



DE KIRCHNER A MILEI: LOS VAIVENES IDEOLÓGICOS DEL PODER EJECUTIVO ARGENTINO Y SU IMPACTO EN EL REGIONALISMO

FROM KIRCHNER TO MILEI: THE IDEOLOGICAL SWINGS OF THE ARGENTINE EXECUTIVE POWER AND THEIR IMPACT ON REGIONALISM

María Victoria Álvarez

RESUMEN

Las preferencias de los Estados en materia de regionalismo forman parte de su política exterior. Por lo tanto, un análisis centrado en las prioridades presidenciales en política exterior puede proporcionar evidencia clave para comprender las opciones regionalistas. En este trabajo analizamos las fluctuaciones en la política exterior de Argentina respecto del regionalismo, como consecuencia de los cambios en la ideología del poder ejecutivo, teniendo como marco general las características del orden internacional y el contexto doméstico. En particular, tomamos en consideración la alternancia en el gobierno entre partidos de diferentes ideologías en las primeras dos décadas del siglo XXI. Para realizar dicho análisis, se examinan las preferencias hacia la región favorecida por los gobiernos del matrimonio Kirchner, Mauricio Macri, Alberto Fernández y los primeros meses de Javier Milei. Este trabajo permite no solo identificar las diferencias entre gobiernos con orientaciones opuestas, sino también explorar los matices en las concepciones sobre la región dentro de la política exterior argentina.

PALABRAS CLAVE

Argentina, presidentes, ideología, regionalismo

ABSTRACT

States' preferences regarding regionalism are part of their foreign policy. Therefore, an analysis focused on presidential priorities in foreign policy can provide key evidence to understand regionalist options. In this paper, we analyse the fluctuations in Argentina's foreign policy concerning regionalism as a consequence of changes in the executive branch's ideology, within the broader framework of international order and domestic context. Specifically, we consider the alternation of power between different parties in the first two decades of the 21st century. To conduct this analysis, we examine the regional preferences favoured by the governments of the Kirchner administration, Mauricio Macri, Alberto Fernández, and the first months of Javier Milei. This paper allows not only to identify the differences between governments with opposite orientations, but also to explore the nuances in the conceptions of the region within Argentine foreign policy. .

KEYWORDS

Argentina, presidents, ideology, regionalism



INTRODUCCIÓN

Las oscilaciones y continuidades en la política exterior se deben a factores tanto internos como externos. Desde el punto de vista doméstico, la política exterior puede ser dependiente del tipo de régimen político, el tipo de proceso de toma de decisiones, los factores psicológicos de la personalidad de los líderes, los modelos de desarrollo o, como es el caso de este trabajo, el rol de las ideologías (Goldstein y Keohane, 1993). Si el foco se ubica, en cambio, en los factores externos, entonces es posible encontrar transformaciones de la política exterior *vis-à-vis* la configuración del orden mundial, la polaridad o la distribución de las capacidades materiales de los Estados.

La ideología es, entonces, parte del conjunto de factores de índole interna que pueden influir en las preferencias externas de un país. Si consideramos a la ideología como creencias basadas en principios, se convierten en lentes indispensables a través de las cuales ver el mundo, evaluar y dar sentido a acontecimientos y problemas, y establecer metas y preferencias. En consecuencia, las ideologías proporcionan opciones para la acción, para traducir los ideales y las preferencias políticas en decisiones y políticas concretas (Gardini, 2011). Debemos aclarar que la ideología no es entendida aquí en un sentido peyorativo, no se asocia con visiones políticas radicales, antidemocráticas o totalitarias.

Las cosmovisiones y las creencias de los líderes tienen un fuerte impacto en la política exterior. Esto es especialmente cierto en regímenes presidencialistas, que son característicos de América Latina (Gardini y Lambert, 2011). La política exterior constituye uno de los ámbitos de acción donde los presidentes de la región exhiben pocas restricciones institucionales para definir la orientación internacional del país (Merke y Reynoso, 2016). Tal como afirma Malamud (2015), entonces, la ideología juega un papel clave en el regionalismo latinoamericano que carece de instituciones independientes y resulta en gran medida del control del proceso por parte de los presidentes. Resulta notable, entonces, que en la literatura sobre regionalismo, la ideología pocas veces haya sido tomada en cuenta como variable independiente¹.

¹ En los análisis donde la ideología se ha considerado como una variable doméstica, ha sido identificada como un factor que puede impulsar o desintegrar proyectos regionales en términos agregados, es decir, a partir de la convergencia/divergencia ideológica de los poderes ejecutivos (e.g. Álvarez, 2020; Gomes Saraiva y Granja Hernández, 2019; Quiliconi y Rivera, 2019).



Goldstein y Keohane (1993) han identificado tres vías para explorar cómo la ideología afecta a la política exterior. En primer lugar, las ideas proporcionan “hojas de ruta” para interpretar la realidad y seleccionar un conjunto limitado de resultados deseados entre todos los posibles. En segundo lugar, en ausencia de un curso de acción único o claramente definido, las ideas orientan las opciones de los tomadores de decisiones. Finalmente, una vez que las ideas se institucionalizan en un conjunto consolidado de normas y reglas, éstas definen la política en ausencia de otro tipo de elementos de mayor innovación.

Para nuestro análisis, consideramos la alternancia en el gobierno entre partidos con ideologías diversas, aunque su ubicación en el eje tradicional izquierda-derecha resulta compleja debido a las particularidades del sistema político partidario argentino. En las primeras décadas del siglo XXI Argentina fue uno de los pocos países sudamericanos que experimentó giros políticos en cuadrantes ideológicos opuestos, que fueron acompañados de cambios en la política exterior y, en consecuencia, condujeron a opciones disímiles respecto de la región.

El modesto objetivo de este trabajo, sin ambición de exhaustividad, es describir el vínculo entre la posición ideológica de los sucesivos gobiernos argentinos y las visiones sobre el regionalismo, teniendo como marco general las características del orden internacional y el contexto doméstico. Es posible establecer como conjetura que, más allá de los fuertes vaivenes políticos y económicos del orden internacional y del contexto doméstico, es la orientación ideológica del poder ejecutivo lo que explica principal – aunque no exclusivamente– las opciones favorecidas en torno al regionalismo.

En este sentido, como era de esperarse, encontramos líneas de continuidad en los gobiernos del matrimonio Kirchner y de Alberto Fernández, mientras que observamos importantes rupturas en la administración de Mauricio Macri. Algunas de las líneas expresadas durante el gobierno de Cambiemos se continúan en los primeros meses de gestión de Javier Milei, aunque en clave “sobre-ideologizada”.

Pero más allá de esa conjetura general, es posible ahondar en los elementos del cuadrante ideológico del poder ejecutivo de Argentina y el regionalismo. Para nuestro trabajo, éste incluye: la prioridad geopolítica, la dicotomía autonomía/aquiescencia y las dimensiones preferentes de la agenda temática regional.



En términos de prioridad geopolítica, según Merke y Reynoso (2016), se puede distinguir entre una orientación de política exterior hacia el “Norte”, basada en un deseo de ingreso a los mercados, a las finanzas, a la “modernidad” o a las garantías de seguridad que podrían brindar los países industrializados; y una orientación hacia el “Sur”, basada en un deseo de autonomía respecto del Norte y de cooperación con los países del Sur, para desarrollar posturas comunes frente a un orden internacional percibido como diseñado de manera desproporcionada por las potencias centrales.

La política exterior argentina ha fluctuado tradicionalmente entre estas posiciones antagónicas, debido al continuo debate entre los defensores de una política exterior firmemente alineada con los países centrales –que consideran a Argentina como un país de liderazgo intermedio, cercano a las políticas de Occidente– y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina –que perciben a Argentina como un país que vio sus procesos de desarrollo industrial y comercial obstaculizados por los intereses de los países más poderosos (Milenky, 1978, como se citó en Van Klaveren, 1992).

Por otro lado, el regionalismo se ha utilizado para demostrar independencia o dependencia respecto de potencias extrarregionales. Este debate se vincula con otra variable y refiere al regionalismo como estrategia de autonomía o aquiescencia (Russell y Tokatlián, 2013). Como estrategia defensiva contra el poder hegemónico ha sido la principal motivación de gobiernos nacional-populares en las últimas décadas, promoviendo, en cambio, la cooperación intergubernamental con países vecinos. Contrariamente, los gobiernos más liberales seleccionan a sus socios en función de la utilidad que éstos posean para alcanzar ciertos objetivos materiales (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019)². La aquiescencia reconoce la condición de “subordinación” de la región y, entonces, el regionalismo es parte de la construcción de alianzas con las potencias hegemónicas “a cambio de ganancias simbólicas (estatus) o materiales (crecimiento económico)” Russell y Tokatlián, (2013, p. 162).

En cuanto al contenido prioritario de la agenda regional y, en los términos de Quiliconi y Rivera (2019), si la ideología del poder ejecutivo se mueve hacia la izquierda del

² Descartamos la dicotomía autonomía vs. desarrollo en este análisis. El regionalismo en América Latina ha servido tradicionalmente como estrategia económica; como un medio para lograr propósitos colectivos superiores relacionados con el desarrollo y el bienestar. Consecuentemente, el desarrollo no es la antípoda de la autonomía, sino que es la aquiescencia.



espectro político aumenta la probabilidad de promover el nivel de cooperación en temas sociales y políticos. Por el contrario, una tendencia hacia una ideología de derecha, acrecienta las posibilidades de que el énfasis esté colocado en los temas económicos y la liberalización del comercio.

Es posible sostener como conjeturas subsidiarias que un gobierno nacional-popular favorecería la vinculación con actores del Sur global, la búsqueda de ampliación de los márgenes de autonomía y la agenda social y política, por un lado; y una inclinación hacia el espectro liberal-conservador tendería a privilegiar el fortalecimiento de los vínculos con las grandes potencias, el desarrollo de formas de aquiescencia y la agenda de liberalización comercial.

En un intento por no extrapolar explicaciones monocausales, se vuelve crucial poner atención a los contextos tanto domésticos como externos. Como afirma Nolte (2021), si bien las políticas y decisiones estratégicas de los gobiernos son cruciales para el éxito y la supervivencia de las organizaciones regionales, éstos no actúan en el vacío. Los presidentes toman decisiones de política exterior en contextos político-económicos muy particulares que, para el caso latinoamericano, combinan restricciones estructurales específicas con incentivos positivos y negativos de la economía política internacional.

Dos notas de precaución merecen consideración. En primer lugar, el análisis que aquí se propone resulta de una extrema simplificación ya que la política exterior de un país no es, claramente, el producto de las decisiones de una sola persona, aunque se trate del jefe del ejecutivo. Además, existe una miríada de factores que resultan implicados en la formulación e implementación de la política exterior que no se toman en cuenta, e.g. medios, recursos o capacidades, proceso de toma de decisiones, etc. En segundo lugar, el trabajo carece de cualquier pretensión de extrapolación más allá del caso argentino. Los resultados, por lo tanto, no poseen capacidad de derivación a otros países latinoamericanos.

En virtud de estos argumentos y advertencias, el trabajo describe los lineamientos de la política exterior de Argentina durante veinte años, poniendo el foco en las visiones y opciones respecto al regionalismo. La alternativa metodológica seleccionada combina un diseño de investigación bibliográfico en el cual se relacionan las variables puestas en juego en las conjeturas junto con una metodología cualitativa.



I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA IDEOLOGÍA Y EL REGIONALISMO

En las teorías sobre regionalismo, la ideología rara vez ha sido tomada en cuenta como variable independiente. Haas, padre del neofuncionalismo, argumentó que las ideologías de los actores y la política desempeñan un papel secundario en la integración regional. En su opinión, no son las ideologías las que impulsan una integración más profunda, sino las necesidades funcionales (Haas, 1958). Sin embargo posteriormente, el autor (1968), al observar el impacto de la política nacionalista del presidente francés De Gaulle en el proceso de integración europeo, reconoció que prescindir de la variable de la ideología era un error porque conducía a la exclusión de consideraciones políticas domésticas esenciales para el análisis.

En el regionalismo latinoamericano, los factores ideológicos juegan un rol preponderante (Quiliconi y Rivera, 2019), siendo que se trata de un regionalismo que carece de instituciones sólidas e independientes y resulta en gran medida del liderazgo de los presidentes (Malamud, 2015). La ideología termina siendo un factor esencial de integración, en contraposición a una visión basada principalmente en intereses materiales.

Tal como hemos comentado, optamos por matizar el eje izquierda-derecha como binomio fundamental de diferenciación política en Argentina. Por ello hemos preferido otro binomio más adecuado para categorizar a los gobiernos argentinos: nacional-populares y liberal-conservadores³, de manera que la definición no genere de por sí un cuestionamiento sobre la definición de izquierda para determinados gobiernos o lo propio para la derecha y sus variantes⁴. Aunque Milei se define como libertario, pese a que exhibe un *blend* ideológico de diversas tradiciones de la derecha argentina y global (Pereyra Doval y Álvarez, 2024).

Del mismo modo, es necesario matizar la idea, a menudo difusa, de que, en el espectro político-ideológico, las fuerzas cercanas a la izquierda son más propensas a promover la integración regional que las de derecha. En realidad, ambas fuerzas políticas respaldan proyectos de integración regional aunque con enfoques, prioridades y

³ La derecha liberal-conservadora, aunque presente desde la creación del Estado argentino, se insertó democráticamente con el primer gobierno menemista (Pereyra Doval y Álvarez, 2024).

⁴ En el caso de los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, y luego Alberto Fernández, aunque pertenecen al Partido Justicialista (Peronista), la clasificación en el eje izquierda-derecha resulta compleja debido a la amplia diversidad ideológica que caracteriza a dicho partido.



objetivos diferentes. No existe necesariamente una correlación positiva entre los gobiernos de izquierda y la consolidación de la integración regional, ni una correlación negativa con los gobiernos de derecha. Son proyectos diferentes, con un tono a veces más comercial, a veces más político, a veces más de propiedad estatal, a veces más social y así sucesivamente (Onuki y de Oliveira, 2006).

Los gobiernos ubicados en el espectro liberal-conservador ven la integración regional principalmente como una herramienta para potenciar el libre comercio y la eficiencia económica y, en el ámbito hemisférico, han sido más proclives a adoptar una postura pro-americanista. Tienden a utilizar la apertura económica como instrumento para aumentar la competitividad, así como a adoptar marcos regulatorios atractivos para el capital extranjero. El gobierno de Macri, por ejemplo, tenía el objetivo incrementar el comercio exterior y mejorar el acceso de los productos y servicios argentinos en los mercados más competitivos, en respuesta a la preocupación por la disminución de la participación del país en los flujos internacionales de comercio e inversión (Cambiemos, 2015).

La izquierda frecuentemente reivindica las ideas de Simón Bolívar y José Martí quienes abogaron por la unidad y la integración como formas de resistencia a la intervención extranjera, particularmente de potencias hegemónicas, y la consolidación de la independencia. Tiende a adoptar el proteccionismo comercial como política de desarrollo económico y ello explica la posición refractaria en relación con la adopción de reglas de inversión que protejan el capital internacional o las medidas excesivamente aperturistas que afecten la producción y el empleo locales. Concibe la integración no solo como una cuestión económica, sino también como un vehículo para promover valores como la equidad, la reducción de desigualdades y la solidaridad entre pueblos con historias compartidas. Estas ideas encajan con el pensamiento del “movimiento justicialista” o peronista sustentado en la promoción de la justicia social, el anti-imperialismo, la Patria Grande y América Latina (Rivarola Puntigliano y Barrios, 2013).

II. EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER

La presidencia de Néstor Kirchner se desplegó en un contexto internacional y regional en el que se notaba un desplazamiento parcial de las formas dominantes de gobierno neoliberal liderado por Estados Unidos (Riggiozzi y Tussie, 2012) y, debido a las prioridades geopolíticas en competencia, Washington no insistió en proyectos para la



región. Al mismo tiempo, la multipolaridad denotaba la emergencia de nuevos actores como los BRICS. Y en América Latina (especialmente en Sudamérica), las principales características eran la declinación de las políticas neoliberales, la creciente demanda de *commodities* y la llegada al gobierno de partidos de sesgo progresista.

A su vez, una situación interna fuertemente deteriorada fue el marco de acción de la política exterior en los inicios del gobierno: la cesación de pagos, los altos niveles de desempleo y pobreza, las dificultades para garantizar la gobernabilidad, el deterioro de la figura presidencial y la desconfianza de la sociedad en la política (Busso, 2016). Este escenario de crisis tuvo un impacto importante sobre la política exterior, en tanto fue pensada como un instrumento para la solución de los problemas domésticos.

El gobierno de Néstor Kirchner enarboló tres banderas respecto a su política regional y global: dotar al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de una necesaria revigorización respecto a sus objetivos iniciales; terminar con la dependencia financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI); y recuperar el espacio cedido a las potencias extranjeras respecto a su participación en la región (Comini, 2016). La prioridad fue conseguir apoyo político para reinsertar a Argentina en el mundo, luego del aislamiento que provocó la crisis de 2001.

En virtud de esta necesidad, la región se volvió el ámbito prioritario de acción. El propio presidente lo expresaba así:

El espacio sudamericano tiene identidad propia y desde esa identidad nos insertamos en el mundo (...). Tenemos que estar integrados al mundo, pero no de cualquier manera. No se puede construir la integración a partir de los subsidios, de las barreras arancelarias y paraarancelarias. La integración requiere para ser efectiva que sea equitativa para las partes (...) (20-07-2006). Burton (2013, p. 38).

Para llevar adelante esta empresa, los presidentes Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula Da Silva serían los socios políticos más sobresalientes. Así, la proyección externa del gobierno estuvo arraigada en el eje regional, aunque con poca confianza en el proyecto sudamericano de Brasil, al menos inicialmente. El énfasis se colocaba más bien en la reconfiguración del MERCOSUR (Comini, 2016), como piedra angular sobre la que se volvería a erigir la política regional de Argentina.

En particular, demostrando gran sintonía ideológica, la firma del Consenso de Buenos Aires en 2003 entre Kirchner y Lula conducía a un programa de reformas institucionales



para priorizar acciones en el ámbito político y social como complemento de la dimensión comercial. Reforzando el contrapunto con el regionalismo abierto, se afirmaba la necesidad de encarar la integración sobre la base de una distribución equitativa de la riqueza y la inclusión social; una mayor participación del Estado y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía (Frenkel, 2016).

Pero la iniciativa brasileña de la Comunidad Sudamericana de Naciones opacó el horizonte del MERCOSUR, aunque ampliando el espacio sudamericano (González Bergez, 2019). Y si bien el énfasis primigenio se había colocado en MERCOSUR y se desconfiaba en un principio del proyecto sudamericano de Brasil, a la larga, el gobierno se rindió ante la evidencia y abrazó a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como otro mecanismo que permitiría promover objetivos compartidos e influir en asuntos del ámbito regional, con vistas a generar una estrategia de inserción basada en los principios de autonomía en lo político y mayor independencia en lo económico.

III. LOS DOS MANDATOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

En relación con los condicionantes internacionales, el matrimonio Kirchner contó a su favor con un escenario mundial “más propenso a permitir ciertas heterodoxias que en el pasado y con un Sur emergente ávido de productos argentinos, en particular varias naciones de Asia, con China a la cabeza” Tokatlian y Russell (2017, p.1). Sin embargo, la economía internacional durante la gestión de Néstor Kirchner coincidió con una etapa de relativa estabilidad global, mientras que a Cristina Fernández le correspondió atender las secuelas de la crisis económico-financiera desatada en los países centrales en 2008 (Busso, 2016).

En ese contexto se siguió priorizando la noción de la autonomía, se negoció con dureza ante actores poderosos y se recobró el ideal de la integración en su vertiente política. Además, se reconoció el valor del multilateralismo y del derecho para la defensa de los intereses nacionales de Argentina (Tokatlian y Russell, 2017). El panorama internacional más permisivo cambió de configuración desde 2011-2012 con decisiones judiciales internacionales desfavorables y caída de los precios de las materias primas. Para el segundo mandato de Fernández, el sistema internacional ya no presentaba tantos incentivos para la cooperación. A pesar de ello, el rumbo general de la política exterior no se modificó, manteniendo los contenidos básicos que la conectaban con la búsqueda de autonomía y un modelo económico neo-desarrollista (Busso, 2016).



A grandes rasgos, Cristina Fernández prolongó los lineamientos de política exterior establecidos por el gobierno de su marido: inserción latinoamericana –con especial énfasis en Sudamérica–; posturas multilaterales críticas del orden internacional; articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional; profundización de los vínculos con potencias no occidentales –como China y Rusia– y búsqueda de autonomía frente a las grandes potencias (Míguez, 2016).

Los condicionantes internos e internacionales tuvieron una mayor incidencia en la política exterior en comparación con la gestión anterior. Especialmente en el plano doméstico, el conflicto con el sector agropecuario, iniciado en 2008, fue un punto de inflexión. La defensa de la democracia, la resolución de conflictos intrarregionales, el fomento de la integración y la defensa de políticas activas ante la crisis financiera internacional, fueron algunos de los ejes de acción (Busso, 2016).

Argentina avaló en 2012, junto a Brasil y Uruguay, la suspensión de Paraguay hasta que se normalizara la situación política generada por la destitución de Fernando Lugo en un juicio político de apenas 48 horas, lo cual facilitó la oficialización de la entrada de Venezuela al bloque y, en términos de concertación político-económica, respaldó tanto la UNASUR como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Busso, 2016), que apareció en escena en 2011.

En UNASUR, a partir de la creación de consejos sectoriales como el de defensa y salud y de la asunción de Néstor Kirchner como Secretario General, Argentina comenzó a participar de manera activa (González Bergez, 2019). En 2015 la presidenta afirmaba: “Estoy convencida de que la unidad de la América del Sur va a permitir sostener estos años de crecimiento económico y de inclusión social y económica sin precedentes que ha tenido la región”, aunque seguidamente advertía que aún quedaban grandes “desafíos” por adelante. “Yo no canso de enorgullecerme de ser sudamericana y ser miembro de UNASUR” (Casa Rosada, 2015).

Sin descuidar el regionalismo, la administración se concentró en posicionar al país en antagonismo con los intereses de las potencias centrales, particularmente Estados Unidos. El gobierno acercó posiciones con China, Rusia e Irán (y continuó su acercamiento a Venezuela), provocando recelos y dudas no sólo entre las potencias occidentales sino también al interior de las estructuras regionales (Russell y Tokatlian, 2015, como citado en González Bergez, 2019).



La CELAC fue instaurada como un instrumento de diálogo político y cooperación que continuaba la tradición del Grupo de Río. Al igual que UNASUR, se centró menos en la agenda comercial y más en una dimensión política. Si bien no es una organización internacional con personalidad jurídica propia, ni tampoco una institución de la integración regional y su marco institucional es endeble (Sanahuja, 2014), este minimalismo institucional fue beneficioso para lograr cierta flexibilidad y márgenes de maniobra en los momentos de auge del esquema.

En la primera cumbre del organismo, Cristina Fernández destacó que por primera vez se estaban reuniendo países que nunca lo habían hecho: “la primera alianza que hubo en el continente fue MERCOSUR, luego fue la UNASUR y ahora la CELAC. Es como un anillo pequeño que se va abriendo en grandes círculos” y consideró la importancia de ir consolidando cada uno de esos círculos regionales (Veiras, 2011).

Sin embargo, como admite Busso (2016), Cristina Fernández desarrolló a lo largo de sus ocho años de mandato una gestión externa más ideologizada que la de su marido. En el balance global, la política exterior de su gobierno no logró la efectividad buscada: “las relaciones distantes y frías con Estados Unidos y con la Unión Europea (UE), el conflicto no resuelto con los *holdouts*, los roces, tensiones y desencuentros ocasionales con Brasil, Chile y Uruguay, las estrechas relaciones con Venezuela y el cambio de política hacia Irán dieron pie a la oposición para señalar que el país no solo se había aislado del mundo, sino que además había optado por unas alianzas contra natura para el país” (Tokatlian y Russell, 2017, p. 2).

IV. EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015 se impuso Cambiemos con Mauricio Macri como presidente. El contexto internacional se caracterizaba por un escenario multipolar en lo económico, la prolongación de los impactos de la crisis de 2008 en Europa, y un marco adverso de bajos precios de los *commodities*. Asimismo, la globalización financiera se encontraba en su punto menos permisivo desde la crisis internacional. La desaceleración del crecimiento a nivel global, los profundos cambios en las estrategias de comercio internacional de China, y tendencias cada vez más proteccionistas, le mostraban a la Argentina una globalización mucho más hostil que en los lustros anteriores (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).



A esta coyuntura había que sumar los efectos del Brexit, el auge de partidos de extrema derecha en Europa, y la llegada de Donald Trump y Jair Bolsonaro a la presidencia de sus países. El orden internacional liberal y la globalización eran cuestionados por las fuerzas iliberales que al interior de muchas sociedades reprobaban su naturaleza abierta. En su visión del mundo y de la política exterior, estas fuerzas se mostraban como marcadamente nacionalistas y cuestionaban la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a acuerdos globales (Sanahuja, 2019a).

En cuanto a la orientación geopolítica, el gobierno se inclinó por una política exterior aquiescente firmemente alineada con Occidente. Si los gobiernos kirchneristas se caracterizaron por preferir las relaciones con la región y con países del Sur global, la llegada de Macri implicó un quiebre, virando hacia una política exterior más cercana a Estados Unidos y a los países europeos. El gobierno se propuso “reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con propuestas de integración semejantes, desactivar el multilateralismo regional y aislar a Venezuela (...)” Busso (2019, p. 335).

Este enfoque tenía que ver con que el presidente estaba convencido de los perjuicios ocasionados por el aislamiento –o alejamiento de los actores centrales– que soportó el país durante los años del kirchnerismo y, por lo tanto, de la necesidad de “integrarnos al mundo” o “volver al mundo”, ambas frases utilizadas con frecuencia. “Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo”, afirmaba Macri a meses de haber asumido la presidencia (Presidencia de la Nación, 2016)⁵.

Ello derivaba de un singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para Argentina. Al mismo tiempo, suponía que esta adhesión sería rápidamente recompensada con la llegada de importantes inversiones al país (Tokatlián y Russell, 2017). A partir de una concepción favorable del proceso de globalización, el gobierno de Cambiemos proclamaría, entonces, la necesidad de “desideologizar” la política exterior.

El gobierno, entonces, desplegó acercamientos hacia un espectro más amplio de actores, aunque ello no tendría necesariamente el objetivo de ampliar los márgenes de

⁵ La idea del “regreso” de Argentina a la escena internacional se halla, curiosamente, tanto en el discurso de Macri como en el de Néstor Kirchner. Pero mientras Macri estaba pensando en volver a implantar a Argentina en los principales flujos de comercio e inversión mundiales mediante renovados vínculos con los países centrales, Kirchner lo miraba como planteo de una alternativa política distinta (y hasta diametralmente contrapuesta) al paradigma liberal.



autonomía, sino como estrategia de diversificación (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019). Así, desde el punto de vista geográfico, la visión de la administración Macri puede ser descrita como una de “horizontes diversos” (Carmody, 2016, p. 357) o de “inserción occidental” (Busso, 2017, p. 3).

Las opciones frente al regionalismo fueron indiscutiblemente diferentes a las de sus antecesores. Macri postularía a la región latinoamericana como un espacio primordial de la política exterior, pero cambiaría el propósito que ese espacio tendría para Argentina. La integración regional sería percibida como plataforma para insertarse en los mercados globales, generar confianza internacional para atraer capitales y potenciar el carácter de exportador de *commodities* a través de la reducción de barreras arancelarias (Frenkel, 2016). “Veo en el MERCOSUR un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo”, diría Macri al asistir a su primera cumbre del bloque como presidente (Macri, 2016).

El foco estaba situado en metas de índole económico-comerciales, poniendo en pausa las iniciativas institucionales de la fase anterior, lo que se vio reforzado con la llegada de Michel Temer a la presidencia en Brasil. La impronta que habían dado a MERCOSUR los gobiernos de izquierda se veía como un lastre al desarrollo económico por parte de los gobiernos que accedieron al poder en Argentina y Brasil a partir de 2015. Consecuentemente con este argumento, Macri y Temer (y luego Bolsonaro) deseaban “modernizar” al MERCOSUR, es decir, disminuir sus costos y flexibilizar sus reglas⁶.

La sintonía entre los presidentes de Argentina y Brasil, y la coincidencia en las visiones de inserción en el mundo, contribuyeron a que la agenda externa del MERCOSUR ganara protagonismo en detrimento de la agenda interna de profundización. La conclusión de las negociaciones comerciales en junio de 2019 con la UE confirmaba el éxito de una visión compartida en torno de los males del “populismo” y de la necesidad de una mayor apertura económica conjunta (Álvarez, 2021).

El cierre de las negociaciones con la UE se había erigido como uno de los objetivos a cumplir durante los cuatro años de mandato de Macri, considerado una prioridad en su

⁶ En línea con la adopción de modelos de desarrollo más liberales, el MERCOSUR ganó impulso como vía para fortalecer los vínculos y negociar acuerdos en forma birregional, tanto con la UE como la Alianza del Pacífico (AP). Argentina ingresó como observador a la AP en 2016, lo cual era percibido como una oportunidad de negocios y un impulso para la convergencia de ambos bloques (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019).



agenda exterior. La coincidencia de visiones en el MERCOSUR no solamente se manifestó en el impulso que cobraron las negociaciones con terceros países y bloques, sino también en la decisión de suspender a Venezuela lanzando un mensaje político rotundo.

A contramano de la vocación política alternativa que significaron la UNASUR y la CELAC, organismos donde Argentina tuvo un rol protagónico durante el periodo kirchnerista, el gobierno de Macri abandonó estos espacios de construcción de autonomía, o de discusión del *statu quo* mundial y regional. El gobierno cambió sus prioridades en la región, buscando alternativas más flexibles y con una institucionalidad débil.

UNASUR fue perdiendo fuelle gradualmente. Argentina suspendía su membresía en el momento en que lo hacían los gobiernos de Temer en Brasil, de Piñera en Chile, y de Duque en Colombia. La convergencia de signo ideológico entre gobiernos dejaba de producirse en términos progresistas y se movía hacia la derecha y centro-derecha. En un (supuesto) intento por sustituir a UNASUR, los gobiernos sudamericanos crearon el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), con la firma de la Declaración de Santiago, en marzo de 2019⁷.

El abandono de UNASUR y su reemplazo por un esquema supuestamente “desideologizado” estaba, contrariamente, alineado en la búsqueda de un espacio ideológicamente convergente y afín. PROSUR se materializó en contra de esquemas basados en la convergencia ideológica de los gobiernos de la “marea rosa”, aunque la nueva iniciativa también representaba convergencia ideológica, pero “bajo el signo opuesto” Sanahuja (2019b, p. 122).

El avance de gobiernos que desarticuló UNASUR y debilitó fuertemente a MERCOSUR, no tuvo, sin embargo, la misma agresividad con CELAC (Ricobom y Friggeri, 2020), aunque la organización fue afectada por “un escenario de bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derecha” (Sanahuja, 2019b, p. 111). El presidente Macri se ausentó de las cumbres de la CELAC (IV Cumbre en Quito, en 2016 y V Cumbre en Punta Cana, en 2017), mostrando su preferencia por otros esquemas. Así, a pesar de un contexto global proteccionista y desafíos internos, Macri favoreció relaciones con

⁷ Venezuela no fue invitada a participar y, en la primera reunión, Bolivia, Surinam y Uruguay participaron únicamente en calidad de observadores.



países centrales y aliados ideológicos en la región, optando por compromisos regionales "light" o que priorizaran la liberalización del comercio.

V. EL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ

En diciembre de 2019 asumió como presidente Alberto Fernández y como vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner. El orden internacional en los primeros años de la gestión mantiene ciertas características ya mencionadas, como la crisis de la globalización, la confrontación entre Estados Unidos y China, y la profundidad de la crisis económica global, a lo que hay que añadirle la pandemia de COVID-19. La pandemia vino a consolidar un contexto de crisis económica a nivel global. El escenario regional continuó proveyendo algún foco discordante, como la situación política venezolana, pero generó también elementos provechosos para Argentina como el triunfo de fuerzas de izquierda en Chile, Colombia y otros países.

La llegada al poder de Fernández agregó también una nueva confirmación de la constante que observan Tokatlian y Russell (2017) en cada nuevo inicio de ciclo político de Argentina: el "desastre económico" y/o "sobreendeudamiento" que parece recibir cada nuevo gobierno desde la recuperación de la democracia en 1983, con la consiguiente idea de "fracaso" del predecesor. Fernández tuvo que poner al tope de su agenda externa las negociaciones por la deuda con el FMI y otros acreedores. Frente a la irrupción de la pandemia, las negociaciones se mantuvieron activas aunque en un segundo plano.

El deficiente manejo del COVID-19 del gobierno dejó como saldo 130.000 muertos a junio de 2022 y, no solo fue funesto en términos de vidas humanas sino, además, por el crítico estado económico del país que pasó a sufrir una fuerte recesión, inflación más elevada, un agudo incremento de la pobreza y la indigencia y una situación de deuda muy delicada. Frente a este panorama la administración colocó como prioridad de su agenda a la política económica interna.

Con este gobierno volvió a darse, respecto a su antecesor, el "efecto vaivén" o "movimiento pendular" (Busso, 2017) para hacer referencia al cambio de gestión anterior y que ha caracterizado la acción externa argentina, incluido el período iniciado con la redemocratización. Las primeras señales de cambio de rumbo en la agenda exterior permitían entrever perspectivas más favorables para el retorno a una política nacional



de desarrollo que se vinculase con la promoción de una política regional con primacía de la defensa de la soberanía y autonomía (Kan y Barrenengoa, 2020).

Pero lo errático del perfil buscado en política exterior no permite identificar una caracterización inequívoca. Los movimientos ambivalentes del gobierno hicieron que cualquier intención de calificar su política exterior fuese una tarea escurridiza, con las fuertes disputas y tensiones internas como telón de fondo. El gobierno de los Fernández dio, en diferentes momentos y de manera simultánea, señales de buena sintonía hacia China, Estados Unidos, Rusia, Venezuela y Cuba, lo que ratificaba el esquema de zigzagueo permanente sustentado por la diplomacia de la administración (Dinatale, 2022). Lo mismo sucedió en respuesta a la invasión rusa de Ucrania.

La relación con Brasil constituye un escenario central por la relevancia estratégica que tiene como socio económico. Las diferencias políticas profundas en términos de modelo económico y social con el gobierno de Jair Bolsonaro encerraban una clara dificultad (Míguez, 2020). La actitud confrontativa de Brasil persistió en varios episodios que enfrentaron ideológicamente a dos gobiernos en las antípodas, con agravios personales entre los presidentes. Esta tensión también se reflejó en una relación económica conflictiva marcada por fricciones en el MERCOSUR.

El MERCOSUR se seguía percibiendo en Argentina como espacio desde el cual pensar y proyectar la inserción internacional, pero las tensiones entre el gobierno kirchnerista y el de Bolsonaro no permitieron avances, más que en la reducción del Arancel Externo Común, aceptado a regañadientes por la Casa Rosada. El supuesto impulso generado en el MERCOSUR por la conclusión de veinte años de negociaciones con la UE no logró mantenerse una vez que cambió el color político del gobierno argentino.

De hecho, la administración de Fernández dio por finalizada la breve etapa de convergencia alrededor de los principios de libre comercio y la promoción de inversiones. La salida de Argentina en abril de 2020 de las negociaciones para alcanzar acuerdos comerciales con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India –que generó una respuesta categórica por parte de los otros tres socios–, no fue una señal alentadora⁸.

⁸ Sin embargo, se excluyó de esta decisión a los acuerdos con la UE y con la Asociación Europea de Libre Comercio, que están a la espera de aprobación a ambos lados del Atlántico, y, además, siguen sobre la mesa las negociaciones con Singapur e India.



En relación con el PROSUR cabe aclarar que, si bien Argentina fue miembro fundador con Macri, el presidente Fernández no participó en ninguna reunión. Sin embargo, el Ministerio de Salud argentino estuvo involucrado en algunas reuniones técnicas a partir del estallido de la pandemia del coronavirus. Este foro “virtual” ha desaparecido sin haber ni siquiera tomado vuelo.

Asimismo, el traspaso de la Presidencia Pro Tempore de la CELAC de México –bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador– a Argentina a principios de 2022, confirmó la línea progresista dada la convergencia de posiciones entre ambos países, especialmente frente a Estados Unidos, manteniéndose en buenos términos con países como Cuba, Venezuela y Nicaragua.

Pese al contradictorio menú que ofrecía la Argentina en su política exterior (Dinatale, 2022) y las señales de duplicidad simultánea generadas respecto de los actores centrales, se advertía cierto continuismo en las prioridades regionales con relación a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. La política exterior, que presentaba metas, estrategias y acciones mucho menos claras y más ambivalentes que la de sus antecesores, puso en cuestión la promoción del libre comercio en el MERCOSUR. Fue –en general– condescendiente con el régimen de Maduro y buscó un lugar destacado en la concertación política en el marco de la CELAC, mientras se ausentaba de foros diseñados por los gobiernos conservadores como PROSUR o el Grupo de Lima.

VI. LOS PRIMEROS MESES DEL GOBIERNO DE MILEI

Al asumir la presidencia en diciembre de 2023, Javier Milei enfrentaba un contexto interno caracterizado por una crisis económica profunda, con una inflación descontrolada, alta deuda externa y creciente pobreza. El país, además, estaba polarizado políticamente. Las elecciones que llevaron a Milei al poder reflejaron un rechazo significativo a los partidos tradicionales, tanto al peronismo como a los partidos de ideología opuesta, con Milei capitalizando el descontento popular a través de un discurso *anti-establishment* y propuestas radicales de reforma⁹.

América Latina continuaba experimentando la fragmentación regional, con un debilitamiento de organismos regionales y la prevalencia de posturas divergentes entre

⁹ Milei abogó por una reducción significativa del gasto público y la eliminación de subsidios a los servicios públicos para reducir el déficit fiscal. Entre sus ideas también estuvo la posibilidad de dolarizar la economía y “cerrar” el Banco Central.



los países respecto a temas clave como la crisis venezolana, las relaciones con Estados Unidos y China, y las políticas comerciales. Además, la economía argentina sufrió por la guerra en Ucrania y la postura diplomática del país en tiempos de Alberto Fernández generó desconcierto en Estados Unidos y Europa.

Ya habíamos notado que, según Tokatlian y Russell (2017), en cada nuevo ciclo político en Argentina se reitera la constante en torno al 'desastre económico' y/o 'sobreendeudamiento' que parece enfrentar cada nuevo gobierno, así como la percepción de 'fracaso' del predecesor. También llamamos la atención sobre la dinámica que evidencia el 'efecto vaivén' o 'movimiento pendular' (Busso, 2017) de la política exterior que describe el cambio de gestión anterior. Ambas dinámicas resurgen con la llegada de Milei al poder.

Con Milei, Argentina dio un giro y marcó un retorno a una política exterior más afín a los intereses de Washington, contrastando con los enfoques más independientes o confrontativos de administraciones anteriores. El país pasó de promover una mayor integración latinoamericana, a quemar puentes con sus socios latinoamericanos. Sus exabruptos hacia varios presidentes, su férrea alineación con Estados Unidos e Israel como referentes en política exterior, y sus vínculos con la ultraderecha global, han marcado un cambio drástico en la postura de Argentina.

Durante la campaña electoral, Milei rara vez abordó temas relacionados con la región. Sin embargo, cuando lo hizo, su enfoque fue disruptivo. Este fue el caso de MERCOSUR. En su opinión, el bloque es innecesario y debe ser "eliminado" porque solo crea obstáculos para un desarrollo económico efectivo. El pecado del bloque es que los Estados miembros administran el comercio y, según Milei, el gobierno no debe regular las transacciones comerciales (El Cronista, 2021). Además, consideraba a MERCOSUR un "fracaso", ya que "la integración regional forzada impide y desincentiva el libre comercio, lo que estanca las economías de los países miembros" (Partido Libertario CABA, 2021).

Sin embargo, una vez que asumió la presidencia, moderó sus críticas al bloque. El MERCOSUR adquiere, para esta administración, una doble función. A nivel externo, funciona como plataforma para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países y bloques. El acuerdo entre la UE y MERCOSUR sigue siendo el tema de negociación más relevante para el ala liberal y el gobierno actual tiene el propósito de firmarlo y



ratificarlo. También otras negociaciones en curso como con la Asociación Europea de Libre Comercio, Singapur o Emiratos Árabes Unidos. Así, Milei dejó de lado su desdén hacia el MERCOSUR y, por el momento, descarta la posibilidad de abandonar el bloque.

MERCOSUR es la única opción regionalista de interés, pero el interés está concentrado en “flexibilizar” y “modernizar” el bloque, en sintonía con las aspiraciones del gobierno de Macri.

De hecho, la representación argentina presentó “una serie de iniciativas con el fin de *fortalecer* (énfasis añadido) el funcionamiento del bloque, tanto en su aspecto económico como institucional y financiero. Se trata de propuestas para la eliminación de restricciones al comercio de bienes y servicios intrazona, el “*aggiornamento*” del proceso de internalización de normas con el fin de agilizar su aplicación y la revisión de los mecanismos presupuestarios, para dotar de mayor eficiencia al uso de los recursos comprometidos por los Estados Partes” (MRECIC, 2024).

Para no encontrarse con Lula da Silva, a quien Milei acusó de “ladrón” y “comunista furioso” en campaña, el presidente argentino no asistió a la que hubiera sido su primera cumbre del MERCOSUR en julio de 2024. Sin embargo, se encontró con el expresidente Bolsonaro en la Conferencia Política de Acción Conservadora. En este sentido, pareciera que Milei entiende la política externa más como un cierre de filas para su base electoral doméstica que como un vehículo para cumplir objetivos económicos, al menos mientras esto no conlleve costos demasiado elevados (Pereyra Doval y Álvarez, 2024).

Esto ha sentado un mal precedente en la dinámica del bloque y ha roto con una práctica esencial: la conocida diplomacia presidencial. La falta de diálogo entre los presidentes de los dos socios mayores no avizora un horizonte promisorio para el bloque. Hoy, el MERCOSUR no se mantiene por la convergencia ideológica de los dos socios principales, como ha ocurrido históricamente, por lo que, más allá de los objetivos en su agenda externa de libre comercio no hay muchas más coincidencias.

Las relaciones de Milei con los presidentes de Colombia, Cuba, Nicaragua y Venezuela no son mejores. Su postura abiertamente crítica del socialismo ha generado tensiones y desencuentros con los líderes de izquierda en la región, a quienes no solo acusa de implementar políticas fallidas, atribuyéndoles la responsabilidad de la pobreza, sino que a menudo los insulta. Esta confrontación ideológica ha complicado el establecimiento



de relaciones diplomáticas cordiales, acentuando la polarización en el escenario interregional.

Como consecuencia de la sobre-ideologización de la acción exterior de Milei, la actuación del país en el mundo termina resonando de manera incoherente. Milei desprecia al MERCOSUR, aunque se muestra conforme con los avances hacia la conclusión del acuerdo de libre comercio con la UE. Su relación con la región también ha sido controversial: viaja a Brasil, pero no para un encuentro oficial con los demás presidentes del MERCOSUR sino para asistir a un evento político-partidario invitado por Bolsonaro. Además, ha insultado a varios de sus colegas presidentes por el simple hecho de tener otra ideología, lo que ha tensado la relación del país con sus vecinos. Estas acciones están, por definición, en desacuerdo con cualquier aspiración de construcción regional o de concebir un proyecto regionalista al que Argentina pueda contribuir.

Tabla no. 1. Posición ideológica sobre regionalismo de los gobiernos argentinos (2003-2024)

Presidente (periodo)/ Variable	Néstor Kirchner (2003-2007)	Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	Mauricio Macri (2015-2019)	Alberto Fernández (2019-2023)	Javier Milei (2023-2024)
Prioridad geopolítica	Sur	Sur	Norte	Sur	Norte (EEUU, Israel)
Agenda	Temas sociales y políticos (MERCOSUR, UNASUR)	Temas sociales y políticos (MERCOSUR, UNASUR, CELAC)	Temas económico-comerciales (Acuerdo MERCOSUR-UE)	Temas sociales y políticos (CELAC)	Temas económico-comerciales (ratificac. Ac. MERCOSUR-UE)
Propósito/ Fines	Autonomía	Autonomía	Aquiescencia	¿Autonomía?	Aquiescencia

Fuente: Elaboración propia



Aunque con matices, encontramos líneas de continuidad en los gobiernos del matrimonio Kirchner y de Alberto Fernández, mientras que observamos importantes rupturas con la administración Macri, tal como se observa en la Tabla no. 1. Milei, por su parte, rompe con la diplomacia tradicional y antepone sus “lentes” ideológicos para relacionarse con los países latinoamericanos.

I. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se expusieron brevemente las fluctuaciones en la política exterior de Argentina respecto del regionalismo en las primeras décadas del siglo XXI, como resultado de los cambios en la Casa Rosada, desde el gobierno de Néstor Kirchner iniciado en 2003 hasta el de Javier Milei, en sus primeros meses, pasando por los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno de Mauricio Macri y el de Alberto Fernández.

Este estudio descriptivo, que no pretende ser exhaustivo, se llevó a cabo considerando que Argentina fue uno de los pocos países sudamericanos que experimentó cambios políticos hacia cuadrantes ideológicos opuestos durante el periodo. Estos vaivenes condujeron a concebir prioridades diferentes en política exterior y disímiles visiones respecto de la región. El contexto interno y las características del orden internacional actuaron como variables intervinientes, en un periodo donde se produjeron profundas transformaciones en los dos ámbitos.

Creemos que podemos validar la conjetura central en el sentido de que, más allá de las fuertes oscilaciones políticas y económicas del orden internacional y del contexto doméstico, es la orientación ideológica del poder ejecutivo lo que explica principal – aunque no exclusivamente – las opciones favorecidas en torno al regionalismo.

Las conjeturas subsidiarias también se confirman en su mayoría. La orientación nacional-popular de los gobiernos kirchneristas privilegia la vinculación con actores del Sur global, la búsqueda de ampliación de los márgenes de autonomía, y la agenda social y política, mientras que una inclinación ideológica hacia el espectro liberal-conservador prioriza los vínculos con los grandes actores internacionales, el desarrollo de formas de aquiescencia y la agenda de liberalización comercial, por el otro.

El principal propósito del regionalismo en los periodos kirchneristas ha sido contrarrestar o defenderse de Washington y crear espacios de márgenes de maniobra, reclinándose



sobre coaliciones con países de la región. En cambio, el mandato de Macri priorizó la inserción en la globalización y las cadenas productivas internacionales a través del regionalismo de aquiescencia.

Durante el mandato de Alberto Fernández, la delicada situación económica interna y un escenario internacional complejo, agravado por la pandemia, crearon un contexto de acción difícil. A ello se sumaron las ambigüedades y las fluctuaciones de un gobierno debilitado por divisiones internas, evidentes en numerosos episodios donde las posiciones del presidente entraban en conflicto con las de la vicepresidenta. Estas tensiones limitaron significativamente la capacidad del gobierno para actuar de manera decidida en el ámbito regional, ámbito donde primó la inercia.

Finalmente, el gobierno de Milei se ha caracterizado, durante los primeros meses, por un enfoque crítico hacia los gobiernos de izquierda de la región y del mundo, una adscripción al proyecto político y social de Occidente y a la noción ochentista del “mundo libre” que representan Estados Unidos e Israel. Ha mostrado escepticismo hacia los organismos regionales, reiterando el pedido de flexibilización de MERCOSUR y priorizando acuerdos de libre comercio con el Norte.

Los volátiles contornos del orden internacional de los últimos veinte años, incluyendo crisis financieras, fuertes rivalidades geopolíticas, tendencias iliberales del orden internacional, una pandemia de efectos catastróficos y, más recientemente, una guerra en los confines de Europa del Este, constituyeron el marco en el cual Argentina ensayó diferentes estrategias de política exterior hacia la región con disímiles agendas y prioridades geopolíticas.

Este trabajo nos permitió no solo identificar las diferencias entre gobiernos con orientaciones opuestas, sino también explorar los matices en las concepciones sobre la región dentro de la política exterior argentina. No siempre es necesario vincular el posicionamiento político de la izquierda con el apoyo a la integración regional (o a ciertos tipos de integración), ni asumir lo contrario en el caso de la derecha. Por ejemplo, Néstor Kirchner manifestó serias dudas respecto a UNASUR en sus inicios, mientras que Mauricio Macri priorizó la convergencia entre el MERCOSUR y la AP, y si bien fue partícipe del vaciamiento de UNASUR, contribuyó a la creación de PROSUR. Asimismo, los gobiernos del matrimonio Kirchner proponían una ampliación de la agenda regional,



trascendiendo lo comercial, pero nunca dejaron de lado los objetivos de inserción internacional y de aplicación de mecanismos de mercado.

Se puede decir que Kirchner finalmente abrazó con ímpetu a UNASUR y de hecho fue su Secretario General, o que Macri pensaba en un MERCOSUR más eficiente, es decir, más débil institucionalmente o diluido en una convergencia con la AP. En definitiva, la dicotomía simplista izquierda-derecha no es un factor determinante para prever si un gobierno respaldará la integración regional o qué tipo de integración promoverá; en todo caso, proporciona solo indicios, pero no constituye una explicación concluyente.

Decíamos al inicio de este trabajo que la ideología de los líderes afecta a la política exterior: como hojas de ruta para interpretar la realidad y seleccionar objetivos; como orientadoras de decisiones en ausencia de un curso de acción claramente definido; y como normas institucionalizadas que guían la política en ausencia de elementos innovadores (Goldstein y Keohane, 1993). En el caso de Argentina, la ideología ha jugado diferentes roles bajo distintos líderes.

Para Néstor y Cristina Kirchner y desde un ángulo ideológico opuesto también para Macri, la ideología sirvió como una hoja de ruta clara que guiaba sus decisiones en política exterior, ayudándoles a seleccionar y perseguir objetivos específicos en la región. En contraste, durante el mandato de Alberto Fernández, la ideología no logró cumplir ese rol, dejando al gobierno sin un marco claro en momentos críticos, lo que resultó en una política exterior ambigua y fluctuante. Por su parte, para Javier Milei, la ideología es la única variable para tener en cuenta en política exterior y en su enfoque hacia la región, siendo su pensamiento radical el factor determinante en la definición de sus políticas.

Referencias bibliográficas

Álvarez, M. V. (2020). Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. *Cadernos de Campo*, (29), 43-69. <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.4369>

Álvarez, M. V. (2021). El proceso de ratificación del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y el mito de Sísifo. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(2), 46-52. <https://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-21-2/>



Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Revista Relaciones Internacionales*, 25(50), 143-170. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>

Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario 2017 en Relaciones Internacionales*, 1-15. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2017/09/25/anuario-2017-en-relaciones-internacionales/>

Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Eds.), *La Argentina de Cambiamos* (pp. 331-350). Universidad Nacional de Rosario Editora. <https://rephip.unr.edu.ar/items/2bf39166-fe5d-4150-8050-9dcb15b7ad52>

Burton, V. M. (2013). *Las ideas latinoamericanistas en el discurso de Néstor Kirchner: Recuperación del proyecto político integracionista y construcción de una nueva hegemonía discursiva* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/240>

Carmody, P. (2016). Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015- diciembre 2016). *Pensamiento Propio*, (44), 351-390. <http://www.cries.org/?p=3749>

Macri: “Queremos volver a ser parte del mundo.” (19 de septiembre 2016). Casa Rosada. <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/37334-mauriciomacri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo>

Comini, N. (2016). *Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Ediciones Universidad del Salvador.

Dinatale, M. (6 de junio de 2022). Diplomacia elástica: las últimas jugadas ambivalentes de Alberto Fernández en política exterior. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/diplomacia-elastica-las-ultimas-jugadas-ambivalentes-de-alberto-fernandez-en-politica-exterior/>

En la Cumbre de Mercosur, la Presidenta abogó por profundizar la integración regional “en términos reales”. (17 de julio de 2015). Casa Rosada <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28894-se-lleva-a-cabo-la-reunion-plenaria-de-la-cumbre-del-mercosur-en-brasilia>



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*, (2), 16-29. <http://hdl.handle.net/11336/28986>

Gardini, G. L. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En G. L. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies* (pp. 13-33). Palgrave Macmillan.

Gardini, G. L. y Lambert, P. (2011). Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. En G. L. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies* (pp. 1-11). Palgrave Macmillan.

Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy*. Cornell University Press.

Gomes Saraiva, M. y Granja Hernández, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 157-182. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/430>

González Bergez, T. (2019). La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente? *Pensamiento Propio* (49-50), 303-350. <http://www.cries.org/?p=5149>

Kan, J. y Barrenengoa, A. (12 de septiembre de 2020). La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri. *El País Digital*. <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/la-region-en-la-politica-exterior-de-fernandez-y-los-contrastes-con-macri/28272>

La ardua integración latinoamericana en la 'era Milei'. (29 de febrero de 2024). *Infobae* <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/02/29/la-ardua-integracion-latinoamericana-en-la-era-milei/>

Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(6), 167-188. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i6.39>

Lorenzini, M. E. y Pereyra Doval, G. (2019). Posneoliberalismo y después: el centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 435-457. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300435>



Lorenzini, M. E., Ceppi, N. y Pereyra Doval, G. (2023). La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas. En M. Colacrai y G. Lechini (Comps.), *Política Exterior Argentina 2014-2022: ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* (pp. 11-24). UNR Editora. <https://rephip.unr.edu.ar/items/d145f4f0-f01f-4ede-b83e-f5cbd0016a95>

Malamud, A. (2015). Presidentialist decision making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes. En J. I. Dominguez, y A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 112-123). Routledge.

MERCOSUR: El Grupo Mercado Común se reunió en Asunción y la Argentina presentó iniciativas para un mejor funcionamiento del bloque regional. (11 de abril de 2024). *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-el-grupo-mercado-comun-se-reunio-en-asuncion-y-la-argentina-presento>

Merke, F. y Reynoso, D. (2016). Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. *Estudios Internacionales*, 48(185), 107-131. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44555>

Milei quiere eliminar el Mercosur: cómo es su plan para recuperar la soberanía. (2021, 2 de diciembre). *El Cronista*. www.cronista.com/economia-politica/milei-quiere-eliminar-el-mercosur-como-es-su-plan-para-recuperar-la-soberania/

Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales*, 89(2), 125-142. <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5>

Míguez, M. C. (2020). De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. *Sudamérica*, (13), 80-110. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4659>

Nolte, D. (2021). From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism. *Latin American Policy*, 12(1), 181-192. <https://doi.org/10.1111/lamp.12215>

Onuki, J. y de Oliveira, A. J. (2006) Eleições, política externa e integração regional, *Revista de Sociologia e Política*, (27). <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200010>



Palabras del Presidente Mauricio Macri en la Cumbre del Mercosur en Asunción, República del Paraguay. (21 de diciembre de 2015). *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>

Partido Libertario CABA [@LibertarioCABA]. (26 de marzo de 2021). *El fracaso del Mercosur muestra que la integración regional forzada impide y desestimula el libre comercio, lo que estanca las economías de los países miembro. Uruguay y Brasil ya se dieron cuenta que Argentina, como siempre, prefiere el corporativismo regionalista*. Twitter. <https://mobile.twitter.com/libertariocaba/status/1375530782568120323>

Pereyra Doval, G. y Alvarez, M. V. (2024) El mundo según Milei: dogmatismo y sobre-ideologización en la Rosada. En: E. Iglesias, G. Souroujon, G. Pereyra Doval, J. B. Lucca, y S. Castro Rojas (Eds.), *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina* (pp.135-157), Prometeo Editorial.

Plataforma Electoral. (2015). Cambiamos. <https://www.argentinaelections.com/wp-content/uploads/2015/10/1916-1-Anexo-I-Plataforma-cambiamos-on.pdf>

Quiliconi, C. y Rivera, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en UNASUR. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 219-248. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/432>

Ricobom, G., y Friggeri, F. (2020). CELAC y el Grupo de Puebla: ¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña? *Sul Global*, 1(2), 153-171. <https://revistas.ufrj.br/index.php/sq/article/view/36383>

Riggirozzi, P., y Tussie, D. (eds.). (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. Springer.

Russell, R., y Tokatlian, J.G. (2013) América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.

Sanahuja, J. A. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*, (39), 75-108. <http://www.cries.org/?p=2028>



Sanahuja, J. A. (2019a). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>

Sanahuja, J. A. (2019b). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019* (pp. 107-126). <https://ceipaz.org/anuario/ascenso-del-nacionalismo-y-el-autoritarismo-en-el-sistema-internacional/>

Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. En CIDOB (Coord.), *Anuario CIDOB 2016-2017* (pp. 216-222). CIDOB.

Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), 169-216. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1992.15463>

Veiras, N. (3 de diciembre de 2011) Una oportunidad para ser protagonistas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182609-2011-12-03.html>

MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ: Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario - UNR (Argentina), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Universidad Católica de Lovaina), y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Universidad de París I – Panteón Sorbona). Profesora de grado y posgrado en Relaciones Internacionales y Cátedra Jean Monnet en la UNR. maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

Fecha de recepción: 04/09/2024

Fecha de aceptación: 15/11/2024