

LINEAMIENTOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA VENEZUELA DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2019)

Main guidelines of argentinian foreign policy towards Venezuela during Mauricio Macri's government (2015-2019)

Mariana Calvento¹

Delfina Sol Campanella²

¹Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), Tandil, Buenos Aires, Argentina. E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0257-3270>.

²Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), Tandil, Buenos Aires, Argentina. E-mail: delficampanella@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5074-783X>.

Recebido em: 19 jul. 2021 | Aceito em: 05 nov. 2021.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo indagar y describir la política exterior argentina (PEA) desarrollada durante la presidencia de Mauricio Macri en el periodo 2015-2019, enfatizando en los vínculos adoptados con la República Bolivariana de Venezuela. A partir del año 2015, la Argentina y la región latinoamericana evidenciaron una serie de cambios producto de la conjunción de factores del contexto nacional, regional e internacional de entonces. En el país, el 2015 marca el final de la etapa kirchnerista y da inicio a la gestión macrista de la mano de la coalición Cambiemos, cuya agenda tuvo profundos cambios en materia política, económica, social y en la estrategia de inserción internacional y política exterior, lo que se materializó en la relación con Venezuela. En dicho marco, el trabajo realiza un abordaje acerca de la política exterior (PE) implementada por la administración macrista, destacando los principales aspectos de su estrategia de inserción internacional.

Palabras claves: Política exterior. Argentina. Macri.

ABSTRACT

This article aims to investigate and describe the argentinian foreign policy during Mauricio Macri's government, in the period 2015-2019, emphasizing the links adopted with the Bolivarian Republic of Venezuela. From 2015, Argentina and the Latin American region evidenced a series of changes resulting from the conjunction of factors of the national, regional and international context at that time. In the country, 2015 marks the end of the Kirchnerist stage and begins the macrista administration led by the Cambiemos coalition, whose agenda had profound changes in political, economic and social areas and in the strategy of international insertion and foreign policy, which was materialized in the relationship with Venezuela. In this frame, this work makes an approach about the foreign policy implemented by the macrista administration, highlighting the main aspects of its international insertion strategy

Keywords: Foreign policy. Argentina. Macri.

INTRODUCCIÓN

En la Argentina, el año 2015 marca el final de los doce años de la etapa “kirchnerista” y da inicio a la gestión de Mauricio Macri, que llega al gobierno de la mano de la coalición “Cambiemos”. Desde el inicio de su mandato, éste buscó diferenciarse de la administración anterior y diseñó una agenda con profundos cambios en materia política, económica, social y también internacional. En este sentido, el nuevo gobierno trajo aparejado un cambio en la estrategia de desarrollo que, por ende, tuvo su correlato en la política exterior (D'Alesio, 2019).

En este marco, el presente trabajo establece como objetivo analizar la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) que, por cuestiones de extensión, se aboca a los lineamientos principales de la misma, dando cuenta cómo, a través de los vínculos con Venezuela, se materializó una PEA de alineamiento a los Estados Unidos.

El enfoque de la investigación es fundamentalmente cualitativo y la problemática planteada prevé un análisis de fuentes primarias, constituidas por discursos de los representantes del Poder Ejecutivo nacional como así también por documentos oficiales de Cancillería Argentina. Sumado a ello, se tuvieron en cuenta artículos e informes elaborados tanto por otras entidades nacionales –como ministerios, agencias, etc.- como también regionales. Este análisis permitió detectar el posicionamiento argentino en términos de política exterior y los lineamientos referidos a la vinculación con Estados Unidos, Venezuela, entre otros. En segundo lugar, en relación a las fuentes secundarias, se realizó una búsqueda y análisis de documentos académicos, haciendo hincapié en los estudios que abordan la cuestión. Además, se trabajó complementariamente con material de fuentes periodísticas dada la contemporaneidad del objeto de estudio.

Para poder estudiar la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), previamente es necesario hacer algunas aproximaciones a la temática. En términos conceptuales, siguiendo a autores como Rubén Perina (1988), al hablar de política exterior se entiende por ella al conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-nación, en respuesta a demandas y determinantes tanto internos como externos del mismo. Otra definición es la que da Roberto Miranda (2014), quien la entiende como un instrumento estatal, orientado hacia el desarrollo del universo de las relaciones internacionales del país. Además, enuncia que “la política exterior es el resultado de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional” (Miranda, 2005:4).

Como señala Luciano Tomassini (1987) cabe destacarse, además, que la política exterior es una acción de política gubernamental, es decir una política pública, que comprende diferentes dimensiones, entre ellas la económica, diplomática, y militar-estratégica. Celso Lafer (2002) sostiene que la política exterior en tanto política pública debe guiarse por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales.

De esta manera, no hay una definición unívoca de política exterior. No obstante, en el presente trabajo se entiende por ella al conjunto de acciones desarrolladas por un Estado-nación hacia el medio externo, considerándola como una acción de política gubernamental y, por ende, una política pública. Se analiza la política exterior como producto de la conjunción de variables internas y externas, puesto que la mayoría de los estudios que tienen por objeto su análisis, tratan a ésta como una variable dependiente, en gran medida del modelo de desarrollo del país y demás condicionantes del Estado en cuestión. En este punto, cabe mencionar que en el análisis se considera al modelo de desarrollo implementado por la gestión macrista como uno de los condicionantes internos centrales incidentes en la formulación de la PE.

Asimismo, Russell y Tokatlián (2013) tipifican dos lógicas predominantes en las políticas exteriores latinoamericanas: aquiescencia y autonomía. Por un lado, la “lógica de la autonomía” ha sido la más practicada en América Latina y la que ha contado con más apoyo y legitimidad por parte de las fuerzas políticas y sociales. Por otro lado, la “lógica de la aquiescencia”, como estrategia secundaria, resulta –al igual que la primera- de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de EEUU, pero se consiente y asimila –de manera explícita o implícita- dicha condición. Sus principales fines son: lograr el apoyo de EEUU para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Para ello se utilizan medios diversos, desde militares hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses norteamericanos. La opción estratégica proverbial que deriva de esta lógica es el acoplamiento (Russell y Tokatlián, 2013).

De esta manera y en función de la caracterización esbozada anteriormente, coincidimos con analistas como Busso (2017) al enmarcar la lógica de la aquiescencia como guía de la acción externa argentina durante el gobierno de Mauricio Macri.

LINEAMIENTOS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI

Siguiendo a Anabella Busso (2017), desde el inicio del gobierno de Macri en diciembre de 2015 se privilegió la “inserción occidental”, la cual implicaba: encumbrar los vínculos con Estados Unidos y países de Europa; aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); recomponer los contactos con el sector financiero internacional y empresas multinacionales; reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante y reposicionar a otros países en la agenda de Política Exterior que también enriquecen la lógica de una conducta pro-occidental independientemente de su ubicación geográfica, como Canadá, Israel y Japón.

En esta línea, Simonoff (2016) señala que se desarrolla un “giro de 180 grados” con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales –como EEUU y Europa Occidental- y que apuntaba a esos actores del poder mundial, en una construcción más “occidentalista” o “globalista” que la llevada adelante por Cristina Fernández. De esta manera, se parte de una postura crítica frente a la política exterior desarrollada por su predecesora, entendiendo que durante los gobiernos anteriores el país se había aislado internacionalmente. Así, se buscó reinsertar a la Argentina en el mundo y recomponer los vínculos que, bajo esta mirada, habían sido descuidados en los años precedentes (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).

Para numerosos autores, el eje económico fue el elemento de mayor peso en la política exterior. Listrani Blanco y Zaccato (2018:173) señalan que la misma tuvo como axioma que las relaciones exteriores estuvieran al servicio de las potencialidades económicas, de allí el carácter

eminentemente económico de la diplomacia bajo la gestión de Macri: “el punto de partida fue un movimiento de apertura incondicional hacia el mundo”. Partiendo del diagnóstico de que la política exterior precedente había configurado a la Argentina como un país hostil a los ojos del capital internacional, es que la política exterior macrista se propuso recuperar los lazos con Estados Unidos y acercarse a los organismos multilaterales de crédito. También Míguez (2017) entiende a la política exterior de Macri en “clave económica”, argumentando que la misma se orientó a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias, basándose en la idea de “acoplarse”, pensada como la contrapartida del “aislamiento” –al cual se creía que se había incurrido durante la época kirchnerista-.

Asimismo, cabe señalar que esto se explica por la incidencia del modelo de desarrollo en la formulación e implementación de la política exterior. A modo de síntesis y en términos económicos, el gobierno de Mauricio Macri adhirió a los postulados del modelo neoliberal, siendo las grandes corporaciones económicas y los sectores financieros los grandes beneficiarios del modelo. En términos políticos, el poder social -sectores económicos predominantes- coincidió con el poder político, siendo su administración catalogada como “el gobierno de los CEOs”, debido a la presencia en su gabinete de representantes de grandes empresas y sectores de finanzas. De esta manera, la política exterior persiguió objetivos económicos, entendiendo que para solucionar los problemas de la Argentina era necesario acceder a financiamiento externo, lo que explica la prioridad de las relaciones con potencias centrales (fundamentalmente los EEUU, aunque también Europa) y la recomposición de los vínculos con las instituciones financieras internacionales, como se aborda en este trabajo.

Del mismo modo, Corigliano (2018) concibe a la política exterior de Macri bajo un concepto denominado “híbrido liberal-desarrollista” o “alberdista-frondizista”. Por un lado, sostiene que el gobierno de Macri compartió con el pensamiento de Alberdi “la concepción de la política exterior como política económica y comercial por excelencia; la paz como presupuesto del desarrollo económico; la multiplicación de acuerdos comerciales con todas las grandes naciones”. Asimismo, entiende que la política exterior de Cambiemos comparte algunos elementos con el pensamiento desarrollista de Arturo Frondizi:

“la inversión (del sector público y privado nacional y extranjero) como condición del desarrollo económico y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población [...]; la política exterior como instrumento de atracción de capitales foráneos; y un activo rol del Estado argentino en la orientación de las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, hacia tres áreas prioritarias internas: generación de oportunidades de empleo, obras de infraestructura y autoabastecimiento energético” (Corigliano, 2018:68).

Esa concepción ilustra una visión optimista a largo plazo del proceso de globalización y sus bondades para el desarrollo económico de la Argentina, aunque no obstante el ritmo de llegada de las inversiones fue mucho más lento que el esperado por el gobierno (Tokatlián y Russell, 2017).

Como ya se adelantó, en vistas de la construcción “occidentalista” de la política exterior (Simonoff, 2016), el gobierno argentino buscó privilegiar los vínculos con las potencias

tradicionales. Con la Unión Europea, ejemplo de ello fue la firma del Acuerdo MERCOSUR-UE, donde se buscó utilizar al MERCOSUR como un “trampolín” o “puerta de acceso” a mercados como el de la Unión Europea o la Alianza del Pacífico.

Por su parte, la vinculación con Estados Unidos experimentó un cambio importante con la llegada al poder de Mauricio Macri. En el marco de la concepción favorable del gobierno al proceso de globalización, se proclamaría la necesidad de “volver al mundo” y desideologizar la política exterior. De esta manera, la relación con Estados Unidos constituiría otra de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior (Frenkel, 2016) y sería una de las prioridades reconstruir el vínculo con la potencia del norte (Mazzina y González Cambel, 2018).

En la mirada del gobierno de Cambiemos, el diagnóstico partía de la idea de que lograr el beneplácito de la primera potencia facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor (Frenkel y Azzi, 2018). Así, el gobierno de Macri no ahorró señales hacia el gran capital financiero, pero sobre todo hacia los Estados Unidos (Morgenfeld, 2017).

Como señala Gullo Maraví (2018), los vínculos con la administración de Barack Obama estuvieron marcados por un alto grado de coincidencia ideológica entre ambos mandatarios, en tanto compartían las creencias de un orden liberal internacional signado por la libertad comercial y el multilateralismo. En 2016, la Argentina recibió la visita del mandatario norteamericano, que fue la primera luego de diez años, cuando en 2005 George W. Bush había visitado Mar del Plata para la Cumbre del ALCA. Tras la misma el vínculo con Washington se profundizó y se firmaron diversos acuerdos bilaterales, fundamentalmente en materia económica y también de seguridad y defensa (Frenkel y Azzi, 2018).

Por otra parte, desde el punto de vista económico-comercial, es preciso destacar varias cuestiones. En primer lugar, cabe mencionar que a la visita del presidente Obama en 2016 también se sumó el Secretario del Tesoro, con quien se concentró una salida negociada con los *holdouts* – obstáculo primordial durante los últimos años del kirchnerismo- (Listrani Blanco y Zaccato, 2018). En segundo lugar, siguiendo a Frenkel y Azzi (2018), el gobierno de Macri se volvió un ferviente impulsor de las agendas e iniciativas de libre comercio promovidas desde Washington –o que cuentan con su aprobación-: tal es así que la Argentina se incorporó como miembro observador de la Alianza del Pacífico y manifestó también su intención futura de sumarse al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). A ello igualmente se vinculan las apuestas a la flexibilización del MERCOSUR y su vinculación con la región pacífica. Por último, se destacó la firma de un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones (AMCI), entendido como un primer paso previo a un acuerdo de libre comercio entre Argentina y los EEUU (Torino, 2016).

Algunos académicos comparan las relaciones con los EEUU durante la gestión de Macri como una vuelta a la década de los noventa y a las relaciones carnales, principalmente en lo que refirió al deseo de solucionar los conflictos con los organismos multilaterales de crédito y atracción

de inversiones extranjeras para reactivar la economía. En esta línea, Leandro Morgenfeld (2017:1) sostiene que el nuevo gobierno “sobreactuó el alineamiento con Washington” y que los vínculos forjados entre Macri y Obama fomentaron un exitismo exagerado (Busso, 2017). Ello llevó a que el presidente y la Canciller dieran por hecho el triunfo de Hillary Clinton, sucesora de Obama. Sin embargo, las elecciones de noviembre de 2016 llevaron al republicano Donald Trump y sus anuncios de proteccionismo a la Casa Blanca: “esto implicó barajar y dar de nuevo” (Busso, 2017:11).

La llegada de Donald Trump supuso un desafío para la relación entre la Argentina y los EEUU: mientras Obama coincidía con Macri en la defensa del orden liberal internacional, su sucesor tuvo una postura más nacionalista y reacia a la globalización y al multilateralismo (Corigliano, 2018). No obstante, el mandatario norteamericano prometía que serían mejores relaciones bilaterales y daba cuenta de conversaciones telefónicas con su par argentino, que, según Malcorra, fueron entre “dos viejos amigos” (Mazzina y González Cambel, 2018).

Sin embargo, el vínculo bilateral no estuvo exento de algunas tensiones. Como señala Castaño (2017a), la victoria de Trump no solo desterró el proyecto del TPP, sino que muchas de éstas se derivaron de las restricciones estadounidenses sobre las exportaciones argentinas de limones, carnes y biodiesel, algo a tono con las promesas del “*America First*”, que reeditó un proteccionismo agrícola que históricamente afectó el acceso de productos argentinos al mercado norteamericano.

En suma, entre los principales temas de agenda en materia de política exterior durante la gestión macrista se pueden identificar la búsqueda de reforzar vínculos con poderes tradicionales como los EEUU y la UE, la participación en instancias multilaterales, apertura de mercados, enfatizando la dimensión económica de la política exterior, entre otros. Asimismo, el modelo de desarrollo económico y político neoliberal, con una agenda de inserción internacional marcadamente aperturista y pro-occidental explica la orientación de la política exterior y los vínculos adoptados durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

La política exterior de Mauricio Macri hacia Venezuela

Los vínculos con Venezuela fueron uno de los ejes centrales de la política exterior argentina durante la gestión de Mauricio Macri (2015- 2019). Ya desde la campaña electoral en 2015, la política exterior de la etapa kirchnerista fue objeto de crítica y se expresaba la preocupación ante la situación venezolana, denunciando la persecución a opositores y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Venezuela. En este sentido, se reclamaría la aplicación de la cláusula democrática en el seno del MERCOSUR.

A partir de entonces, se iniciaría una escalada en el conflicto bilateral, con altibajos y acusaciones cruzadas (Frenkel, 2016). Una de las constantes en la PE entre 2015-2019 fueron las acusaciones que tildaban al régimen venezolano como antidemocrático. En numerosas ocasiones, la Cancillería hizo referencia a “la importancia de la defensa y firme impulso de los valores y la

plena vigencia de las instituciones democráticas y de la protección, promoción y respeto irrestricto de los Derechos Humanos, para consolidar los procesos democráticos” (Comunicado conjunto de los presidentes del MERCOSUR y Estados asociados- Cumbre de Asunción, 2015).

Por su parte, el gobierno de Caracas respondería denunciando la injerencia de la Argentina y otros países de la región en sus asuntos internos. Tanto el presidente Nicolás Maduro como la ministra de Relaciones Exteriores, Delcy Rodríguez, criticaron la preocupación de sus vecinos por “incursos en delitos terroristas” –haciendo alusión a la oposición- y repudiaron las “acciones en contra de la Patria de Simón Bolívar a manos de los carteles de la derecha internacional” (Página12, 2015).

Siguiendo a Frenkel (2016), esta confrontación con Caracas obedecería a dos razones primordiales. Por un lado, dar cuenta de la nueva estrategia de inserción internacional argentina, marcadamente aperturista y pro-occidental. Como señala Francisco Castaño (2017b), la búsqueda de capitales externos por parte del gobierno de Macri ha ido de la mano con la condena esbozada hacia Venezuela y el acercamiento con la potencia norteamericana. Por otra parte, la ofensiva contra Venezuela también significaría correr a un potencial veto a la flexibilización del MERCOSUR, impulsada por la Argentina y otros países de la región. Esta pretensión choca con la idea de una profundización y ampliación de la integración en la región representada por Venezuela, idea que comienza a ser combatida, y con ella el gobierno de Maduro (Quintanar y Cifuentes, 2016).

En esta línea, Dinatale (2015) expresa que, desde la mirada latinoamericana, Mauricio Macri buscaría correr a la Argentina del eje bolivariano que construyeron los Kirchner con Venezuela, Bolivia y Ecuador, respaldando fuertemente a la oposición venezolana. Ejemplo de ello fue la vinculación con líderes opositores perseguidos por el chavismo como Leopoldo López (Dinatale, 2015).

A partir de ello, se proceden a analizar algunos rasgos que dan cuenta de la confrontación en los vínculos bilaterales entre Argentina y Venezuela, como así también ante distintos espacios regionales y multilaterales.

A nivel bilateral, y en lo que respecta a los vínculos económicos, según datos del INDEC³, se pueden dilucidar algunas variaciones en el intercambio comercial argentino con la RBV desde finales de 2013, que se profundizan a lo largo de la administración de Macri. Según el organismo, hasta 2015 Venezuela constituía, detrás de Brasil, uno de los países con el que se registraron mayores intercambios en materia de comercio exterior en el MERCOSUR. No obstante, a partir de 2016, si bien persiste una balanza superavitaria, se comenzaron a registrar descensos en la magnitud de los intercambios, pasando de un saldo de US\$639 millones en 2016 a uno de US\$351 millones en el año 2018. Para 2017, el comercio bilateral se ubicó en un setenta por ciento debajo del récord de 2013, pasando Venezuela de ser el quinto mercado para la Argentina al vigésimo

³ Balanza comercial argentina con los países del MERCOSUR. Años 2014-2018, Sitio web oficial.

tercero, según el INDEC. Para el 2019, los intercambios fueron muy atenuados. Sin embargo, cabe aclarar que estas variaciones en la balanza comercial se dan en un contexto de recesión económica de la Argentina, además de la agudización de la situación económica, política, institucional, social y humanitaria de la RBV. De esta manera, a pesar de existir diferencias político-ideológicas entre los gobiernos de Macri y Maduro, estas no explican por sí mismas la disminución del intercambio comercial.

En cuanto a la vinculación diplomática, los contactos entre Argentina y Venezuela durante el periodo fueron escasos. A lo largo de la administración de Macri, no se sustanciaron acuerdos bilaterales entre ambos países. Por otro lado, cabe mencionar que no hubo prácticamente intercambio de visitas entre altos funcionarios del Estado argentino y la RBV. Sólo en una ocasión en 2016, la canciller Malcorra se reunió en secreto en Caracas con la ministra de Relaciones Exteriores Delcy Rodríguez, buscando una alternativa de diálogo para afrontar la crisis (El Cronista, 2016).

Al asumir la presidencia en 2015, Macri ordenó extender hasta agosto de 2017 la misión de Eduardo Porretti, diplomático de carrera, como Encargado de Negocios en la Embajada de la República Argentina en Venezuela (Niebieskikwiat, 2017). Cumplido ese lapso, el presidente sostuvo que la embajada en Caracas permanezca en el nivel de encargado de negocios. Como señala Niebieskikwiat (2017), en materia diplomática ello constituye una demostración de frialdad en un vínculo cuando existe algún conflicto, y efectivamente así lo fue.

En 2019, tras el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, Elisa Trotta Gamus (designada por la AN) fue reconocida como embajadora de la RBV. En dicha ocasión, el canciller sostuvo que la Argentina no había roto relaciones con Venezuela, sino que “los Estados mantienen relaciones entre sí, con independencia de los gobiernos”. Al igual que los demás integrantes del Grupo de Lima, Argentina desconoció los documentos de los diplomáticos emitidos por Maduro. En una conferencia de prensa, Faurie agregó que “el relacionamiento comercial entre ambos países es prácticamente inexistente” y que “desde Argentina no tenemos relaciones culturales de relieve ni otras de tipo social o deportivo” (Telam, 2019).

Asimismo, a lo largo de la administración de Macri, la diplomacia argentina también profundizó una política exterior caracterizada por la condena al gobierno de Nicolás Maduro en distintas instancias regionales, tales como el MERCOSUR, la OEA, y la UNASUR y PROSUR.

En lo que respecta al MERCOSUR, en 2017 el gobierno argentino se plegó a la decisión conjunta con los países fundadores del bloque de suspender a Venezuela del organismo. Entre las razones que se alegaron en dicha decisión, se mencionó la ruptura del orden democrático en la RBV, obstáculo para la continuidad del proceso de integración. Como señala Frenkel (2016), dentro de la reorientación neoliberal del MERCOSUR es que debe entenderse la suspensión, ya que Venezuela significaba un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fijados por los gobiernos que representan el cierre del ciclo progresista. Así, como argumenta Morgenfeld

(2019), al buscar expulsar a Venezuela el gobierno de Macri hirió de muerte al organismo, procurando transformarlo en una estructura más flexible, alejada de los objetivos de desarrollo con inclusión.

Por otra parte, en el seno de la OEA, la diplomacia argentina se alineó a la estrategia de Estados Unidos de aislamiento hacia Venezuela⁴, la cual ha seguido la tradicional política hacia Cuba. Para ello, como señala Dithurbide (2018), el gobierno de Estados Unidos ha impulsado y apoyado las iniciativas para la conformación de un “cerco de contención” conformado por los países sudamericanos más afines políticamente. Este cerco se ha materializado, por ejemplo, en la creación del Grupo de Lima⁵ y en numerosas decisiones tomadas por la OEA. Se busca, por un lado, evitar que la conflictividad social venezolana se expanda más allá de sus fronteras y genere conflictos regionales, y por otro aislar al gobierno de Maduro para ejercer presión sobre éste.

En el seno del Grupo tuvo lugar el apoyo y reconocimiento brindado al autoproclamado presidente interino de la RBV -en calidad de presidente de la Asamblea Nacional- Juan Guaidó. En la reunión del 4 de febrero del 2019 realizada en Ottawa, los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paragua y Perú expresaron que “acogen con gran satisfacción la solicitud del presidente encargado Juan Guaidó de incorporar al legítimo gobierno de Venezuela al Grupo de Lima y le dan la bienvenida” (Declaración del Grupo de Lima, 2019).

En el comunicado oficial⁶ de Cancillería (2019b) y en conformidad con los integrantes del Grupo, el gobierno de Cambiemos comunicó su decisión: “el gobierno de la República Argentina reconoce al Diputado Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. La Argentina continuará apoyando el restablecimiento de la democracia, el pleno respeto de los derechos humanos en ese país hermano y la recuperación de las condiciones de vida dignas para el pueblo venezolano”. Asimismo, a través de una serie de twits, el presidente Mauricio Macri agregó que confiaba en que dicha decisión contribuiría al “restablecimiento de la democracia a partir de elecciones libres y transparentes, con plena vigencia de la Constitución y la participación de líderes de la oposición” (Infobae, 2019a).

Finalmente, otra cuestión a destacar fue la decisión del gobierno argentino de suspender su participación de la UNASUR y sumarse al PROSUR. A los fines del análisis, resulta central destacar que el mecanismo idóneo para encontrar una solución política a la crisis venezolana sería

⁴ Cabe aclarar que este alineamiento a la potencia norteamericana es propio del período de Jorge Faurie como canciller, dado que Susana Malcorra había manifestado una posición más ambigua.

⁵ El Grupo de Lima es un mecanismo de concertación política que tuvo su origen en la Declaración de Lima del 8 de agosto de 2017, y que surge debido a la imposibilidad de activar en la OEA la Carta Democrática Interamericana para suspender a Venezuela, debido al bloqueo de votos por parte de los países caribeños, y en respuesta a la puesta en funciones de la Asamblea Nacional Constituyente (Quintanar y López, 2019). Siguiendo a los autores, constituye un nuevo espacio sin sostén legal de ningún tipo, un grupo de presión contra el gobierno de Maduro.

⁶ Comunicado de Cancillería argentina: “Reconocimiento del presidente encargado Juan Guaidó”. 23 de enero de 2019.

la UNASUR, que desde 2009 funcionó como ámbito de resolución de diversos conflictos regionales (Simonoff, 2019). No obstante, la decisión del gobierno argentino de suspender su participación en abril de 2019, debido a la existencia de una agenda con un “alto contenido ideológico” (Cancillería, 2019a), pone en tela de juicio su vocación de encontrar una solución a la situación venezolana.

Paralelamente, el gobierno de Mauricio Macri decidió sumarse a la iniciativa del PROSUR, calificado por numerosos analistas como el nuevo bloque regional que excluye a Venezuela⁷. En palabras de Alejandro Frenkel (2019), la creación del PROSUR “no significó agregar una nueva sigla al rompecabezas de la integración latinoamericana, sino reemplazar otra existente”: la UNASUR, al haber abandonado la misma aduciendo al exceso de ideologismo y burocracia. En este sentido, Frenkel exclama: “si la UNASUR contuvo diferentes formas de mirar al mundo, el PROSUR carece de pluralidad” (Frenkel, 2019:2). De esta manera, se puede evidenciar nuevamente el desarrollo de una política ideológica y de alineamiento a los intereses estadounidenses, al excluir a la RBV y desechar la búsqueda de una solución negociada y pacífica a la crisis venezolana.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo se han indagado los principales lineamientos de la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

En términos de política exterior y en el marco de una concepción favorable al proceso de globalización, predominó la idea de “volver al mundo” sosteniendo que durante los últimos años de los gobiernos kirchneristas el país se había aislado internacionalmente. Se entendía que para solucionar los problemas económicos de la Argentina era necesario acceder a vías de financiamiento externo, frente a lo cual se priorizaron las relaciones con las potencias centrales – como Estados Unidos y Europa- y la recomposición de los vínculos con las instituciones financieras internacionales.

En ese sentido, y en el marco de una construcción madura e inteligente con los Estados Unidos, los vínculos con la potencia del norte se erigieron como prioritarios. En este punto, se concluye que la Argentina de Macri desarrolló un alineamiento a los intereses de la potencia del norte, lo que se debió, a cuestiones fundamentalmente económicas y también políticas. Entre ellas, el apoyo de la administración Obama al pago de los *holdouts* y la recomposición del vínculo con el FMI. Por otro lado, y en términos políticos, Argentina se plegaría a las críticas y la estrategia de aislamiento regional hacia Venezuela. De este modo, se sostiene que la política exterior macrista se desarrolló bajo la llamada “lógica de la aquiescencia”.

⁷ Según su documento oficial, el PROSUR pone como barrera de entrada la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales y el respeto por los derechos humanos; condiciones que, según el mandatario chileno Sebastián Piñera, no son cumplidas por el gobierno venezolano (El Espectador, 2019). No obstante, sí fue invitado a formar parte Juan Guaidó como presidente de la Asamblea Nacional, reconocido también como el presidente encargado de la RBV. Si bien no asistió a la reunión en Santiago, Guaidó elogió la iniciativa y la calificó como “el futuro de la integración suramericana” (Infobae, 2019b).

De esta manera, entre los principales temas de la agenda de política exterior se pueden identificar la búsqueda de reforzar vínculos con poderes tradicionales, la atracción de flujos de inversión -enfazando la dimensión económica de la política exterior-, la reinserción en el mundo, el abandono del eje bolivariano, y una política de integración y apertura a nivel regional. En esta línea, el canciller Jorge Faurie calificaría la estrategia perseguida como una “inserción inteligente”.

Por último, se emprendió una política confrontativa hacia la Venezuela de Maduro, siendo uno de los ejes de la PE macrista correr a la Argentina del eje bolivariano construido por los Kirchner décadas anteriores. Ello obedeció a dos objetivos primordiales: dar cuenta de una estrategia de inserción internacional aperturista y pro-occidental, y debilitar a un potencial veto a la flexibilización del MERCOSUR.

Así, a partir del análisis se evidenció el desarrollo de una política exterior confrontativa, tanto a nivel bilateral como en espacios multilaterales. En términos de la relación bilateral, se evidenció una marcada confrontación en términos político-diplomáticos, dado que durante el periodo 2015-2019 no se suscitaron acuerdos, intercambios de visitas, se redujo el nivel de la Embajada a encargada de negocios y se reconoció a Juan Guaidó y sus representantes; lo que se combinó con intercambios económico-comerciales cada vez más escasos. Finalmente, lo mismo se vislumbró en el plano multilateral, a partir de tres sucesos: la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, donde la Argentina optó junto a otros países por aplicar la cláusula democrática; el accionar ante la OEA, a partir de su participación en el Grupo de Lima y el reconocimiento a Juan Guaidó; y la creación del PROSUR como iniciativa que excluyó a Venezuela y la posterior decisión de retirada de la UNASUR, organismo regional que hubiera constituido el espacio idóneo para la búsqueda de una solución pacífica y negociada a la crisis venezolana.

Por último, se plantean futuras líneas de análisis a profundizar relativas a la incidencia de las variables internas -entre ellas los actores y sectores domésticos participantes de la política exterior, sus intereses, modelos de desarrollo implementados- y externas -como el papel de los Estados Unidos llegada una nueva administración demócrata a la Casa Blanca, el rol del continente latinoamericano y organismos multilaterales como el MERCOSUR, específicamente-; como así también la comparación de los cambios, rupturas y continuidades a partir de la gestión de Alberto Fernández.

BIBLIOGRAFIA

Busso, A. (2017) “El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, IRI-UNLP. La plata. Argentina.

Cancillería argentina (2019a): Comunicado de prensa “La Argentina se retira de la UNASUR”. 12 de abril. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>.

Cancillería argentina (2019b): Comunicado “Reconocimiento del presidente encargado Juan Guaidó”. 23 de enero. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconocimiento-del-presidente-encargado-juan-guaido>

Castañó, F. (2017a) “Algunas consideraciones sobre la política exterior argentina luego del ejercicio de Malcorra como Canciller”, Departamento de América Latina y el Caribe, IRI-UNLP. La plata. Argentina.

Castañó, F. (2017b): “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”. En *VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD (La Plata, 2017)*.

Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados asociados- Cumbre de Asunción (2015). *Casa Rosada*. 21 de diciembre. Recuperado de https://www.casarosada.gob.ar/pdf/211215_mercosur_estados_partes_asociados.pdf

Corigliano, F. (2018): “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 5, enero-junio, pp. 62-97. Buenos Aires, Argentina.

D’Alesio, L. M. (2019): “La nueva derecha y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri”. Universidad Nacional de Rosario. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)* No. 8 julio-diciembre. Rosario, Argentina.

Declaración del Grupo de Lima (2019). 4 de febrero. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-del-grupo-de-lima-4-de-febrero-2019>

Dinatale, M. (2015): “Macri impulsará un giro en la política exterior”. *La Nación*. 24 de noviembre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-impulsara-un-giro-en-la-politica-exterior-nid1848256>

Dithurbide, G. (2018): “La estrategia norteamericana de aislamiento a Venezuela: algunas consideraciones sobre el rol de la Argentina”. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, vol. 2018.

El Cronista (2016): “Exclusivo: Malcorra viajó en secreto a Venezuela”. 8 de junio. Recuperado de <https://www.cronista.com/columnistas/Malcorra-viajo-en-secreto-a-Caracas-para-evaluar-la-relacion-con-Venezuela-20160608-0100.html>

El Espectador (2019): “Prosur, el nuevo bloque regional que excluye a Venezuela”. 22 de marzo. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/prosur-el-nuevo-bloque-regional-que-excluye-a-venezuela/>

Frenkel, A. (2016): “Muevan el mundo que me quiero subir”; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. *Informe de coyuntura ORALC*, N° 2, Diciembre. Buenos Aires. Argentina.

Frenkel, A. y Azzi, D. (2018): "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* (96): 177-207.

Frenkel, A. (2019): "Prosur: el ultimo Frankenstein de la integración sudamericana". *Nueva Sociedad*.

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

INDEC: "Balanza comercial argentina con los países del MERCOSUR. Años 2014-2018".

Infobae (2019a): "La Argentina reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela". 23 de enero. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/01/23/la-argentina-reconocera-a-juan-guaido-como-presidente-de-venezuela/>

Infobae (2019b): "Juan Guaidó: el PROSUR es el futuro de la integración suramericana". 22 de marzo. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/03/22/juan-guaido-prosur-es-el-futuro-de-la-integracion-suramericana/>

Lafer, C. (2002): "La identidad internacional de Brasil". Bs. As, *Fondo de Cultura Económica*.

Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018): "Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015- 2018)", *Perspectiva Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 6, Julio-Diciembre, pp. 167-188. Buenos Aires. Argentina.

Mazzina, C. y González Cambel, M. (2018). "Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 23(1), p. 181-212.

Míguez, M. C. (2017): "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?"; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Área Estado y Políticas Públicas; *Revista Esta y Políticas Públicas*; 5; 8; 5-2017; 103-120.

Miranda, R. (2005): "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad". En: *Invenio*. Noviembre de 2005, 47-60.

Miranda, R. (2014): Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 26, 41-67.

Morgenfeld, L. (2017): "Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump". *Realidad Económica*, p. 1-14.

Morgenfeld, L. (2019): "La política exterior de Macri y su subordinación a EEUU". 7 de octubre. *TelesurTV*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/telesuragenda/macri-argentina-subordinacion-estados-unidos-20191004-0008.html>

Niebieskikwiat (2017): "Como protesta, Macri no nombra embajador en Venezuela". *Clarín*. 5 de julio. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/protesta-macri-nombrar-embajador-venezuela_0_rJmnOysVb.html

Página12 (2015): "Venezuela, contra la "injerencia" de la canciller Malcorra". 17 de diciembre. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-288477-2015-12-17.html>

Perina, R. (1988): "El estado de la política exterior y las relaciones internacionales", en PERINA RUBÉN Y RUSSELL ROBERTO (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, GEL. Pp. 11- 18.

Quintanar, S. y Cifuentes, M. (2016): "Cambios de gobierno y crisis en el Mercosur". En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)*.

Quintanar, S. y López, R. (2019): "El rol controvertido de la OEA en la defensa colectiva de la democracia y los derechos humanos a comienzos del siglo XXI". *Material de cátedra, asignatura Relaciones Internacionales de América Latina, Lic. En Relaciones Internacionales*. Facultad de Ciencias Humanas- UNICEN.

Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013): "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Nº104: 157-180.

Simonoff, A. (2016): "Giros en las estrategias de Inserción Argentina a partir de la Presidencia de Mauricio Macri". En *Revista Conjuntura Austral*. Porto Alegre. 7(37), p.40-51. Agosto/Septiembre de 2016. ISSN: 2178-8839.

Simonoff, A. (2019): "Presentación del trigésimo primer informe semestral sobre política exterior del gobierno argentino (marzo 2019-septiembre 2019): el cierre de una etapa". *Relaciones Internacionales*.

Soares de Lima, M. R. (1994): "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina Internacional*, 1(2), otoño-invierno, pp.27-46. FLACSO. Buenos Aires. Argentina.

Telam (2019): "Faurie afirmó que la Argentina "no ha roto relaciones" con Venezuela sino que reconoce a Guaidó". 12 de octubre. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201910/399627-faurie-afirmo-que-la-argentina-no-ha-roto-relaciones-con-venezuela-sino-que-reconoce-a-guaido.html>

Tokatlián, J. G. y Russell, R. (2017): "Macri: en busca de una nueva inserción internacional", *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*, pp. 216-222. Barcelona, España.

Tomassini, L. (1987): "Elementos para el análisis de la política exterior". *Estudios Internacionales*, 20(78).

Torino (2016): "Obama abrió la puerta a Macri para un Tratado de Libre Comercio con Argentina". *El Cronista*. 24 de marzo. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Obama-abrio-la-puerta-a-Macri-para-un-Tratado-de-Libre-Comercio-con-Argentina-20160324-0086.html>