófobos, como reacción a las numerosas fallas del sistema de las democracias liberales (Carmody 2016; Malamud, 2018).

Factores domésticos: premisas iniciales y coaliciones en Argentina

El mundo con el que la Argentina de Mauricio Macri tuvo que vincularse es bien diferente al de años atrás, y distinto al mundo previsto durante la campaña presidencial de 2015.

Sin embargo, en política internacional no se trata sólo de lo que acontece, sino también de la lectura acerca de los hechos que ocurren. Por ello, para entender los cambios de política exterior de Argentina, resulta fundamental examinar las claves interpretativas a través de las que se observa el escenario externo. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]) de primera imagen -esto es, el nivel de análisis

individual respecto al rol determinante que detenta un primer mandatario en la formulación y ejecución de la política exterior- es pertinente considerar el sistema de creencias del mandatario (Smith, 2012). Un segundo elemento que considerar son los instrumentos de política exterior, puesto que, en particular en los casos de países presidencialistas, estos instrumentos moldean el proceso de toma de decisiones (Russell, 1996).

Se ha sostenido que el gobierno de Mauricio Macri inició con un conjunto central de fuertes premisas, que coincidían con el paradigma del liberalismo globalista, y con fuerte énfasis en lo económico. Entre ellas, pueden mencionarse la revitalización de la relación con los Estados Unidos, una visión de que el mundo presentaba condiciones favorables para nuevos flujos de inversiones hacia y exportaciones desde Argentina, y la lectura de una declinación relativa de Brasil que se veía como una oportunidad para posicionar a Argentina como líder regional (Russell y Tokatlián, 2017). Se esperaba que, ante el lanzamiento de una política exterior renovada, la Argentina recibiría indefectiblemente gestos recíprocos auspiciosos.

No obstante, uno a uno, estos puntos de partida se fueron resquebrajando. Los determinantes sistémicos antes mencionados revelaron que aquel diagnóstico inicial no sólo resultó excesivamente optimista, sino que no se condijo con la realidad internacional. Las políticas de Donald Trump en Estados Unidos, la concentración de los flujos de capital hacia las economías centrales, junto con la desaceleración de los países emergentes y la reciente victoria de Jair Bolsonaro en Brasil¹ han obligado a una reevaluación del escenario global, y a los consecuentes cambios de política externa.

Particularmente, la conducta de la Argentina se modificó cuando aquellos cambios en el plano exterior repercutieron en el plano doméstico. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]) de segunda imagen -esto es, los actores del plano doméstico- surgieron fuertes contradicciones entre el curso de acción inicial y los actores internos de la Argentina. El triunfo de *Cambiamos* había implicado una transformación en el Estado respecto del período kirchnerista (García Delgado y Gradin, 2016), donde el gobierno de Macri había logrado construir en sus primeros meses de gobierno cierto consenso en torno a la idea de esperar a que los golpes de timón rindieran sus frutos a nivel nacional, particularmente en el ámbito económico. Como resultado de profundos cambios en el escenario internacional, los esfuerzos iniciales de un acoplamiento (Russell y Tokatlián, 2009) afín al orden internacional liberal de la administración Macri no pudieron seguir su curso, a riesgo de deteriorar las coaliciones de economía política que la sostenían. En este punto, es especialmente relevante recordar que el margen de maniobra que Macri y sus funcionarios pueden sostener en el plano internacional está condicionado -tanto antes como después del proceso de negociación- por los juegos de política interna.

Así es como, desde mediados de 2017, la Argentina pasa a esbozar una estrategia de unilateralismo periférico concesivo (Calle, 2018). En ella, continúa el

¹ Por ejemplo, el presidente electo de Brasil ha demostrado su voluntad de romper la tradición y realizar su primera visita oficial en Chile en vez de Argentina.

acercamiento con Estados Unidos, sin por ello renegar de los foros multilaterales o el espacio regional. Al clasificar a la política exterior de Mauricio Macri de acuerdo con las dimensiones de política exterior en América Latina (Merke y Reynoso, 2016), vemos que Argentina llevó adelante una estrategia de política externa de tipo pragmática (si bien crecientemente ideológica, *vid infra*), casi exclusivamente orientada hacia el Norte, de orientación económica aperturista, y de alineamiento hacia los centros de poder global en detrimento de la autonomía. Estos lineamientos coinciden con los redactados por el autodenominado Grupo Consenso² en el documento “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro” en 2015, antes de las elecciones presidenciales (Morgenfeld, 2017).

Por el contrario, leído desde perspectivas teóricas que otorgan mayor ponderación al factor de la dependencia en el aparato epistémico, más afines al pensamiento de Puig (1984), se han interpretado los preceptos propios del liberalismo globalista de la política exterior de Macri como un retorno hacia lo conservador (especialmente en comparación con sus predecesores), en donde el Estado se orienta hacia una situación instrumental para perseguir beneficios para la élite económica - ahora también política- de Argentina (Zavaleta, 2009). En esta lectura, mientras que el carácter pragmático y utilitario pretende recoger el criterio de “éxito” del menemismo, la desconexión con los fenómenos mundiales recientes pondría en riesgo incluso aquellos logros reducidos (Míguez, 2017). A la postre, los análisis más críticos subrayan un retroceso en las áreas de autonomía obtenidas durante la década anterior y una proliferación de nuevas tensiones en los niveles regional e internacional (Míguez, 2016).

A pesar del giro entre la primera y la segunda mitad de su mandato, vale la pena recalcar que el perfil ideológico de Mauricio Macri ha sido consistente dentro del esquema liberal-desarrollista inicial. Por un lado, en clave histórica, el componente desarrollista del mandatario argentino se corresponde con aquel del ex presidente Arturo Frondizi, especialmente en términos de la importancia otorgada a las inversiones de toda clase, con hincapié en el fomento de inversiones y el rol activo del Estado nacional en la orientación de dichas inversiones (Corigliano, 2016). Por el otro lado, atendiendo a las corrientes de pensamiento histórico de la política exterior argentina, el paradigma macrista se corresponde con aquel del intelectual Juan Bautista Alberdi, en la concepción de que la vinculación de Argentina con el mundo debiera ser concebida preponderantemente en términos económicos, y lo más diversificada posible a fin de evitar constreñimientos perjudiciales para el país (Paradiso, 1993).

² El Grupo Consenso fue un grupo conformado por diplomáticos, decisores políticos y académicos, nucleados por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con el fin de elaborar una serie de líneas directrices o “consensos” sobre el rumbo que debiera tomar la política exterior argentina a partir del nuevo gobierno que asumiera en 2015, sin importar quien fuese la figura política que resultase vencedora en la contienda electoral.

Ejes principales, geometría y temas de agenda de la política exterior de Macri

La política exterior argentina durante el gobierno de Macri se ha articulado a partir de la interacción entre las nuevas tendencias en el plano internacional y las directrices marcadas por el plano doméstico. Promediando tres años de su mandato, pueden resaltarse dos puntos al respecto: no se han modificado de manera sustantiva ni los ejes prioritarios ni los principales temas de agenda; mientras que sí se han alterado considerablemente sus manifestaciones externas y las respuestas de la Argentina. En otras palabras, si bien la diplomacia de Macri no tuvo que incorporar nuevos tópicos por fuera del programa original, sí existe un cambio respecto a los principales actores encargados de llevar adelante las vinculaciones externas del país, y la forma específica que estos vínculos han adquirido con el correr del tiempo.

Un ejercicio de síntesis arroja que el eje económico ha sido el elemento de mayor peso en la política exterior de Macri. En toda ocasión el tono de la vinculación exterior ha sido cooperativo, con un mensaje de sinergia entre Argentina y la contraparte de turno. En segundo lugar, el eje de la seguridad ha sido el más marcado, revelándose en mayor medida la condición asimétrica de Argentina vis a vis otros Estados. Adicionalmente, es importante indicar la existencia de una lógica de vinculación que se estructura en torno a la Argentina en clave singular en lugar de colectiva (v.g. Mercosur, UNASUR, América Latina, Sur Global), independientemente de quién sea el interlocutor (Estados Unidos, Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Alianza del Pacífico, entre otros). No obstante, una excepción, tanto respecto de los ejes escogidos como de esta lógica de vinculación cooperativa, ha sido la cuestión de Venezuela, tema de agenda que ha adquirido peso gravitante propio.

Hemos dicho aquí que la política exterior de Macri ha tenido como axioma que las relaciones exteriores debían estar al servicio de potenciar las capacidades económicas de la Argentina. De allí este carácter eminentemente económico en la diplomacia bajo el gobierno de Macri: el punto de partida fue un movimiento de apertura incondicional hacia el mundo. Este gesto debía ser contundente en el corto plazo y resultar convincente en su voluntad de ser duradero, enviando señales claras de que Argentina había adoptado un cambio de actitud. Según el diagnóstico macrista, la política exterior precedente había resultado perniciosa para los argentinos y configurado, a su vez, a la Argentina como un país hostil a ojos del capital internacional. En efecto, los cambios de política interna del gobierno de *Cambiamos* tenían como precondition indispensable un entorno global auspicioso.

En este sentido, la relación que Macri se propuso recuperar con especial ahínco fue el vínculo con Estados Unidos. El principio estuvo marcado por un alto grado de coincidencia ideológica entre los mandatarios durante el último año de la administración Obama, en tanto compartían las creencias en un orden liberal internacional signado por la libertad comercial y el multilateralismo (Gullo Maraví, 2018), lo cual dinamizaba la recomposición de los vínculos con notable ritmo. Este momento coincidió con los cambios internos en Argentina destinados a garantizar la apertura unilateral en materia comercial y financiera (v.g. normalización de las

estadísticas nacionales, revisión del artículo IV con el Fondo Monetario Internacional, eliminación del régimen de control de cambios, disminución en las barreras comerciales, establecimiento de metas inflacionarias, creación de espacios institucionalizados de diálogo en materia económica). En respuesta, además de la visita del entonces primer mandatario estadounidense en 2016, Argentina recibió al Secretario del Tesoro y se concretó una salida negociada con los *holdouts* -obstáculo primordial durante los últimos años del kirchnerismo-. Los esfuerzos de apertura comercial se sellaron con la organización de la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Buenos Aires y la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de 2017 (OMC, 2018).

A fines de 2016, envalentonada por los logros obtenidos en el corto plazo, la diplomacia argentina cometió el error de apresurarse a anunciar públicamente su apoyo por la candidata demócrata Hillary Clinton en las elecciones presidenciales. Sin embargo, los comicios arrojaron el triunfo del candidato republicano Donald Trump. Con ello, la política inicial de acercamiento al gigante norteamericano decididamente rompió los patrones de reciprocidad esperada cuando Macri la había formulado hacia fines de los años Obama (Morgenfeld, 2017).

Con la llegada de Trump a la Casa Blanca, surgieron importantes interrogantes respecto a su política exterior, no sólo por estar la nueva administración dispuesta a revertir las arquitecturas internacionales de su predecesora, sino también por la nueva volatilidad en las relaciones como constante de la nueva administración (Ikenberry, 2017). Con el nuevo gobierno estadounidense, pronto surgieron rispideces en torno a exportaciones argentinas (v.g. frutas, metales, biodiésel). Estaba claro que la diplomacia argentina debía reacomodar pronto la principal pieza de su diseño de política exterior, repitiéndose el ciclo clásico de crisis y acercamientos sucesivos entre Estados Unidos y la Argentina (Busso, 2014). Sosteniendo la instrumentalidad del vínculo, las relaciones con Washington no se interrumpieron, y con el tiempo se consiguieron condiciones favorables para las exportaciones arriba mencionadas, además de otras como la carne porcina y la incorporación de Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense (Corigliano, 2018).

No obstante, el cambio de conducta de Estados Unidos ha tenido un contrapeso de suma importancia: la profundización de las relaciones con China. Al asumir a fines de 2015, Macri ya utilizó la liquidez financiera del acuerdo *swap* -por 11 mil millones de dólares- que Cristina Fernández había acordado en 2014 (más robusto, a su vez, que el de anterior 2009) para poder salir del sistema de tipo de cambio fijo. En noviembre de 2018, se confirmó un nuevo acuerdo *swap* con el gobierno chino, un tanto menor que el anterior -por 9 mil millones de dólares-. Se justificó el acuerdo para poder garantizar que la Argentina crecerá de manera sostenible y tendrá los recursos necesarios para hacer frente a posibles desequilibrios macroeconómicos a futuro.

La profundización del vínculo con China ha sido en términos amplios: a comienzos de su gobierno, Macri calificó la relación con China al nivel de “socio estratégico”, apostando así por la multiplicación de las áreas y canales de vinculación (Simonoff, 2016). Tanto en septiembre de 2016 como en diciembre de 2018, las

Cumbres del G-20 -celebradas precisamente en ambos países- arrojaron nuevos acuerdos de cooperación en varios temas de distinta escala de prioridad en la agenda del gobierno de *Cambios*. Además de los acuerdos y la asistencia financiera, esta nueva fase de relaciones sino-argentinas en la segunda mitad del mandato de Macri se condensó en una reciprocidad en visitas de Estado (de Xi Jinping en Argentina luego del G-20), la invitación a la cumbre de la megainiciativa “la Franja y la Ruta” (OBOR, por sus siglas en inglés) -sin ser un país directamente involucrado en el circuito- y la aprobación del ingreso de Argentina en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) -siendo uno de los pocos países latinoamericanos- (Hua, 2017). Como problemáticas, restan tanto el déficit comercial -que, a pesar de las políticas agropecuarias de tipo expansivas de Macri, está lejos de resolverse- como los derechos humanos (Oviedo, 2016). Desde perspectivas críticas, empero, se ha subrayado que la política exterior argentina bajo el gobierno de Macri constituye una continuación de la lógica imperante por lo menos desde 2001 en todos los gobiernos argentinos: adoptar políticas comerciales de carácter reactivo frente a una relación bilateral sumamente asimétrica, donde China es el actor que, en los hechos, va pautando el ritmo y el contenido de los intercambios (Cinti, 2018).

Finalmente, en el segundo trimestre de este año el eje económico se reeditó para ocupar el primer plano con más fuerza todavía, puesto que, medio año después del triunfo electoral en las elecciones legislativas de 2017, la economía argentina volvía a entrar en crisis. Hasta entonces, la política económica de Macri en el plano interno había estado operando bajo un esquema gradualista que, luego de una contracción en 2016, parecía haberse encaminado hacia la reducción paulatina del déficit fiscal y el sostenimiento del déficit externo mediante la combinación de inversiones extranjeras y toma de deuda; sin por ello resignar una expansión del producto -e incluyendo un modesto incremento en el salario real y varios indicadores sociales- (INDEC, 2018). Pero una nueva caída en los precios internacionales de los *commodities*, la sequía del campo argentino, el aumento de los hidrocarburos y la consecuente suba de las tasas de interés de Estados Unidos por parte de la Reserva Federal confluieron en un temblor general para la macroeconomía argentina. Conforme el endeudamiento se encareció y el dólar se apreció, Argentina abandonó el sistema de metas de inflación e inició una negociación con el Fondo Monetario Internacional. Puesto que era esperable que las corridas continuasen durante el 2018 (la Reserva Federal de EE. UU. debía aumentar las tasas todavía en dos oportunidades más), el gobierno de *Cambios* necesitaba con urgencia las divisas para valerse de reservas suficientes. Se acordó expeditivamente un programa *stand-by* escalonado por 50 mil millones de dólares³. Frente a ello, la memoria económica se activó con todo su peso, y el rescate por parte de todo un símbolo del orden liberal internacional fue interpretado por buena parte de la sociedad argentina como una claudicación (Natanson, 2018). Para diciembre de 2018, la estabilidad macroeconómica se mantenía a costas de una inflación duplicada, una devaluación del 60%, una

³ Cifra que luego se actualizó a 57.100 millones de dólares hacia el último trimestre de este año, con desembolsos adelantados previstos para fines de 2018 y 2019 (FMI, 2018b).

desaceleración del crecimiento hasta por debajo del 1% y una disminución brutal de reservas.

Para empezar a abordar el eje de la seguridad, es insoslayable revisar la cuestión de la integridad territorial argentina, en especial el conflicto de soberanía de Malvinas. Durante los gobiernos kirchneristas, se propugnó constituir este tema como rector de la relación con el Reino Unido y de la diplomacia argentina en general, dedicando cantidad ingente de funcionarios y recursos -mucho más allá de la Cancillería-. En el caso del gobierno de Macri, se determinó la “pérdida de centralidad” del reclamo -sin por ello dejarlo de lado- en las relaciones bilaterales con el Reino Unido, revalorizando el resto de la agenda temática de la vinculación con UK (Malcorra, 2016). Durante el gobierno del primer ministro David Cameron se iniciaron los canales de diálogo, y ya con la salida del Reino Unido de la Unión Europea -*Brexit*- como tema luego del resultado del referéndum de salida, con la asunción de Theresa May como jefa de gobierno se firmó en septiembre de 2016 en Buenos Aires un Comunicado Conjunto que contenía disposiciones laxas respecto de los recursos naturales del archipiélago y espacio circundante. Como aparente contrapartida se obtuvo el establecimiento de conexiones aéreas -de conformidad con el Acuerdo de Comunicaciones de 1999- en territorio continental argentino. Interpretaciones críticas han condenado la posición del gobierno argentino por suponer concesiones a Londres un momento de máxima debilidad como consecuencia de su salida del bloque europeo (Mastropiero, 2016a). Por último, amplia repercusión tuvo la concreción de la iniciativa de identificación de los soldados de Malvinas por parte de la Cruz Roja Internacional a comienzos de 2018.

Más allá de este punto, la política exterior de Macri ha subrayado en general el eje de la seguridad, en consonancia con su énfasis en el plano de política doméstica en el mismo sentido. Por lo tanto, en este plano también la relación con Estados Unidos volvió a cobrar especial relevancia. La política exterior de Macri no sólo continuó la cooperación en materia de no proliferación e industria satelital, sino que agregó las esferas de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional (Russell y Tokatlián, 2017). Además de ir en consonancia con sus políticas de seguridad interior, este acercamiento en temas político-militares se entendió como la contraparte necesaria al apoyo de los Estados Unidos a Argentina en el plano económico (Corigliano, 2018). Con la visita de Obama a comienzos de 2016 se estrecharon los vínculos entre ambos países; es entonces que se firmaron varios acuerdos de cooperación que incluían el fortalecimiento de capacidades de fuerzas militares argentinas para su despliegue en misiones de paz en África, la recepción de refugiados producto de la guerra en Siria, la creación de Centros de Fusión de Inteligencia para la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en la región, y la ratificación de los acuerdos de la OMC mencionados anteriormente. Más adelante, con Trump también la cooperación en temas de seguridad vio su continuidad en iniciativas como el asesoramiento de las fuerzas de seguridad de la provincia de Misiones por parte de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y el trabajo conjunto en la lucha contra Hezbolá en el noreste argentino, en

el marco de la visita del entonces Secretario de Estado estadounidense Rex Tillerson en Argentina a comienzos de 2018.

Finalmente, el reequipamiento de las fuerzas armadas constituyó una política prioritaria en el campo de la defensa. En distintas reuniones bilaterales y canales diplomáticos, la administración Macri concretó la compra de material militar con Estados Unidos, Rusia, Alemania, Israel, Reino Unido, Francia y Suecia (Busso, 2017; Russell y Tokatlián, 2017; Gullo Maraví, 2018); así como la producción y comercialización conjunta con Sudáfrica y China. Producto de las vicisitudes económicas ya mencionadas, en 2018 Argentina tuvo que paralizar las operaciones acordadas con Suecia, China, Francia e Israel. Especial mención merece la asistencia internacional rusa, estadounidense, británica, chilena, colombiana, ecuatoriana, uruguaya, peruana, brasileña, alemana, italiana, española, neozelandesa, japonesa sudafricana y noruega en el caso de la misión de rastreo del submarino ARA San Juan, desaparecido el 15 de noviembre de 2017 y hallado exactamente un año después en el talud continental del Mar Argentino.

Un punto aparte para considerar es el vínculo con Venezuela, y la respuesta argentina frente a la crisis venezolana. Con la asunción de Macri, y particularmente a partir del nombramiento de Jorge Faurie como canciller, Argentina pasa a ser muy vocal en distintos foros multilaterales con respecto a la crisis humanitaria en Venezuela, y la gradual erosión de la democracia en ese país. El primer gesto condenatorio fue la suspensión del país caribeño del Mercosur, en diciembre de 2016. Si bien esta primera suspensión se debió al incumplimiento de Venezuela con diversas directrices comerciales del bloque que debían adoptarse en el plano doméstico, ya en agosto de 2017, Venezuela volvió a ser reprochada en el grupo, y consiguió activarse el mecanismo de la carta democrática del Mercosur -en este caso, denominado Protocolo de Ushuaia-, procediendo a la suspensión del país en tanto había dejado de cumplir con sus credenciales democráticas. Más aún, es en el Grupo de Lima⁴ en donde se observa una activa participación de la Argentina, junto con diversos actores hemisféricos, en la condena a la actual situación venezolana y la búsqueda de respuestas regionales a una crisis que implica consecuencias no solo para Venezuela sino también para toda la región. No obstante, este grupo no ha sido capaz aún de activar el mecanismo de la Carta Democrática Interamericana en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, pese a múltiples intentos fallidos para organizar mesas de diálogo entre distintos sectores de la oposición y el oficialismo en Venezuela, no ha conseguido aún cambios sustantivos en la materia (Zaccato, 2018). En este sentido, cabe destacar la magnitud de la crisis migratoria: se estima que alrededor de 4 millones de venezolanos han emigrado del país en la última década, y que más de 1 millón y medio lo han hecho en los últimos dos años (CRIES, 2018). En el caso argentino, se estima que más de 50.000 venezolanos se han

⁴ El Grupo de Lima es una instancia multilateral hemisférica, establecida en agosto de 2017, con el fin de dar una salida pacífica a la crisis de Venezuela. Está compuesta por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. Cuenta también con el aval de Barbados, Estados Unidos, Granada, y Jamaica, así como también de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea.

instalado en el país en los últimos años. Sobre este punto, el gobierno de Macri ha demostrado una postura abierta a este contingente migrante, facilitando incluso el trámite para la obtención de residencia para los venezolanos⁵. El presidente argentino, así como también distintos funcionarios de su gobierno, han tenido un claro discurso de condena a la situación en Venezuela y una postura de acogida a migrantes, y de defensa de los DDHH y democracia en el país.

La primacía de los vínculos con los actores preponderantes del sistema internacional no significó la desaparición de los vínculos regionales. Uno de los socios claves para la Argentina ha sido Brasil. A comienzos de su mandato, Macri dio señales claras de sostener la relación privilegiada que la ex presidenta Cristina Fernández había cultivado con su contraparte Dilma Rousseff; aunque más por pragmatismo que por afinidad. La crisis institucional de mediados de 2016 que tuvo como desenlace la asunción de Michel Temer y la caída del gobierno del Partido de los Trabajadores en el vecino sudamericano fue manejada con extrema prudencia por parte de la diplomacia argentina. Una vez consolidado el nuevo gobierno, Macri vio en su nuevo par brasileño un potencial aliado en su paradigma de liberalismo globalista, a la vez que la posibilidad de recibir menos resistencias desde Brasilia en sus acercamientos con la Alianza del Pacífico o en la concreción de un acuerdo Mercosur - Unión Europea.

Es en relación con este último punto, Macri, ahora por franca simpatía ideológica, procuró sostener la concordia en las relaciones transandinas. Primero con Michelle Bachelet y más todavía desde 2018 con Sebastián Piñera, el gobierno argentino sostuvo los esfuerzos de integración con Chile, continuando y expandiendo las iniciativas que desde hace una década los gobiernos kirchneristas habían diseñado (v.g. el Acuerdo de Maipú de 2009, los corredores bioceánicos, las regulaciones en materia de hidrocarburos).

Dentro de la región destacan, por último, los casos de Uruguay, Bolivia y Paraguay. Con el vecino oriental se emprendieron ya en enero de 2016 esfuerzos de recomposición de las relaciones deterioradas a lo largo de los últimos años por el conflicto de las pasteras en los ríos compartidos. Bajo esta lupa, en el marco del cuadragésimo aniversario de la institución de la Comisión Investigadora del Río de la Plata (CARP) se celebró un flamante acuerdo bilateral para el dragado de la cuenca del Plata (Télam, 2017). Este impulso continuaba hacia 2018 con la apertura de una nueva embajada uruguaya en Buenos Aires. En el caso de Bolivia, el cambio en las relaciones se activó más tarde, hacia mediados de 2017: el gobierno argentino dinamizó cambios en el régimen de reciprocidad de asistencia sanitaria. Más allá de la cuestión social migratoria, el eje de la seguridad volvió a imponerse al resignificar el vínculo con el país norteño bajo la clave de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Las rispideces aumentaron cuando en 2018 el canciller boliviano Fernando Huanacuni responsabilizaba a la Argentina de la parálisis de la UNASUR -

⁵ Eliminando, por ejemplo, el requisito de la apostilla de La Haya en los pasaportes de venezolanos, quitando así un gran escollo que enfrentan debido a numerosas trabas burocráticas que enfrentan en su país y al elevado costo que implica conseguir esta documentación en un contexto inflacionario que se estima ya en las seis cifras anuales (FMI, 2018a)

debido a la vacancia de la secretaría general y el abandono temporal de seis países miembros del organismo- (Mijares y Nolte, 2018). En el caso paraguayo es digna de mención la polémica aprobación por parte del legislativo de Asunción el acuerdo por Notas Reversales (N.R. N° 6/14) que incluye el reconocimiento de la deuda para con Argentina en el caso de la Entidad Binacional Yacyretá y que allanaría el camino para el Proyecto del Brazo Aña Cuá (EBY, 2017).

En todos los casos latinoamericanos, se puede ver una estrategia congruente desde la diplomacia argentina de presentar a los vínculos sudamericanos como “socios” además de “vecinos”, concepción acorde al pensamiento alberdiano de Macri y una redefinición de las relaciones en comparación con la noción de “Patria Grande” durante los años kirchneristas (Malamud, 2011). Además, el contenido de las relaciones regionales de la política exterior de la Argentina de Macri ha sido fundamentalmente económico, en consonancia con el eje preponderante antes mencionado. No obstante, debe mencionarse que Argentina tejió pequeños acuerdos de cooperación en materia de defensa en Sudamérica con Brasil, Chile, Colombia y Perú (Mastropierro, 2016b). El punto central es que esa Argentina que se “relanzaba al mundo” necesitaba como plataforma una base de buen entendimiento con sus vecinos regionales (Mastropierro, 2016b).

Sintetizando, una de las principales dinámicas novedosas que se consolidaron en el frente externo para Argentina los últimos años fue el cambio en la geometría⁶ de ese escenario. Se evidencia una alteración, ya duradera, de la relación triangular tradicional que durante el último cuarto de siglo existió entre Argentina, Brasil y Estados Unidos; en el marco de la aparición de China como un punto neurálgico en la actualidad y años venideros (Busso et al., 2017). Ya en la segunda mitad del mandato de Macri, y ante interlocutores más adversos en Estados Unidos y Brasil, los nodos de la Unión Europea y Rusia han adquirido especial relevancia. Ello ha transformado al cuadrilátero -todavía en formación- en un hexágono, pues Macri viene reconociendo hasta el momento la impracticidad de congelar lazos con los dos nodos hemisféricos de Washington y Brasilia. Más aun, se halla en Macri cierta apuesta de incorporar nuevos espacios -la cuenca del Pacífico, el golfo Pérsico, o incluso África (Morasso, 2017)- o al menos sostenerlos en mayor grado de complejidad que sus antecesores (Corigliano, 2018), actitud no así manifiesta a comienzos de su mandato. En este diseño, la propia región latinoamericana se presenta como un espacio más y no como aquel de especial valor que se había sostenido durante los gobiernos kirchneristas.

La implementación de la política exterior de Macri: tipo de liderazgo y cambios de gestión

Habiendo atendido los principales vectores y los espacios privilegiados de la política exterior de la coalición *Cambiemos*, resta indagar los modos a través de los cuales esta se plasmó en la práctica.

⁶ Nos referimos a los espacios geográficos preponderantes -y sus vértices de vinculación- frente a los cuales se proyecta una política exterior determinada (Corigliano, 2016).

Una primera posibilidad de análisis está determinada por el rol del poder ejecutivo -eminentemente el presidente-, en este caso, el propio Mauricio Macri. Por empezar, el diseño institucional argentino terminó por incrementar el peso relativo de una facción de la coalición gobernante -esto es, el partido Propuesta Republicana (PRO)- en detrimento de los otros componentes con más margen de decisión en cuestiones domésticas -la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC)-. Dicho esto, la preponderancia de la presidencia en el manejo de las relaciones exteriores en América Latina ha sido identificado como un patrón general denominado interpresidencialismo (Malamud, 2014). Bajo esta clave, el grueso de las interacciones bilaterales entre países de la región está teñido por las relaciones entre los mandatarios.

Aceptando estos elementos de partida, una pregunta de investigación recurrente es el tipo de liderazgo que ese ejecutivo predominante adopta en el ejercicio de la política exterior. Recientemente, frente a la aparición en el resto del mundo de ejecutivos que desafían las restricciones institucionales, se ha sugerido el término uniliderismo (*unileaderism*) para casos como el de Donald Trump en Estados Unidos, Recep Erdogan en Turquía o incluso Theresa May en Reino Unido (Feffer, 2018). No obstante, este concepto no resulta aplicable para explicar el comportamiento de Macri en política exterior; pues este responde, por el contrario, a tipologías más tradicionales. En cambio, la síntesis elaborada por Margaret Hermann (1980) resulta más esclarecedora para nuestro caso de estudio, en el que sobresalen distintos factores respecto al comportamiento del líder, como su actitud frente a las limitaciones políticas, su reacción frente a la información proveniente del entorno, y la cualidad de las motivaciones que lo convocan a la acción, entre otras.

Al analizar el caso argentino en el período 2015-2018, encontramos que el liderazgo presidencial corresponde al tipo participativo⁷. Ello se obtiene a partir de que, en términos de su creencia en la capacidad de controlar eventos, Macri muestra una actitud a la mínima: la política exterior se implementó mediante un conjunto de maniobras unilaterales (*vid supra*) lo cual se creía que era lo único dentro de las posibilidades de Argentina -movimiento que esperaba ser correspondido por los actores públicos y privados del sector externo-. Del mismo modo, el nacionalismo es en clave tenue: este componente no mide la conducta que refleja una supuesta excepcionalidad del país que se gobierna -pues la empírea demuestra que siempre la respuesta obtenida sería afirmativa-, sino la conducta de ser el líder de un país que ocupa un rol central y que no debe seguir modelos foráneos. En efecto, en el caso de Macri, la Argentina retorna a una conducta “normal” luego de años de anomalías.

Adicionalmente, en términos de lógicas de vinculación con el exterior, Macri concibe a la política exterior no como un medio para acumular poder o aumentar el grado de influencia sobre otros países, sino más bien como un medio para establecer, mantener o restaurar lazos de afiliación con otros actores. Por otro lado, contrario a lo que la tipología establece, la complejidad conceptual tiende más bien a la baja, pues Macri ordena un mundo binario donde existen países que cooperan con el orden

⁷ En la literatura en español también se lo traduce como tipo *acomodaticio* (Götz Betancourt, 2015).

internacional en coincidencia con los valores liberales y democráticos, frente a aquellos que reniegan de este orden y buscan modificarlo. Por último, encontramos el componente de desconfianza en el entorno: existe en Macri un bajo nivel de desconfianza, pues no abundan conductas que reflejen una percepción de hostilidad del mundo para con la Argentina ni convicciones del tipo paranoicas frente a nueva información.

Ahora bien, ¿qué efectos tiene el tipo de liderazgo participativo de Macri en la implementación de la política exterior? Existen dos implicancias centrales: la relación del líder con los actores internacionales y la relación del líder con los actores domésticos. En cuanto a lo primero, el perfil del presidente tiene asociado una conducta que a) impulsa procesos de cambio en el sistema internacional, b) reconoce la interdependencia que existe entre ese líder y los demás líderes para lograr objetivos prefijados, y, c) acepta altos niveles de compromiso a largo plazo -lo cual incluye comprometer aspectos materiales del país que se lidera- (Hermann, 1980; Götz Betancourt, 2015).

Estas características se vieron reflejadas en el proceder de Argentina desde que asumió Macri. En los primeros días se anunciaron una sucesión de medidas unilaterales -sobre todo en términos económicos, aunque como ya fue mencionado, no exclusivamente- mediante las cuales el presidente quería dar gestos contundentes en señal de una reorientación concreta de la política exterior. Posteriormente, a lo largo de su mandato, Macri se ha posicionado claramente en favor de la construcción (o el mantenimiento) de un orden internacional liberal, en el marco de la disputa que se ha configurado entre globalistas y soberanistas (Listrani y Zaccato, 2018).

En consecuencia, Macri asignó especial importancia a granjear vínculos amistosos con quienes consideraba representantes del globalismo, de allí las ya mencionadas relaciones bilaterales orientadas a países y temáticas que le permitieran a la Argentina ser partícipe y a la vez beneficiaria de ese orden. En un escenario global donde las grandes instituciones y regímenes multilaterales encuentran serias limitaciones para su esperado funcionamiento, la política exterior de Macri procuró proyectar la nueva imagen de una Argentina presente y participativa de los asuntos globales a través de la sumatoria de canales punto-a-punto (Russell y Tokatlián, 2017).

Cuando esa estrategia hubo demostrado ser insuficiente o agotado sus posibilidades, la administración Macri también supo recurrir al multilateralismo. Ya sea con el Grupo Lima en el caso de la UNASUR y la cuestión de Venezuela o el rol de anfitrión en la cumbre del G-20 en Buenos Aires, se apoyó el multilateralismo político y económico instituido desde la segunda posguerra en términos del paradigma globalista ya presentado (Corigliano, 2018). Como elemento novedoso en la política exterior argentina desde la recuperación de la democracia, bajo el gobierno de Macri la Argentina ha construido una autoimagen de *broker* de consensos internacionales (Merke y Zaccato, 2018).

La segunda consecuencia que el tipo de liderazgo tiene en la elaboración e implementación de la política exterior es la relación del líder con los actores domésticos. En cuanto a esto, el perfil del presidente tiene asociado una conducta que delega -tanto en situaciones de bajo nivel de conflictividad como en momentos

de crisis- espacios de decisión y poder en otros actores (Hermann, 1980; Götz Betancourt, 2015). Por lo tanto, es pertinente hablar de la centralidad que adquieren los actores a los que se delega poder en la toma de decisiones; en el caso argentino, este actor al que se delega responsabilidad es fundamentalmente el canciller. Por ello, se vuelve relevante analizar sucintamente la política exterior bajo la gestión de la Cancillería de Susana Malcorra, para luego contraponerla a un Palacio San Martín bajo el mando de Jorge Faurie.

Por un lado, Malcorra contaba con una importante trayectoria en Naciones Unidas, llegando a ser desde 2012 la mano derecha del entonces Secretario General Ban Ki-Moon (Míguez, 2017). Gracias a ello, la canciller entendía los gajes más sofisticados de la diplomacia. Se mostraba muy prudente y cautelosa, particularmente en temas espinosos; por ejemplo, nunca se lanzó fuertemente contra Venezuela, e incluso resaltó el rol de Irán como actor de poder en Medio Oriente y como socio comercial argentino, en un contexto internacional en que se buscaba poner freno a su programa nuclear potencialmente beligerante. En este sentido, primaba el pragmatismo y una buena dosis de realismo en la canciller (Tokatlián, 2018). Asimismo, Malcorra contaba con una importante red de contactos internacionales de primer nivel - tanto a nivel gubernamental, por su experiencia en la ONU, como a nivel empresarial, por su pasado en la alta gerencia de IBM-, contactos que serían de suma relevancia para emprender el objetivo de “reinserción” de la Argentina en el mundo y la recomposición de los vínculos exteriores del país. Los primeros meses de la política exterior bajo Malcorra tuvieron una impronta de alto nivel de actividad: la concurrencia a la cumbre de Davos del Foro Económico Mundial; las visitas de los mandatarios de Estados Unidos, Francia e Italia; y las cumbres de Seguridad Nuclear en Washington y la del G-20 en Hangzhou (Carmody, 2016); incluso viajes hacia destinos periféricos para los intereses de la política exterior argentina como el continente africano (Morasso, 2017). Para los analistas, el gran mérito de la canciller fue saber traducir en acciones específicas y tangibles las premisas electorales de Macri durante la campaña electoral - lucha contra el narcotráfico, pobreza cero, unión de los argentinos- al plano de la política exterior (Carmody, 2016). Durante su gestión se puso énfasis en el plano multilateral, y ya los últimos meses de mandato estuvieron atravesados por su carrera para ser la primera Secretaria General mujer de las Naciones Unidas; puesto que finalmente quedó en manos de un hombre, el portugués António Guterres.

Por su parte, Jorge Faurie es un diplomático de carrera - caso excepcional que alguien pasado por las aulas del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) ocupe el puesto de Ministro de Relaciones Exteriores-. Especializado en el área de Protocolo -de hecho, fue el encargado de organizar la ceremonia de asunción del presidente Macri-, anteriormente fue Embajador en Francia y Portugal, Jefe de Protocolo, y vicescanciller de Carlos Ruckauf. Además, resulta interesante advertir que fue miembro redactor del Grupo Consenso en el documento de 2015 ya mencionado. Faurie fue una clara apuesta a continuar la estrategia de recomposición de los vínculos internacionales de Argentina, ya que continuó la fórmula de “inserción inteligente” (Malagamba et al., 2018). La Argentina fue sede de la ya mencionada ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2017; de los Juegos

Olímpicos de la Juventud en octubre de 2018; y de la Cumbre de Líderes del G-20 en diciembre de 2018 - además de albergar más de 60 reuniones de trabajo del G-20 a lo largo de todo el año-. La elección de Faurie ocurrió en el marco de cambios en el gabinete de Macri, en una decisión del presidente de aumentar su injerencia en una serie de cuestiones en detrimento de los demás sectores de la coalición *Cambiamos* (Calle, 2017).

Conclusiones

En este trabajo se ha abordado los primeros tres años de política exterior de Macri. Atendiendo a los condicionantes externos; las premisas y necesidades internas; los principales espacios y temas; el tipo de liderazgo presidencial y la manifestación de la conducta, se establecieron las características principales de las relaciones exteriores de la Argentina entre 2015 y 2018.

En los condicionantes externos, analizamos el presente escenario internacional donde emergen fuerzas soberanistas y proteccionistas; del mismo modo que los preceptos del orden liberal internacional -otrora baluarte del sistema internacional- hoy se encuentran fuertemente cuestionados (y no solo desde los países en desarrollo, sino también desde las potencias occidentales). En las premisas de política exterior, analizamos las vinculaciones externas en este período entendidas como un instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo del país, siguiendo una fuerte impronta alberdiana. La pauta "reinserción" de Argentina en el mundo traía aparejada una reconstrucción del vínculo con Estados Unidos, sin por ello descuidar la relación con los vecinos de la región -aunque resignificando también muchas de estas vinculaciones-, y estrechando también lazos con terceras potencias como China, Rusia e India. Con respecto a los principales temas, se ha visto cómo el eje económico fue el rector principal de las vinculaciones externas en este período, seguido por el eje de la seguridad. Por último, con respecto al tipo de liderazgo en el ámbito de política exterior, hemos analizado a Mauricio Macri como un líder de tipo participativo y el impacto que tuvieron los cambios de canciller en la implementación de las relaciones exteriores.

Por lo expuesto en este escrito, podemos aventurar que en el año de mandato restante la política exterior de Macri profundizará los vínculos establecidos durante estos últimos tres años. Asimismo, es esperable que el privilegiado eje económico se mantenga como el rector de la diplomacia argentina, teniendo en cuenta la delicada situación económica en el plano interno y el año electoral entrante. Como también hemos mencionado, la dinámica de inserción propuesta por el gobierno de Macri ha llevado a exigentes compromisos internacionales para poder sostener las políticas domésticas trazadas, siendo el caso más claro la relación con el Fondo Monetario Internacional.

En términos interpretativos, la Argentina de Macri se ha posicionado como un bastión partidario del orden liberal internacional en América Latina, en particular frente a un México bajo Andrés Manuel López Obrador y un Brasil conducido por Jair Bolsonaro. Es importante recordar que, más allá de las particularidades locales, el sistema internacional está atravesando un complejo período de transición de poder, y

que, a nivel global, las limitaciones y contradicciones de la globalización están aflorando con fuerza. Queda por verse si Macri sabrá ajustar la política exterior para registrar plenamente los cambios en el frente externo, sin por ello poner en riesgo sus coaliciones de economía política en el frente doméstico. En definitiva, Argentina en los años venideros deberá enfrentar el desafío de tender puentes en aguas tumultuosas a ambas orillas.

Bibliografía

Actis, E. et al. (2017). “De la permisibilidad a la restricción: un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio, disponible en www.cerir.com.ar (último acceso: 22 de noviembre de 2018).

Busso, A. (2014). “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos” en *Estudios Internacionales (Santiago)*, vol.46, 177, pp. 9-33.

Busso, A. et al. (2017). “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”, en A. Busso (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, Tomo 2, Capítulo 1. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.

Calle, F. (2017). “Cambios en el manejo de la política exterior, más Macri y menos frepasismo 2.0”, en diario *Infobae*, 22 de junio, disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2017/06/22/cambios-en-el-manejo-de-la-politica-exterior-mas-macri-y-menos-frepasismo-2-0/> (último acceso: 27 de noviembre de 2018).

Calle, F. (2018). “Macri, Trump y la relación con los Estados Unidos”, en *CALÍBAR el rastreador - Informe estratégico sobre Argentina*, 32, III, disponible en www.calibar.com.ar (último acceso: 22 de noviembre de 2018).

Carmody, P. (2016). “Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)”, en *Pensamiento Propio - publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe*, 44, julio-diciembre, pp. 351-390.

Cinti, F. (2018). *¿Una política de Estado?: La política exterior argentina (1999-2017) hacia la República Popular China analizada desde la alternancia política* (Tesis de maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Corigliano, F. (2016). *Los espacios geográficos de la política exterior argentina*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española.

Corigliano, F. (2018). "Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato.", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5, enero-junio, pp. 62-97.

CRIES - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (2018). *Respuestas Regionales a la Crisis Venezolana: Fortaleciendo Capacidades de la Sociedad Civil e Iniciativas Multilaterales*. Octubre 2018. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/10/PolicyMemoVenezuelalIII.pdf> (último acceso: 24 de noviembre de 2018).

EBY - Entidad Binacional Yacyretá (2017). "Cancilleres suscriben nota reversal para el ordenamiento económico de Yacyretá", *portal de noticias EBY*, 29 de septiembre, disponible en: <http://www.eby.org.ar/index.php/24-mas-yacyreta/555-cancilleres-suscriben-nota-reversal-para-el-ordenamiento-economico-de-yacyreta> (último acceso: 29 de noviembre de 2018).

Feffer, J. (2018). "Call It 'Unileaderism': Trump's Foreign Policy of One", en *Foreign Policy in Focus*, 13 de junio, disponible en: <https://fpif.org/call-it-unileaderism-trumps-foreign-policy-of-one/> (último acceso: 25 de noviembre de 2018).

FMI - Fondo Monetario Internacional (2018a). *World Economic Outlook 2018*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN>

FMI - Fondo Monetario Internacional (2018b). "IMF and Argentina Authorities Reach Staff-Level Agreement on First Review Under the Stand-By Arrangement", *Comunicado de Prensa N°18/362*, 26 de septiembre, disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement> (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Frenkel, A. y Azzi, D. (2017). *Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil*, paper presentado en el 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI Belo Horizonte, 25 a 28 de julio.

García Delgado D. y Gradin, A. (2016). "Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder", en *Estado y Políticas Públicas*, 7, IV, pp. 46-68.

Götz Betancourt, Sh. (2015). *Liderazgo y Política Exterior*. Santiago de Chile: RIL editores.

Gullo Maraví, M. I. (2018). "La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018", en *Anuario en Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Hermann, M. (1980). "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", en *International Studies Quarterly*, 24, 1, marzo, pp. 7-46.

Hua, L. (2017). "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri", en *Relaciones Internacionales - DOSSIER: Evolución de la Política Exterior de China para América Latina*, Instituto de Relaciones Internacionales, 53, pp. 229- 237.

Ikenberry, J. (2017). "The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?", en *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp.3-9.

INDEC - Instituto Nacional De Estadística y Censos (2018). "Informe de avance del nivel de actividad - cuarto trimestre de 2017", 23 de marzo, Publicaciones del INDEC, disponible en: www.indec.gov.ar (último acceso: 23 de noviembre de 2018).

Listrani, T. y Zaccato, C. (2018). "Los clivajes en el escenario europeo: la dimensión High/Low en la política europea contemporánea", ponencia presentada en las *Jornadas de Ciencia Política 2018*, 27 al 31 de agosto. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Malagamba, Ma. L. et al. (2018). "Reforzando vínculos (septiembre de 2017 – marzo 2018)", en *Relaciones Internacionales - Instituto de Relaciones Internacionales*, dossier política exterior argentina, 54.

Malamud, A. (2011). "Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?", en Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 87-102.

Malamud, A. (2014) "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes", en Domínguez, J. y A. Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Londres: Routledge, pp. 112-123.

Malamud, A. (2018). "El mundo de Trump al que Macri no quería llegar es el que lo tiene en el pulmón", diario *El Cronista*, Buenos Aires, 30 de noviembre, disponible en: <https://www.cronista.com/3dias/Malamud-El-mundo-de-Trump-al-que-Macri-no-queria-llegar-es-el-que-lo-tiene-en-el-pulmón-20181130-0002.html> (último acceso: 30 de noviembre de 2018).

Malcorra, S. (2016). "La política exterior argentina: determinantes y prioridades", conferencia magistral de la canciller Susana Malcorra en auditorio del Campus Alcorta de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 8 de noviembre, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yIjNRxm394c&feature=youtube> (último acceso: 22 de noviembre de 2018.)

Mastropierro, O. (2016a). "El gobierno de Mauricio Macri y la cuestión de las Malvinas", paper presentado ante el *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata - Instituto de Relaciones Internacionales, 23, 24 y 25 de noviembre.

Mastropierro, O. (2016b). "La política exterior del gobierno de Macri hacia la región", paper presentado ante el *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*, Universidad

Nacional de la Plata - Instituto de Relaciones Internacionales, 23, 24 y 25 de noviembre.

Merke, F. y Reynoso, D. (2016). "Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos", en *Estudios Internacionales (Santiago)*, vol.48, 185, pp. 107-131.

Merke, F. y Zaccato, C. (eds.) (2018). "Introducción: El G20 en un mundo incierto", en *El G20 en un mundo incierto: Reflexiones en torno a la presidencia argentina. Pensamiento Propio*, N° 48, julio-diciembre 2018.

Merke, F., Reynoso, R. y Schenoni, L. (2020) "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept", *Latin American Research Review*, próximo a publicarse, pp. 1-33.

Míguez, Ma. C. (2016). "La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI", en *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Costa Rica, vol. 89, 2, julio-diciembre, pp. 125-142.

Míguez, Ma. C. (2017). "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?", en *Estado y Políticas Públicas*, FLACSO Argentina, vol. 8, 5, mayo-septiembre, pp. 103-120.

Mijares, V. y Nolte, D. (2018). "Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18, 3, pp. 105-112.

Morasso, C. (2017). "África en la agenda externa de la administración Macri (junio 2016 - junio 2017)", en *Anuario en Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Morgenfeld, L. (2017). "Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump", en *Realidad Económica*, enero. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Natanson, J. (2018). "Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista", en *Nueva Sociedad*, 276, julio-agosto, pp. 24-33.

OMC - Organización Mundial del Comercio (2018). "La Argentina ratifica el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio", *portal de noticias OMC*, 22 de enero, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/fac_22jan18_s.htm (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Oviedo, E. (2016). "Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Macri", en *Jiexi Zhongguo, Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China*, 19, segundo trimestre, disponible en https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Oviedo/publication/305335786_Estudio_preliminar_de_las_relaciones_argentino-chinas_a_principios_del_gobierno_de_Mauricio_Macri/links/5789111c08ae59aa6675cbee.pdf (último acceso: 27 de noviembre de 2018).

Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, J. C. ed. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1996). "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976- 1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, julio.

Russell R. y Tokatlián, J. G. (2009). "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, pp. 211-249. Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2017). "Macri: en busca de una nueva inserción internacional", en *Anuario internacional CIDOB 2016-2017*, 04/2017, Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Simonoff, A. (2016). "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri", en *Conjuntura Austral*, 7, 37, agosto-septiembre, pp. 40-51.

Smith, C. (2012). "Personality in Foreign Policy Decision-Making", en *E-International Relations*, 16 de octubre, disponible en: <https://www.e-ir.info/2012/10/16/personality-in-foreign-policy-decision-making/> (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Télam - Agencia Nacional de Noticias (2017). "Argentina y Uruguay llaman a licitación para el dragado de los canales del Río de la Plata", en diario *Télam* versión online, 22 de marzo, disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201703/183251-la-argentina-y-uruguay-llaman-a-licitacion-publica-internacional-para-el-dragado-de-los-canales-del-rio-de-la-plata.html> (último acceso: 24 de noviembre de 2018).

Tokatlián, J. G. (2018). "Hemos virado hacia una política exterior cada vez más próxima a Estados Unidos", entrevista para el diario *La Nación*, 31 de mayo, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2139532-juan-tokatlian-hemos-virado-hacia-una-politica-exterior-cada-vez-mas-proxima-a-estados-unidos> (último acceso: 29 de noviembre de 2018).

Waltz, K. (2001 [1959]). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia: Columbia University Press.

Zaccato, C. (2018). "Safeguarding Democracy?: The regional Democratic Charters and their (lack of) application in Venezuela's crisis". In *The Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, Volume 18, No. 5, May 2018, University of Miami.

Zavaleta, R. (2009). "El Estado en América Latina", en L. Tapia (comp.) *La autodeterminación de las masas*, pp. 321-355. Bogotá: Siglo del hombre editores/CLACSO.