

- **XI Encuentro de la ABCP. “Democracia y representación política. Impases contemporáneos”**
- **31 de julio al 3 de agosto de 2018. Curitiba, Universidad Federal de Paraná**
- **Política Externa**
- **Política exterior y democracia: reflexiones sobre el caso argentino (2003-2018)**
- **Anabella Busso, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional de Rosario**

## **Política exterior y democracia: reflexiones sobre el caso argentino (2003-2018)**

**Anabella Busso<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En Argentina la interacción entre democracia y política exterior no ha sido un tema abordado de manera sistemática. Si bien, la redemocratización del país en 1983 trajo consigo una cantidad significativa de estudios orientados por la variable “tipo de régimen” y su impacto en la acción externa del Estado, posteriormente la cuestión no concentró mayor atención salvo en casos muy puntuales como por ejemplo la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR. Sin embargo, la consolidación de los regímenes democráticos sumó al debate cuestiones tales como: si la política exterior debe orientarse más en función de los condicionantes domésticos o externos; qué actores deben ser incluidos en los debates sobre la política exterior; si la política exterior debe continuar enmarcada en las formas, instituciones y prácticas tradicionales o debe afrontar procesos de cambio al igual que otras políticas públicas. Todas estas cuestiones han sido impactadas por la dimensión ideológica de cada uno de los gobiernos afectando tanto el nivel de democratización de política exterior como sus contenidos. A los efectos de analizar este proceso tomaremos como referencia empírica el análisis de la relación democracia política exterior durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y el de Mauricio Macri.

### **Palabras claves**

Política exterior, políticas públicas, democracia, condicionantes internos, inserción internacional, Kirchner, Macri

### **Introducción**

En Argentina la interacción entre democracia y política exterior (PE) no ha sido un tema abordado de manera sistemática. Si bien, la redemocratización del país en 1983 trajo consigo una cantidad significativa de estudios orientados por la variable “tipo de régimen” y su impacto en la acción externa del Estado, posteriormente la cuestión no concentró mayor atención académica salvo en casos muy puntuales, como por ejemplo las tesis de Maestría y Doctorado que analizaron la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR. Sin embargo, la consolidación de los regímenes democráticos sumó al debate cuestiones tales como: si la PE debe orientarse más en función de los

---

<sup>1</sup>Investigadora Independiente del CONICET. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

condicionantes domésticos o externos; qué actores deben ser incluidos en los debates sobre la PE; si la PE debe continuar enmarcada en las formas, instituciones y prácticas tradicionales o debe afrontar procesos de cambio al igual que otras políticas públicas (PP). Todas estas cuestiones han sido impactadas por la dimensión ideológica de cada uno de los gobiernos afectando tanto el nivel de democratización de PE como sus contenidos.

Como argumentamos en otras investigaciones (Busso, 2016) la inclusión del escenario interno y las demandas sociales como parte de la PE es más evidente en la Argentina re-democratizada que en etapas anteriores, cuando el proceso de formulación de PE aún se enmarcaba en la tradición realista, la cual lo concebía como una tarea de las elites destinada a responder o reaccionar ante las influencias sistémicas.

Lo acontecido en los últimos treinta años muestra que la PE, además de los impactos externos, estuvo permanentemente sometida a condicionantes internos que afectaron sus contenidos y su nivel de politización (Busso, 2014). Desde nuestra perspectiva esta situación está en estrecha relación con las sucesivas crisis que enfrentó Argentina desde 1983, siendo la más profunda la acontecida en 2001 que, como veremos más adelante, puede ser descripta como un episodio cercano al “colapso estatal”. Dada la magnitud de esta última crisis, la ingobernabilidad; las movilizaciones sociales; el desempleo; la pobreza; los debates sobre el modelo de desarrollo, la redistribución del ingreso y la orientación de la estrategia de inserción internacional; los roles desempeñados por los medios de comunicación, el sector financiero, los empresarios y los productores agrícolas fueron, entre otros, actores y temas que impactaron sobre el conjunto de las PP. Es así que, durante los doce años de gestión Kirchnerista (2003-2015), la política doméstica incrementó su influencia sobre la PE, a la par que el gobierno nacional impulsó la idea de una fuerte relación entre necesidades e intereses locales y la forma y los contenidos con que el país debía organizar su acción externa. Si bien los resultados de ese proceso no pueden tipificarse como un cambio rotundo a través del cual las demandas sociales y la democratización guían la formulación de la PE, ni tampoco como una disminución de la centralización en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo, sí podemos afirmar que, en este período, para analizar adecuadamente la Política Exterior Argentina (PEA) se debe tener en cuenta la situación política interna, las demandas y presiones de actores locales y la condición del vínculo entre el Estado y la sociedad. Esta circunstancia acotó, aunque parcialmente, la condición de excepcionalidad que la PE mantenía con el resto de las PP en tanto su especificidad era el vínculo con el exterior y su diseño estaba alejado de los avatares políticos domésticos.

Por otra parte, una evaluación parcial de las propuestas de PE del presidente Macri (lleva dos años y medio de mandato) muestra variaciones importantes en cuanto a la concepción de la PE, los actores que deben involucrarse en el proceso decisorio y el peso de

las demandas domésticas y sistémicas que dicha política debe atender, todo lo cual acota el incipiente proceso de democratización que la PE había iniciado en tanto PP.

En términos conceptuales, cabe destacar que compartimos con Belém Lopes que al momento de estudiar la relación democracia-PE –además de la cautela necesaria dado lo novedoso que es en Sudamérica el análisis del fenómeno–, “su conceptualización deberá permanecer abierta, construyéndose a través de narrativas, nutriéndose de prácticas e ideas y atendiendo al criterio minimalista de considerar como dignas de apreciación las posibilidades que la población de un Estado dotado de instituciones democráticas tiene para influir –y, en última instancia, condicionar– el rumbo de su propia PE” (2013:8). Por ello en este trabajo intentamos realizar un aporte inicial recurriendo a conceptos que, de manera preliminar, nos permiten indagar cómo y por qué durante los gobiernos bajo análisis se generaron instancias de mayor y menor influencia de las demandas sociales sobre la PE. Así, condicionantes domésticos; colapso estatal; PP; PE; inserción internacional; modelo de desarrollo; prevalencia de las demandas internas o externas son parte del entramado de ideas que aportarán a una comprensión y comparación de dicho proceso.

### **Breves referencias conceptuales y su aplicación en los gobiernos kirchneristas**

Para Oszlak y O’ Donnell la PP es concebida como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O’ Donnell 1981: 6). Así, toda PP enlaza tres sistemas: el político, el administrativo y el social, en función de que conjuga una respuesta a problemas o necesidades de la sociedad; que tiene lugar fundamentalmente en el ámbito de lo político y que es ejecutada por los cuadros administrativos (Salazar Vargas 2009). Por ello, pensar la PE como PP en primera instancia implica poner la mirada sobre los actores domésticos y su interrelación con el Estado para, posteriormente, examinar cómo esa dinámica impacta sobre la PE, afectando tanto su nivel de politización y democratización como sus contenidos.

La experiencia de llegar al gobierno en el marco de una crisis y que la situación doméstica condicione la PE no es privativa del Kirchnerismo. De hecho, la historia de la redemocratización argentina muestra escenarios de este tipo de manera reiterada. El gobierno de Raúl Alfonsín y su PE sufrieron un importante impacto del componente doméstico a raíz de un sinnúmero de flagelos heredados de la dictadura militar finalizada en 1983; lo mismo ocurrió en el inicio del gobierno de Carlos Menem fruto de la profunda crisis económica y social (hiperinflación) que transitaba Argentina en 1989 (Busso, 2016:10-11).

Iniciado el nuevo siglo, las consecuencias negativas de la experiencia neoliberal configuraron el escenario que convirtió al gobierno de Néstor Kirchner en heredero de la crisis del 2001, considerada como la más profunda de la historia argentina por sus múltiples consecuencias tanto económicas, políticas, institucionales como sociales. En este sentido, el default, las cuasi-monedas, el desempleo, la pobreza, las dificultades para garantizar la gobernabilidad, el deterioro de la figura presidencial y el descreimiento de la sociedad en la política generaron una sensación de anomia generalizada que estaba presente en mayo de 2003 cuando el presidente asumió su cargo (Busso, 2016:11). La Argentina de entonces, se acercaba a lo que académicamente se conoce como un caso de “tránsito hacia el colapso estatal” o de “estados que ya muestran indicadores de colapso estatal” (Corigliano, 2007)<sup>2</sup>. En efecto, la envergadura de la situación doméstica devino en una agenda interna que se configuró como fuente para el proceso de formulación de PE. “Como símbolo de la época el Presidente Kirchner solía afirmar que pensaba en términos de minutos para enfatizar lo apremiante que resultaba la atención de la coyuntura y las limitaciones existentes, en ese momento, para planificar estratégicamente el mediano y largo plazo” (Busso, 2015:5). Asimismo, expresiones del Presidente como “pensar el mundo en argentino” (Kirchner, 2003), o que la agenda externa debía “abarcar los temas de la gente” hacen referencia expresa a esta tendencia (Busso, 2015: 5).

Si bien no existe una manifestación expresa y puntual sobre la decisión de constituir a las necesidades domésticas en la fuente principal de la PE, sí se desprende de los discursos y las acciones de Néstor y Cristina Kirchner una determinada manera de entender la PE y la inserción internacional del país donde la dimensión interna es muy importante (Busso, 2016:14). En este marco, desde un ejercicio conceptual propio entendemos que las definiciones aportadas por Lafer y Ferrer son cercanas a la manera en la que el kirchnerismo concibió la PE. Celso Lafer considera que la PE debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. Consecuentemente, “traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, es la tarea de la PE como PP y esto implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple” (Lafer 2002: 21).

---

<sup>2</sup> Siguiendo la línea de investigación de Corigliano, recurrimos a Pauline H. Baker y John A. Ausink (1996), quienes proponen diez indicadores de colapso estatal, en tanto entendemos que cinco de ellos describen, de manera integral o parcial, lo acontecido en la Argentina del 2001. A saber: Desarrollo económico desigual; Agudas y severas dificultades económicas ligadas a la ausencia de estabilidad política; Éxodos humanos masivos, crónicos o sostenido; Progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos como síntoma de la falta de gobernabilidad y de credibilidad del Estado; Suspensión del Estado de derecho como indicador de la declinación en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Por su parte, Aldo Ferrer en su concepto de “densidad nacional” establece una fuerte relación entre la solidez de las condiciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Desde su perspectiva Argentina es aún un país en construcción y para avanzar en esa tarea es necesario fortalecer su “densidad nacional”. Para ello son necesarias la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, las políticas propicias al desarrollo económico. Como referencia histórica destaca que en los países exitosos los componentes de la densidad nacional siempre se han respetado para alcanzar el desarrollo dejando en evidencia que los países se construyen desde adentro hacia afuera y no a la inversa (Ferrer 2010). En este sentido, si entendemos la estrategia de inserción internacional en los términos de Lorenzini (2011), quien la define como el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la PE que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica, podemos afirmar que el kirchnerismo privilegió en términos de estrategia de inserción internacional la idea de Ferrer de que un país se proyecta desde adentro hacia afuera y, para ello, es necesario lograr cohesión social y utilizar la PE como una herramienta para defender las necesidades e intereses internos domésticos.

Este es un punto relevante ya que se ha generado debates intensos en Argentina. Si bien, tal como lo plantea el modelo interactivo de Putnam (1988), la PE debe entenderse en el marco de la interacción permanente entre los ámbitos internos e internacionales, en la experiencia de la Argentina democratizada los gobiernos han tendido a optar por uno u otro ámbito como escenario privilegiado a ser atendido a través de la PEA. Así mientras en los años 90 se planteó una estrategia de inserción basada en el supuesto de que la solución de los problemas político-económicos se lograba a través de una PE que atendiera de manera acrítica las demandas externas provenientes de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito -esto explica la descripción de ciertas etapas de la PEA vía la lógica de la aquiescencia (Russell y Tokatlián, 2013) o a través de adjetivos como alineamiento o acoplamiento-; durante los gobiernos kirchneristas la estrategia de inserción internacional debía basarse en la atención de las demandas domésticas. Satisfacer necesidades e intereses internos era parte de la tarea para construir el país de adentro hacia afuera. Consecuentemente, Argentina tenía que estabilizar su situación política e iniciar un proceso de redefinición de su modelo de desarrollo<sup>3</sup> partiendo

---

<sup>3</sup> Entendemos al modelo de desarrollo como una estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país. Este concepto fue

de una visión neo-desarrollista que diera respuesta a las demandas nacionales. Esta propuesta dio como resultado una PE más confrontativa con EE.UU y otros estados centrales, el sector financiero transnacional, el FMI, entre otros; mientras que jerarquizó al tope de la agenda externa los contenidos económicos ligados al desarrollo y privilegió los vínculos y la integración regionales. Además, el kirtchnerismo reclamaba trabajar en pos de un orden internacional no hegemónico. En este marco reconocía la importancia de los BRICS e incrementó los vínculos con China y Rusia. Así, intentó recuperarse criterios de la lógica de la autonomía (Russell y Tokatlián, 2013).

Como se observa, estos conceptos de PE e inserción internacional otorgan un lugar central a los condicionantes internos. Conceptualmente, los mismos suelen ser definidos de manera tipológica, es decir, asociando los a una serie de variables propias del ámbito interno de un país (Van Klaveren 1992; Russell 1991). Sin embargo, lo más importante es que esos condicionantes afectan a la PE tanto a través de las acciones de actores nacionales como del impacto que generan las situaciones socio-económicas. Estas últimas pueden ser coyunturales o permanentes y alcanzar mayor o menor relevancia en función del contexto analizado (Busso, 2016:16). Consecuentemente, la inclusión de los condicionantes internos en el proceso de comprensión de la PE involucra describir el momento histórico; identificar a los actores que participan de ese proceso y analizar el juego de presiones de los diversos sectores que intentan moldear el accionar externo de un país de acuerdo a sus propios intereses.

En un trabajo publicado en Contexto Internacional (Busso, 2016:16) repasamos algunos hitos de la PE de Néstor Kirchner para analizar si los condicionantes domésticos, entendidos como una muestra de las necesidades e intereses internos, habían sido fuente de la PEA y aportaban a un proceso inicial de democratización de la misma. Dicho repaso – que no podemos repetir aquí por cuestiones de espacio– nos permitió identificar si existieron casos donde las demandas sociales fueron efectivamente tomadas en cuenta en el proceso decisorio y qué actores tuvieron un rol importante. También analizamos decisiones donde la iniciativa fue gubernamental, pero invocando la defensa de los intereses de la sociedad para analizar si, efectivamente, recibieron apoyo social.

En este marco un repaso del primer proceso de **renegociación de deuda soberana (2003-2005)** para iniciar la salida del default nos permitió concluir que: 1- a partir de la idea de que la renegociación no podía afectar ni el desarrollo ni la generación de empleo, Néstor Kirchner tuvo una participación directa en el diseño y ejecución de la política económica internacional concentrando la toma de decisiones, pero articulando técnicamente con el

Ministro de Economía, Roberto Lavagna quien negoció desde el supuesto que “sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo” (Lavagna 2005). En este marco la Cancillería, en la figura del Canciller Bielsa, cumplió una tarea de acompañamiento del Presidente y el Ministro de Economía. 2- La sociedad en general e, inclusive los sectores económicos (industriales y agrícolas) y los medios de comunicación hegemónicos, apoyaron las gestiones sobre este tema. 3- El resultado fue positivo porque logró una primera quita del 65,6% y una adhesión del 76% de los acreedores y la población logró salir de la crisis económica (Busso, 2016:17).

La **crisis del gas con Chile en 2004** es otro ejemplo de condicionantes internos sobre la PEA. Como consecuencia de la falta de inversión de las empresas privatizadas en los '90 y del congelamiento y pesificación de las tarifas con posterioridad a la crisis de 2001, Argentina comenzó a enfrentar tensiones entre la demanda y oferta de gas. Ante esta situación Kirchner privilegió las necesidades del mercado local (industrial y domiciliario) y, concentrando la toma de decisiones, racionalizó las exportaciones de gas a Chile (Busso, 2016:17-18). Los resultados de esta decisión fueron mixtos: internamente permitió atender las demandas locales y no interrumpir el proceso de desarrollo nacional aunque generó una diferencia no pública con el Canciller Bielsa quien proponía una postura más flexible; externamente mientras lesionó las relaciones con Chile, abrió una instancia de cooperación con Bolivia que, con idas y vueltas, se prorrogó en el tiempo (Busso, 2016:18).

Otro plano de análisis fue la relación con los organismos de **DD.HH.** En Argentina dichas organizaciones habían luchado contra el terrorismo de Estado. La llegada de la democracia y los juicios a las juntas militares en la época de Alfonsín saldaron parte de las cuentas con el pasado y habilitaron medidas importantes para avanzar en la verdad, la justicia y la memoria. Sin embargo, las amenazas de golpe de Estado llevaron al primer presidente tras el advenimiento democrático a privilegiar la gobernabilidad aprobando las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Posteriormente, Menem decretó los indultos. Desde entonces, dichos organismos, se identificaron con una dinámica de confrontación en relación con los poderes públicos. Fue a partir de 2003 que Néstor Kirchner instaló un escenario diferente al tomar como eje de su gestión las demandas de los organismos de DD.HH a nivel nacional, mientras que también convirtió la política de DD.HH en uno de los baluartes de la PEA. El kirchnerismo sentó su posición y logró que se aprobaran proyectos en los organismos internacionales como la ONU y la OEA. Consecuentemente, en términos internacionales el resultado es positivo. En cuanto al rol de los actores, podemos afirmar que en este caso un grupo de organismos de DD.HH (Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, HIJOS y el Centro de Estudios Legales y Sociales) lograron “influnciar” esta política, tanto en su dimensión interna como internacional. Sin embargo, también



existen otros grupos que no se sintieron partícipes del proceso de formulación de política, como es el caso del titular del Servicio Paz y Justicia, Adolfo Pérez Esquivel.

Entre 2005 y 2010 Argentina y Uruguay enfrentaron el **conflicto de las pasteras**. Este se vinculó con la autorización de Uruguay para construir dos plantas de pasta de celulosa sobre las aguas binacionales del río Uruguay frente a la ciudad argentina de Gualaguaychú. Desde de 2005 los habitantes de Gualaguaychú, junto a organizaciones ambientalistas, se movilizaron contra la instalación de las plantas, reclamando que las mismas contaminarían el río y, además, afectarían fuertemente el desarrollo turístico de la ciudad. Estas manifestaciones incluyeron tanto el corte de rutas como del puente internacional Libertador General San Martín que comunica ambos países. Este caso resultó ser particular porque las demandas sociales, canalizadas vía las organizaciones ambientalistas, se manifestaron de manera “conflictiva” cortando un puente internacional entre 2005 y 2009, pero logrando instalar la problemática ambiental en la agenda nacional e internacional del país. Néstor Kirchner no instruyó medidas para limitar las acciones e, inclusive, las apoyó participando de un acto masivo en Gualaguaychú en 2006. A diferencia de los casos anteriores donde el modelo de desarrollo y las posturas político-ideológicas fueron la base para que los condicionantes internos influyesen en la PE, en el tema de las pasteras algunos analistas consideran que la postura del presidente no tuvo que ver con convicciones ambientalista, sino que estuvo ligada a la decisión de lidiar con la conflictividad social interna, sin reprimir. Según Escudé (2006: 4) “Kirchner sabía que toda represión de las organizaciones populares de naturaleza tan diversa..., podía conducir a que su gobierno siguiera los pasos del De la Rúa...”. Consecuentemente, entiende que Kirchner usó la diplomacia con los actores locales y reservó la confrontación frente al mundo.

Estas sucintas menciones, exponen cómo a lo largo del gobierno de Kirchner los condicionantes internos impactaron sobre la PE, no sin la ausencia de importantes niveles de confrontación con actores externos. Sin embargo, en general, las acciones del gobierno fueron apoyados por la sociedad argentina que las visualizaba como adecuadas para la defensa de sus intereses a través de la PEA. De esta manera se avanzó en la recomposición del vínculo entre Estado y sociedad lo que favoreció la democratización de las PP. Entendemos que dicho resultado estuvo vinculado con la experiencia de tránsito hacia “colapso estatal” la cual facilitó la innovación en el ámbito de las PP. Como afirman Palermo y Torres (1994) el sentido de urgencia que la crisis instala en la sociedad, fortalece el supuesto de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas y, en esas circunstancias, tomar una decisión se vuelve más importante que la manera cómo se la toma. Consecuentemente, desde nuestra perspectiva Kirchner finalizó su gestión: manteniendo la concentración de la toma de decisiones en la PEA mientras que, simultáneamente, inició un proceso de democratización de la misma basado tanto en la

atención de los condicionantes internos como de ciertas demandas sociales. Por ello su PE tuvo un índice de aceptación importante.

Esta dinámica se modificó en 2008 durante el gobierno de Cristina Fernández. El impacto de los condicionantes domésticos fue aún mayor durante su gobierno, pero no porque no se hubiese avanzado en superación de la crisis, sino porque su gestión enfrentó mayores debates y presiones de los actores locales sobre las decisiones tomadas para mantener la autonomía en PE y el modelo de desarrollo. Esto, sin dudas, tensó las relaciones Estado-sociedad lo que se reflejó en diversos escenarios de disputa entre el gobierno y ciertos actores económicos, políticos, mediáticos y gremiales (Busso, 2016:22). Las razones que explican este fenómeno involucraban intereses opuestos. Por una lado, están las expectativas que las corporaciones (productivas, financieras y mediáticas) habían generado durante la campaña electoral y, por el otro, el hecho de que para continuar avanzando con el proyecto político-económico había que realizar modificaciones internas que confrontaban con los intereses de dichas corporaciones.

En 2007 se argumentaba que Cristina tenía una vocación más internacionalista que su antecesor. Las grandes empresas (que habían aceptado un rol activo del Estado para salir de la crisis durante el gobierno de Néstor Kirchner) interpretaron que dicha vocación brindaría la oportunidad de recuperar prácticas ligadas al paradigma neoliberal. Se pensaba que para entonces el gobierno, con una situación política y económica interna más acomodada, podría recuperar una alternativa de inserción internacional vía la reactivación de los vínculos con los actores internacionales occidentales (FMI, sector financiero, EE.UU, Europa) dejando de lado la propuesta de inserción basada en la “densidad nacional” que, a esta altura, implicaba concesiones económicas de los actores de mayores ingresos hacia el conjunto de las PP (Busso, 2016:22).

En efecto, el uso de la confrontación con actores externos que caracterizó al gobierno de Kirchner y que contó con apoyo social, no se trasladó a la gestión de Cristina cuando la confrontación se dio con actores locales más poderosos –en este caso el campo y los medios hegemónicos– donde el resultado fue una polarización de las posturas. En este sentido la reacción social y mediática fue mucho menos permisiva con Cristina que con el ex presidente. Desde el conflicto con el campo la disputa política interna fue intensa y permanente convirtiéndose en una “macro condicionalidad doméstica” que amenazó la gobernabilidad. Así, Cristina enfrentó escenarios variados: perdió las elecciones parlamentarias de 2009; recibió un apoyo significativo en términos personales y de gestión ante la muerte del expresidente Kirchner en 2010 y ganó su segundo mandato con el 54% de los votos en 2011. Sin embargo, a partir de 2013 enfrentó nuevos desafíos provenientes del triunfo de la oposición en los grandes centros urbanos durante las elecciones de mitad de mandato; tiranteces con el Poder Judicial y mayores tensiones con las corporaciones

mediáticas y productivas y la oposición política. A esto hay que sumarle los cambios negativos a nivel internacional como la crisis económica de 2008, la disminución de los precios de los “*commodities*” desde 2012 y las dificultades de los gobiernos aliados identificados con el giro a la izquierda (Busso, 2016:24).

A pesar de ello, el gobierno tomó decisiones sobre temas complejos invocando que, de esa manera, sostenía el modelo de desarrollo y mantenía una PE autónoma en defensa de las necesidades e intereses de los argentinos: estatizó Aerolíneas y el sistema jubilatorio hasta ese momento en manos de las Administradoras de Fondos de Pensión (2008); implementó un segundo canje de deuda (2010); nacionalizó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF– en manos de la española REPSOL (2012); logró un “acuerdo transnacional” con cinco empresas que habían recibido laudos favorables del CIADI (2013) y firmó un acuerdo de pago con el Club de Paris (2014). Dentro de este escenario de “macro condicionalidad doméstica” se destacan dos acontecimientos con resultados opuestos: el Memorándum con Irán y la decisión de no cumplir el fallo de la justicia estadounidense sobre el pago a los Fondos Buitres (Busso, 2016:25). En el primer caso, un Memorándum aprobado por el Congreso de la Nación para avanzar en la investigación del atentado terrorista a la AMIA fue declarado inconstitucional por las presentaciones de dos instituciones que representan a la comunidad judía. La decisión de no cumplir la sentencia del Juez Griesa -al menos hasta el 31/ 12 / 2014 en que vencía la cláusula RUFO (*Rights Upon Future Offer*) la cual establecía que cualquier mejora a un grupo de acreedores debía ampliarse al conjunto- fue muy criticada por todos los sectores de derecha, pero avalada por un sector importante de la sociedad que entendió que su cumplimiento hubiese quebrado la economía nacional.

### **La contraposición de conceptos como base de la política exterior de Macri**

Como sostuvimos en investigaciones anteriores (Busso, 2017), a partir de la llegada de Mauricio Macri al ejecutivo nacional, el vínculo democracia-PE se manifiesta nuevamente en tensión. Un acercamiento a la PE del actual gobierno nos permite, aunque de forma parcial en tanto lleva dos años y medio de mandato, evaluar un conjunto de variaciones importantes que vienen siendo implementadas en dicha área. En efecto, es posible identificar cambios significativos en relación a la gestión anterior, en cuanto a los lineamientos de la PE, los actores que deben involucrarse en el proceso decisorio y el peso de las demandas domésticas y sistémicas que dicha política debe atender, todo lo cual acota el incipiente proceso de democratización que la PE había iniciado en tanto PP. A continuación, proponemos un recorrido por las dimensiones mencionadas en pos de analizar dichos cambios. Es importante destacar que, a diferencia de todos los gobiernos de la etapa democrática, la gestión de Macri no se inició en el marco de una crisis económica profunda.

Sin embargo, el gobierno a los efectos de avalar la concentración de las decisiones y la limitación de las demandas sociales instaló, con un blindaje mediático sin precedentes, la idea de “pesada herencia”.

En primer lugar haremos referencia a los **lineamientos de la PEA**. La propuesta electoral de la coalición conformada por el PRO, la UCR y la Coalición Cívica frente a los comicios de 2015 se encontraba fuertemente asentada sobre la necesidad de modificar el modelo de desarrollo, la estrategia de inserción internacional y el rol del Estado para con la sociedad según habían sido definidos por Néstor y Cristina Kirchner. Ya en la Casa Rosada, el diseño y la ejecución de la PE se manifestó como uno de los espacios afectados por el advenimiento de un nuevo escenario político-ideológico. Así, el “efecto vaivén” o “movimiento pendular” que ha caracterizado la acción externa argentina reapareció de manera clara y contundente. Por ello no es posible atribuirle a Macri la originalidad de un viraje abrupto en el diseño de las PP en general y la PE en particular, pero sí corresponde señalar algunas particularidades de dicho giro que podrían ser consideradas como elementos restrictivos del proceso de democratización de la PE.

En este sentido, es posible observar que en el ámbito de la acción externa se instauró una nueva articulación de ideas e intereses que reorientaron la estrategia de inserción internacional y su relación con el modelo de desarrollo a nivel doméstico. Macri privilegió desde el inicio de su gobierno una “**inserción occidental**” y un “**modelo de desarrollo neoliberal**”, lo que empíricamente implica reorientar a la PE hacia: a- priorizar los vínculos con EE.UU y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, entre otros; b- aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); c- recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; d- desplazar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante y e- reposicionar a otros países en la agenda de PE que también enriquecen la lógica de una conducta pro-occidental independientemente de su ubicación geográfica, tal como lo muestra el caso de Japón.

En relación al primer punto se observa que el gobierno inició su gestión tratando de mostrar que lograba operacionalizar su estrategia de inserción pro-occidental de manera exitosa. Para ello se concentró en lograr que llegaran al país presidentes y primeros ministros de los países centrales y, simultáneamente, que el Presidente viajara a esos destinos. Las metas centrales apuntaban a conseguir inversiones y a mostrar que el mundo occidental recibía con beneplácito el cambio de partido gobernante en Argentina<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En ese marco, se destaca la llegada de Obama a Buenos Aires (marzo de 2016); las visitas de Francois Holland y el primer ministro Italiano Matteo Renzi (ambas en febrero de 2016), la de los primeros ministros canadiense Justin Trudeau (noviembre de 2016) y japonés Shinzo Abe (noviembre de 2016) y la canciller

Macri, y buena parte de los integrantes de su gobierno, partieron del supuesto que al presentarse como una gestión anti-populista, integrada por empresarios y CEOs pertenecientes a una clases económica muy acomodada (una clara visión de elite) le permitiría aplicar sus políticas neoliberales sin oposición doméstica e independientemente de los cambios operados a nivel internacional. Sin embargo, esto no fue así ya que las inversiones no llegaron, los apoyos internacionales fueron discursivos y los cambios externos siguieron su curso. Por ello los vínculos con los EE.UU y con China merecen una mención aparte ya que constituyeron dos de los principales ajustes que debió llevar adelante el gobierno argentino. Después que Macri y la Cancillería dieran por hecho el triunfo de Hillary Clinton y apostaran el conjunto de la PEA (y buena parte de las políticas de Defensa y Seguridad) a las relaciones que habían generado con Obama, la realidad llevó a Donald Trump y sus anuncios de proteccionismo a la Casa Blanca. Esto implicó barajar y dar de nuevo. Se iniciaron tratativas para concretar un encuentro con el nuevo mandatario estadounidense, invocando los lazos que ambos mantenían desde hace décadas en función de proyectos empresariales fallidos que habían compartido en Nueva York<sup>5</sup>. A su vez, se ajustó el discurso y las acciones referentes al gobierno Chino. Durante la campaña electoral y, muy especialmente, a lo largo del primer año de gestión, el gobierno de Cambiemos en su crítica permanente a Cristina Fernández, anunció que revisaría todos los acuerdos de inversión que la Presidenta había firmado con China, incluidos los referidos a las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic<sup>6</sup>, sobre el río Santa Cruz, ambas en la provincia

---

alemana Ángela Merkel (junio de 2017). Por su parte, Mauricio Macri realizó un número significativo de viajes oficiales para reforzar los contactos y alianzas con los estados occidentales. Como ya se anticipó en enero de 2016 el presidente argentino participó del Foro Económico Mundial en Davos; en abril de 2016 llegó a EEUU en ocasión de la Cumbre Nuclear; en julio de 2016 se concreta una gira por Europa -destinada a afianzar vínculos bilaterales y tratar de acelerar la firma del Acuerdo de Libre Comercio UE- MERCOSUR- que incluyó visitas a Francia, Bélgica y Alemania. En el ámbito multilateral, durante septiembre de 2016 participó de la Cumbre del G20 realizada en Hangzhou (China) y de la Asamblea General de la ONU en Nueva York; en 2017 en la Cumbre del G20 en Hamburgo. Con la idea de seguir profundizando los vínculos con occidente también se inscribe el regreso de Mauricio Macri a Europa para concretar encuentros bilaterales en España (febrero) y Holanda (marzo) en 2017. Dicha estrategia incluye también contacto con países que si bien se ubican en otras geografías siguen propuestas económicas aliadas a la lógica occidental. En ese marco se inscribe el impulso que el gobierno le dio a las relaciones con Japón. Ya en mayo de 2016 la Vicepresidenta Gabriela Michetti había viajado a Japón y Corea en búsqueda de inversiones y, asimismo, Macri incluyó a Japón en la gira en la que visitó China durante 2017 (Busso, 2017).

<sup>5</sup> Para estos ajustes en abril de 2017 se concretó el encuentro Macri-Trump, donde Argentina solicitó que se efectivice el ingreso al mercado estadounidense de la producción de limones de origen tucumano que había sido aprobado por Obama y suspendido por Trump y que no avancen las medidas antidumping contra las producciones de biodiesel argentino que presentó la Cámara empresaria norteamericana, ya que la acusación no tiene sustento. La primera solicitud fue concedida, mientras que el tema de biodiesel, que es una producción significativa en EEUU, no fue atendido por la administración Trump. Ver: "El gobierno argentino rechazó las acusaciones sobre dumping contra las exportaciones de biodiesel", TELAM, 23 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201703/183570-energia-gobierno-nacional-rechazo-estados-unidos-biodisel.html>

<sup>6</sup> "Macri revisa el acuerdo con China y dejaría a Alicia Kirchner sin las represas", Urgente 24, 1 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.urgente24.com/251078-macri-revisa-el-acuerdo-con-china-y-dejaría-a-alicia-kirchner-sin-las-represas>

homónima. Sin embargo, esa postura se fue flexibilizando en función de los nuevos escenarios<sup>7</sup>.

Los vínculos con la región también siguieron la lógica de la inserción pro-occidental. Esto se reflejó en varias cuestiones. En primer lugar, el gobierno decidió romper con las alianzas que privilegió Argentina durante el kirchnerismo. Así, las relaciones con los países del eje bolivariano no sólo se enfriaron, sino que Macri se atribuyó el liderazgo de la lucha contra el gobierno de Maduro. Además, la idea presidencial de aplicarle la cláusula democrática a Venezuela fue un tema de permanente debate con la Canciller Malcorra hasta su renuncia. Por otra parte, los países no limítrofes que eligió Macri para visitar son aquellos que permanecieron en la opción neoliberal y son parte de la Alianza del Pacífico<sup>8</sup>, mientras que reactivó los vínculos con México, especialmente, en la marco de las dificultades del país azteca a partir del triunfo de Trump y sumó a la Argentina como miembro observador de la Alianza. Los países fronterizos y los firmantes de Mercosur fueron todos visitados, siendo Brasil y Chile los gobiernos con los que se mantiene una agenda más activa. El caso de Brasil, merece una mención especial porque, a pesar de su crisis económica, sigue siendo el primer socio comercial de Argentina. El gobierno de Macri fue el primero en reconocer al debatido gobierno de Temer debido a que ambas administraciones comparten el tipo de medidas económicas y sociales y la visión sobre la integración.

Uno de los espacios de trabajo conjunto entre Argentina y Brasil ha sido la redefinición de la integración regional, abandonando el regionalismo pos-liberal e invocando una vuelta al regionalismo abierto. En ese marco, ambos gobierno han des-jerarquizado a la UNASUR y la CELAC; plantearon la redefinición del MERCOSUR invocando la necesidad de abrirlo, lograr la firma del acuerdo de libre comercio con UE lo más pronto posible y acercarse hacia la Alianza del Pacífico tomándola como un punto de referencia. Además, en diciembre de 2016, el MERCOSUR suspendió a Venezuela como miembro. En el campo de

---

<sup>7</sup> En mayo de 2017 el Presidente emprendió una gira que incluyó a Dubai, China y Japón. El mismo Macri describió, en una entrevista a Clarín, a este viaje “como el viaje del año”. El mismo énfasis mostró frente a la prensa china cuando declaró que su administración está “desregulando todo lo posible la economía para que haya más oportunidades de inversión”, y auguró que la potencia asiática “puede ser un muy buen socio del desarrollo futuro del país”. Igualmente, Macri afirmó que “está en carpeta” propiciar un acuerdo comercial entre el Mercosur y el país asiático, y remarcó que su gobierno buscaría sumarse al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), que impulsa Beijing como respuesta a entidades occidentales de fondeo. Ya en China, primero participó del “Foro Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”, un día después, se reunió con Xi Jinping, La agenda propuesta por Argentina para las negociaciones bilaterales incluyó, entre otros, proyectos de producción de energía solar, centrales hidroeléctricas en el Tambolar (San Juan), la reconstrucción del tren San Martín, un protocolo de seguridad alimentaria y la posibilidad de abrir el mercado a carnes, uvas, arándanos, miel y arvejas. Además, se destacó la posible presentación para el financiamiento chino de dos nuevas centrales nucleares por 12.500 millones de dólares. A cambio, y después de muchas idas y venidas, Macri le comunicó al Presidente chino la decisión de su administración de avanzar con el proyecto de las mencionadas represas Kirchner y Cepernic, tras el análisis del nuevo Estudio de Impacto Ambiental elaborado por EBISA. Ver: “Mauricio Macri emprendió el viaje a Dubai, China y Japón”. Diario Clarín, 11 de mayo de 2017. Disponible en:

[https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-emprendio-viaje-dubai-china-japon\\_0\\_r1gNBqflb.html](https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-emprendio-viaje-dubai-china-japon_0_r1gNBqflb.html)

<sup>8</sup> Así, viajó a Colombia (junio de 2016 y septiembre de 2016 en ocasión del Acuerdo de Paz) y a Perú (julio de 2016, para la asunción de Kuczynski).

la integración tanto Argentina como Brasil mantienen un discurso aperturista ante la propensión actual al proteccionismo<sup>9</sup>. En este contexto la participación de la sociedad civil en distintas instancias del proceso de integración agudizó su parálisis, afectando la democratización de la PE.

Otro componente de pérdida democrática se visualiza en el ámbito de **la defensa y la seguridad**. En dicho campo Argentina viene modificando significativamente su postura en referencia al gobierno anterior lo que también impacta sobre la PE y los vínculos con Brasil. En primer lugar, el gobierno de Macri ha iniciado de manera gradual, pero persistente la tarea de desdibujar la separación entre defensa y seguridad alterando los acuerdos alcanzados desde el regreso a la democracia. En segundo lugar, se planteó una política de recomposición con las Fuerzas Armadas prometiendo un reequipamiento que apenas se ha iniciado pero que, sumado a algunos intentos de flexibilizar las sentencias a los militares juzgados por crímenes de lesa humanidad, intentó consolidar a los militares como electorado del PRO.

A lo anterior se suma la oposición a la **política de DD.HH** del período kirchnerista, la cual ha sido desafiada en varias ocasiones desde la llegada de Macri al poder. Un conjunto de hechos muestra claramente esta tendencia. Ese recorrido va desde aquella desafortunada frase pronunciada por el presidente “voy a terminar con el curro de los DD.HH” pasando por la prisión de Milagro Sala, el incremento de la represión ante el aumento de la conflictividad social hasta la postura ambivalente del gobierno frente al dictamen de la Corte Suprema de aplicar la ley del 2 por 1 a personas juzgadas por crímenes de lesa humanidad. Todos estos hechos han generado impacto a nivel nacional e internacional y comenzaron a deteriorar la imagen republicana que Cambiemos se atribuye como mérito propio. En este contexto, la prisión de la dirigente social Milagro Sala ha generado que el gobierno haya recibido críticas y advertencias del Grupo de Trabajo de DD.HH de la ONU; de la Comisión Interamericana de DD.HH; del Secretario General de la OEA y de importantes grupos de defensa de DD.HH tales como el CELS; Amnistía

---

<sup>9</sup> Así, en el encuentro de 2017 Temer declaró: “Ante las tendencias de desunión, aislacionismo y proteccionismo, Brasil y la Argentina responden con más acercamiento, diálogo y comercio”; y agregó: “Levantamos el tema de una integración cada vez mayor de América latina. Hablamos sobre la universalización de nuestras relaciones diplomáticas, sobre la integración del MERCOSUR con la Alianza del Pacífico”. Mientras que Macri consideró: “Frente a tantas dudas que nos plantea el mundo, nos queda en claro que tenemos que ser aliados del siglo XXI”; “...Por eso, tenemos que encarar el fortalecimiento interno del Mercosur y las relaciones del MERCOSUR con el mundo. Ya hay varios países interesados en ampliar su relación con nosotros, como los de la Alianza del Pacífico y México”. Ver: Alberto Armendariz, “Macri se reunió con Temer en Brasilia y pidió darle un impulso histórico al Mercosur frente a las dudas que plantea el mundo”. La Nación. 7 de febrero de 2017. <http://www.lanacion.com.ar/1982493-mauricio-macri-llego-a-brasil-y-esta-reunido-con-michel-temer>; “Macri se reunió con Michel Temer y pidió darle un impulso histórico al Mercosur”, Infobae. 7 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/02/07/mauricio-macri-se-reunio-con-michel-temer-y-pidio-darle-un-impulso-historico-al-mercosur/>

Internacional; Human Wright Watch 30. Además, el gobierno muestra un alto nivel de influencia sobre el Poder Judicial y ha fomentado, en nombre de la lucha contra la corrupción, la judicialización de la política incentivando el proceso mundialmente conocido con *Lawfare*, el cual consiste en la utilización del aparato judicial como arma para destruir a la política y a los líderes de oposición.

En el campo de **los actores y el proceso decisorio que afecta a la PE** también se detectan grandes modificaciones. Como se mencionó previamente, la llegada de Cambiemos al poder no sólo afectó los temas e intereses económicos que se defienden a través de la PE, sino también los actores que participan del proceso decisorio. En este marco, los intereses de los grandes grupos económicos y de *agrobussines* están representados de manera directa en el gabinete nacional a través de lo que se ha dado en llamar el **gobierno de los CEO'S**; mientras que actores como las agrupaciones de DD.HH, los ambientalistas, el complejo científico-tecnológico nacional, entre otros, han perdido protagonismo.

Un acercamiento a la composición de este gabinete nos permite ver que se caracteriza por la presencia de numerosos gerentes de grandes empresas y miembros que provienen del sector privado, sin ninguna experiencia laboral previa en el Estado. A esto se suma que quienes sí la poseen provienen del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el distrito más rico de Argentina), con escasa o nula visión sobre los problemas de un país extenso, diverso y federal. Además, sus tareas de gobierno se entremezclan con decisiones políticas y económicas conectadas directamente con las empresas que dirigen o de las que aún son parte<sup>10</sup>, planteando reiteradamente “conflictos de intereses” a los que el gobierno se niega a reconocer como falta de transparencia o corrupción<sup>11</sup>. Ante este cuadro de situación, quizás corresponda preguntarse ¿cuál es la importancia política que tiene esta característica del gabinete?, ¿qué impacto puede tener sobre la estrategia de inserción

---

<sup>10</sup> Conceptualmente, la entrada y salida de empresarios de la gestión de gobierno se ha identificado como “puerta giratoria”. En ese marco, gran parte de los trabajos especializados señalan que la razón principal que justifica el paso desde el sector privado al público obedece a la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia. Es más, son varios los casos en los que las propias empresas avalan el traspaso de sus CEOs y cubren la brecha salarial que se registra entre ambos sectores. El paso se extiende lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario. (Canelo y Castellani, 2016 b).

<sup>11</sup> A pesar de ello el gobierno nacional suma entre diciembre de 2015 y febrero de 2017 más de 50 funcionarios imputados. En junio de 2017 también se ha imputado al Ministro de Finanzas Caputo por la toma de deuda a 100 años. Cabe aclarar que en el derecho argentino “imputado” significa que se ha iniciado un proceso penal contra una persona. El motivo de este proceso es que se la considera sospechosa de algún delito, que luego puede o no haber cometido. Ver: “Ya son más de 50 los funcionarios del PRO imputados por la Justicia”. En ORSAI. Disponible en: <http://www.enorsai.com.ar/politica/20989-ya-son-mas-de-50-los-funcionarios-del-pro-imputados-por-la-justicia.html>; “En su primer año de gestión, el Gobierno tiene 15 causas abiertas en Comodoro Py”. Infobae. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2016/12/10/en-su-primer-ano-de-gestion-el-gobierno-tiene-15-causas-abierta-en-comodoro-py/>; “Más de 50 dirigentes macristas, con problemas en la Justicia”. Hoy. En la noticia. Disponible en: <http://diariohoy.net/politica/mas-de-50-dirigentes-macristas-con-problemas-en-la-justicia-84386>; “Imputaron a Caputo por operaciones con bonos y acciones. Ambito.com. Disponible en: <http://www.ambito.com/882414-imputaron-a-caputo-por-operaciones-con-bonos-y-acciones>



internacional y el modelo de desarrollo? y, finalmente, ¿por qué es relevantes para la PE? y especialmente, ¿de qué manera incide esto en el vínculo Democracia-PE?.

En la historia argentina reciente, iniciada con la redemocratización, los gobiernos siempre poseyeron una composición variada en términos de clases sociales y los presidentes desde 1983 hasta Macri tuvieron un origen social ligado a la clase media. La particularidad del gabinete actual condujo a la producción de investigación académicas como la del Observatorio de Elites de la Universidad de San Martín. En su informe final Canelo y Castellani (2016) ante la pregunta ¿Qué es lo inédito del primer gabinete de Macri? afirman:

“El gabinete de ministros se transformó en un área de profunda influencia de los CEO, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia reciente por dos motivos: 1) la magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del Gobierno y del Estado; 2) porque los CEO desbordaron el ‘área económica’, donde generalmente tendían a posicionarse, para colonizar el ‘área política’ del gabinete, transformándose así en actores decisivos en la toma de decisiones de esa área”. (Canelo y Castellani, 2016 a).

Los riesgos que trae consigo el perfil empresarial del gabinete de Macri son altamente significativos, en particular para el proceso de democratización de la PE. Entre ellos se destacan:

“a) el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la configuración de sentido de los CEOs y gerentes, convencidos que el empresariado es el que debe liderar los procesos de desarrollo dejando al Estado en un rol subsidiario (atenta contra construcción de capacidades); b) el esquema de lealtades que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, ya que puede generar conflicto de intereses o incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores económicos (atenta contra autonomía enraizada por conflictos de interés); c) las dificultades de cohesionar un cuerpo de funcionarios (reclutados en muchos casos a través de agencias de empleo) caracterizado por un compromiso político débil; (atenta contra racionalidad estratégica); d) las dificultades políticas y de gestión que puede generar la tranpolación de los criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública, como por ejemplo, la fragmentación excesiva del gabinete económico, las coordinaciones por áreas y la multiplicación de carteras ministeriales (atenta contra la construcción de capacidades y la racionalidad estratégica)” (Canelo y Castellani, 2016 a).

En relación al proceso de **toma de decisión sobre PE** en particular, resulta interesante señalar dos momentos, que si bien, materializados de diferente forma, conllevaron a la concentración del proceso decisorio en desmedro de una mayor vinculación con las demandas y percepciones provenientes de las organizaciones de la sociedad civil. En un primer momento, se destacó el nombramiento de la entonces Canciller Susana Malcorra, dando comienzo a un período caracterizado por un fuerte protagonismo de la Cancillería en la conducción de la PE. A la hora de argumentar la elección de la Canciller, el Presidente no tardó en indicar que, además de su experiencia en la ONU, deseaba que la tarea fuese desempeñada por alguien que había vivido por más de 20 años fuera del país y

pudiese explicar cómo nos veían desde afuera y cuáles eran las demandas y expectativas de los actores externos<sup>12</sup>, en clara coincidencia con el perfil de la estrategia de inserción internacional pro-occidental.

No obstante, a partir de la renuncia de la Canciller Malcorra, el Ministerio perdió protagonismo. Su reemplazo por el Canciller de carrera, Jorge Faurie, ha generado numerosas evaluaciones aún no constatadas. Entre ellas se destaca la idea de dejar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto las tareas burocráticas mientras que las decisiones políticas y económicas pasan a otros ámbitos. En efecto, la promulgación del Decreto 513/2017, el cual modificó la Ley de Ministerios, redujo las funciones de la Cancillería en comparación con la etapa kirchnerista. Esto se debe a que el área de comercio exterior, junto con las misiones comerciales, las ferias exposiciones y de promoción de inversiones en todos los rubros, dejaron de constituir una competencia de la Cancillería para centralizarse en el Ministerio de Producción, decisión que fue fomentada por la jefatura de Gabinete<sup>13</sup>. Asimismo, se debe hacer notar que la pérdida de protagonismo del Ministerio de Relaciones Exteriores también aparece vinculada a la existencia de una “Cancillería paralela” bajo el accionar de la Secretaría de Asuntos Estratégicos a cargo del Lic. Fulvio Pompeo<sup>14</sup>. Como resultante de este proceso se observa una fuerte concentración de las decisiones en la jefatura de gabinete y la Presidencia, algo que había sido muy criticado por el partido de Macri durante la gestión kirchnerista. Podemos concluir que continua la concentración de las decisiones, pero ahora ligada a temas e intereses económicos de los miembros del gobierno.

Por ello podemos preguntarnos **para quiénes está dirigida la PE de Macri y que tipo de demandas atiende**. En función de un modelo de “inserción pro-occidental” la gestión de Cambiemos concibió que la PE debía desprenderse del escenario de condicionantes domésticos (especialmente los provenientes de los sectores más desposeídos, las clase media, la pequeña y mediana empresa, el sector público, entre otros) y responder –tal como aconteció en los 90– de manera positiva a las demandas externas. Dicho de otra manera, el gobierno de Macri expresó desde un primer momento que una

---

<sup>12</sup> “Es una mujer inteligente, vigorosa y sabia. Viene a sumar su visión de la política internacional en esta nueva etapa de cambio que pronto empezaremos. La Argentina necesita vincularse con los demás países del mundo para desarrollar oportunidades de crecimiento y prosperidad para todos los argentinos”, escribió el presidente electo. Ver Cadena 365 “El perfil de Susana Malcorra, la canciller que eligió Macri”. Disponible en: <http://www.cadena365.com/index.php/el-perfil-de-susana-malcorra-la-canciller-que-eligio-mauricio-macri/>. En diálogo con funcionarios de la Cancillería, que solicitaron no ser citados, manifestaron que además de su experiencia en ONU, otra de las razones por la cuales Macri la había elegido se vinculaban a que hacía muchos años que no residía en Argentina y, desde esa vivencia, podía organizar la PE tomando en cuenta cómo nos veían desde afuera a lo que también se suman sus experiencias como CEO de Telecom e IBM.

<sup>13</sup> “Los diplomáticos se plantaron contra Faurie y rechazan los cambios para Cancillería”, Diario Clarín, 20/07/2017. Disponible en:

[https://www.clarin.com/politica/diplomaticos-plantaron-faurie-rechazan-cambios-cancilleria\\_0\\_Bk-X4tRrW.html](https://www.clarin.com/politica/diplomaticos-plantaron-faurie-rechazan-cambios-cancilleria_0_Bk-X4tRrW.html)

<sup>14</sup> Ver: <https://www.argentina.gob.ar/asuntosestrategicos>

inserción adecuada para solucionar los problemas político-económicos de Argentina no sólo debe ser pro-occidental, sino que debe atender las demandas externas de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Esta opción impacta sobre el contenido tanto de la PE como del modelo de desarrollo.

Por ello, el gobierno decidió acompañar esta estrategia de inserción con un giro hacia un **modelo de desarrollo de perfil neoliberal**. Si bien Macri reniega de ser caracterizado como gestor de un modelo de desarrollo “neoliberal” y reclama que sus políticas sólo apuntan a “sincerar la economía”, un análisis general de sus principales decisiones económicas lo identifican con dicho modelo. Devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación vía la contracción de la demanda (disminución del consumo y retracción del mercado interno); fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; desjerarquización de los temas educativos y científico tecnológicos, entre otros.

A modo de ejemplo, tan sólo en la agenda internacional de los primeros meses de gobierno de Macri se destacan algunas decisiones tales como: el pago a los fondos buitres en una sola cuota; la salida del llamado “cepo” cambiario que era reclamada, entre otros, por las empresas multinacionales para repatriar la totalidad de sus ganancias y por el sector financiero; la apertura de la economía en un conjunto importante de rubros y el viaje al Foro Económico de Davos destacando que el país se reintegraba a ese espacio después de 12 años de ausencia. Además, esas medidas fueron acompañadas internamente por una devaluación del 60% del peso argentino –situación que potenció una inflación de entre el 38 y 40 % entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016–; por la cancelación de las retenciones a las exportaciones del sector minero y agrícola generando grandes pérdidas para las arcas del Estado.

Al no llegar la inversión esperada el gobierno decidió incrementar el proceso de endeudamiento que se inició con la toma de deuda para pagarle a los fondos buitres y no se detuvo. Actualmente, la principal crítica de economistas ortodoxos y heterodoxos es que el país no puede continuar endeudándose para financiar gasto corriente (cubrir déficit fiscal) porque existe la posibilidad de que, en un futuro no tan lejano, enfrente serios problemas para hacer frente a los compromisos adquiridos apareciendo nuevamente la sombra del default (Busso, 2017). Este endeudamiento abarca tanto a la gestión nacional como a las provinciales e, incluyen la emisión de bonos a 100 años.

Este viraje del modelo de desarrollo se intensifica en la primera mitad del 2018, con la vuelta al FMI por primera vez desde 2003. Este acercamiento se materializó con la firma de un acuerdo entre el gobierno argentino y el FMI para acceder a un crédito Stand By de

US\$ 50.000 millones, destinado a fortalecer el plan económico del Gobierno. En palabras de Macri “el acuerdo que hemos obtenido es histórico para la Argentina y para la historia del Fondo. Nunca dio un apoyo como el que le ha dado a los argentinos, a todos nosotros. Creyó en lo que estamos haciendo, en el profesionalismo de la gente que le fue a explicar. Este acuerdo es la base para potenciar todo lo que estamos haciendo desde hace dos años”<sup>15</sup>. Sin embargo, las condicionalidades aparejadas al acuerdo con el FMI, implicarán una profundización de las reformas estructurales, en claro desmedro de las necesidades de la mayoría de la población (como por ejemplo la reforma laboral, una mayor desregulación financiera y comercial y un cuantioso esfuerzo fiscal, entre otras)<sup>16</sup>. Este panorama se intensifica con la categorización de la economía nacional como mercado emergente por parte del índice del calificador estadounidense MSCI<sup>17</sup>.

Si bien estas decisiones son coincidentes con el modelo de inserción internacional pro-occidental y pro-demandas sistémicas, su implementación no sólo ha generado serias dificultades a la economía argentina, sino que son discutibles -especialmente en lo que refiere a la apertura comercial- a partir de los cambios operados a nivel internacional con acontecimientos como el Brexit y el triunfo de Donald Trump y su política comercial. Desde el punto de vista de la democratización de la PE, en este caso en su dimensión económica, queda claro que Argentina vive un franco retroceso. Todas las decisiones económicas tomadas por el gobierno fueron claramente positivas para los sectores empresariales y financieros que forman parte de la gestión y para clases sociales más acomodadas, mientras que los más desposeídos sufren desempleo y fuerte caída de sus ingresos. Desde una perspectiva general, esta situación se ha expandido de manera rápida a los sectores medios y de forma específica a los jubilados desde finales de 2017. En este contexto las demandas sociales y la oposición al acuerdo con el FMI son ignoradas por el gobierno. Esta conducta se traslada a los vínculos con el Congreso en tanto el presidente Macri ha vetado todas las leyes aprobadas para proteger un bienestar mínimo de la población.

## **A modo de cierre**

Para cerrar esta presentación resumimos las principales diferencias entre el kirchnerismo y el macrismo en cuanto al vínculo democracia-PE:

---

<sup>15</sup> Ver: “Mauricio Macri: “El acuerdo con el FMI es histórico para la Argentina”, Infobae, 11/06/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/06/11/mauricio-macri-el-acuerdo-con-el-fmi-es-historico-para-la-argentina/>

<sup>16</sup> Ver: “El directorio del FMI aprobó el acuerdo con la Argentina y libera US\$ 15.000 millones”, Diario La Nación, 20/06/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2145725-fondo-monetario-internacional-fmi-mauricio-macri-millones-de-dolares>

<sup>17</sup> Ver: “La Argentina, mercado emergente”, Diario La Nación, 25/06/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2147043-la-argentina-mercado-emergente>

\* Durante los gobiernos kirchneristas la relación entre demandas sociales y PE no provino de una descentralización del proceso de toma de decisiones, sino del incremento de los condicionantes internos como fruto del colapso estatal heredado de 2001. En este marco, el gobierno pensó tanto la PE como la inserción internacional desde el escenario interno, con el objetivo de fomentar un modelo económico neo-desarrollista y un ámbito de negociaciones internacionales autónomo que permitiera defender las necesidades y los intereses del pueblo argentino y consolidar el camino para la salida de la crisis. Consecuentemente, durante la gestión de Néstor Kirchner la confrontación con actores externos como el FMI, el Banco Mundial, las empresas transnacionales, el G7, los bonistas privados, entre otros, recibió el apoyo de la sociedad argentina en general, aunque este sostén se estrechaba cuando la conflictividad se enmarcaba en las relaciones con los países vecinos.

\* Volviendo a Oszlak y O' Donnell (1981) la modalidad de intervención del Estado orientó la PE en relación con las cuestiones que concitaban la atención, interés o movilización de la sociedad civil tales como pagar la deuda, pero sin afectar las posibilidades de generación de empleo y desarrollo de la Argentina. Por lo tanto, desde una perspectiva general el vínculo entre Estado y sociedad generó una interacción positiva.

\* En menor medida existieron instancias donde los contenidos de la PE reflejaron demandas sociales específicas. Así ocurrió con la política de DD.HH y el tema de las pasteras. En el primer caso la participación se dio vía la cooperación mientras que en segundo fue a través de la resistencia y el conflicto. La capacidad de influencia de los actores fue diferente.

\* Durante la gestión de Cristina Fernández, el traspaso de la confrontación al ámbito interno involucró la creciente oposición de las grandes corporaciones productivas y mediáticas. Más allá de las responsabilidades compartidas entre gobierno y sector privado, lo cierto es que aunque las condiciones económicas habían mejorado, a partir del gobierno de Cristina la amenaza de ingobernabilidad reapareció intermitentemente mientras que la constante disputa política interna se transformó en una "macro condicionalidad doméstica" que impactó sobre la PE, aunque no logró modificar su rumbo. Dicha condicionalidad se intensificó a medida que el contexto internacional fue presentando escenarios más complejos para los intereses argentinos.

\* En términos puntuales algunas de las decisiones sobre PE fueron paralizadas por la resistencia y el conflicto de sectores de la sociedad civil que lograron influir, como ocurrió con el Memorándum con Irán, mientras que otras –como la negativa de cumplir la resolución del Juez Griesa– enfrentaron la fuerte oposición de las corporaciones y los Medios, pero recibieron apoyo social y, con el transcurrir del tiempo, demostraron ser medidas adecuadas para el bienestar general.

\* No podemos afirmar que bajo la etapa kirchnerista haya existido una “PE democráticamente orientada” como consecuencia de una sistemática inclusión de las demandas sociales proveniente de actores con intereses y atributos de poder dispares. Sin embargo, desde una perspectiva minimalista, sí podemos argumentar que determinadas prácticas e ideas comenzaron a mostrar que las condicionalidades domésticas eran dignas de ser tenidas en cuenta como fuente para la formulación de la PEA. Consecuentemente, la acción externa del Estado para defender las necesidades económicas, sociales y políticas de la población puede ser un primer avance hacia la democratización de la PE.

\* La gestión de Mauricio Macri planteó una estrategia de inserción internacional pro-occidental. Esta conlleva, desde la perspectiva del gobierno, dos cuestiones que limitan desde un inicio la democratización de la PE. La primera de ellas es la supuesta necesidad de ejecutar una PE desligada de los condicionamientos internos y la segunda es la creencia que una inserción exitosa está ligada a la atención de las demandas sistémicas por sobre las domésticas.

\* Por otra parte, se destaca un cambio en términos de los actores que participan del proceso de formación de las PP en general y la PE en particular. La conformación de un gabinete de CEOs tuvo grandes repercusiones con respecto a la modalidad de la gestión y a los temas e intereses defendidos. Desde la llegada a la Casa Rosada hasta el presente se detecta una fuerte defensa de los intereses económico-financieros de los propios integrantes del gobierno, incluida la familia presidencial, y de las corporaciones y sectores económicos que apoyaron la candidatura de Macri. Simultáneamente, los costos del modelo neoliberal son afrontados por los sectores medios y bajos y la pequeña y mediana empresa. En ese contexto, las demandas sociales en referencia a la necesidad de modificar las políticas económica, de salud, educativa, etc. se muestran cotidianamente en las calles de Argentina, pero el gobierno las desoye a pesar de la caída abrupta de popularidad que la situación le ha generado. Dicho escenario se muestra poco apto para incluir demandas sociales vinculadas a la PE. Estas abarcan un abanico amplio que incluye desde el rechazo al acuerdo con el FMI; la crítica a la apertura comercial desmedida; la preocupación por el increíble proceso de endeudamiento; el desacuerdo con la vuelta al regionalismo abierto como criterio de integración; el temor por el abandono de las diferencias entre seguridad y defensa; el reclamo por mantener la política de DD.HH, entre otros. Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno nada de eso merece ser atendido porque afectaría la estrategia de inserción internacional elegida. Los intereses económicos del gobierno y su perfil ideológico aparecen, por el momento, como un límite infranqueable.

## Bibliografía

- Baker, Pauline y Ausink, John A. (1996) 'State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model'. *Parameters US Army War College Quarterly* (primavera): pp. 19-31
- Belém Lopes, Dawisson (2013); *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp (FEU).
- Busso, Anabella (2014), "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada 1983/2013. Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes domésticos", *Estudios Internacionales*, N° 177, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, pp: 9 a 33.
- Busso, Anabella (2015) "La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina" en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (compiladores), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Debate, Universidad Torcuato Di Tella, págs. 271 a 299, Buenos Aires.
- Busso, Anabella (2016) "Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina", *Contexto Internacional*, PUC-Rio, Brasil; Special Issue on Foreign Policy and Social Demands in Latin America, Vol. 38, N° 1. ISSN 0102-8529 Impreso y ISSN 1982-0240 Digital. Disponible en: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=717&sid=124>
- Busso, Anabella (2017); "Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones", Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Buenos Aires, agosto 2017.
- Canelo Paula y Castellani Ana (2016 a); "Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual", Presentación del Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UMSAM, 24 de octubre. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>
- Canelo Paula y Castellani Ana (2016 b); "Puerta Giratoria" en Argentina. Análisis del Gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada, IDAES-UNSAM/CONICET Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 8 de noviembre. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>
- Corigliano, Francisco (2007) "Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón (1974-1976)". *SAAP Journal* 3(1): 55-79.
- Escudé, Carlos (2006) 'El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior'. *Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales Magazine* 40 (9): 3-4.
- Ferrer, Aldo (2010), *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: FCE.
- Kirchner, Néstor (2003) "Discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa", Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

- Lafer, Celso. 2002. La identidad internacional de Brasil Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lorenzini, María Elena (2011); Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- Oslak, O. y O'Donnell, G. (1981) 'Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación'. En: Documento G.E. CLACSO (N° 4), Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Palermo Vicente y Torre, Juan Carlos. (1994). "A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina". Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL). Recuperado el 5 de agosto de 2013 en <http://www.cipol.org/pdfs/Palermo.pdf>
- Putnam, Robert (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games'. *International Organization* Cambridge University Press, v. 42 (N°3): 427-459.
- Russell, Roberto (1991) 'Variables Internas y Política Exterior'. In Workshop Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior, Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2013). "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 104: 157-180
- Salazar Vargas, C. (1995) 'Las políticas públicas'. *Colección Jurídicas Profesores* (No 19): sp.
- Van Klaveren, Alberto (1992) 'Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelo para armar'. *Estudios Internacionales*, IEI Universidad de Chile 98: 169-216.