



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Maestría en Estudios Internacionales

**Argentina y Rusia en búsqueda de autonomía y reparación:
soft balancing en las instituciones de gobernanza global
(2005-2015)**

Maestrando: Guillermo I. Artiles

Tutor: Khatchik Der Ghougassian

15 de mayo de 2020

AGRADECIMIENTOS

A mis papás Marcela y Alonso,
por enseñarme con su ejemplo el valor del esfuerzo y la constancia.

A mi familia y amigos,
por creer en mí, apoyarme e incentivar me a alcanzar siempre mis metas.

*Для России за то,
что приняли меня, когда я заблудился*

Y a mí mismo,
por confiar en mi intuición en momentos de confusión.

RESUMEN

Este trabajo se propone investigar el comportamiento de Rusia y Argentina en los organismos internacionales en el período 2005-2015. A raíz del acercamiento político de Argentina a Rusia durante los gobiernos del Frente para la Victoria, y en el contexto de crecientes desacuerdos con EE.UU. en diversos aspectos, geopolíticos con Rusia, económicos con Argentina, surge el interés de evaluar los alcances del multilateralismo fomentado por ambos países en el contexto de 'unipolaridad'. En esta línea se indagará en qué medida la convergencia ruso-argentina en diversas áreas temáticas impactó en sus desempeños en los organismos multilaterales de gobernanza global en donde los intereses vitales de ambos se vieron involucrados, cuál ha sido el perfil de votaciones donde las posturas de Rusia y EE.UU. fueron contrarias y cuáles son los motivos que explican los patrones de comportamiento observados.

A la luz del concepto de '*soft balancing*', se intentará dar cuenta de los factores por los que ambos optaron por oponerse institucionalmente a la proyección de poder de EE.UU. en el período abarcado, la correspondencia entre las declaraciones de alto perfil de los mandatarios y las prácticas de oposición efectivas en los ámbitos de la institucionalidad internacional, y verificar hasta qué punto es posible afirmar que en un contexto de unipolaridad, en el marco de creciente enfrentamiento de Rusia con Occidente, el fomento del multilateralismo y el intento de conformar coaliciones internacionales, el comportamiento que se observa de Argentina en tales organismos es congruente con los objetivos de una política exterior definida como autonomista.

ÍNDICE

Resumen	p. 2
Índice	p. 3
Introducción	
a. Objetivos de investigación.....	p. 5
b. Hipótesis generales	p. 6
c. Hipótesis específica.....	p. 8
d. Enfoque teórico-metodológico	p. 9
CAPITULO I - Antecedentes específicos	
a. La cuestión del Orden Internacional y las dinámicas unipolares y multipolares	p. 12
b. El <i>soft balancing</i> como opción estratégica	p. 17
c. Estrategias de <i>soft balancing</i> no institucionales	p. 21
d. Antecedentes de <i>soft balancing</i> en el sistema interamericano.....	p. 24
i. Los alcances de la diplomacia Argentina a principios de siglo XX	p. 24
ii. <i>Soft balancing</i> en el segundo ciclo de globalización (1890-1914)	p. 28
iii. <i>Soft balancing</i> en el tercer ciclo de globalización (1914-1947)	p. 34
CAPITULO II - <i>Soft balancing</i> en el S. XXI: Políticas exteriores frente al auge y declive de la primacía estadounidense	
a. La política exterior de Rusia frente a la preeminencia norteamericana:	
Del alineamiento post-soviético al revisionismo en la Era Putin	p. 43
i. El acoplamiento en la unipolaridad.....	p. 43
ii. De la autonomía económica a la revisión de la gobernanza global.....	p. 52
iii. La reparación estratégica en el ‘espacio de interés inmediato’	p. 66
iv. La reparación estratégica en ‘espacios no-adyacentes’.....	p. 77
v. La proyección de poder en la zona de interés vital del hegemón: momentos, objetivos y estrategias de la política exterior hacia Latinoamérica.....	p. 83
b. La política exterior Argentina	p. 88
i. La perpetua búsqueda de autonomía.....	p. 88
ii. Los vaivenes de la autonomía ‘por oposición limitada’ en la Argentina Kirchnerista	p. 94
c. Argentina y Rusia en los albores del siglo XXI	p. 118
CAPITULO III - El perfil de voto y posturas de Rusia y Argentina en los organismos de gobernanza global	
a. Fundamentación de la estrategia	p. 130
i. La Asamblea General	p. 134
ii. El Consejo de Seguridad	p. 143
CAPITULO IV - Resultados y discusión	
CONCLUSIÓN	
Anexo: Cuadros y Gráficos	
Bibliografía general	
Artículos de Prensa	

INTRODUCCIÓN

a. Objetivos de la investigación

1. Hacer un aporte con base empírica a la discusión teórica sobre los alcances e implicancias del concepto *soft balancing* en el contexto de unipolaridad.
2. Indagar sobre la aplicabilidad del concepto *soft balancing* en la política exterior argentina en la región y en los foros de alcance global como política exterior *autónoma* contemplando los gobiernos del Frente para la Victoria.
3. Analizar las posturas tomadas por Argentina a lo largo de los tres gobiernos y dilucidar similitudes y diferencias que permitan sostener si efectivamente se trata de una política de *soft balancing* o de casos aislados relativos a temas y disputas coyunturales.
4. Identificar similitudes de la política de *soft balancing* desplegadas por Argentina a principios de siglo XX en contra del proyecto Panamericano impulsado por Estados Unidos con las estrategias diplomáticas desplegadas en los foros internacionales a lo largo de la última década en sintonía con la búsqueda de mayor *autonomía*.
5. Indagar si el avance de las negociaciones estratégicas entre Argentina y Rusia redundó efectivamente en mayor *autonomía*; y en qué medida las relaciones triangulares con los Estados Unidos en este contexto de acercamiento se asemeja en sus objetivos y limitaciones al escenario político-estratégico y económico a las opciones de política exterior de los años '80.
6. Investigar en qué medida el acercamiento estratégico de Argentina con Rusia en el período abarcado implicó efectivamente coordinar posturas o conformar coaliciones en los foros internacionales de gobernanza como parte de una estrategia más amplia de *soft balancing* frente a la hegemonía norteamericana.

b. Hipótesis generales

1. Desde los albores del pensamiento político argentino a fines de siglo XIX fue necesario distinguir los intereses económicos de los compromisos políticos asumidos con otros estados. La complementariedad económica con otras potencias desde esa perspectiva debe ser la base de las relaciones internacionales y la manera más conveniente de integrarse al mundo. Argentina y Rusia en el escenario estudiado presentaron importantes oportunidades de complementariedad económica y a partir de la cual desarrollar una relación simétrica de mutua conveniencia y reciprocidad.
2. Desde la perspectiva del pensamiento político albedriado se delineaba a su vez la relevancia de mantener vínculos privilegiados con actores políticos extra continentales para contener los intereses expansionistas de la/s potencias hemisféricas que socavarán los márgenes de autonomía de la política exterior Argentina. En este sentido los vínculos con Gran Bretaña contuvieron significativamente el plegamiento de Argentina a un proyecto panamericano que contrariaba los intereses económicos de las élites argentinas de principio de siglo XX. De modo análogo en el contexto analizado, el incremento de los vínculos con Rusia en áreas estratégicas específicas permitirían aumentar los márgenes de autonomía en esas áreas de la política exterior argentina respecto de los intereses de Estados Unidos. Si bien se han firmado importantes acuerdos político-estratégicos a lo largo la última década, los avances en materia de complementariedad económica no han alcanzado un nivel significativo. Rusia y Argentina presentan, sin embargo, áreas estratégicas (como la aeroespacial) con capacidad de cooperación.

3. Desde el 2005 tanto Argentina como Rusia han llevado adelante una política de *soft balancing* en diferentes foros tanto de gobernanza global como regionales para contener el unilateralismo de Estados Unidos. Argentina y Rusia han manifestado una visión común en torno a un orden mundial multipolar compartida por el conjunto de economías emergentes. Han coincidido en sus posturas en momentos críticos pero no han constituido una coalición rígida ni avanzado en la institucionalización de foros contra-hegemónicos.
4. En el caso particular de Argentina, tales estrategias de *soft balancing* se asimilan a los esfuerzos de la diplomacia argentina de principios de siglo XX por contener los intereses hegemónicos de Estados Unidos en la región. A pesar de que los grados de dependencia económica de Argentina respecto de Estados Unidos se fueron incrementando en el período de entreguerras, Argentina desarrolló una relación triangular con Estados Unidos y Gran Bretaña que le permitió mantener márgenes de autonomía para mantener su oposición al proyecto panamericano de integración.
5. En un contexto de redistribución de los atributos de poder internacionales, lo más conveniente para Argentina resultó mantener una política exterior que la literatura ha denominado 'autonomía por oposición limitada', y a la vez desplegar una relación triangular con Estados Unidos y Rusia definida como 'relación romántica' donde su política puede converger con ambos según áreas temáticas. La 'autonomía por diversificación' fue parte de una política exterior improvisada, que respondió a una coyuntura específica, como resultado de una diplomacia presidencial, cortoplacista y sujeta a las prioridades políticas y a las dificultades económico-fiscales internas que mostró sus limitaciones para

consolidarse como una relación triangular estable y que asegure grados de autonomía significativos.

6. El incremento de las intervenciones rusas en el continente no responden a la lógica de una nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y Rusia. Las pretensiones de Rusia en el escenario global no buscan crear un orden internacional alternativo, sino mantener el abordaje multilateral de los asuntos globales en donde Rusia no busca la primacía, sino ser debidamente considerada como uno de los actores relevantes para afrontar las problemáticas que hacen a la gobernanza global. Como parte de una concepción propia de *soft power*, la política exterior de Rusia ha desplegado una diplomacia tendiente a mostrarse como una potencia garante del derecho internacional, de la soberanía de los Estados-nación y como un actor fundamental para reformar el orden internacional en base al multipolarismo.

c. Hipótesis específica

Argentina desarrolló una relación triangular con Estados Unidos y Rusia en el marco de la institucionalidad internacional (*'soft triangle'*). El tipo de triángulo observado en las convergencias de votos es una variable dependiente del voto 'político estratégico'. Con este voto, Argentina ejerció una 'oposición limitada' a Estados Unidos y a la vez una 'convergencia relativa' con Rusia. Este voto varió en el transcurso de ambos mandatos de Cristina Fernández de maneras ambiguas, fue incongruente con las declaraciones presidenciales y respondió a lineamientos coyunturales que permitieran ganar márgenes de *autonomía* en cuestiones de vital interés para la política interna.

d. Enfoque teórico-metodológico

El enfoque teórico que se plantea en este trabajo es esencialmente el del realismo neo-clásico¹. Se hará un análisis multinivel partiendo del supuesto de que la política exterior de los estados en términos de *soft balancing* es una variable dependiente que se da en un contexto de cambios en la distribución de los atributos de poder estructurales² (demográficas, económicas y militares), que se encuentra condicionado de acuerdo al lugar relacional que los estados ocupan en ese contexto y que a la vez sus intereses y objetivos estratégicos son el resultado de factores domésticos donde la percepción y la capacidad de las élites locales de definirla en el proceso de toma de decisión y ejecutarla conforman una variable interviniente³. En este sentido se procurará incluir los aportes del constructivismo, por un lado, al indagar sobre la importancia de la percepción de las intenciones de otros Estados a la hora de definir las ‘identidades’⁴ e intereses; y por otro, respecto de cómo en un contexto de unipolaridad, frente al intento del hegemón de legitimar sus acciones, con las estrategias de *soft balancing* las coaliciones institucionales buscan limitarlo con “trampas retóricas”⁵ y acrecentando los costos de tales acciones. Finalmente, no obstante el supuesto de que las instituciones internacionales son un epifenómeno de la distribución de *capabilities*, los aportes del liberalismo institucionalista⁶ permitirán comprender cómo en un

¹ MIJARES, V. M., ‘Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?, Revista de ciencia política, Volumen 35, N° 3, 2015, 581-603; LOBELL, S. E., RIPSAN, N. M., y TALIAFERRO, J. W. (eds.), ‘Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy’, *Cambridge University Press*, Cambridge, 2009.

² WALTZ, K., ‘*Theory of International Politics*’, McGraw-Hill, Nueva York, 1979; GILPIN, R., ‘*The Political Economy of International Relations*’, *Princeton University Press*, Princeton, 1987.

³ ROSE, G., ‘*Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*’, *World Politics*, 51 (1), 1998, p. 144-172; JERVIS, R., ‘*Perception and Misperception in International Politics*’, *Princeton University Press*, Princeton, 1976.

⁴ HOPF, T., ‘*The Promise of Constructivism in International Relations Theory*’, *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998.

⁵ SCHIMMELFENNIG, F., ‘The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union’, *International Organization*, Vol. 55, No. 1, Diciembre 2001.

⁶ AXELROD, R. Y KEOHANE, R. O., ‘*Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*’, en *World*

escenario de unipolaridad las instituciones facilitan la coordinación entre las potencias medianas o estados de segundo orden para deslegitimar las acciones del hegemon. A diferencia de la variante ofensiva del neo-realismo⁷, el enfoque realista neo-clásico aquí priorizado no niega el valor significativo que portan de las instituciones multilaterales, pero sí reconoce el valor central que tiene el Estado Nacional en la política internacional.

El análisis teórico aplicado en esta investigación de desarrollará en línea con el esquema de análisis propuesto por Amorim Neto y Malamud⁸, donde las variables independientes sistémicas se componen por la distribución de atributos de poder y el grado de interdependencia de los estados involucrados; las variables independientes domésticas por la orientación gubernamental, la característica del sistema político, la fortaleza/debilidad del gabinete, y la magnitud del apoyo político. En segundo lugar, se considerarán como variables intervinientes a las percepciones domésticas del sistema y sus incentivos. Y por último, la política exterior en términos de votaciones convergentes con la postura de Rusia en los organismos internacionales como la variable dependiente.

El primer factor sistémico sugiere que la convergencia con Estados Unidos decrece conforme se produce el ascenso de nuevos centros de poder e influencia global a la vez que el poder de Estados Unidos tiene un declive relativo; mientras que el segundo sugiere que a menor interdependencia simétrica con el hegemon y mayor diversificación comercial y financiera la convergencia de votos también decae. En lo que hace a las variables independientes domésticas, dado el sistema

Politics, Vol. 38, No. 1, 1985.

⁷ MEARSHEIMER, J. J., 'The False Promise of International Institutions', *International Security*, Vol. 19, N° 3, Winter 1994/95, p. 5-49.

⁸ AMORIM NETO, O. y MALAMUD, A., 'What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008', pg. 57.

presidencialista, de partido mayoritario y gabinete monocolor, se sugiere que una mayor orientación izquierdista del Ejecutivo implica que la divergencia de votos con Estados Unidos es mayor. Y finalmente, los indicadores tomados como variables intervinientes en esta investigación sugieren que por un lado, los incidentes diplomáticos con las administraciones Bush y Obama, y por otro la diplomacia de alto perfil con la administración Putin que involucró tanto incentivos económicos como un enfoque del orden mundial compartido, aumentan la convergencia del voto con Rusia en los órganos de gobernanza global de la ONU en detrimento de la convergencia con Estados Unidos.

Sin embargo, la investigación mostrará que el comportamiento observado del voto de Argentina en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad en el segundo mandato de Cristina Fernández presenta tendencias disímiles. A los efectos de explicar este cambio de conducta se presenta como variable doméstica interviniente el deterioro del modelo neo-desarrollista y la necesidad de acceso al financiamiento externo del gobierno. Se precisará entonces, como variable dependiente, al voto 'estratégico' a aquellas votaciones que dan cuenta de la variación en las convergencias con Estados Unidos y con Rusia de manera diferencial según el órgano de Naciones Unidas en el mismo período abarcado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES ESPECÍFICOS

a. La cuestión del Orden Internacional: las dinámicas unipolares y multipolares

Desde la Paz de Westfalia en 1648 hasta la caída del Muro de Berlín y la afirmación de lo que parecía el “nuevo orden mundial” en 1991, el sistema de las relaciones internacionales atravesó diferentes formas y dinámicas, donde la distribución de atributos de poder en un sistema esencialmente anárquico permitía a la literatura realista tradicional⁹ explicar el comportamiento de los Estados, en términos de auto-ayuda en la búsqueda de garantizar su propia seguridad. En todo este extenso período habría habido una serie de elementos presentes en la interacción de los actores del sistema que permitían afirmar la existencia de un orden. Un orden que en los primeros años de la pos-guerra fría parecía ser reemplazado por otro orden, de otro tipo, con otras características y tendencias, en términos de actores que excedían al Estado nación, de centros de atracción, de objetivos, de alcance, de implicancias, etc.

Ahora bien, tres décadas han pasado y la cuestión del “orden mundial” sigue siendo problemático, tanto desde lo político como desde lo académico. Dos enfoques teóricos nos permitirán en estas líneas acercarnos a la cuestión conceptual del orden, de la polaridad, de la estabilidad; y su relación con su opuesto, esto es, el “des-orden”, ‘apolaridad’, inestabilidad.

Por un lado se buscará retomar el concepto de orden de la forma en que la desarrolla Hynes como eje para articular las experiencias recientes del orden como la “multipolaridad” que parecía emerger de la crisis económica del 2008. Y por otro lado, el valor que adquiere el concepto de orden en la reflexión de

⁹ TRACHTENBERG, M., ‘*The Problem of International Order and How to Think about It*’, en *The Monist*, Vol. 89, No. 2, 2006.

Trachtenberg para intentar comprender que incluso detrás de lo que parecería una oposición al “nuevo orden” pos-guerra fría, una situación de anarquía, incluso a una transición hacia otro orden, es posible comprenderla como un orden en sí mismo, que puede mostrar ciertas tendencias que no son en modo alguno caóticas, ni en sus objetivos ni en sus implicancias.

De modo que en un primer acercamiento al concepto, el orden internacional es un régimen¹⁰ caracterizado por un consenso voluntario o involuntario de ciertos valores y normas de conducta, involucrando diversas gamas de actores, reglas, mecanismos y entendimientos. Desde esta perspectiva el objetivo general es tratar de manejar de la manera más consensuada la coexistencia y la interdependencia compleja de estados y actores no estatales.

Como sostiene Ian Bremmer¹¹, luego de la crisis económica del 2008 quedó claro que los EEUU carece de los recursos para continuar siendo el proveedor de bienes públicos globales. Europa, por su lado, ya no solo enfrenta problemas internos relacionados a la dinámica, velocidad y ritmos de integración económica, sino el incremento de las tendencias euroescépticas ha minado las posibilidades de situarse como un actor no solo homogéneo, con dirección y liderazgo certero, sino también la fortaleza política para poder llevarlo adelante. A su turno, Japón y China, potencias regionales de alcance global, se encuentran replegadas también sobre sí mismas y los conflictos propios de sus economías. Japón todavía centrada en las reformas *abenomics* y China enfrentada a una desaceleración de su economía, cuyo cambio de modelo de productivo “hacia fuera” por otro que priorice el propio mercado interno puede que lleve un buen período de tiempo en

¹⁰ HAYNES, J., ‘*Transnational Religious Actors and International Order*’, en *Perspectives*, Vol. 17, No. 2, 2009, p. 44.

¹¹ BREMMER, I., y ROUBINI, N., ‘*A G-Zero World*’, en *Foreign Affairs*, Marzo 2011.

consolidarse. En sintonía con el resto de las economías emergentes, articulados en torno al BRICS, las prioridades de su agenda internacional parecería estar mucho más vinculada con los desafíos a su propio desarrollo que a comprometerse decididamente, en soledad o en bloque, a enfrentar los desafíos transnacionales actuales y a establecer, re-articular, dar impulso a un nuevo orden internacional.

Es a partir de estos indicios que Ian Bremmer sostuvo que vivimos en un mundo “G-Zero”, uno en el cual ningún Estado en solitario, ni coalición de Estados, tiene la capacidad, o voluntad política y fortaleza económica de establecer una agenda internacional común.

Este mundo difiere ciertamente del mundo del G-7 de fines de los '90, donde había una primacía indiscutible de EEUU, pero también del mundo G-20 que parecía emerger de la vertiginosa crisis de septiembre del 2008, donde las principales economías mundiales cooperaron y acordaron una serie de medidas vinculadas con la expansión monetaria y fiscal para hacer frente a los desafíos de una economía globalizada, interdependiente, profundamente porosa y transnacionalizada. Sin embargo, una vez superada la crisis, los países emergentes lograron recuperar el crecimiento y la inversión mucho más rápido que las economías más desarrolladas y ricas. El G-20 y otros organismos de cooperación, como el FMI y el BM, perdieron, según Bremmer, el sentido de urgencia compartida necesaria para dar respuestas coordinadas y multilaterales ampliamente aceptadas. El G-20 ha transitado desde un espacio institucional modestamente efectivo, a ser una activa arena de conflicto en los últimos años¹². Ya no hay Consenso de Washington pero, desde esta perspectiva, tampoco es posible que haya en los próximos años un Consenso de Beijing, ni de ningún otro,

¹² 'Para qué sirve el G-20? Tras nueve cumbres celebradas, el balance no deja de ser mediocre', El País, Madrid, 16/11/14.

en la medida en que cada Estado siga replegado sobre sus prioridades, seguridad y prosperidad internas.

De modo análogo, también es posible afirmar que esta ausencia de un claro “orden”, o de un claro “ordenador” internacional, se ha evidenciado en materia de paz y seguridad internacionales. Si bien es cierto que en el plano comercial desde el fin de la Guerra Fría los intereses de las economías más desarrolladas y las emergentes han tendido a converger hasta las postrimerías de la crisis de 2008, en un juego de suma positiva, la política de seguridad de los Estados, no obstante, ha sido tradicionalmente un juego de suma cero, y en la medida en que un Estado o bloque de Estados procuran maximizar sus capacidades defensivas, indirecta o deliberadamente, desafían la preeminencia o la seguridad de otros Estados¹³.

Desde este ángulo es posible evaluar, a su vez, el relativo “des-orden” que ha seguido al “momento unipolar” y comprenderlo como una “ilusión unipolar”¹⁴. Un principio de orden en torno a la hegemonía de EEUU pareció evidenciarse a lo largo de la década del '90 por dos factores sistémicos clave. Por un lado la caída de la URSS que dejó a una sola potencia en el sistema, pero por otro, esa potencia gozó de una supremacía económica y militar tan abrumadora, tan distanciada del resto de los Estados, que efectivamente éstos no buscaron equilibrarse contra los Estados Unidos, formar coaliciones de contrapeso, ya sea porque rivalizar a esta distancia hubiera implicado un peligro a la propia seguridad, ya sea porque se percibió que el ejercicio de esa hegemonía era en gran medida benévola, promotora de la paz democrática, defensora de los derechos humanos y del derecho internacional, etc.

¹³ HERZ, J. H., *'Idealist Internationalism and the Security Dilemma'*, *World Politics*, Vol. 2, No. 2, publicado por Cambridge University Press, enero Jan 1950, p. 157-180.

¹⁴ LAYNE, C., *'The Unipolar Illusion Revised'*, en *International Security*, Vol. 31, No. 2, Otoño 2006, p. 7-41.

Pero tal como sostuvo en su momento Layne, que no haya habido equilibrio no significa que no se produjeran esfuerzos para buscar equilibrar a EE.UU. De hecho, en su visión, la unipolaridad no ha alterado la dinámica fundamental de la política internacional en situación de anarquía, donde los otros estados siempre tienen importantes incentivos para compensar las preponderantes capacidades del hegemon¹⁵.

Es en este punto que resulta adecuado replantear el sentido del orden a la luz del concepto esbozado por Trachtenberg y de lo problemático que resulta conceptualizarlo en términos de valores, normas o régimen, ya sea impuesto o sostenido por un hegemon¹⁶. No es necesario, según el autor, la presencia de una autoridad para construir orden, sino que es preciso comprender el orden también como resultado de la dinámica política que surge en base a los cálculos políticos de los Estados que se sienten amenazados por un tercero poderoso y cuyo perestro resulta alarmante. Aquí orden no es lo opuesto a anarquía. Ni toda anarquía es en esencia inestable. La estructura del sistema no conlleva necesariamente al conflicto, sino que en el marco de la anarquía pueden emerger márgenes para la el entendimiento y la coordinación.

¹⁵ Ídem, p. 39.

¹⁶ KRASNER, S. D., 'Soberanía, hipocresía organizada', Paidós, Buenos Aires, 2001.

b. *Soft balancing como opción estratégica*

A partir de la intervención unilateral de EE.UU. en Irak en el 2003 ha desarrollado una literatura tendiente a dar cuenta de las posturas de Alemania, Francia y Rusia en términos de la formación de coaliciones institucionales para restringir los márgenes de acción unilateral. Lo que se sostiene es que a diferencia de la postura del realismo tradicional donde las estrategias de contrapeso que se desarrollan en un sistema multipolar frente a la expansión de uno de los actores preponderantes, automáticamente se generan coaliciones que lo restrinjan en términos de distribución de áreas de influencia, en el mundo multipolar de la pos Guerra Fría se produce un fenómeno posible de conceptualizar como “*soft-balance*”¹⁷.

A diferencia de aquellas, las estrategias de *soft-balance* se desarrollan esencialmente en las instituciones internacionales, conforme al derecho internacional y fomentando el respecto de las normas que restrinjan jurídicamente al hegemon en cuestión. Asimismo, se destaca tales estrategias se despliegan frente a la existencia de una “amenaza”, no automáticamente a partir de la distribución objetiva de atributos de poder, y por la concurrencia de la percepción tanto del rol de un hegemon dentro de un sistema unipolar como de las “intenciones” de ejercer el unipolarismo.

En términos categóricos, se sostiene que el *soft balance* se produce, en primer lugar, exclusivamente en situaciones de unipolaridad. En contraste, en sistemas bipolares o multipolares los Estados pueden adoptar las estrategias tradicionales de formar coaliciones militares para contener a la potencia expansionista.

¹⁷ PAPE, R.A., ‘*Soft Balancing against the United States*’, *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 13.

En segundo lugar, se señala que el *soft balancing* no se produce como respuesta directa a la supremacía de poder del hegemon, sino por la percepción de su poder y el miedo a que sea usado de modo unilateral¹⁸. Esta diferencia permitiría explicar por qué no se produjo lo largo de la década del '90 cuando EE.UU. efectivamente devino en la potencia incuestionable del sistema.

De modo que lo que queda planteada es la diferencia entre, por un lado, contar con los atributos reales de poder en el sistema y, por otro, la “percepción” de las intenciones del hegemon por parte de las potencias menores y la medida en cual sea percibida como una amenaza. En tanto se perciba que el hegemon se auto-restringe, especialmente si provee beneficios en forma de bienes privados o públicos, se argumenta que los costos de hacer contrapeso estarán por debajo de los beneficios. Es punto en particular difiere de la incertidumbre inherente en las intenciones de los Estados sostenidas desde el realismo de Mearsheimer¹⁹. Consecuentemente, si en este contexto el hegemon es percibido crecientemente imperialista, la estrategia de *soft balance*, o incluso de *hard balance*, es más probable de ser desplegada.

Asimismo, Pape arguye que el *soft balance* puede ser desplegado en situaciones en que la amenaza no es directa, sino que las potencias intermedias (“*second ranked powers*”) pueden responder por amenazas indirectas, como lo fue el comportamiento de Europa frente a la Doctrina Bush respecto del derecho a la guerra preventiva, en la medida en que temían que resultados adversos generaran inseguridad regional y sienten un precedente de inestabilidad. De igual forma,

¹⁸ Lo que Walt denomina ‘*balance of threat*’, en WALT, S. M., ‘*The Origins of Alliances*’, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987, p. 104.

¹⁹ MEARSHEIMER, J. J., ‘*The Tragedy of Great Power Politics*’, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2001, p. 42–46.

pueden actuar en tanto teman que al consolidarse la hegemonía se pierdan márgenes de autonomía y bienestar.

Por último, Pape sostiene que el *soft-balance* es en esencia una estrategia no militar: “*Mechanisms of soft balancing include territorial denial, entangling diplomacy, economic strengthening, and signaling of resolve to participate in a balancing coalition*”²⁰. Incluso la provisión de ayuda a los rivales del hegemon, incluyendo a actores no estatales, o excluyendo al hegemon de organizaciones multilaterales han sido planteadas²¹. Por tales medios, entonces, es que los Estados procuran restringir la capacidad del hegemon de imponer sus preferencias, a través de acciones coordinadas, intentos de aumentar su ‘*soft power*’ relativo y formar coaliciones de contrapeso. En esta línea también Walt pone énfasis en la importancia de la cooperación en la estrategia de *soft balance*: ‘*In the current era of U.S. dominance, therefore, soft balancing is the conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U.S. preferences, outcomes that could not be gained if the balancers did not give each other some degree of mutual support.*’²² El *soft balance* se presenta como una estrategia menos costosa, donde las potencias secundarias corren menores riesgos de perseguir sus prioridades sin confrontar con el poder arrollador de la súper-potencia. Conformar una coalición institucional de contrapeso es una hazaña riesgosa, en la que los estados tienden a eludir las responsabilidades o ser ‘*free-riders*’.

De modo que la estrategia de *soft balance* es preciso analizarla en dos niveles fundamentales, a saber, en términos de el cambio de las percepciones de las

²⁰ PAPE, R.A., ‘*Soft Balancing against the United States*’, *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, pg. 13.

²¹ LIEBER, K. A. y ALEXANDER, G. ‘*Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back*’, en *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 126.

²² WALT, S. ‘*Alliances in a Unipolar World*’, en *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2008.

intenciones del hegemón, por un lado, y las estrategias institucionales y normativas desplegadas por los actores que se perciben amenazados.

Por su parte, Friedman y Long comparten que el *soft balancing* no es una estrategia automática frente a la supremacía de un estado en un sistema unipolar y el incremento de sus atributos de poder, e incluso lo distinguen²³ de la estrategia “*policy-bargaining*” donde el foco está puesto principalmente en un área determinada, dado que tiene un horizonte de tiempo más extenso y no busca limitar al hegemón en el uso particular de su poder sino su capacidad general de desplegar su poder en el futuro.

Pero los autores también demuestran que el *soft balance* en tanto estrategia no se observa solamente a nivel global sino también en instancias regionales. A principios del siglo XX los autores identifican el desarrollo efectivo de una estrategia desplegada por Argentina y México frente a las intervenciones militares de EE.UU. en Centroamérica y el Caribe. La asimetría de poder la potencia del norte y Latinoamérica era para entonces tan grande que el hemisferio occidental era de hecho un sistema unipolar. Lejos de plegarse a los intereses del hegemón regional, Latinoamérica desarrolló en las décadas previas a la Segunda Guerra una variedad de respuestas al avance de EEUU que tendieron a restringir el unipolarismo en los asuntos de seguridad regional.

²³ FRIEDMAN, M. P., and LONG, T., ‘*Soft Balancing in the Americas Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898–1936*’, en *International Security*, Vol. 40, No. 1, 2015, p. 128.

c. Estrategias de soft balancing no institucionales

Al calor de un cambio en las estrategias desplegadas por las potencias de segundo orden (*second ranked states*) Pape identifica²⁴ un cambio en la dinámica de las relaciones internacionales que resulta clave –a criterio de quien escribe– para comprender la problemática del orden pos-2003, y más decididamente pos-2013. A partir de una serie de decisiones unilaterales del hegemon se generó una reacción por parte del resto de las potencias medianas en lo que Pape denomina ‘*soft balancing*’.

La década de los '90 ciertamente se caracterizó por un auge de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU²⁵, del derecho internacional y una expansión del derecho humanitario. Asimismo, se produjo una expansión de facto del concepto de "amenazas a la paz y la seguridad" mencionado en el Cap. VII²⁶ de la Carta relativo a las facultades del Consejo, para incluir a las crisis humanitarias internacionales. Así, el Consejo de Seguridad utilizó su autoridad para crear refugios seguros para los civiles bosnios afectados por el conflicto de 1990 en Bosnia y Herzegovina. Otros ejemplos de los intrincados conflictos y las complejidades involucradas en la autorización del Consejo de Seguridad de la utilización de la fuerza son: la guerra de Corea , la primera Guerra del Golfo, Haití , Timor Oriental y Sudán. Si bien es cierto que en todos los casos EEUU tuvo un rol decisivo, no es menos cierto que hubo un acompañamiento de los ‘*second ranked states*’. Incluso hubo momentos, como después de la crisis en Kenia, durante la primer presidencia de Clinton, donde EEUU se replegó a sus asuntos internos y hubo un avance en términos de multilateralidad.

Sin embargo, con el advenimiento de la Era Bush, en enero de 2001 EEUU abandonó el Acuerdo de Kyoto (sobre el calentamiento global), rechazó participar en

²⁴ PAPE, R. A., ‘*Soft Balancing against the United States*’, *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005.

²⁵ BYERS, M., ‘*War Law*’, *Grove Press*, Nueva York, 2005.

²⁶ “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

Corte Criminal Internacional y se retiró de del tratado ABM (*Antiballistic Missile Treaty*). Y más decisivamente, tras el 09/11, EEUU condujo operaciones militares en Afganistán contra los talibanes y en el 2003 inició la guerra contra Iraq bajo el principio de la ‘guerra preventiva’, sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU y sobre la base de las resoluciones adoptadas una década antes en la Guerra del Golfo.

Como se mencionara más arriba, Pape arguye que la estrategia que optaron seguir el resto de las potencias de segundo orden en términos de *soft balance*—que en cuanto tal, es desplegada en situaciones en que la amenaza no es directa, sino que pueden ser respuestas a amenazas indirectas—, es que no pretende mermar la preponderancia sistémica del hegemón, si no más bien dilatar, complicar e incrementar los costos del uso de dicho poder; y otra característica que en este contexto resulta muy probable que ese ‘*soft balancing*’ derive en ‘*hard balancing*’ si los EEUU continúan en búsqueda de políticas de seguridad nacionales agresivas. Pero en esencia, el ‘contrapeso suave’ no implica una confrontación directa con el hegemón.

De suerte que con lo expuesto en estas líneas, retomando una concepción amplia de orden señalado, entendiendo que las ausencias de primacía en el sistema no implica necesariamente inestabilidad ni ausencia de cooperación, sino que sobre la base del cálculo político en situación estructural de anarquía los estados pueden converger en sus estrategias y generar un tipo de orden que Trachtenberg considera “espontáneo”, este trabajo sostiene que ciertas tendencias de orden, ciertos objetivos e implicancias son posibles de entrever en las estrategias específicas seguidas por los Estados, que según Pape²⁷ se llevan a cabo para hacer *soft balance*, y que quien escribe considera adecuada para comprender las estrategias frente a muchos focos de conflicto internacional que EEUU enfrenta actualmente.

²⁷ PAPE, R.A., “Soft Balancing against the United States”, p. 36.

Concretamente, la estrategia de negar el acceso al territorio nacional reduciendo las perspectivas de victoria e incrementando los problemas de logística; el recurso de la diplomacia “enredada” en tanto uso de instituciones y maniobras diplomáticas para demorar los planes de guerra y reducir el elemento sorpresa, dando al Estado débil tiempo para prepararse; el fortalecimiento económico a favor del Estado débil y la creación de bloques regionales que eventualmente impacten en el crecimiento económico del poderoso; y por último, señales de querer hacer contrapeso fomentando la cooperación entre múltiples actores en estas estrategias contra las ambiciones del poderoso y asumir el compromiso a resistir sus ambiciones presentes y futuras.

El cambio en la dinámica de las relaciones internacionales que implicó el *soft balancing* para Pape, resulta clave para comprender la problemática del orden pos-2003. Pero en este trabajo, no obstante, se argumenta que estas estrategias se tornaron aún más decisivas y cruciales en el escenario pos-2013. Esto es, en el contexto pos Primavera Árabe, pos-intervención humanitaria en Libia, en el marco de la continuidad de la guerra en Siria y, finalmente, la guerra de los independentistas pro-rusos en el este de Ucrania, actores internacionales como Rusia, que sin ser ciertamente un “polo” de atracción en los términos que implicaría un “orden multipolar” –tal vez sí sea posible categorizarlo como una suerte de “contra-polo”, que sin desplegar una confrontación directa–, ha llevado adelante una serie de estrategias de *soft balancing*, que han tornando sumamente costosas las intervenciones militares para resolver conflictos de dimensiones globales y regionales sin su cooperación²⁸, y que incluso permite preguntarse hasta qué punto no se han deslizado hasta rozar los límites^{29 30} con el *hard balancing* del realismo tradicional.

²⁸ “EEUU y Rusia anuncian un acuerdo para detener la guerra en Siria”, El País, Madrid, 9/09/16.

²⁹ “El derribo de un caza ruso por Turquía ahonda la crisis Siria”, El País, Madrid, 24/11/15.

³⁰ BREMMER, I., “¿Guerra fría o paz caliente?”, El País, Madrid, 12/03/16.

d. Antecedentes de *soft balancing* en el sistema interamericano

‘(...) para ello (evitar la guerra) es preciso que las Repúblicas (americanas) acuerden y tengan una política americana. Para acordar y tener una política, no es preciso que constituyan una sola Nación: ni necesitan formar una liga o una confederación americana. (...) Los peligros para las Repúblicas españolas no están Europa. Están en América: son el Brasil de un lado y los Estados Unidos de otro. Estos poderes son los que pueden atacar su independencia, no la Europa. La anexión, la absorción de vecindad, es la conquista sorda de que están amenazadas. En Europa, al contrario, están las garantías contra ese mal. Su influencia en América puede ser una palanca para evitarlo.’

ALBERTI, J. B., 1895.

i. *Los alcances de la diplomacia Argentina a principios de siglo XX*

De manera análoga a la dinámica que adquirió el orden unipolar a nivel global a fines del segundo milenio, Friedman y Long sugieren³¹ que el concepto de *soft balancing* acuñado por Pape ayuda a comprender la dinámica unipolar a nivel regional que se desarrolló entre Estados Unidos y Latinoamérica desde principios de siglo XX y durante varias décadas. La asimetría en los atributos de poder entre el hegemón y el resto de los estados había alcanzado tal dimensión que es posible comprender el hemisferio occidental como un sistema unipolar en sí mismo. Contradiendo a la literatura ligada a la teoría de la dependencia³² que ha hecho foco en las intervenciones hegemónicas y frente a las cuales el resto de los estados habrían tenido una política de *bandwagoning* (‘acoplamiento’), los autores sostienen que como respuesta al creciente militarismo norteamericano en el Caribe tendiente a asegurar una zona de influencia en todo el hemisferio occidental excluyendo al resto de las potencias europeas en la época del imperialismo,

³¹ FRIEDMAN, M. L., y LONG, P., ‘Soft Balancing in the Americas: Latinamerican Opposition to U.S. Intervention 1898-1936’, *International Security*, Vol. 40, No. 1 (Summer 2015), p. 123.

³² FRIEDMAN, M. P., “Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States–Latin American Relations,” *Diplomatic History*, Vol. 27, No. 5 (Noviembre 2003), p. 621–636; DARNTON, C., “After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations,” *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 3 (Fall 2013), p. 231-239; PASTOR, R. A., y LONG, T., “The Cold War and Its Aftermath in the Americas: The Search for a Synthetic Interpretation of U.S. Policy,” *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 3 (Diciembre 2010), p. 261–273.

Argentina y México desplegaron una serie de estrategias diplomáticas que lograron contener su ambición hegemónica.

En términos conceptuales, antes de realizar el análisis los autores señalan un aspecto que no es menor al distinguir entre las capacidades militares que tiene un hegemón en un sistema unipolar de la situación en la cual el resto de los estados percibe su posible empleo. En este sentido subrayan la importancia conceptual que tiene la *percepción* de las intenciones al momento de optar por una política exterior de *soft balancing* en cuanto no se trata de una medida automática a la unipolaridad, sino más bien se da cuando estados de poder intermedio consideran que el comportamiento del hegemón amenaza indirectamente su autonomía o bienestar. Asimismo, discuten el argumento de Brooks y Wohlforth³³ y Lieber y Alexander³⁴ quienes conciben el *soft balancing* no se diferencian de las estrategias convencionales y las típicas fricciones que conlleva las negociaciones internacionales (*normal diplomatic frictions*), que incluso se dan entre aliados, y no se corresponden con el tipo de estrategias de contrapeso de los sistemas multipolares o bipolares; que en todo caso estas acciones se explican no por el interés de contrarrestar la hegemonía, sino más bien por intereses económicos específicos o incentivos políticos domésticos. Brooks y Wohlforth presentan una definición general de *balancing* que resulta muy estrecha: “(...) whether hard or soft, is about protection from security threat emanating directly from a potential hegemon”³⁵. Frente a esta definición, Art³⁶ presenta una más refinada definición

³³ BROOKS, S. G., y WOHLFORTH, W. C., ‘Hard Times for Soft Balancing’, *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), p. 76.

³⁴ LIEBER, K. A., y ALEXANDER, G., “Waiting for Balancing”, *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), p. 131.

³⁵ BROOKS, S. G., y WOHLFORTH, W. C., ‘Hard Times for Soft Balancing’, p. 105.

³⁶ ART, R. J., “Striking the Balance,” *International Security*, Vol. 30, No. 3 (Winter 2000), p. 183–185.

que permite identificar una amplia gama de prácticas de *balancing* en la política internacional:

(...) 'policy bargaining' refers to behavior designed to obtain the best outcome for a state on a given issue or set of issues by deploying in the most effective manner the power assets that the state currently possesses. 'Balancing' refers to behavior designed to create a better range of outcomes for a state vis-a-vis another state or coalition of states by adding to the power assets at its disposal, in an attempt to offset or diminish the advantages enjoyed by that other state or coalition. These assets include military forces, economic power and leverage, formal alliances, informal alignments, and voting and veto power in international organizations. (...) Use of any of the first three is hard balancing; of the last two, soft balancing. (...) balancing behavior is the attempt to augment assets so as to produce better outcomes the next time.³⁷

El objetivo de una política exterior de contrapeso es reducir los grados de dependencia o influencia del hegemón, y aumentar los grados de autonomía y margen de maniobra, ya sean materiales (*hard*) o institucionales (*soft*). Friedman y Long retoman la perspectiva de Art (compartida también por Kupchan³⁸), y subrayan que lo específico del *soft balancing* consiste en una estrategia que no solo influye en el comportamiento del hegemón vía negociaciones diplomáticas temporales sobre un caso específico, sino que se orienta particularmente a afectar comportamientos futuros y por lo tanto incidir en las expectativas de comportamiento del resto de los actores del sistema.

De modo que de esta conceptualización es posible extraer dos aspectos esenciales relativos al despliegue de *soft balancing* como una estrategia de política exterior: por un lado la percepción de las intenciones del hegemón regional distinto a la mera posesión de atributos materiales para ejercer el poder y de una amenaza directa de hacer uso de la fuerza, y por otro, los recursos institucionales y diplomáticos empleados para deslegitimar su comportamiento en el largo plazo.

³⁷ Ídem, p. 184.

³⁸ KUPCHAN, Ch. A., "The False Promise of Unipolarity: Constraints on the Exercise of American Power", *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 24, Number 2, June 2011, p. 168-170.

Con respecto al primer punto de lo que se trata es de un efecto indirecto, de corte subjetivo, que genera el hegemon en el resto de las potencias intermedias del sistema en términos de inseguridad, y en torno a lo cual la literatura constructivista³⁹ ha indagado ampliamente en cómo la identidad de un estado (el este caso el de 'hegemon benigno') es el resultado de una construcción intersubjetiva y el rol que puede tener las 'trampas retóricas'⁴⁰ en deslegitimar sus acciones unilaterales. Mientras que con respecto al segundo punto, la literatura institucionalista ⁴¹ ha indagado ampliamente sobre el rol que tienen las instituciones internacionales en términos de coordinar la oposición a la hegemonía, monitorear el comportamiento de los estados, el intercambio de información y la influencia que tiene la publicidad de los actos de gobierno en la opinión pública internacional, en definitiva, los costos que implica incumplir con los compromisos asumidos.

En lo que sigue se hará analizará las políticas de *soft balancing* que Argentina llevó adelante exitosamente en los albores del siglo XX para contener el intervencionismo norteamericano en la región, para lo cual nos valdremos de la división periódica que Corigliano⁴² realiza sobre los paradigmas de política exterior argentina en relación con los 'ciclos de globalización' y el modelo de crecimiento económico doméstico. De suerte que al diferenciar dos etapas de inserción al mercado mundial se observa a su vez una correspondiente variación en el desempeño argentino en términos de política de *soft balancing*. Por un lado,

³⁹ HOPF, T., "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998), p. 174-178.

⁴⁰ SCHIMMELFENNIG, F., 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union', *International Organization*, Vol. 55, N°1, Diciembre 2001, p. 47-80.

⁴¹ AXELROD, R., y KEOHANE, R., O., "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1985), p. 226-254.

⁴² CORIGLIANO, F., 'Ciclos de Globalización, Modelos de Crecimiento Económico y Paradigmas de Política Exterior: El Caso Argentino (1862-2006)', *Temas y Debates* 13, Agosto 2007.

el 'segundo ciclo de globalización' cuyo inicio Corigliano lo conecta con la crisis de la Casa Baring y la consecuente crisis política argentina en 1890, coincide con el periodo en el cual la hegemonía de Estados Unidos comienza a tener una proyección hemisférica más decidida. Y por otro lado, ese segundo ciclo dará lugar al 'tercer ciclo de globalización' con el inicio de la Primera Guerra Mundial, que a su turno coincide con el periodo en el cual la Unión Cívica Radical accede al gobierno, y concluye con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la inconvertibilidad de la libra y el surgimiento de un proyecto industrializador de la mano del peronismo en la política doméstica. De modo que en el siguiente apartado se identificarán continuidades y matices entre estos dos periodos en términos de *soft balancing*.

ii. Soft balancing en el segundo ciclo de globalización (1890-1914)

Si bien luego de la Guerra Hispanoamericana los Estados Unidos extendieron su influencia en sobre el Caribe, nunca impusieron su hegemonía sobre el resto de Latinoamérica. De hecho, a pesar de que en términos comerciales los estados de poder intermedio como Argentina establecieron alianzas estables con actores externos al sistema (Gran Bretaña), lo cierto es que la Doctrina Monroe tuvo sus efectos y no se establecieron en el período alianzas estables de tipo militar que respondieran al tradicional esquema multipolar. Sin embargo, en ese contexto se produjo un giro en la Doctrina Monroe que refería exclusivamente a la intromisión de las potencias europeas en asuntos hemisféricos, con el Corolario de Roosevelt en 1904 por el cual Estados Unidos declaraba⁴³ su derecho y obligación de intervenir en asuntos internos en los estados de la región para garantizar lo que

⁴³ "Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine", disponible en línea en: <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/roosevelt-and-monroe-doctrine>, fecha de consulta 29/07/2019.

consideraban incumplimiento a sus obligaciones con los acreedores, lo cual en práctica significó intervenir en países donde la inestabilidad política amenazaba sus intereses (en Cuba, Nicaragua, Haití y República Dominicana). Tal política, conocida también como 'política del gran garrote' se prolongaría hasta la presidencia de Franklin D. Roosevelt y el giro hacia una 'política de buenos vecinos'. Lo que Friedman y Long sugieren es que precisamente ese giro hacia una política de no intervención en asuntos internos de otros estados de la región fue el resultado de décadas de esfuerzos conjuntos por parte de las potencias medianas en los foros multilaterales.

A diferencia del escenario unipolar que se consolidó en la década del 1990 con el colapso de la Unión Soviética donde la percepción latinoamericana respecto de las intenciones de Estados Unidos era la de una hegemonía limitada (*restrained hegemon*), Friedman y Long sostienen que a principios de siglo Latinoamérica percibía que las intenciones del hegemón en modo alguno lo fueron y que Argentina y México coordinaron esfuerzos en momentos críticos para restringir la hegemonía estadounidense, que tales esfuerzos no respondieron a disputas transitorias sino que por el contrario conformaron una política exterior sistemática de *soft balancing* construyendo coaliciones, apelando al derecho internacional y poniendo en funcionamiento de modo efectivo instituciones multilaterales. Concretamente, la política de *soft balance* se desplegó a instancias de Argentina en el contexto del surgimiento del proyecto Panamericano impulsado por los Estados Unidos desde las Conferencias de 1889 buscando conformar una unión aduanera continental frente a lo cual Argentina se mostró fuertemente defensora de la soberanía y el interés nacional –ciertamente vinculado a mantener las 'relaciones especiales' con Gran Bretaña. Mientras que México por su parte se

incorporaría a tal oposición luego de la Revolución en 1917 –en gran medida vinculado a las intervenciones norteamericanas en territorio mexicano durante la Revolución. Tal oposición se mantendrían a lo largo de las Conferencias internacionales de las décadas siguientes hasta 1936 cuando formalmente los Estados Unidos renuncia al intervencionismo militar en la región como una opción de política exterior. Mientras tanto, otros estados como Brasil desde la época del Barón de Rio Branco siguió una política de *bandwagoning*⁴⁴, en parte debido a que los Estados Unidos eran el mayor importador de café, en parte para contrapesar la potencia de Argentina en la región; o Chile, que mantuvo una política opuesta al intervencionismo⁴⁵, principalmente contraria a la intromisión externa en el conflicto territorial con Perú.

De modo que Argentina lideró de la mano de Roque Saenz Peña y Manuel Quintana la oposición en la Conferencia Panamericana de 1889 donde el futuro presidente sostenía que

El comercio lo impone el interés y lo mantiene los provechos; acaba donde comienza el desprendimiento y vive desconcertado bajo la acción de los afectos; no basta pues, que nosotros nos saludemos como amigos y nos estrechemos como hermanos, para desviar o comunicar corrientes que no está en nuestras manos dirigir.⁴⁶

De lo que se trataba era de una visión ampliamente aceptada por las élites argentinas⁴⁷ de la importancia de separar los vínculos comerciales de los compromisos políticos y asegurar la primacía de los primeros en materia de política exterior, en particular Gran Bretaña con quien Argentina mantenía intereses comerciales estrechos y complementarios. Por el contrario, con Estados

⁴⁴ SMITH, J., *Brazil and the United States: Convergence and Divergence*, Athens: University of Georgia Press, 2010, p. 52-75.

⁴⁵ FERMANDOIS, J., "Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900- 2004", Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2004, p. 83-93.

⁴⁶ SAENZ PEÑA, R., "Escritos y Discursos", Peuser, Buenos Aires, 1915, vol. I, p. 84.

⁴⁷ TULCHIN, J. S., "La Argentina y los Estados Unidos. Una Historia de Desconfianza", Planeta, Buenos Aires, 1990, p. 20.

Unidos, al ser ambas economías exportadoras de productos agropecuarios, la relación económica era de competencia. Estados Unidos mantenía incluso cerrada la importación de lana argentina. En palabras de Vicente G. Quesada, representante argentino en Washington antes de la celebración de la conferencia:

La América para los americanos, quiere decir en romance: la América para los yankees, que suponen ser destinados manifiestamente a dominar todo el continente. Es absurda la máxima de América para los americanos cuando en la República Argentina el comercio, el crédito, la inmigración vienen de Europa y esos son los factores reales del prodigioso progreso del país.⁴⁸

Los representantes argentinos estaban convencidos⁴⁹ que las intenciones de Estados Unidos eran de consolidar la preponderancia comercial norteamericana en el continente en detrimento de las potencias extra continentales. De hecho este pensamiento se situaba en línea con la visión alberdiana⁵⁰ de que el monroísmo era en el fondo una tendencia expansiva encubierta, que buscaba legitimar ambiciones de conquista y frente a lo cual influencia de una potencia europea en el continente podía ser una garantía para evitarlo:

Nuestra política exterior debe ser económica y comercial por excelencia. Debe buscar en Europa no sus aliados políticos, sino tratados de comercio y navegación. Se deben hacer tratados con todas las grandes naciones para crear contrapeso a la influencia anglosajona, que hoy prevalece sin resistencia. (...) Ellas (las repúblicas sudamericanas) deben apoyarse en sus tratados de comercio con Europa para defenderse del Brasil y de los Estados Unidos. (...) los peligros para las repúblicas americanas están en América. Son el Brasil de un lado y los Estados Unidos del otro. Estos poderes son los que pretenden atacar su independencia. La anexión, la absorción de vecindad, la conquista sorda de que están amenazadas. En Europa, por el contrario, están las garantías contra ese mal. Su influencia en América puede ser una palanca para evitarlo. La doctrina de Monroe es la expresión natural del egoísmo de los Estados Unidos y se sabe que el Brasil la profesa también, como es natural⁵¹

La primacía de los vínculos económicos por sobre los compromisos políticos de integración regional fueron entonces una constante en la política exterior argentina, por cuanto el desarrollo de tales compromisos en el ámbito de

⁴⁸ SANZ, L. S., "La Historia Diplomática", en Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930, El Ateneo, Buenos Aires, 1964, p. 68.

⁴⁹ PARADISO, J., "Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 48.

⁵⁰ Idem, p. 46.

⁵¹ ALBERDI, J. B., "Política Exterior de la República Argentina", Obras Selectas, Tomo VII, La Facultad, Buenos Aires, 1920, p. 331.

las sucesivas Conferencias Panamericanas implicaba una vía libre a la expansión hegemónica de Estados Unidos. Lo cierto es que Argentina a partir de la primera Conferencia de Washington logró desplegar una diplomacia activa, atrás de la cual se alinearon los estados de la región a favor de una política de no intervencionista en los años sucesivos. Tal como lo señaló Morgenfeld⁵²:

La delegación argentina se había salido con la suya en Washington: impidió que el tratado de arbitraje obligatorio fuera firmado por todos, logró que todos sí firmaran su proyecto que condenaba el derecho a la conquista y, fundamentalmente, echó por tierra el proyecto de unión aduanera que había entusiasmado a los industriales exportadores del país del norte. En cada una de las comisiones, los delegados argentinos se ocuparon de intentar encolumnar al resto de los delegados latinoamericanos para "poner palos en la rueda" en todos los proyectos estadounidenses.

Es menester notar aquí que precisamente las posturas que tomaron los estados latinoamericanos como Uruguay, Perú, Chile, Venezuela, Colombia, México, entre otros, estuvo decididamente influenciada por la diplomacia Argentina, que tal como argumenta Morgenfeld⁵³, tenían fuertes incentivos para, sino plegarse a los propósitos de Washington, al menos mantener una postura neutral y abstenerse. En otros términos, Argentina tomó una postura deliberadamente 'obstruccionista'⁵⁴ y logró desplegar una estrategia de *soft balancing* exitosa que en el desarrollo mismo de las negociaciones que influyó en la determinación de los estados de la región de conformar una coalición (informal) de contrapeso al creciente poder norteamericano y que se mantendría en el largo plazo.

Otro aspecto a considerar como parte de una política de *soft balancing* emprendida por la diplomacia Argentina del período lo constituyó el derecho internacional. Y justamente este es un punto en que a la vez el comportamiento

⁵² MORGENFELD, L., "Vecinos en Conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955", Ediciones Continente, Buenos Aires, 2011, p. 149.

⁵³ Idem, p.146.

⁵⁴ Idem, p. 126.

argentino denota⁵⁵ que a pesar de existir una alianza ‘de hecho’ con Gran Bretaña no implicaba la aquiescencia o plegamiento automático a los intereses de la potencia europea en la región, sino más bien da cuenta de un aspecto en el cual Argentina mantuvo a la vez autonomía de decisión o maniobra vinculada a sus propios intereses y lideró a su turno una postura en conjunto con el resto de Latinoamérica.

Brevemente, en 1902 Argentina se manifestó en contra de la legitimidad de Gran Bretaña, Alemania y Italia, apoyados por Estados Unidos, de emplear el ejercicio de la fuerza contra un estado soberano por el incumplimiento del pago de deudas. La denominada ‘Doctrina Drago’ –en relación con la postura tomada por canciller argentino, pero que se enmarcaba en la línea sostenida previamente por el jurista Calvo– reivindicaba el principio de igualdad jurídica de los estados y reafirmaba el principio de no intervención frente a las prácticas expansionistas de la época. El mismo canciller se resaltó que dicha doctrina tenía un fin, más que jurídico, eminentemente político de contener las pretensiones hegemónicas de otras potencias en la región por la única forma viable para la Argentina, es decir, el derecho internacional: “La supuesta ‘evasión por derecho’ constituía, en rigor, una manifestación del realismo político que procuraba oponer a la política de poder el único recurso posible: el poder de la norma.”

Con todo, la diplomacia activa de Calvo en Europa logró movilizar a varios juristas europeos en apoyo de la doctrina en contra de la postura sostenida tanto por Estados Unidos como por Gran Bretaña en la Tercera Conferencia Panamericana de 1906 y en la Segunda Conferencia de Paz de la Haya en 1907. A

⁵⁵ PARADISO, J., “Debates y Trayectoria...”, p. 50.

pesar de que finalmente se impuso la ‘Doctrina Porter’ –propuesta por el representante norteamericano sosteniendo un punto intermedio por el cual la fuerza militar era un recurso legítimo en tanto y en cuanto lo precediera un arbitraje internacional–, lo que se destaca es la capacidad que tuvo la diplomacia argentina en movilizar los apoyos en la Haya por parte de Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Republica Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y Uruguay. Friedman y Long destacan⁵⁶ que más allá de este hecho puntual, con posterioridad los principios de la Doctrina Drago (Calvo) fueron incorporados al derecho interno de los estados latinoamericanos y sentaron las condiciones para que en los futuros contratos las empresas extranjeras reconocieran la jurisdicción nacional. De manera tal que se evidencia el alcance las intervenciones diplomáticas de argentina y el impacto significativo que tuvo en el largo plazo en los términos de las relaciones entre Latinoamérica y el capital extranjero, ergo, los límites a la hegemonía tanto norteamericana como británica.

iii. Soft balancing en el tercer ciclo de globalización (1914-1947)

A lo largo de medio siglo la disputa fue incrementándose mientras la balanza de poder comenzó a alterarse. A nivel global culminó la fase descendente de la hegemonía británica, la cual dio paso a un vacío de poder que sería ocupado progresivamente por los Estados Unidos, y que de a poco se iría transformando en el más importante centro financiero internacional y principal exportador de capitales y manufacturas hacia América Latina. Con el estallido de la Gran Guerra comienza un nuevo vínculo entre crecimiento económico y política exterior

⁵⁶ FRIEDMAN, M. L., y LONG, P., ‘Soft Balancing in the Americas...’, p. 143.

argentina que Corigliano denomina⁵⁷ el “tercer ciclo de globalización” que presentó rasgos diferenciales del ciclo anterior. En este contexto es que Argentina constituyó en la década de 1920 un "triángulo" económico con Gran Bretaña y Estados Unidos, lo cual haría que las relaciones en las Conferencias Panamericanas se tornaran más complejas y con más matices en relación a la etapa anterior. Esta nueva situación en el continente limitó, en parte, la capacidad argentina de encolumnar a otros países, en su objetivo de obstaculizar las iniciativas estadounidenses.

En el aspecto económico específicamente, el tipo de relación triangular⁵⁸ que Argentina desplegó con Gran Bretaña y los Estados Unidos en el período de entreguerras involucró tanto el intercambio de bienes como de inversiones. Desde mediados de siglo XIX Argentina se había insertado en el mercado internacional como exportador de materia prima (carnes y cereales) y su principal destinatario era Gran Bretaña, de quien a su vez Argentina recibía tanto productos industriales (principalmente textiles y carbón) como inversiones de capital dirigidas los sectores vinculados con la exportación. A partir de la primera posguerra se incrementan las importaciones de productos norteamericanos principalmente en áreas que excedían la capacidad de abastecimiento inglés (hierro, acero, maquinarias, artículos eléctricos), así como las inversiones en una industria local incipiente vinculada al sector automovilístico, químicos, farmacéutico, extracción de petróleo, etc.

A lo largo de la década del '20 Estados Unidos entonces fue expandiendo su participación en mercado argentino en detrimento de los productos e inversiones

⁵⁷ CORIGLIANO, F., “Ciclos de Globalización...”, p. 9.

⁵⁸ RAPOPORT, M., *Historia Económica, Política y Social de la Argentina*, Ediciones Machi, Córdoba, 2000, p. 155.

británicas. Por su parte, Gran Bretaña tenía un déficit comercial con Argentina, no obstante lo cual era compensado por las remesas de las inversiones británicas. Esta relación 'especial' de complementariedad no se replicó con los Estados Unidos. Dado que el país del norte cubría su propia demanda de productos primarios, la relación con Argentina en el mercado mundial era de competencia. Como consecuencia los saldos comerciales eran desfavorables para Argentina, quien no solo importaba ahora productos industriales diversos, sino que también era receptora de inversiones directas y préstamos en forma de compra bonos públicos, generándose así una situación única y muy distinta al resto de países de la región exportadores de materia prima. Argentina sólo lograba compensar el déficit comercial y financiero con los Estados Unidos en momentos en que su balanza de pagos con Gran Bretaña era superavitaria. En otros países de la región también se desarrolló una relación triangular, pero a diferencia del caso argentino, países en como Brasil⁵⁹ exportador de productos tropicales o Uruguay exportador de lana hacia Estados Unidos, mantuvieron una balanza comercial equilibrada.

Para los fines de la presente investigación cabe extraer aquí las condiciones en la cuales es posible que surja un modelo de integración económica triangular. Fodor y O'Connell⁶⁰ mostraron que la inserción de una economía periférica en el sistema internacional en cuyo contexto se puede dar una relación triangular –como lo fue el caso argentino en el periodo de entreguerras– se da tanto por factores externos vinculados a un desplazamiento de la esfera de influencia de un centro hacia otro centro, como por su interacción con factores locales vinculados a el surgimiento de grupos sociales capaces de movilizar recursos (materiales y

⁵⁹ FODOR, J. G., O'CONNELL, A., y DOS SANTOS, M. R., "La Argentina y la Economía Atlántica en la Primera Mitad del Siglo XX", *Desarrollo Económico*, vol. 13, N° 49, 1973, p.4.

⁶⁰ *Idem*, p. 23.

retóricos) para imponer sus intereses en el modelo de inserción en el mercado internacional. En lo que respecta al primer aspecto se destacan dos cambios fundamentales que llevaron a ese desplazamiento en la relación centro-periferia en el período señalado. Por un lado el derrumbe que se produjo en los precios de los productos agrícolas al acomodarse el mercado a la demanda en la primera posguerra, y los efectos de un acrecentado proteccionismo agrícola en la mayoría de los países centrales. Y por otro, la segunda transformación importante de la economía mundial después de la Primera Guerra Mundial fue el carácter de las exportaciones de capital. En la primera posguerra las exportaciones de capital fueron principalmente de origen norteamericano y se divorciaron de la producción para la exportación de bienes desde los países deudores hacia los acreedores que había caracterizado la división internacional en el período de preguerra.

A partir de lo expuesto es posible entonces comprender que la política exterior argentina en las Conferencias Panamericanas que se retomarán en 1923 tendrán como eje central las prioridades económicas en términos de revertir la balanza comercial deficitaria con Estados Unidos y desplegar una diplomacia activa que buscó revertir las políticas proteccionistas que desde el Departamento de Agricultura⁶¹ la potencia del norte impondrá crecientemente a lo largo de la década a los productos agropecuarios argentinos: trigo, maíz, carnes, lana, cueros, lino, azúcar y uva. En este contexto los gobiernos radicales buscaron replantear la relación estratégica con el hegemón extra continental bajo el lema “comprar a quién nos compra”. Concretamente, Yrigoyen buscaría el apoyo de una potencia para mantener márgenes de autonomía respecto de la otra, a la vez que el interés británicos de robustecer el vínculo bilateral –que venía perdiendo lugares frente a

⁶¹ MORGENFELD, L., “Vecinos en Conflicto...”, p. 258.

los réditos económicos norteamericanos- y obtener un trato preferencial no se hizo esperar. Lord D'Abernon encabezó las negociaciones del tratado que llevaría su nombre para retomar el ritmo de los intercambios comerciales con Argentina, aunque centrado principalmente en términos de inversión ferroviaria⁶² y textil. En relación a los objetivos de Argentina con el Tratado que se firmó Fodor y O'Connell, comentan

El nacionalista y anti-oligárquico Yrigoyen se había vuelto al parecer pro-británico. En realidad era el temor al dominio norteamericano lo que lo había llevado a esta nueva posición. En efecto, la crítica al intervencionismo yanqui en América Latina había constituido una constante de su política exterior, y en ese momento en el que las empresas norteamericanas estaban apoderándose de grandes firmas británicas en la Argentina, Yrigoyen comenzó a temer que también el país pudiera ser esclavizado por el imperialismo del dólar.⁶³

Adicionalmente, con el intervencionismo norteamericano en territorio Mexicano durante la Revolución y el desarrollo de la resistencia sandinista en Nicaragua resurgiría en los foros multilaterales el rechazo latinoamericano liderado por la delegación argentina. Precisamente en la Sexta Conferencia Panamericana de 1928 en la Habana⁶⁴ los desencuentros entre las posiciones argentinas y norteamericanas giraron en torno a estas dos cuestiones: el no intervencionismo en asuntos internos y la disminución de las barreras aduaneras como condición para conformar la Unión Panamericana impulsada por Estados Unidos. El mayor peso económico que Estados Unidos había alcanzado en Latinoamérica luego de la primera guerra a través de inversiones directas y empréstitos permite en parte comprender por qué el resto de los estados no confrontarán tan abiertamente con la potencia del norte como lo hicieron en las primeras Conferencias. Sin embargo, a pesar de que el representante argentino Pueyrredón no logró su cometido y la Conferencia finalmente no alcanzó un

⁶² FODOR, J. G., O'CONNELL, A., y DOS SANTOS, M. R., "La Argentina y la Economía Atlántica...", p. 42.

⁶³ Idem, 38.

⁶⁴ "Vecinos en Conflicto...", p. 310.

acuerdo, sí se destaca como un éxito diplomático el respaldo obtenido de Latinoamérica a favor del respeto a la soberanía de los Estados fervientemente defendido por Argentina – que estaba a su vez en línea con la campaña presidencial de Yrigoyen fuertemente nacionalista. Morgenfeld subraya, no obstante, que en modo alguno se debe confundir la postura argentina ligada a un movimiento antiimperialista de integración latinoamericana, sino más bien como un política constante de asegurar márgenes de autonomía.

Con todo, en la Conferencia quedó en claro el límite a la política expansionista norteamericana en el continente y a partir de lo cual la administración demócrata de Roosevelt proyectará un giro hacia su política de “buenos vecinos” en la siguiente década –en cierto sentido como una respuesta también al avance tanto de la influencia del nazi-fascismo como del comunismo. Entre el estallido de la crisis del '29 y el inicio de la segunda guerra, la relación bilateral tuvo momentos de creciente tensión entre la Conferencia de Montevideo (1933) y en la de Lima (1938). El optimismo caracterizó la relación bilateral en la primera mitad de la década, con nuevos gobiernos en ambos países, Argentina se mostró esperanzada de conseguir la liberalización del comercio e incluso apoyó la oposición de Estados Unidos contra las propuestas de México de conseguir una moratoria de las deudas externas. Muy por el contrario, en la segunda mitad, los Estados Unidos se mostraría⁶⁵ mucho más decidido a defender sus inversiones e intereses económicos en la región a la vez que impulsar un sistema de defensa mutua en caso de agresión extra continental. Como respuesta a ello, Argentina recuperaría en gran medida el liderazgo regional y la capacidad de obstrucción a la hegemonía norteamericana de principios de siglo e intentaría a la vez mantener la

⁶⁵ Idem, p. 399.

política exterior ligada a los asuntos extra continentales. En este sentido Argentina fomentaría el 'universalismo' frente a la pretendida 'solidaridad interamericana' de Estados Unidos para la resolución de conflictos armado y la firma de un tratado Antibélico. En este sentido Argentina presidiría la Asamblea de Sociedad de Naciones en el '36, auspiciaría la Conferencia de Consolidación de la Paz en Buenos Aires –donde México, Uruguay, Chile y Venezuela apoyaron la postura de que la Sociedad de Naciones siguiera siendo el organismo para mantener la paz y seguridad internacionales. Asimismo, el canciller Saavedra Lamas intervendría exitosamente en la resolución de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay oponiéndose a la neutralidad impulsada por Estados Unidos.

En la última de las Conferencias del período aquí abarcado, en la ciudad de Lima en 1938, se desechó finalmente cualquier liga o confederación de estados americanos que implicara una alianza defensiva. Argentina por su parte resistió a cualquier intento que implicara legitimar una nueva forma de monroísmo y perder márgenes de autonomía en sus relaciones con Europa. La línea de razonamiento seguía el mismo trazo: a menos que Estados Unidos levante el proteccionismo sus intereses eran contrarios a cualquier sistema de integración panamericano. Sin embargo, resultó una estrategia constante privilegiar las Conferencias Panamericanas como un espacio de consultas efectivo y a partir del cual oponerse a la hegemonía norteamericana. Argentina había logrado defender lo que consideraba 'universalismo', sintetizado en el lema 'América para la humanidad', pero que en el fondo lo que sellaba era los fuertes intereses nacionales que tenía Argentina de mantener sus relaciones especiales con Gran Bretaña.

Con lo expuesto se observa, que en el periodo abarcado durante los dos ciclos de globalización, Argentina logró en distintas instancias, en distintos ámbitos

y con distinto grado de éxito, desplegar una política exterior de *soft balancing* para contener institucionalmente la hegemonía de Estados Unidos, de manera tal que la primacía económica y militar que constituía al continente en un sistema unipolar en sí mismo, ese poder no se ejerciera de forma unilateral. Asimismo, también se verifica que los efectos de la diplomacia argentina en los diferentes ámbitos abarcados tuvieron un impacto considerable en la dinámica política de largo plazo, Argentina logró consolidar su liderazgo regional sopesando tanto el valor de mantener sus intereses nacionales relacionados con los vínculos extra continentales, como su participación estratégica en los foros regionales que a la vez obstruyeran el proyecto de Unión Panamericana y sostuvieran el régimen de consultas en el cual poder ejercer su influencia política.

Frente al fracaso de un acuerdo bilateral que redujera el proteccionismo norteamericano, resultó clave para la diplomacia argentina el hecho de que desde la firma del Tratado Roca-Runciman en 1933 se robustecieran los niveles comerciales con Gran Bretaña. Sin embargo, esta 'relación especial' que estaba fundada en la capacidad de un intercambio con beneficios mutuos encontrará su fin, y con ello la relación triangular con los Estados Unidos, cuando una vez que finalizada la Segunda Guerra la capacidad británica de exportar productos clave se vio seriamente restringida, y la inconvertibilidad de la libra esterlina a dólares junto a su derrumbe en 1947, el mercado de capitales de Londres quedó agotado por los problemas de balanza de pagos de Gran Bretaña, y en consecuencia desincentivó a la Argentina seguir acumulando divisas en esa moneda⁶⁶. En el marco de la nueva distribución de poder global de posguerra el triángulo se tornó económicamente inviable, a la vez que la configuración de fuerzas políticas locales,

⁶⁶ FODOR, J. G., O'CONNELL, A., y DOS SANTOS, M. R., "La Argentina y la Economía Atlántica..", p. 64.

otrora vinculadas al mercado agroexportador, se direccionaría en lo sucesivo hacia la industrialización sustitutiva. Con ello termina el tercer ciclo de globalización argentina y las condiciones materiales que hicieron posible durante varias décadas una política exterior de *soft balancing* exitosa.

CAPITULO II

***Soft balancing* en el S. XXI: políticas exteriores frente al auge y declive de la primacía estadounidense**

- a. *La política exterior Rusa frente a la supremacía norteamericana: Del alineamiento post-soviético al revisionismo en la Era Putin*

'Mr. Putin leads a regional power whose real threat extends largely to its bordering nations(...)Russia as a country is lashing out at its neighbors not out of strength, but out of weakness.'

BARACK OBAMA,
La Haya, marzo de 2014.

'Rusia nunca ha sido tan fuerte como quiere serlo ni tan débil como piensan que es.'

VLADIMIR PUTIN, 2002.

'Mr. Putin is at once a technocrat and a religious zealot, an exhibitionist and a master of secrets. You expect one thing, linearly, and suddenly it's entirely something else, smoke and mirrors.'

NINA KHRUSHCHEVA, diciembre de 2019,
profesora de asuntos internacionales en
The New School, Nueva York,
nieta de Nikita Khrushchev.

- i. *El acoplamiento en la unipolaridad*

Luego de las décadas de confrontación y rivalidades ideológicas y geopolíticas de la Guerra Fría con las que Estados Unidos y la Unión Soviética se disputaron espacios de poder e influencia tanto geográficos como institucionales, con la caída física y simbólica del Muro de Berlín, las Revoluciones de Otoño en Europa del Este y el desmembramiento de la URSS, su 'Estado continuador', la nueva Federación Rusa, entró a la década del '90 de la mano de Gorbachov primero, y luego con Yeltsin más decididamente, en una etapa signada por las reformas estructurales en el ámbito económico, por la transición y consolidación

de una endeble democracia liberal, y por el alineamiento estratégico con Occidente en el plano de la política internacional. Como sostiene Hutschenreuter⁶⁷, la relación de Estados Unidos con Rusia se basó en una lógica “dúctil” del poder que procuró impedir su recuperación y a la vez maximizar las ganancias en términos geopolíticos. La debilidad institucional y la vulnerabilidad económica le impusieron serias restricciones a Rusia para poder oponerse de forma deliberada a la “geopolítica de uno”⁶⁸, esto es, por un lado a la proyección global de la hegemonía estadounidense, y por otro, y más crucialmente, a la pérdida de influencia en su espacio de interés inmediato. La reconstrucción del poder ruso en la década del 2000, que implicó la recuperación del crecimiento económico y la centralización del poder en orden interno, le permitió tener una política exterior cada vez más asertiva, tanto en el plano regional como en el global, y llevar adelante “decisiones de reparación estratégica” que funcionaron como mecanismos de contrapeso a la hegemonía norteamericana en ambos planos.

En lo que hace en un primer momento a la aquiescencia pos-soviética, el apoyo de Rusia a la coalición internacional en la Primera Guerra del Golfo marcó el fin de la Guerra Fría en el orden diplomático y el inicio de una agenda de cooperación en la que Rusia se plegaría en los años sucesivos a los intereses globales de Estados Unidos, lo cual comprendió con George H. W. Bush las negociaciones de los términos de la unificación alemana y un compromiso⁶⁹ significativo para Rusia de no expansión de la OTAN ‘hacia el Este’, los acuerdos de no proliferación y reducción de armas nucleares (START II), el apoyo a las fuerzas

⁶⁷ HUTSCHENREUTER, A., “Putin El Reparador”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 168.

⁶⁸ HUTSCHENREUTER, A., “Vigencia y Auge de la Geopolítica en el Siglo XXI”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 117.

⁶⁹ CAUSINO, M. A., “La Rusia de Putin: Mito y Realidad del Liderazgo Post-Soviético,” Ediciones B, Buenos Aires, 2016, p. 187.

de paz de Naciones Unidas en Balcanes y la eliminación del arsenal nuclear en Ucrania, Belarús y Kazajistán durante las presidencias de Bill Clinton. La administración Bush tuvo una política exterior marcadamente realista⁷⁰ hacia Rusa, en tanto su principal interés giró en torno a preservar la estabilidad política de la región en el contexto de las transiciones al nuevo orden mundial de las ex-republicas soviéticas y a no involucrarse directamente en el cambio de los regímenes políticos. Por el contrario, la administración Clinton identificó como prioritario para la seguridad nacional la política de *enlargement* tanto de las economías de mercado como de las democracias liberales. Esta visión liberal wilsoniana de larga data implica considerar el régimen político interno como una variable crucial para la seguridad internacional, a la democracia como el régimen más favorable a la preservación de la paz y la cooperación internacional para la resolución pacífica de conflictos, y a la integración de las economías de libre mercado a la globalización como generadora de 'dividendos de la paz'. En la práctica esto significó el decidido apoyo político de Clinton a Yeltsin en momentos cruciales como la crisis constitucional de 1993 y la guerra en Chechenia, así como al desembolso del financiamiento⁷¹ necesario para afrontar las reformas estructurales del Estado pos-soviético.

Sin embargo, la globalización funcionó como un régimen de poder que benefició a aquellos que supieron hacer uso de los 'recursos blandos'⁷² de persuasión para penetrar los espacios nacionales. A pesar de este alineamiento político, las relaciones bilaterales hacia fines de los '90 no estuvieron exentas de

⁷⁰ Idem, p. 9.

⁷¹ GOLDGEIER, J. y McFAUL, M., "Power and Purpose, US Policy toward Russia After the Cold War", Brookings Institution Press, NY, 2003, p. 101.

⁷² HUTSCHENREUTER, A., "La geopolítica nunca se fue", en "La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI", Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 109.

rispideces y desencuentros, sobre todo en cuestiones que Rusia consideraba esenciales a sus intereses estratégicos. Causino sugiere⁷³ que en 1997 con la firma en París del 'Acta de Cooperación y Seguridad' entre Rusia y la OTAN comienza el deterioro de las relaciones amistosas en el plano económico, democrático y en la cooperación en temas de seguridad. Al incorporar a Rusia dentro del G7 Clinton buscó reconocer el *status* de Rusia a cambio de que aceptara el liderazgo de Estados Unidos en otras áreas. Pero el '*enlargement*' de la OTAN con la incorporación a la alianza de los estados de Europa del Este y el bombardeo unilateral de Kosovo⁷⁴ en 1999 la cúpula del Kremlin entendió que detrás de las intenciones de Estados Unidos del desarrollo del capitalismo y la democracia subyacía un interés de expandir la influencia americana en detrimento de Rusia. Lo que se estaba configurando era un nuevo orden europeo con una "Yalta sin Rusia"⁷⁵. Lo cierto es que hacia fines de la década el deterioro de la economía rusa y su creciente dependencia de las fuentes de financiamiento norteamericano sentaría a Rusia en una posición de indudable debilidad para oponerse a las pretensiones de la política europea de Clinton.

La caída del precio del petróleo, la consiguiente crisis de la deuda y la devaluación del rublo en 1998 hundió a Rusia en el caos económico y confirmó hasta qué punto se había producido un cambio en equilibrio de poder global⁷⁶.

⁷³ CAUSINO, M. A., "Rusia Actor Global. El renacer de un gigante y la inquietud de Occidente", Esecom S.A., Buenos Aires, 2015, p. 256.

⁷⁴ FERNANDEZ, R., 'Rusia amenaza con una nueva «guerra fría» si la OTAN interviene por su cuenta en Kosovo', en El País, Moscú, 20/06/98; LÓPEZ, L. M. y VALENZUELA, J., 'Operación fuerza decidida. Rusia convoca a la ONU y suspende su relación con la OTAN', 25/03/99.

⁷⁵ LEBED, A. '*Old Enemies, New Problems*', en *St. Petersburg Times*, San Petersburgo, 02/06/97, recuperado de <http://alumni.media.mit.edu/~constans/lebed/currev/nonato.html>, fecha de consulta 04/01/20.

⁷⁶ La caída de la demanda asiática generó un desplome del 50% del precio del petróleo, mientras un tercio del presupuesto anual ruso era destinado al pago de la deuda externa, el déficit fiscal alcanzaba el 7,7 por ciento del PBI, 5 veces más de lo que se recaudaba. Las autoridades se hallaban incapaces de alcanzar las metas de recaudación, se agudizó la fuga d capitales y las acciones cayeron en más del 75%, mientras los bonos alcanzaban porcentajes del 150%. El rubro perdió dos tercios de su valor en unas semanas, lo cual a su vez

Bajo las presiones de Clinton, el FMI desembolsó un préstamo extraordinario de 22.600 millones de dólares que sin embargo no fueron suficientes para asumir el pago de los servicios de la deuda luego de que con la crisis asiática aumentaran los tipos de interés. Rusia se declaró en *default*.

De acuerdo con Goldgeier⁷⁷ el colapso del plan financiero en agosto de ese año tuvo un impacto de larga duración en la política exterior norteamericana hacia Rusia y comprometió significativamente la política exterior de Clinton hacia el final de su mandato, pues había hecho de la ‘transformación’ del régimen político y de la economía pos-soviética el eje de su relación con Rusia (*‘regime transformer’*).

A la crisis económica, se agregó⁷⁸ la crisis política del liderazgo de Yeltsin causado en parte por una Duma adversa que con mayoría Partido Comunista bloqueó las leyes económicas demandadas por el ejecutivo e intentó llevar adelante un *impeachment*; pero también una crisis por los fracasos militares de resolver la escalada bélica en Chechenia y el avance jihadista en Daguestán, el fracaso diplomático de evitar el bombardeo de la OTAN y la agudización de la salud personal del presidente. Yeltsin renunció seis meses antes de terminar su mandato.

En este contexto de colapso económico y crisis de liderazgo político, Vladimir Putin llegaría al poder en 1999 con dos objetivos prioritarios⁷⁹ y que marcarán los ejes de la política rusa interna y externa: preservar la unidad política en el plano

causó un salto de una inflación anual de 27% en 1998 a 85,7% en 1999, el índice de pobreza alcanzó el 40% de la población y un desempleo de 7,7% (13 millones de personas).

Ver: ‘*Russia, an economy on the brink*’, *BBC News*, 24/08/19. Recuperado de: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/150383.stm>, fecha de consulta 06/01/20.

⁷⁷ GOLDGEIER, J. y McFAUL, M., “*Power and Purpose...*”, p. 246.

⁷⁸ CAUSINO, M. A., “Rusia Actor Global...”, p. 271-284.

⁷⁹ TRENIN, D., ‘*20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed*’, *Carnegie Endowment for International Peace*, 28 de agosto de 2019. Recuperado de <https://carnegie.ru/2019/08/28/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-pub-79742>, fecha de consulta 28/12/19; y ARON, L., ‘*The Putin Doctrine. Russia’s Quest to Rebuild the Soviet State*’, *Foreign Affairs*, 8 de marzo de 2013.

doméstico, y restaurar su *status* como potencia en el plano de la política global, en el cual a su turno, es posible identificar dos momentos esenciales. Por un lado un período de cooperación y deferencia frente a las ganancias de poder por parte de Estados Unidos, y un segundo momento proactivo de ‘reparación’.

En primer término, la ‘guerra global contra el terror’ liderada por Estados Unidos después del 9/11 encontró en la Rusia de Putin renovada predisposición a cooperar en contra de una amenaza global compartida. Putin brindó un decidido apoyo logístico en la Operación Libertad Duradera para derribar a los Talibanes en Afganistán y consintió en el despliegue de bases norteamericanas las zonas de influencia tradicionales de Rusia –incluso con la oposición del *establishment* militar⁸⁰. En esta misma línea, Putin dio muestras claras de voluntad de acercamiento en 2002 cerrando las bases militares de Lourdes en Cuba y Cam Ranh Bay en Vietnam, instaladas en los tiempos de la Guerra Fría. No obstante ello, es posible comprender que detrás de esta aquiescencia en la lucha contra el terrorismo Putin también tenía el interés y la esperanza de que Bush derogara la Enmienda Jackson-Vanick que ejercía restricciones comerciales desde la época soviética, que Rusia sea aceptada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que se limitara el *enlargement* de la OTAN, o incluso se incorporara a Rusia como miembro de la Unión Europea. Algunos autores sugieren⁸¹ que Putin mostró un interés inicial ‘atlantista’ en su primer gobierno y que se sentiría traicionado frente a la política exterior que Estados Unidos tendrá en lo sucesivo hacia Rusia.

⁸⁰ CAUSINO, M. A., “La Rusia de Putin...”, p. 300.

⁸¹ BONET, P., “Una Apuesta Peligrosa. El 85% de los rusos apoya a Putin, un hombre solo y obsesionado con la seguridad”, El País, 9 de agosto de 2014. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2014/08/08/actualidad/1407513223_767422.html fecha de consulta 11/12/19.

En ésta línea puede observarse la vocación atlantista de Putin en el discurso que dio ante el Bundestag de Alemania en septiembre del 2001:

I am just of the opinion that Europe will reinforce its reputation of a strong and truly independent centre of world politics soundly and for a long time if it succeeds in bringing together its own potential and that of Russia, including its human, territorial and natural resources and its economic, cultural and defence potential. (...) the assertion of democratic principles in international relations, the ability to find a correct decision and readiness for compromise are a difficult thing. But then, it was the Europeans who were the first to understand how important it is to look for consensus over and above national egoism. (...) the Cold War is done with! We have entered a new stage of development. We understand that without a modern, sound and sustainable security architecture we will never be able to create an atmosphere of trust on the continent, and without that atmosphere of trust there can be no united Greater Europe! Today we must say that we renounce our stereotypes and ambitions and from now on will jointly work for the security of the people of Europe and the world as a whole. Together we have already taken the first steps in that direction. The time has now come to think about what should be done to make sure that a united and secure Europe becomes the harbinger of a united and secure world.⁸²

En breve, la pertenencia de Rusia a la ‘gran familia europea’ y la integración desde Lisboa a Vladivostok de un área no sólo de defensa común sino también económico-comercial formó parte de la política exterior rusa en los primeros años de gobierno de Putin.

Por su parte, con la administración Bush a partir del 2000 la promoción de las libertades individuales y el cambio de regímenes políticos formarían parte del discurso de seguridad nacional norteamericana de cara a las invasiones en Afganistán e Irak. Sin embargo, el enfoque intervencionista ‘wilsoniano’ funcionará en la práctica de manera selectiva⁸³, en la medida en que el intervencionismo militarista en Medio Oriente coexistió con un ‘*rapproachment*’ hacia Rusia que distó de la intromisión en asuntos internos de los primeros años de Clinton. El cambio político dentro de Rusia puede haber sido un deseo, en especial la administración fue muy crítica respecto de las violaciones a los derechos humanos en Chechenia, pero en modo alguno constituyó el eje de su política exterior. Por el

⁸² Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21340>, fecha de consulta 02/01/20.

⁸³ GOLDGEIER, J. y McFAUL, M., “*Power and Purpose...*”, p. 14

contrario, se privilegió el retorno a un enfoque realista centrado en mantener el *statu quo* y con ello la primacía de Estados Unidos en el orden internacional sin buscar el cambio de régimen en estados aliados.

Sin embargo, la decisión unilateral norteamericana de invadir Irak en 2003 llevó a un alejamiento paulatino de Rusia y a un abandono del alineamiento en el ámbito diplomático, así como una creciente confrontación en asuntos geoestratégicos. La divergencia en torno a la posesión de armas de destrucción masiva por Saddam Hussein y el uso de la fuerza militar para derrocar a un gobierno sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU marcó ese distanciamiento, pero el punto central de las confrontaciones fue ciertamente la expansión de la zona de influencia norteamericana sobre el espacio ex-soviético, la Revolución de Colores apoyadas por los *neocons* que llevaron al surgimiento de gobiernos anti-rusos en Ucrania, Georgia y Kirguistán, sumado a una segunda expansión de la OTAN que incorporó a los estados del Báltico en 2004 y finalmente el abandono del Tratado ABM⁸⁴ y la iniciativa de defensa misilística proyectada sobre Europa del Este en 2007, que tenía como objetivo evitar un ataque de misiles balísticos provenientes de Estados como Irán o Corea, pero que Moscú percibió⁸⁵ como una amenaza directa a sus intereses vitales. La Federación Rusa consideró este paso como una muestra de la intención⁸⁶ de Estados Unidos de lograr la hegemonía militar a expensas de la seguridad de otros estados. El discurso de

⁸⁴ Recientes declaraciones de Putin en relación a la producción de misiles hipersónicos de alcance intercontinental confirman que Rusia percibió la decisión unilateral de Estados Unidos de denunciar el Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missil*) en el 2003 como una amenaza real a su seguridad nacional.

⁸⁵ KUCHINS, A., '*Reset Expectations. Russian Assesments of US Power*', *Center for Strategic and International Studies, Whashington*, 2011, p. 117.

⁸⁶ 'La Política Exterior de la Federación Rusa', en *Anuario Internacional CDIOB, Federación Rusa perfil de país*, Barcelona Centre For Internaitonal Affairs, Barcelona, 2010, p. 496.

Putin⁸⁷ en la 43ª Conferencia de Seguridad en Múnich marcó un punto de inflexión en este sentido:

We are seeing a greater and greater disdain for the basic principles of international law. And independent legal norms are, as a matter of fact, coming increasingly closer to one state's legal system. One state and, of course, first and foremost the United States, has overstepped its national borders in every way. (...) And of course this is extremely dangerous. It results in the fact that no one feels safe. I want to emphasise this – no one feels safe! Because no one can feel that international law is like a stone wall that will protect them. Of course such a policy stimulates an arms race. (...) It is obvious that in these conditions we must think about ensuring our own security. (...) I think it is obvious that NATO expansion does not have any relation with the modernisation of the Alliance itself or with ensuring security in Europe. On the contrary, it represents a serious provocation that reduces the level of mutual trust. And we have the right to ask: against whom is this expansion intended?⁸⁸

En esencia, lo que Putin manifestó allí es que tanto la expansión de la OTAN hacia el Este como la unipolaridad constituían una amenaza para la seguridad de Rusia, y por lo tanto constituían un factor de desestabilización global. Inmediatamente después del discurso, el gobierno ruso emitió el documento oficial titulado “Revisión de la Política Exterior de la Federación Rusa”⁸⁹ donde se destacaba la importancia de la multipolaridad basada en “una distribución más equitativa de los recursos para la influencia y el crecimiento”, a pesar de lo cual no se hacía referencia a una propuesta específicamente anti-americana, sino más bien fomentaba la construcción de un liderazgo global de tipo multipolar. Con relación Europa, se destacaba como prioritaria la creación de un sistema democrático y transparente de seguridad colectiva que “garantice la unidad de la región euroatlántica [...] de modo tal que no permita una nueva fragmentación del mismo y la reproducción de un enfoque basado en la idea de los bloques”. En línea con el discurso de Munich, se consideraba a la ampliación de la OTAN como contrario a

⁸⁷ ORTEGA, A., ‘Putin acusa a Bush de fomentar la proliferación nuclear’, El País, Madrid, 11/02/2007. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2007/02/11/internacional/1171148403_850215.html fecha de consulta 11/12/19.

⁸⁸ Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>, fecha de consulta 29/12/19.

⁸⁹ La Política de Defensa de la Federación Rusa’, en Anuario Internacional CDIOB, Federación Rusa perfil de país, Barcelona Centre For International Affairs, Barcelona, 2010, p. 508.

un sistema basado en la buena vecindad, confianza mutua y cooperación. La doctrina que se establece finalmente en este documento señalaba que las intenciones de la OTAN de llevar su infraestructura militar más cerca de las fronteras rusas era considerada una violación del ‘principio de la seguridad indivisible’ europea.

ii. De la autonomía económica a la revisión del sistema de gobernanza global

En lo que toca al plano económico, lo que se observa en el período posterior a la cancelación de la deuda externa en el 2005 es que el crecimiento del producto y el logro de mayor autonomía respecto los organismos internacionales de crédito aumentó la confianza de las élites rusas y la percepción de los intereses rusos en la cambiante configuración de fuerzas del contexto internacional.

En primer lugar, gracias al *default* y a la devaluación del rublo de 1998, desde su llegada a la presidencia Putin contó –a diferencia de su antecesor– con una economía que creció un 10% desde el primer año de su presidencia. De acuerdo a los informes del FMI⁹⁰, entre 1999 y 2007 el PBI aumentó de 195 mil millones de dólares a 1.200 millones, lo que en términos relativos el crecimiento promedio fue de 7%, poniendo a Rusia entre las diez mayores economías⁹¹.

En segundo lugar, con el aumento del precio internacional de los *commodities* la energía se convertirá en el principal activo de la política económica de Putin. En el año 2000 las exportaciones de petróleo implicaban ingresos por 36 mil millones de dólares, mientras que en 2007 fueron 173 mil millones. El control estatal de la producción de gas y petróleo con la adquisición del 75% por parte de Gazprom le

⁹⁰ IMF *Country Report* No. 08/309, ‘*Russian Federation: 2008 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*’, septiembre 2008, p. 28.

⁹¹ ‘*Russia’s economy under Vladimir Putin. Achievements and failures*’, *Sputnik News*, 03/01/08. Recuperado de: <https://sputniknews.com/analysis/20080301100381963/>, fecha de consulta 06/01/20.

permitiría al Estado controlar cerca del 50% de la economía nacional⁹². El sector industrial por su parte tuvo un crecimiento del 75% con eje en la tecnología nuclear y defensa y la inversión en automovilística creció en un 125%. En este contexto de bonanza es que en 2005 Rusia canceló la deuda externa con el FMI y con el Club de París y Putin proclamó la plena “soberanía económica”. La deuda externa se redujo a un 9% del PBI.

En tercer lugar, la percepción sobre los intereses de Rusia y el deterioro del poder global norteamericano se vería confirmada con la crisis financiera internacional en 2008 que dio cuenta de un cambio en el equilibrio de poder global donde China comenzó a perfilar un liderazgo alternativo y en torno al cual Rusia orbitará cada vez más para restringir la influencia norteamericana a la vez que asegurarle a Rusia un lugar preponderante en los asuntos de gobernanza global⁹³. Si bien la crisis golpeó a la economía rusa por su clara dependencia de la exportación de *commodities*, tal que los ingresos comerciales anuales cayeron⁹⁴ de 71 millones de dólares a 259 millones, mientras el PBI tuvo una caída del 8,9%⁹⁵, los países del G7 por su parte, que en el año 2000 concentraban el 60% del PBI mundial, en 2008 había caído al 40%, entre 2007 y 2011 mostrarían un

⁹² ‘*Russian’s state takes bigger part in the economy, despite trumpeted privatizations plans*’, Russia Today, 06/11/12. Recuperado de: <https://www.rt.com/business/russia-state-economy-privatization-043/>, fecha de consulta 07/01/20.

⁹³ El concepto de ‘gobernanza global’ que se empleará aquí refiere al conjunto de ‘instituciones, regímenes, procesos, asociaciones y vínculos, que contribuyen a la acción colectiva y a la solución de problemas comunes a nivel internacional. Esta definición incluye los arreglos formales e informales así como el rol de los actores no-estatales de alcance transnacional. (...) Gobernanza difiere de gobierno, que implica soberanía y autoridad jerárquica.’(traducción propia). Ver ‘*Global governance 2025: At a critical juncture*’, *EU Institute for Security Studies*, París, Diciembre 2010, p. 17. Para un mayor análisis sobre las discusiones teóricas en torno a las problemáticas de gobernanza global ver ALCARO, R., PETERSON, J., Y GRECO, E. (eds.), ‘*The West And The Global Power Shift. Transatlantic Relations And Global Governance*’, *Palgrave Studies in European Union Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016; NARLIKAR, A., ‘*Negotiating the rise of new powers*’, *Royal Institute of International Affairs*, Vol. 89, No. 3, Oxford, mayo de 2013; KAHLER, M., ‘*Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo*’, *Royal Institute of International Affairs*, Vol. 89, No. 3, p. 711-729, Oxford, mayo de 2013; ACHARYA, A., ‘*The Future of Global Governance: Fragmentation May Be Inevitable and Creative*’, en *Global Governance*, Washington, agosto de 2016; PATRICK, S., ‘*The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance*’, *Foreign Affairs* 93, n° 1, enero-febrero de 2014, p. 58-73.

⁹⁴ Rusopedia, recuperado de: https://rusopedia.rt.com/economia/issue_125.html, fecha de consulta 6/10/19.

⁹⁵ Rusopedia, recuperado de: https://rusopedia.rt.com/economia/issue_101.html, fecha de consulta 6/10/19.

crecimiento cercano a cero, elevado desempleo y extrema volatilidad de los mercados. Mientras que China acumuló una tasa de expansión de su producto bruto que alcanzó 45%⁹⁶. En este contexto se formarán oficialmente el foro de los BRIC⁹⁷ y el G20.

Las relaciones internacionales han tendido hacia la multiplicación de los polos de poder⁹⁸ en las que Brasil, Rusia, India y China han tenido creciente influencia. Estos países se han beneficiado a partir del conjunto de factores de poder que tradicionalmente poseen –geografía, población– y que les permitieron su proyección a escala regional, pero adicionalmente, a lo largo de la década del 2000, en términos de participación en el producto global y de tasas de crecimiento, se ha producido una redistribución económica global en favor de estas ‘economías emergentes’.

Ciertamente, los emergentes mostraron mayor resistencia y resiliencia⁹⁹ frente a la crisis financiera de 2008 frente a la cual se vieron beneficiadas, en líneas generales, por una importante demanda interna, una solidez fiscal y menor exposición de sus sistemas financieros. En el contexto de la crisis del 2008 se produjo cierta ‘convergencia de intereses’ y el foro de los BRIC, que celebró su primer encuentro en junio de 2009 en la ciudad rusa de Ekaterimburgo, ha sido

⁹⁶ CAUCINO, M., ‘Brics, ¿la hora del desencanto?’, La Nación, Buenos Aires, 15/05/15.

⁹⁷ El acrónimo BRIC fue acuñado en noviembre de 2001 por el jefe de Investigación Económica Global de Goldman Sachs Jim O’Neill para designar los mercados emergentes con potencial de inversiones en las siguientes décadas. El primer encuentro no oficial de los BRIC se produjo entre los ministros de relaciones exteriores en 2005, y un año más tarde se reunirían oficialmente en ocasión de la Asamblea General de la ONU. A partir del 2009 comenzará a funcionar como un foro regular entre los Jefes de Estado, y a partir del 2011 se sumará Sudáfrica. El acrónimo que surgió como concepto económico referido a las economías emergentes, dará paso a un concepto esencialmente geopolítico con la entrada de Sudáfrica al grupo. Ver: O’NEILL, J., ‘Building Better Global Economic BRICs’, *Goldman Sachs Global Economics Paper* 66, octubre, 2001. Recuperado de: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>, fecha de consulta 06/01/20.

⁹⁸ Ver HAASS, R. N. ‘The Age of Nonpolarity: What will Follow U.S. Dominance?’, *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 3, mayo/junio, 2008; ACHARYA, A., ‘The End of American World Order’, *Polity Press*, Cambridge, 2014; STUENKEL, O., ‘Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order’, *Polity Press*, Cambridge, 2016; BREMMER, I., ‘Us vs Them. The Failure of Globalism’, *Penguin Random House*, Nueva York, 2018.

⁹⁹ A pesar de haber sido la más golpeada de los BRIC (el pbi ruso cayó un 7,9% en 2009), su economía recobró rápidamente el ritmo de crecimiento al año siguiente.

una de las manifestaciones de la estrategia que han seguido los emergentes¹⁰⁰ para obtener un 'estatus por asociación'¹⁰¹ que provea de mayor representatividad a sus reclamos individuales¹⁰² y lograr mayores márgenes de maniobra en su relación con las economías industrializadas. Si bien es cierto que el bloque se encuentra atravesado por intereses divergentes¹⁰³ que limitan el alcance de los intereses comunes, afectan los incentivos para la cooperación y restringen una mayor cohesión del bloque, lo que se destaca es una visión compartida sobre la necesidad de adecuar las normas y prácticas de gobernanza a un orden internacional que se perfila multipolar¹⁰⁴ y el interés de generar ámbitos multilaterales¹⁰⁵ que permitan alcanzar dos cuestiones prioritarias en esta

¹⁰⁰ TURZI, M., '¿Qué importancia tiene el BRIC?', Estudios Internacionales 168, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 2011, p. 87-111.

¹⁰¹ Rusia ha sido reticente a participar en organismos multilaterales que involucren a una amplia cantidad de estados, y por el contrario ha privilegiado los foros reducidos donde tenga mayor incidencia en los resultados a la vez que le otorgue un cierto 'prestigio' o 'status' por la posición privilegiada, como Consejo de Seguridad de la ONU, el G8, los grupos de desnuclearización de Irán y Corea del Norte, etc. Ver GRANT, Ch., 'Russia, China and Global Governance', *Centre For European Reform*, Londres, febrero 2012, p. 24.

¹⁰² Como lo fueron las negociaciones sobre el acceso a mercados tanto para productos agrícolas como para productos no agrícolas (NAMA, por su sigla en inglés), el uso estratégico por parte de estos países del sistema de solución de controversias de la OMC, su rol como estabilizadores del sistema financiero global, etc. Ver: PELFINI, A., y FULQUET, G., 'Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?', Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2015.

¹⁰³ NYE, J. S., 'BRICS: un grupo sin cohesión', *Project Syndicate*, 3 de abril de 2013.

¹⁰⁴ Los BRICS perciben que las instituciones de gobernanza no reflejan la actual distribución de poder: 'Estos Estados entienden el orden mundial como uno impuesto por Occidente. También hay un amplio consenso en que el orden mundial actual es injusto en varios niveles: está caracterizado por prácticas económicas excluyentes, y basado en instituciones de gobernanza global poco democráticas y legítimas que sirven para marginalizar a la mayoría de la población mundial. También hay un acuerdo en que el sistema económico global necesita ser reformado y que los organismos internacionales deben ser más representativos y capaces de responder a las preocupaciones de los países en desarrollo.' SMITH, K., 'La Alternativa de los BRICS. Implicancias para la Gobernanza Global', en PELFINI, A., y FULQUET, G., 'Los BRICS en la construcción de la multipolaridad...', p. 19. Para otros análisis en relación al cuestionamiento de las instituciones de gobernanza global por parte de los emergentes ver KIRTON, J., 'Governing Together: The Gx Future', *Studia Diplomatica*, Vol. 68, No. 3, 2017, p. 7-28; COOPER, A. F., Y PARLAR DAL, E., 'Positioning the third wave of middle power diplomacy', *International Journal*, Vol. 71, No. 4, diciembre 2016, p. 516-528; MANSFIELD, E. D., et Al., 'Rising Powers in the Global Economy: Issues and Questions', *International Studies Review*, Vol. 16, No. 3, septiembre 2014, p. 437-466; STEPHEN, D. M., 'Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge', *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4), 2014, p 912; ALEXANDROFF, A. S., y COOPER, A. (eds.), 'Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance', *Brookings Institution Press*, Washington, D.C., 2010; y GIACCAGLIA, C., 'Poderes Medios Emergentes y Orden Internacional: Hacia un Manejo Colectivo de los Asuntos Mundiales', en LECHINI, G., GIACCAGLIA, C. (Eds.), 'Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur : Perspectivas desde el Sur Global', UNR Editora, Rosario, 2016, p. 14-35.

¹⁰⁵ STUENKEL, O., 'Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?' *Background research paper submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda*, Mayo 2013.

dirección. Por un lado su accionar se ha centrado, más que bregar por la transformación del sistema internacional, en realizar ajustes orientados a permitir su participación en las instituciones existentes¹⁰⁶ y con procedimientos más transparentes y universalistas. En efecto, como sugerido Ikenberry¹⁰⁷, el orden internacional actual se diferencia de otros ordenes en el sentido que se encuentra mucho más institucionalizado y los valores están altamente socializados entre sus miembros e inclusive se ven beneficiados. Y por otro lado, el objetivo estratégico que han perseguido es la coordinación de posiciones y las acción conjunta para lograr lo que en este trabajo se ha denominado *soft balancing*: minimizar la unipolaridad del sistema y evitar la acción unilateral del hegemon, Estados Unidos y sus aliados occidentales¹⁰⁸. En esta misma línea Turzi remarca las intenciones *reformistas* de los BRICS en relación al sistema internacional, en tanto

No fue que el BRIC(s) intentara arrebatarse la posición dominante a los Estados Unidos sino que tratara de limitar los excesos que el componente unipolar del sistema permite cometer a la superpotencia. No se comportó como un enemigo desafiante del sistema sino más bien como un accionista (*stakeholders*) interesado en el bienestar del mismo.¹⁰⁹

De este modo, el “nuevo orden mundial” que ha fomentado Rusia como parte del foro de los BRICS aspira, no tanto a uno basado en nuevas reglas y principios, sino a uno en el que haya mayor adherencia y respeto por las reglas ya existentes, mayor influencia sobre los procesos de toma de decisión y pleno funcionamiento

Recuperado de https://www.post2020hlp.org/wp-content/uploads/docs/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf, fecha de consulta 01/01/20.

¹⁰⁶ En concreto, han cuestionado la hegemonía de los estados occidentales en las instituciones de Bretton Woods y en el Consejo de Seguridad de la ONU. Uno de los propósitos del grupo en este sentido fue incrementar la capacidad de negociación dentro del FMI con la histórica reforma de cuota en 2010. Los BRICS concentraban el 25% del PBI global pero solo 10,3% de los votos en el organismo. Por el contrario, Estados Unidos contaba con un 19,2% del PBI global versus 16,8% de representación. Los BRICS aportaron \$75 billones al FMI para salvaguardar bancos de Europa durante la crisis de la deuda, y como consecuencia China se quedó con más votos en el FMI.

¹⁰⁷ IKENBERRY, G. J., ‘*The Future of the Liberal World Order*’, en *Foreign Affairs*, mayo, 2011.

¹⁰⁸ Esto se ha observado en foros como el G-20, donde la coordinación ha tenido como objetivo aumentar el poder de negociación frente a las naciones desarrolladas.

¹⁰⁹ Idem, p. 108.

de las instituciones de gobernanza global como mecanismo para restringir la acción unilateral los estados preeminentes.

En esta misma línea De Coning et al.¹¹⁰ sugiere que el tipo de orden político internacional promovido por los BRICS se basa en una ‘estrategia de coexistencia’ en la medida en que reivindica el uso de las reglas y normas vigentes para impedir el dominio global de un estado o alianza de estados, o la manipulación de las normas e instituciones en su beneficio nacional; pero a la vez, se fomenta la co-administración de la seguridad internacional en función de los principios que permiten una coexistencia de las potencias, a saber, 1) la preservación de la soberanía y la integridad territorial, 2) la intervención interna sólo en casos excepcionales y a partir de consensos multilaterales, 3) la igualdad soberana de los estados y respeto al principio de no-agresión, y 4) el fomento del desarrollo productivo nacional como medio para prevenir la inestabilidad político-social fomentando la cooperación económica Sur-Sur. Sin embargo, los autores destacan que la aproximación a los términos de la coexistencia y las prioridades dadas a estos principios difieren según los intereses de cada estado. Mientras que para Brasil, India y Sudáfrica, en tanto economías en vías de desarrollo priorizan el aspecto económico de la cooperación de los BRICS, el concepto de ‘coexistencia’ implica limitar el modelo liberal de integración a la globalización coordinando políticas socioeconómicas que permitan el crecimiento de la riqueza nacional. Por el contrario, el enfoque ruso a la ‘coexistencia’¹¹¹ tiene como supuesto central el componente anárquico del sistema internacional y las implicancias que tiene para

¹¹⁰ DE CONING, C., MANDRUP, T., y ODGAARD, L.(eds.), *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, Routledge, Nueva York, 2015, p. 18.

¹¹¹ La terminología utilizada en ruso para referirse a la ‘coexistencia pacífica’(мирное сосуществование - *mirnoye sosushchestvovaniye*) se encuentra ausente en el léxico utilizado por la dirigencia política rusa actualmente debido a sus connotaciones marxistas-leninistas (fue utilizado tanto por Lenin como por Jrushchev para definir las relaciones con occidente) se lo asocia a la historia de la diplomacia soviética.

la seguridad nacional. En otros términos, la coexistencia significa desde la perspectiva rusa reducir la dinámica competitiva del sistema introduciendo una lógica de poder de acuerdo a la preeminencia geopolítica (*'great powers politics'*). Como se desarrollará en los próximos apartados, este concepto de coexistencia exige el reconocimiento su *status* como potencia preeminente y el consecuente respeto por las zonas de interés vital.

Asimismo, los autores concluyen que no hay plena adhesión al principio de no agresión por parte de los emergentes en lo que refiere a los escenarios regionales¹¹², esto es, la mayoría de ellos tienen disputas territoriales o marítimas que, en los hechos los ha llevado a apoyar la inviolabilidad de las fronteras en el plano global, pero que han tenido una postura revisionista respecto las delimitaciones de sus fronteras con actores regionales.

De modo que si bien el orden internacional fomentado por los BRICS converge en los principios enunciados, los intereses nacionales a los que responden son en gran medida divergentes, y de igual manera lo es el significado que adquiere el concepto de 'coexistencia'. En el caso de la política exterior rusa, Hansen y Sergunin argumentan¹¹³ que estos principios en torno al orden internacional están alineados con el concepto de 'poder blando' (*soft power*) desplegado concretamente a partir del nuevo Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa publicado en 2013¹¹⁴, en el comienzo de la segunda presidencia de Putin y con el objetivo de presentarse ante las economías emergentes como un

¹¹² DE CONING, C., MANDRUP, T., y ODGAARD, L.(eds.), 'Conclusion. Coexistence in Between World Order and National Interest', en *'The BRICS and Coexistence...'*, p. 180.

¹¹³ HANSEN, F. S., y SERGUNIN, A., *'Russia, BRICS, and Peaceful Coexistence. Between Idealism and Instrumentalism'*, en DE CONING, C., et al., *'The BRICS and Coexistence...'*, p. 75.

¹¹⁴ Versión en ruso extraído de <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70218094/>, fecha de consulta 24/01/20. Para un análisis en extenso del documento ver MONAGHAN, A., *'The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity'*, Chatham House, Londres, abril 2013.

modelo alternativo al de Washington luego de la crisis financiera del 2008 y del desenlace de la Primavera Árabe. Sin embargo, es preciso señalar que de acuerdo a los autores el concepto de ‘poder blando’ en el pensamiento ruso tiene un significado diferente al utilizado en Occidente¹¹⁵. En esencia, el poder blando posee para Rusia un sentido pragmático-instrumental, pues no se trata de presentar el modelo político/económico/cultural/científico-educativo ruso como atractivo en sí mismo, sino que a su vez ,y por sobre todas las cosas, tiene como objetivo específico ‘atraer para’ generar las condiciones del nuevo orden mundial concebido en el Nuevo Concepto de Política Exterior. A diferencia de otros foros como la Comunidad de Estados Independientes (CIS) o la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO) que son instancias de alcance regional y con fines de cooperación económico-militar más limitados, el foro de los BRICS adquiere un sentido instrumental en tanto permite la proyección de un ideal vinculado a la reforma del orden normativo global. En este sentido Rusia ha procurado presentar al los BRICS una imagen positiva de sí misma, ‘...as a responsible and peaceful actor concerned not only about its own national interests but also about regional and global security’¹¹⁶.

En breve, el foro de los BRICS le ha permitido a Rusia recobrar su *status* de gran potencia, tener mayor incidencia en la discusión en torno al presente y futuro del orden mundial y, en conjunción con el resto de los emergentes, desplegar una estrategia de *soft balancing* efectiva para contener a Occidente dentro de las reglas de ese orden. En palabras de Hou:

¹¹⁵ Entendido como la capacidad para influir en las preferencias de otros por medio de la atracción en lugar de la coerción. Ver NYE, J., ‘*Soft Power: The Means to Success in World Politics*’, *Public Affairs*, Nueva York, 2004, p. 5.

¹¹⁶ HANSEN, F. S., y SERGUNIN, A., ‘*Rusia, BRICS, and Peaceful Coexistence...*’, p. 92.

*'It is difficult for BRICS countries to be ignored or marginalized, a result of their enhanced economic prowess, but they still have to operate within an institutional structure created and led by developed countries. While continuing the negotiations process on the new rules of the game (e.g., in trade and climate negotiations), the BRICS strategy appears to enhance their influence on decision-making in the existing institutions, especially by enhancing their voting rights, and enhancing their occupation of leadership positions. The challenge is to reconcile the needs of this strategy with those of the past.'*¹¹⁷

En consecuencia, más que ser una potencia revisionista¹¹⁸ en el sentido de querer cambiar el orden internacional, con Rusia aplica más adecuadamente el término de 'reformista'¹¹⁹ en la medida en que se diferencia del revisionismo tradicional tanto por sus métodos (no-coercitivos) como por sus motivaciones (mantener las reglas de juego pero hacerlas más justas en su aplicación). Al igual que el resto de los BRICS, se encuentra comprometido con una reforma sustancial del orden internacional, pero en el corto plazo las prioridades domésticas de desarrollo económico indican que lo más conveniente es contar con un ambiente político y financiero internacional estable que permita un camino óptimo de crecimiento económico. En este sentido, el foro de los BRICS le ha permitido a Rusia aumentar la cooperación y el intercambio comercial al interior del bloque, y a su vez funcionar como un mecanismo de coordinación de una amplia gama de áreas (*issue-areas*) en otras instituciones de gobernanza global alineada con los cuatro principios fundamentales mencionados. En esta línea es adecuado remitirse al análisis hecho por Grant¹²⁰ donde sugiere que Rusia ha sido menos proclive, por ejemplo que China, a involucrarse activamente en las instituciones de gobernanza económica –como el FMI, el Banco Mundial, la OMC– porque, por un lado, en tanto

¹¹⁷ HOU, Z., 'The BRICS and Global Governance Reform: Can the BRICS provide leadership?' en *Development (Society for International Development)*, 2014, Vol. 56, N° 3, p. 360.

¹¹⁸ Para una mayor precisión sobre el concepto de 'estado revisionista' en la literatura realista y en la teoría de la transición del poder, ver ORGANSKI, A. F. K., 'World Politics', Alfred A. Knopf, Inc., Segunda edición, Nueva York, 1968, p. 339.

¹¹⁹ SERGUNIN, A., 'Russia's Strategies Towards BRICS: Theory and Practice', en PARLAR DAL, E., y ERŞEN, E. (ed.), 'Russia in the Changing International System', Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020, p. 136.

¹²⁰ GRANT, CH., 'Russia, China and Global Governance', *Centre For European Reform*, febrero 2012, p. 28.

proveedora mayoritariamente de *commodities* carece de incentivos económicos globales, y por otro, porque carece de homogeneidad de intereses al interior de la élite dirigente y de un proyecto cohesionado de desarrollo, diversificación productiva e inserción internacional. En efecto, Rusia se ha plegado a las propuestas reformistas de los emergentes respecto de los organismos de gobernanza económica con un interés esencialmente político de contrapesar el poder relativo de los Estados Unidos. Mientras que ha tenido una acción más contundente priorizando su presencia en los foros y acuerdos que involucran aspectos de seguridad¹²¹ –control de armas, no proliferación, intervenciones humanitarias– que es el área en donde presenta mayores atributos (*capabilities*) para perfilarse como una potencia líder, y detrás de lo cual las élites domésticas se han encolumnado. El objetivo principal de este trabajo es investigar en qué medida la diplomacia rusa ha sido capaz de construir exitosamente coaliciones en los foros de gobernanza global en torno a cuestiones prioritarias de su política exterior y en las cuales ha tenido posturas contrarias a las del hegemón. El análisis empírico del perfil de voto y las posturas de Rusia y Argentina en este aspecto se presentará en detalle en el Capítulo III.

Ahora bien, a pesar de que Rusia ha fomentado activamente la proyección de los BRICS como actores geopolíticos relevantes en sintonía con la visión de un orden multipolar específicamente a partir del nuevo Concepto de Política Exterior de 2013, algunos autores sugieren que los motivos de esa política han tenido una evolución. En línea con la visión de que la participación de Rusia en las instituciones de gobernanza global tiene un fin eminentemente político –incluso en las de gobernanza económica, como el FMI, la OMC, el Banco Mundial, el G20, en la

¹²¹ Ver ‘*Concept of Participation of the Russian Federation in BRICS, 2013b*’, recuperado de <http://static.kremlin.ru/media/events/eng/files/41d452b13d9c2624d228.pdf>, fecha de consulta 4/01/20.

medida en que lo que se busca es modificar las reglas de juego que favorecen la preeminencia de Occidente–, Salzman sostiene¹²² que si bien el foro de los BRICS siempre tuvo un objetivo político vinculado a reposicionarse como potencia preeminente, mostró al menos dos momentos diferenciales. La autora sugiere que en un primer momento, concretamente a partir de la presidencia de Medvedev, con su participación en los BRICS Rusia esperaba que sirviera como una instancia a partir de la cual extender su influencia sobre los emergentes pero con el fin de tener mayor capacidad de negociación frente a otros organismos internacionales donde Occidente tenía preponderancia y de los cuales Rusia estaba relegada –a saber, la OTAN, el G7, la OMC, la OCDE–, y eventualmente funcionar como ‘puente’ entre las instituciones dominadas por las economías desarrolladas y aquellas donde los países en vías de desarrollo o los emergentes estaban concentrados. En los términos puestos en este trabajo, Rusia llevó adelante una estrategia de *soft balancing* participando de instituciones alternativas de contrapeso a las instituciones de proyección hegemónica de Estados Unidos y sus aliados estratégicos. Otros autores también han señalado¹²³ el interés que presentan las organizaciones multilaterales como un medio para proyectar su imagen como potencia global, pero sin embargo han enfatizado el limitado alcance que tienen para constituirse como foros plenamente ‘anti-occidentales’ porque las prioridades estratégicas de cada emergente difieren de las del resto, así como el grado de integración de sus economías a la de los países industrializados. Sin embargo, Salzman nota que Rusia no tenía en principio ningún interés en avanzar en la institucionalización formal del foro, sino preservar un nivel de informalidad tal que

¹²² SALZMAN, R. S., ‘From Bridge to Bulwark. The Evolution of BRICS in Russian Gran Strategy’, *Comillas Journal of International Relations*, N° 3, 2015, p. 4.

¹²³ VAN DER TOGT, T., ‘Is Brics A Useful Framework For Russia’s Global Agenda?’, *Clingendael Spectator*, La Haya, febrero 2019; SERGUNIN, A., ‘Russia’s Strategies Towards BRICS...’, p. 146.

no restrinja la autonomía de la política exterior, y por el contrario se privilegie los acuerdos bilaterales. En otras palabras, no había mayor interés en alinear su política exterior plenamente con los BRICS como tampoco lo había con Occidente. Sin embargo, ya en 2013 Putin mostraba en sus declaraciones interés en transformar el BRICS 'de un foro de diálogo, que coordina posiciones sobre una cantidad limitada de asuntos, hacia un mecanismo de cooperación plenamente establecido'¹²⁴. Luego de la crisis en Ucrania –que se analizará en detalle en el siguiente apartado– los BRICS pasaron a ocupar un rol político y económico prioritario en su política exterior. Partir de entonces no se trata de un foro que sirviera como 'puente', sino más bien de una 'fortaleza' frente a lo que Rusia percibió como una política de cercamiento (*encroachment*) en contra de sus intereses vitales. En este sentido, si bien ninguno de los BRICS mostró su apoyo a Rusia en el conflicto ucraniano, ninguno tampoco lo condenó abiertamente. Y frente a los intentos permanentes de Occidente de aislar políticamente a Rusia, los acuerdos de asociación de los BRICS en las Cumbres de Fortaleza en julio de 2014 y de Ufa en julio de 2015¹²⁵ demostraron lo contrario. Y en términos económicos, luego de las sanciones impuestas por Occidente a partir de la anexión de Crimea, la suspensión de Rusia como miembro del G8, el desplome del precio internacional del petróleo y la devaluación del rublo, los intercambios comerciales intra-BRICS y las relaciones bilaterales le brindaron a Rusia un alivio significativo. En particular,

¹²⁴ Traducción propia. Cita extraída de 'Putin Says BRICS Should Focus on Key World Issues', *Sputnik*, 22/03/13, <http://sputniknews.com/politics/20130322/180174140/Putin-Says-BRICS-Should-Focus-on-Key-World-Issues.html>, fecha de consulta 06/02/20.

¹²⁵ En donde se plasmó la voluntad de profundizar la cooperación intra-bloque en mayores áreas estableciendo el Nuevo Banco de Desarrollo, el Acuerdo de Reserva Contingente para la provisión de apoyo a través de instrumentos de liquidez y precaución en respuesta a presiones reales o potenciales de la balanza de pagos a corto plazo; y se hizo referencia en el documento al interés de desarrollar el Mecanismo de Cooperación Interbancaria; una Estrategia para la Asociación Económica; un Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Anticorrupción; el Consejo de Negocios; y una Red Universitaria común. Ver 'Ufa Declaration of the VII BRICS Summit', 9 July 2015, texto extraído de <http://en.brics2015.ru/load/381158>, fecha de consulta 05/02/20.

se produce el ‘pívor al Este’¹²⁶ y la ‘asociación estratégica’ con China¹²⁷, que responde simultáneamente al doble objetivo de mitigar los efectos económicos y financieros de las sanciones occidentales y apostar a la construcción de un orden contra-hegemónico. Sin embargo otros autores ¹²⁸ subrayan los límites que encuentra esta asociación en particular, y la de los BRICS en general, en términos de construir un nuevo orden sostenido fundamentalmente por China, en la medida en que sus agendas internacionales tienen en esencia prioridades divergentes. En efecto, al igual que Rusia, China presenta un desafío para las instituciones de gobernanza económica dominadas por Occidente, o teniendo una mayor participación en ellas¹²⁹, o construyendo instituciones regionales que se adecúen mejor a su propia proyección geoeconómica¹³⁰. Incluso algunos autores ¹³¹ plantean que la visión China respecto el orden internacional no es en modo alguno

¹²⁶ Sobre los proyectos de desarrollo de infraestructura euroasiática, ver LO, B., ‘*Russia’s Eastern Direction: Distinguishing the Real From the Virtual*’, *Russie/NEI Reports* No. 17, enero de 2014.

¹²⁷ Ver LUKIN, A., ‘*China and Russia. The New Rapprochement*’, *Polity Press*, Cambridge, 2018, p. 67; BOLT, P. J., y CROSS, SH. N., ‘*China, Russia and The Twenty-First Century Global Geopolitics*’, *Oxford University Press*, 2018, p. 151; y SIMES, D., ‘*How Obama is Driving Russia and China Together*’, *The National Interest*, 24/06/2014.

¹²⁸ LO, B., ‘*The Illusion of Convergence-Russia, China, and the BRICS*’, *Russie.Nei.Visions* N°92, IFRI, París, marzo 2016, p. 10; MILLER, A., y LUKIANOV, F., ‘*Restraint Instead of Assertiveness. Russia and a New Era in World Politics*’, *Istituto Affari Internazionli*, Roma, junio 2017, p. 16.

¹²⁹ En 2015, después de postergarlo por varios años, el Senado de los Estados Unidos aprobó el aumento de la participación de votación de China en el FMI a 6.07%. Previamente era de 3.81%, no solo más bajo que el de Estados Unidos (16.74 %), sino también Japón (6.23%), Alemania (5.81%) y el Reino Unido y Francia (ambos 4.29%). En el Banco Mundial, el desequilibrio ha sido menos pronunciado. La participación de China en el voto del 4,78% está muy por debajo de la de los Estados Unidos (15,96%) y Japón (7,40%), pero es mayor que la de Alemania (4,33%) y Francia y el Reino Unido (ambos 4,05%). La representación de China en particular, y de los emergentes en general en estos organismos sigue siendo desproporcional con el tamaño de sus economías. Ver ‘*IMF reforms clear last hurdle with US adoption*’, *BBC News*, 19/12/15, recuperado de <https://www.bbc.com/news/business-35141683>, fecha de consulta 03/02/20; y ‘*International Bank For Reconstruction And Development Subscriptions And Voting Power of Member Countries*’, recuperado de siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf, fecha de consulta 03/02/20.

¹³⁰ Ver ‘*What Is China’s Asian Infrastructure Investment Bank’s Goal*’, *Bloomberg*, 06/08/18, recuperado de <https://www.bloomberg.com/quicktake/chinas-world-bank>, fecha de consulta 03/02/20.

¹³¹ XUETONG, Y., ‘*Why a Bipolar World is More Likely than a Unipolar or Multipolar One*’, *The World Post*, 22/04/15, recuperado de https://www.huffpost.com/entry/bipolar-world-likely_b_7104590, fecha de consulta 05/02/20; y GUANGCHENG, X., ‘*The Ukraine Crisis and Russia’s Choices in 2015*’, en ‘*The View From China: Russia As Seen By Two Chinese Scholars Of Russia*’, *Russian Analytical Digest*, No. 168, 11/06/15, p.7, recuperado de <https://css.ethz.ch/en/publications/rad/rad-all-issues.html>, fecha de consulta 06/02/20; y YING, F., ‘*How China Sees Russia*’, *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2016, p.103-04.

la del mundo multipolar fomentado por la dirigencia rusa¹³², sino más bien la de uno bipolar donde las potencias en declive como Rusia ocupan un rol de asociación estratégica de segundo rango, y donde las organizaciones multilaterales como los BRICS no tienen una función preponderante, sino que es una más entre otras.

Lo cierto es que los emergentes tendrán a partir del 2014 un rol superlativo, cuanto no vital, en la política exterior rusa tanto en términos políticos como económico-financiero. En este contexto también se produjo un incremento de los vínculos con Latinoamérica, y en particular con Argentina, y en cuyas implicancias se ahondará más adelante.

Con todo, si bien Moscú ha tenido relativo éxito en fomentar nuevos ámbitos de discusión en torno a las problemáticas del orden internacional y la gobernanza global, y oportunamente ha sabido hacer uso de ellos para romper la política de aislamiento de Occidente, la 'diplomacia de poder blando' ha fallado en mejorar las relaciones bilaterales con sus vecinos más cercanos de Europa Oriental. El siguiente apartado se abocará a analizar las decisiones de reparación estratégica en las zonas de influencia geopolítica adyacentes en el período abarcado.

¹³² Para mayor precisión de la visión Rusa sobre futuro orden mundial y del lugar preeminente que ella debe ocupar en su formación ver TIMOFEEV, I., 'Theses On Russia's Foreign Policy and Global Positioning (2017-2024)', *Russian International Affairs Council*, Moscú, junio 2017; KARAGANOV, S., y SUSLOV, D., 'A New World Order. A View From Russia', *Russia in Global Affairs*, octubre 2018; y ARBATOV, A., 'Collapse of the World Order? The Emergence of a Polycentric World and Its Challenges', *Russia in Global Affairs*, marzo 2018.

iii. La reparación estratégica en el 'espacio de interés inmediato' (Near Abroad)

En contexto descrito de redistribución del poder global, la percepción de que la primacía de Estados Unidos estaba entrando en una etapa de declive relativo mientras la recuperación económico de Rusia estaba en auge, junto a un renovado nacionalismo ruso, Medvedev –presidente desde 2009 pero con la continuidad de Putin como primer ministro– llevó adelante una política exterior mucho más agresiva en lo que hace a los intereses rusos en el espacio geopolítico pos-soviético.

Desde el comienzo de la presidencia de Putin, la Federación Rusa había centrado su atención en la región de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y consideró este espacio post-soviético como esfera especial de interés nacional. Se firmaron varios acuerdos intergubernamentales con Kazajstán, Azerbaiyán, Uzbekistán y Turkmenistán, profundizando la cooperación en el sector del gas y el petróleo, y se redujeron las tarifas aduaneras aplicables a otro tipo de mercancías para intensificar el comercio. Sin embargo, hacia fines del segundo mandato de Putin Rusia mantenía relaciones tensas con sus vecinos más próximos Georgia, Ucrania, Bielarus, y los estados bálticos, áreas sobre las cuales Occidente mostraba voluntad de expansión geopolítica.

En 2008 se produjo 'la guerra de los cinco días' con Georgia en el marco de un creciente interés de los gobiernos nacionalistas y pro-occidentales de Julia Tymoshenko en Ucrania y Mikhail Saakashvili en Georgia por ingresar como miembros a la OTAN. Rusia desplegó 'fuerzas de paz' en las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, esencialmente de poblaciones prorrusas, frente a lo cual Saakashvili acusó a Moscú de fomentar el independentismo y ordenó un despliegue militar para asegurar el control de las provincias díscolas. El 26 de

agosto la Federación Rusa reconoció oficialmente a las regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur como estados independientes y lanzó la “operación de defensa contraofensiva”, según la terminología rusa. La guerra que siguió sería el primer despliegue de tropas rusas para combatir en otro país desde la Guerra de Afganistán. La guerra unos pocos días, pero tuvo unas 2000 bajas civiles. Saakashvili logró consolidar su popularidad en Georgia, y Occidente se convenció de las intenciones expansionistas rusas. Ante los ojos del Kremlin, por el contrario, quien había generado la situación de inestabilidad regional en contra de sus intereses vitales era Occidente.

Hubo, sin embargo, fracturas al interior de la Alianza Atlántica en torno a qué postura tomar frente a Rusia¹³³. Por un lado se situaba un sector proclive a incorporar rápidamente a Ucrania y Georgia a la OTAN; por el otro, un sector liderado por Alemania y Gran Bretaña con una postura más prudente. Con todo, Medvedev y el presidente francés Sarkozy diseñaron un plan para superar la crisis que incluía condiciones como la no reanudación del uso de la fuerza, el libre acceso de la ayuda humanitaria, procedimientos de supervisión internacional por parte de observadores de la OSCE y de la UE, la retirada de las fuerzas rusas a la línea anterior al inicio de las hostilidades, y el inicio de un debate internacional sobre el futuro estatus de Osetia del Sur y de Abjasia. Finalmente, la Comisión Europea publicó un informe en el que se acusaba a Georgia de haber iniciado las hostilidades y a la Federación Rusa de haber reaccionado de forma exagerada y de haber roto la integridad territorial de Georgia, violando de este modo la ley internacional.

¹³³ MARTINEZ DE RITUERTO, R., ‘La OTAN acuerda un deshielo gradual con Rusia’, El País, Bruselas, 03/12/08.

La nueva administración demócrata de Obama¹³⁴ tuvo un primer momento de distensión en las relaciones bilaterales. En marzo de 2009 la secretaria de Estado Hillary Clinton visitó Moscú y ofreció “reiniciar”¹³⁵ las relaciones entre los dos países; y en julio se firmó un ‘comunicado de entendimiento’¹³⁶ por el que Rusia permitía a los norteamericanos utilizar su territorio y espacio aéreo para el tránsito de armamento y equipo bélico hacia Afganistán y se comprometían a reanudar las negociaciones en torno a un acuerdo sobre el desarme nuclear. En septiembre la Administración Obama anunció¹³⁷ la cancelación de sus planes para el despliegue de misiles de defensa en Polonia y la República Checa, y su voluntad de incorporar a Rusia en un sistema de defensa común Europea. Aparentemente, Obama esperaba¹³⁸ que Rusia respondiera apoyando las sanciones contra Irán y suspendiendo la venta de misiles de defensa aérea S-300. El Kremlin, sin embargo, rechazaba¹³⁹ el argumento de que el escudo antimisiles estuviera dirigido a la amenaza iraní o norcoreana.

El clima de distensión y los ánimos de desnuclearización encontraron su fin cuando en 2010, por un lado los republicanos en el Senado americano rechazan el

¹³⁴ Obama mantuvo a lo largo de su administración un discurso centrado en la promoción de las instituciones internacionales, el derecho y la seguridad colectiva, pero en los hechos en la “Doctrina Obama” persistió la búsqueda del preservar el interés nacional y con ello llevar adelante políticas de poder: la ‘Guía Estratégica’ del Departamento de Estado del 2012 estableció el equilibrio de fuerzas en el Pacífico como prioridad estratégica, lo mismo sugiere el despliegue de escudos de misiles en Europa, la búsqueda de mantener el estatu quo en Medio Oriente, la reducción de la dependencia de hidrocarburos, etc. Ver HUTSCHENREUTER, A., “Las múltiples Doctrina Obama. El poder prevalece”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 203.

¹³⁵ ‘La OTAN restablece las relaciones con Rusia, suspendidas tras la guerra de Georgia’, El País, Bruselas, 05/03/09.

¹³⁶ CAÑO, A., ‘Obama y Medvedev desbloquean las relaciones entre las dos potencias’, El País, Moscú, 07/07/09.

¹³⁷ ‘EEUU renuncia al escudo antimisiles de Bush en Europa’, El País, Nueva York, 17/09/09.

¹³⁸ Bonet, P., ‘Rusia y Estados Unidos estaban al borde de la guerra fría antes de Obama’, El País, Moscú, 04/07/09.

¹³⁹ ‘Medvédev rechaza vincular el escudo antimisiles de EE UU con la amenaza iraní’, en El País, Madrid, 03/03/09.

nuevo acuerdo de reducción de arman nucleares¹⁴⁰, y por otro la OTAN aprueba en Lisboa un nuevo concepto estratégico¹⁴¹, en el que se reafirma la disuasión nuclear¹⁴² como elemento de último recurso y presenta de nuevo un proyecto para tener en 10 años un escudo basado en tecnología estadounidense y con interceptores en Rumanía y Polonia. Rusia fue invitada a participar de la iniciativa de construir un escudo desde Vancouver a Vladivostok. Pero Moscú expresó su total rechazo¹⁴³ y respondió desplegando misiles en Kaliningrado¹⁴⁴, su enclave junto al mar Báltico. En esencia, para los dirigentes rusos el escudo antimisiles atentaba contra la seguridad de Rusia, que está basada en la paridad estratégica nuclear, y este escudo precisamente minaba la capacidad de disuasión. Desde la perspectiva del Kremlin, con esta política Occidente generaba mayor inseguridad internacional y socavaba las posibilidades de cooperación y entendimiento con Rusia. En palabras de Putin:

¿Quién socava la confianza? Como siempre, creo que algunos de los postulados más importantes son el carácter integral de la seguridad para todos los estados, la inadmisibilidad de la aplicación de la fuerza extrema y el cumplimiento incondicional de los principios básicos del derecho internacional. El desprecio a estas condiciones lleva a la desestabilización de las relaciones internacionales. Precisamente a través de este prisma percibimos varios aspectos del comportamiento de EE. UU. y la OTAN que no cuadran con la lógica del desarrollo actual y se basan en principios heredados de la mentalidad 'de bloque'. Todos entienden lo que quiero decir. Se trata de la ampliación de la OTAN que incluye la disposición de nuevos elementos de la infraestructura militar y los planes de la alianza (que provienen de EE. UU.) de crear un escudo antimisiles en Europa. Ni siquiera tocaría el tema si estas acciones no se llevaran a

¹⁴⁰ MONGE, Y., 'Los republicanos frenan el tratado de reducción de armas nucleares', El País, Washington, 18/10/10.

¹⁴¹ MARTINEZ DE RITUERTO, R., 'La OTAN aprueba el concepto estratégico para adaptarse al siglo XXI', El País, Lisboa, 19/11/10.

¹⁴² Este nuevo concepto corresponde en gran medida a las pretensiones del gobierno de Alemania de avanzar en la desnuclearización paulatina de Europa a partir del la seguridad provista por un escudo antimisiles frente a la firme negativa de Francia de reducir su arsenal nuclear sin garantías de defensa. Ver: MARTINEZ DE RITUERTO, R., 'La OTAN rechaza el desarme nuclear', El País, Bruselas, 15/10/10.

¹⁴³ FERNANDEZ, R., 'Rusia advierte de una nueva carrera armamentista si no hay acuerdo con el escudo antimisiles', El País, Moscú, 30/11/10.

¹⁴⁴ BONET, P., 'Rusia despliega misiles cerca de la frontera con Polonia y Lituania', El País, Moscú, 17/12/13.

cabo directamente al lado de las fronteras rusas y si no perjudicaran nuestra seguridad y si no fueran contra la estabilidad en el mundo.¹⁴⁵

La expansión del sistema de seguridad en Europa del Este generó en la dirigencia rusa un sentimiento de traición¹⁴⁶ dada la voluntad de cooperación en materia de seguridad de Rusia en los años anteriores. Por lo que en los años venideros Rusia extendería su acercamiento político y fortalecería la cooperación económico-militar con los regímenes anti-americanos de Venezuela, Irán y Siria, trasladando con ello las rivalidades geopolíticas a otras latitudes y que adquirirán tintes bélicos de guerras por delegación (*proxy wars*) por el control de zonas influencia. Sin embargo, la confrontación con los Estados Unidos no adquirió solamente esta modalidad –característica de los tiempos de la Guerra Fría– sino que se desplegará en varios planos lo que se conoce como ‘guerras de cuarta generación’¹⁴⁷ y que en clave rusa adoptó la doctrina del general Gerasimov¹⁴⁸ bajo el nombre de ‘guerras híbridas’¹⁴⁹. En esencia en este tipo de conflicto, los enfrentamientos bélicos constituyen uno de los planos de confrontación, que se combinan simultáneamente con una presión político-diplomática, económico-financiera, e incluso una guerra de información y psicológica. En este sentido la doctrina Gerasimov se desplegó en tres conflictos esenciales que cuestionaron la proyección de poder de Estados Unidos y que a su turno desafiaron la eficacia de

¹⁴⁵ ‘Rusia en un Mundo Cambiante’, artículo de Vladimir Putin publicado en *Moskóvskie Nóvosti*, 27/02/12. Rescatado de: https://actualidad.rt.com/actualidad/view/39720-Rusia-en-un-mundo-cambiante_-un-art%C3%ADculo-de-Vlad%C3%ADmir-Putin, fecha de consulta 04/01/20.

¹⁴⁶ CAUCINO, M., ‘Rusia Actor Global...’, p. 445.

¹⁴⁷ LIND, W. S., NIGHTENGAL, K., SCHMITT, J. F., SUTTON, J. W., y WILSON, G. I., ‘The Changing Face of War: Into the Fourth Generation’, *Marine Corps Gazette*, octubre de 1989, p. 22-26

¹⁴⁸ Ver: GALEOTTI, M., ‘The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian NonLinear War,’ en *Moscow’s Shadows*, 06/07/14, recuperado de <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>, fecha de consulta 04/01/20; CHEKINOV, S. G., y BOGDANOV, S. A., ‘The Nature and Content of a New-Generation War,’ en *Military Thought*, Octubre-Diciembre 2013, recuperado de https://pdfs.semanticscholar.org/c887/4593b1860de12fa40dadcae8e96861de8ebd.pdf?_ga=2.120246540.563739313.1578159378-906418873.1566146130, fecha de consulta 04/01/20;

¹⁴⁹ Ver: FRIDMAN, O., ‘The Russian Warfare. Resurgence and Politicisation’, Oxford University Press, Nueva York, 2018.

las instituciones de gobernanza global para resolver los conflictos en distintos escenarios regionales. El involucramiento de Rusia en estos conflictos fue, en efecto, el resultado de “decisiones de reparación estratégica”¹⁵⁰.

La cuestión de Ucrania, ya bajo el segundo mandato de Putin, constituyó un punto de inflexión en la política exterior de Rusia, lo que Hutschenreuter denomina “compuertas geopolíticas”¹⁵¹ en tanto acontecimiento que permite explicar el desenlace de un proceso político de mayor alcance. El significado que ha tenido históricamente Ucrania¹⁵² para los rusos trasciende los intereses geopolíticos o los estrechos vínculos económico-comerciales, e involucra cuestiones profundamente culturales. Sin embargo, la proyección de rusa sobre el territorio ucraniano en los albores del siglo XXI generó un sentimiento de rechazo creciente en los sectores de la población más nacionalistas que a partir de la independencia de 1991 de la Unión Soviética fue capaz de encontrar su canal de expresión en el sistema político. La ‘Revolución Naranja’ llevó al líder pro-occidental Yuschenko en 2004 al poder, por el partido ‘Nuestra Ucrania, quien en efecto buscó tener mayores márgenes de autonomía y en los años de su mandato las confrontaciones diplomáticas con Rusia aumentaron, concretamente en torno al precio del gas que Rusia le proveía y la base naval rusa situada en Sebastopol, Crimea. Yuschenko sufrió un grave revés cuando en las presidenciales del 2010 ganó las elecciones el gobernador de la zona pro-rusa de Donetsk, Victor

¹⁵⁰ HUTSCHENREUTER, A., “Siria. Los Reparos Estratégicos de Rusia”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 179.

¹⁵¹ HUTSCHENREUTER, A., ‘Las compuertas geopolíticas del siglo XX’, en ‘Un Mundo Extraviado. Apreciaciones Estratégicas sobre el Entorno Internacional Contemporáneo’, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2019, p. 83.

¹⁵² HUTSCHENREUTER, A., “Ucrania y más allá: La geopolítica manda”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 132.

Yanukovich, quien contrariamente llevó adelante una política de acercamiento¹⁵³ hacia Rusia en el plano externo, y de persecución de la oposición, en el plano interno, entre los cuales se encontraba la ex-primer ministra Yulia Timoshenko, quien fue arbitrariamente encarcelada. Estos sucesos generaron un clima de descontento y manifestaciones constantes a favor de la liberación de la líder, que adquirieron cada vez más públicamente tintes rusófobos¹⁵⁴. En el contexto de este malestar, Yanukovich canceló las negociaciones del acuerdo de integración con la Unión Europea, lo cual a su turno desató una serie de protestas masivas en la plaza de Euromaidán que se expandieron a lo largo del país y derivaron en la renuncia y exilio del presidente en febrero de 2014. Putin por su lado, denunció que las movilizaciones del Maidán eran fomentadas por Estados Unidos y manifestó un abierto apoyo a las minorías ruso-parlantes en contra del gobierno central. Pues desde la perspectiva rusa, el derrocamiento de Yanukovich implicaba la posibilidad de que Ucrania ingresara a la alianza militar de la OTAN y se integrara económicamente a la Unión Europea.

La crisis se agravó cuando las regiones de mayorías rusas se levantaron en contra del gobierno central con propuestas independentistas. En marzo, la provincia de Crimea eligió en un plebiscito por el 96% de los votos la anexión a Rusia. Putin ordenó la movilización de tropas para asegurar el control de la isla, y la Duma aprobó inmediatamente la anexión. Las confrontaciones siguieron escalando. El ex ministro de exteriores, Petro Poroshenko fue elegido presidente en mayo y los rebeldes pro-rusos comenzaron enfrentamientos con el ejército en las autodenominadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lubansk en la región de

¹⁵³ CAUCINO, M., 'Rusia Actor Global...', p. 430.

¹⁵⁴ Para un exhaustivo análisis de la rusofobia en las zonas de influencia pos-soviéticas ver TAIBO, C., 'La Rusia Contemporánea y el Mundo. Entre la Rusofobia y la Rusofilia', Catarata, Madrid, 2017, p. 390.

Donbás en el este del país. En los meses siguientes, dos cumbres se realizaron en Minsk, la capital bielorrusa, en donde Putin y Poroshenko llegaron a un acuerdo de cese del fuego provisorio vía la mediación de la canciller alemana Angela Merkel, y el presidente francés François Hollande. Sin embargo, las autoridades ucranianas denunciaron que Rusia estaba proveyendo de pasaportes, armamentos y combatientes a las milicias separatistas en las zonas de conflicto.

Por su parte, Estados Unidos y Europa condenaron la anexión de Crimea considerando que violaba el principio de integridad territorial reconocido por el derecho internacional, por lo que impusieron severas sanciones económicas¹⁵⁵ a Rusia, que junto a la caída del precio internacional del petróleo a fines del 2014, provocó la salida de capitales, causando una depreciación drástica del rublo. Como consecuencia, la economía rusa se desplomó.

En líneas generales, es posible comprender la crisis de Ucrania desde una lógica geo-estratégica esencial para un Estado como Rusia que cuya extensión territorial sin accidentes naturales que la protejan de invasiones extranjeras, lo cual ha generado históricamente una percepción de debilidad territorial. Esto es, sin espacios de obstrucción que funcionen como “estados tapón” que la amparen otros actores amenazantes –es decir la OTAN– Rusia pierde el principal activo geoestratégico que es la “profundidad estratégica”¹⁵⁶. Y en esta misma línea se

¹⁵⁵ Entre las sanciones, la devaluación del rublo del 27% y la caída del precio internacional del petróleo de u\$s 110 a 50 el barril en la segunda mitad del 2014, Rusia perdió cerca de 140.000 millones de dólares, lo cual significó una caída de un 5% de su PBI. Ver: ‘*Russia losing \$140 billion from sanctions and low oil prices*’, *CNN Business*, 24/11/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/11/24/news/economy/russia-losing-140-billion-oil-sanctions>, fecha de consulta 07/01/20; ‘*Sanctions hit Russian oil and banks*’, *CNN Business*, 12/09/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/07/31/news/economy/sanctions-russia-targets-list/index.html?iid=EL>, fecha de consulta 07/01/20; ‘*Europe hits Russia's biggest banks*’, *CNN Business*, 01/08/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/07/31/news/europe-russia-banks/index.html?iid=EL>, fecha de consulta 07/01/20.

¹⁵⁶ HUTSCHENREUTER, A., “Ucrania: ¿computera geopolítica del siglo XXI?”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 132.

encuentran una serie de políticas exteriores pro-activas desplegadas por el Kremlin:

En la lógica de crear un cinturón de seguridad en su perímetro, se inscribe la iniciativa anunciada por Putin en septiembre de fundar una base aérea en Bielorrusia, aprovechando que el presidente Alexandr Lukashenko depende de petróleo y préstamos de Moscú. Las nuevas bases en el Ártico y en la frontera con Ucrania son parte de un mismo pensamiento: blindarse, a ser posible rodeada de un cinturón de seguridad, para luchar ahí, si se tercia, y no en casa.¹⁵⁷

En este contexto de crecientes divergencias con Occidente, en septiembre de 2014 Rusia anunció una modificación en su doctrina de seguridad nacional como respuesta a lo que consideró nuevas amenazas sobre sus fronteras, en referencia expansionismo de la OTAN. La ruptura de las relaciones con Occidente y el agravamiento de la situación económica producto de las sanciones llevaron¹⁵⁸ a reorientar sus prioridades estratégicas “hacia el este”¹⁵⁹ y “hacia el sur”: por un lado, incrementar la cooperación económica, comercial y energética con China, pero también con India, Japón y Corea del Sur; y por otro, desplegar una amplia gama de intercambios con distintos gobiernos de Latinoamérica que redundarán en diferentes grados de alineamiento político y de contrapeso a la hegemonía estadounidense en la región. En la próxima sección se analizará en detalle el alcance de esta cooperación. Pero a grandes rasgos, y en rigor de verdad como sugiere Trenin¹⁶⁰, este ‘pivot’ en la política exterior rusa es un ‘giro’, no hacia ningún actor en específico, sino un ‘giro hacia sí mismo’ en términos de alcanzar un balance de poder en un contexto geopolítico cambiante, interactuando con una

¹⁵⁷ BONET, P., ‘Siria se convierte en a última apuesta del jugador Putin’, en El País, Moscú, 05/10/15.

¹⁵⁸ CAUCINO, M., ‘Rusia Actor Global...’, p. 448.

¹⁵⁹ ‘On one hand, heightened interest in the East was a consequence of the rise of Asia as the global center of the world economy and politics. On the other hand, Moscow was obliged to acknowledge the weakness and vulnerability of its geopolitical and geoeconomic position in the east of the country.’, ver: TRENIN, D., ‘20 Years of Vladimir Putin...’.

¹⁶⁰ Ídem.

vasta gama de actores estatales independientemente de su régimen político, y priorizando el interés nacional por sobre la ideología del régimen político.

Por último, es preciso señalar que a partir del conflicto en Ucrania, Moscú también diversificó los métodos que en lo sucesivo se utilizarán en su enfrentamiento ‘híbrido’ con Occidente, y que incluyó¹⁶¹: el uso de la propaganda y ‘desinformación’¹⁶² (*fake news*) para menoscabar la legitimidad de las democracias occidentales y el proceso de integración europea¹⁶³; la intensificación de los contactos y apoyo a los partidos anti-sistema¹⁶⁴, anti-globalización¹⁶⁵, tanto de derecha como de izquierda; y el involucramiento de actores privados, de ‘ciudadanos voluntarios’, de ‘hackers patrióticos’¹⁶⁶, simpatizantes pero no directamente vinculados al Kremlin, de modo tal que este nuevo ‘arsenal’ le a permitido a Moscú concretar acciones ofensivas de las cuales no resulta directamente responsable. Pero a demás de los métodos desplegados, la crisis de Crimea y la guerra en Donbás introdujo un nueva impronta a la política exterior rusa que contiene según Treisman¹⁶⁷ las siguientes cuatro características diferenciales de las mostradas en los 14 años anteriores de gobierno de Putin: la

¹⁶¹ TRENIN, D., ‘*Highs and Lows. Russia’s Foreign Policy at the start of 2018*’, *Carnegie Endowment for international Peace*, Moscú, 02 de febrero de 2018. Recuperado de: <https://carnegie.ru/commentary/75425>, fecha de consulta 26/12/19.

¹⁶² ABELLÁN, L., ‘La UE crea una unidad para contrarrestar la propaganda rusa’, en *El País*, Bruselas, 16/10/16.

¹⁶³ Ver: DE MIGUEL, B., ‘La UE señala a Rusia como la mayor amenaza de interferencia para las elecciones europeas de mayo’, en *El País*, Bruselas, 20/02/19; AYUSO, S. ‘La Eurocámara pide más medios para combatir la injerencia rusa’, en *El País*, Estrasburgo, 18/01/18; SOLDATOV, A., ‘El objetivo de Putin es que los europeos pierdan la confianza en sus instituciones democráticas’, en *El País*, Valencia, 26/03/18; y ALANDETE, D., ‘La maquinaria de injerencias rusa penetra la crisis catalana’, en *El País*, Madrid, 27/09/17.

¹⁶⁴ Ver: ABELLÁN, L., ‘La financiación rusa de partidos políticos europeos inquieta a la UE’, en *El País*, Bruselas, 19/10/16.

¹⁶⁵ Ver: BONET, P., ‘Rusia reúne a independentistas de todo el mundo’, en *El País*, Moscú, 25/09/16.

¹⁶⁶ Ver: ‘Cómo Rusia reclutó y formó a «batallones» de hackers’, en *Nueva Sociedad*, NUSO Nº 269 / mayo – junio, 2017. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/como-rusia-recluto-y-formo-batallones-de-hackers/>, fecha de consulta 28/12/19.

¹⁶⁷ TREISMAN, D., ‘*Putin’s Pivot. 4 New Features of Russian Foreign Policy*’, *Russia Matters*, 14 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.russiamatters.org/analysis/putins-pivot-4-new-features-russian-foreign-policy>, fecha de consulta 26/12/19.

asunción de riesgos de enfrentamiento directo con Occidente, una decisión que contrasta con la prudencia que Putin supo tener en los primeros años, incluso durante el conflicto con Georgia donde se contuvo de invadir Georgia o anexar Abjasia y Osetia; la ausencia de ‘estrategias de salida’, si bien las operaciones militares habrían sido planificadas en detalle y exitosas en su aplicación, no lo habría sido el desenlace político de la crisis; *outsourcing to freelancers* (apelar a la actividad de actores no oficiales, privados, mercenarios, voluntarios señalados también por Trenin); y *saber-rattling* (“ruido de sables”), esto es, una demostración ostentosa de las sofisticadas capacidades militares rusas con el propósito de atraer potenciales aliados y desalentar potenciales adversarios.

Desde entonces Rusia ha afrontado una serie de riesgos que han logrado sus objetivos de corto plazo y han sido exitosos, en el sentido de que Estados Unidos no ha tomado nuevas decisiones que impliquen una pérdida en términos de poder e influencia en el área de interés inmediato de Rusia. Sin embargo no han conllevado ‘estrategias de salida’ y, como en los últimos años de la era soviética, tampoco ha contado con un desempeño eficiente de su economía¹⁶⁸, especialmente luego de la aplicación de las sanciones por la anexión de Crimea por parte de Occidente. El conjunto señalado de nuevas características de la política exterior rusa adoptadas en Ucrania se observaron también en el próximo conflicto de escala donde Rusia proyectaría su poder e influencia, y cuya relevancia geopolítica será abordada en el siguiente apartado.

¹⁶⁸ Algunos indicadores significativos: las exportaciones en millones de dólares cayeron de \$521.836 en 2013 a \$281.681 en 2016, lo que representa una caída del 47% en tres años; las importaciones en el mismo período cayeron de \$375.395 a \$210.839 respectivamente, representando una caída del 46%; un déficit en la cuenta de capitales de \$395.000 a \$764.000 millones de dólares, es decir que prácticamente se duplicó; y las inversiones extranjeras directas cayeron de \$86.507 a \$22.314 millones de dólares; mientras las reservas en millones de dólares cayeron de \$509.695 en 2013 a \$368.043 en 2015, y la pobreza aumentó de 10,8% en 2013 a 13,3% en 2015. Fuente: Fondo Monetario Internacional. Rescatado de <http://data.imf.org/?sk=9d6028d4-f14a-464c-a2f2-59b2cd424b85&sid=1393552803658>, fecha de consulta 27/12/19.

iv. *La reparación estratégica en espacios geopolíticos ‘no-adyacentes’*

La intervención rusa en el conflicto sirio fue la última decisión de reparación estratégica y la cual, a diferencia de los anteriores casos abordados, constituyó una crisis que ha alcanzado dimensiones de escala global en la que se involucraron tanto actores estatales como no estatales con distintos objetivos, y que en el caso particular de Rusia es el primer conflicto pos-guerra fría donde desplegó su poder e influencia en lo que se ha denominado “espacio no adyacente”, es decir que no se corresponde con su área tradicional de interés geopolítico inmediato (*‘near abroad’*). La intervención en la guerra civil siria tuvo dos momentos conceptuales desde el punto de vista teórico abordado en el presente trabajo. Un primer momento en el que las estrategias de contención que llamamos anteriormente de ‘contrapeso blando’ (*soft-balancing*) fueron institucionales, y un segundo momento en que se desplegaron estrategias no-institucionales.

La oposición institucional de Rusia a la proyección de poder de Estados Unidos en Siria comienza en octubre de 2011 cuando Rusia vetó¹⁶⁹ junto a China la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU presentada por los representantes europeos de condena a Bashar Al Assad por la violenta represión de las protestas sociales que habían comenzado en marzo del 2011 y que ya había causado 2.900 muertes. Rusia ejerció su derecho a veto a pesar de que Occidente se aseguró de que el texto no contuviera ninguna referencia a la aplicación de sanciones o a al uso de la fuerza para evitar el veto¹⁷⁰. Por su parte, en diciembre del mismo año Rusia presentó otro proyecto de resolución que reconocía “las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra los civiles” y

¹⁶⁹ ‘Rusia y China vetan la resolución de condena a la represión siria’, en El Mundo, Madrid, 05/10/11.

¹⁷⁰ SOLANA, J., ‘El veto a Siria y sus implicaciones geopolíticas’, en El País, Madrid, 9/10/11.

proponía sanciones al régimen de Damasco, pero fue rechazada por Estados Unidos porque el texto sostenía “aparente paridad” entre las fuerzas de seguridad sirias y la oposición al régimen¹⁷¹. En febrero de 2012, luego de la masacre en Homs, Rusia y China vetaron¹⁷² nuevamente una resolución propuesta por la Liga Árabe con el argumento de que se debía preservar la soberanía territorial de Siria, evitar el cambio de régimen como había ocurrido en el caso de Libia y que era necesario involucrar a ambas partes del conflicto en la negociación de un acuerdo de paz. Finalmente, tras la masacre en Houla Rusia vetó¹⁷³ el tercer y último intento de resolución del Consejo en julio del 2012 que amenazaba con imponer sanciones contra Damasco si no detenía el uso de artillería pesada contra la población y abría la vía para aplicar el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas permitiendo la intervención armada. A grandes rasgos, la oposición sistemática de Rusia a las resoluciones del Consejo están vinculados a la ‘desnaturalización’¹⁷⁴ que sufrió el principio de ‘responsabilidad de proteger’ a partir del caso de Libia, donde de acuerdo con Todorov

(...)el objetivo real de los Estados extranjeros implicados en la guerra no era sólo proteger a la población civil, o quizá habría que interpretar esa protección en sentido extremadamente amplio. El objetivo de la operación era destituir al jefe del Estado y sustituirlo por otro, más condescendiente con Occidente, o más dócil. (...) el objetivo de la intervención nunca fue imponer un alto el fuego, porque las exigencias a este respecto seguían siendo unilaterales. Se pedía a los leales que interrumpieran los ataques, pero a los insurgentes no se les pedía que depusieran las armas.¹⁷⁵

¹⁷¹ POZZI, S., ‘Rusia propone a la ONU sanciones por la represión en Siria’, en *El País*, Nueva York, 16/12/11.

¹⁷² CAÑO, A., ‘Rusia y China vetan la resolución contra Siria horas después de la última masacre’, en *El País*, Washington, 04/02/12.

¹⁷³ ALANDETE, D., ‘Rusia y China vetan de nuevo la condena a Siria en el Consejo de Seguridad’, en *El País*, Washington, 19/07/12.

¹⁷⁴ HUTSCHENREUTER, A., ‘Siria: los reparos estratégicos de Rusia’, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 185.

¹⁷⁵ TODOROV, T., ‘Los Enemigos Íntimos de la Democracia’, Galaxia Gutenberg Circulo de Lectores, Barcelona, 2012, p. 68.

En el contexto pos-Libia los debates¹⁷⁶ en torno a las intervenciones humanitarias autorizadas por el Consejo de Seguridad generaron una controversia real entre enfoques jurídicos y éticos de la seguridad internacional, en concreto centrados en las consecuencias sobre la seguridad humana y en la soberanía de los estados. En palabras de Putin:

Una sucesión de conflictos armados justificados por fines humanitarios está socavando el principio de soberanía estatal consagrado por siglos. De este modo, en las relaciones internacionales aparece un nuevo hueco, esta vez moral y legal. A menudo se escucha que los derechos humanos están por encima de la soberanía estatal. Sin duda es así y los crímenes contra la humanidad tienen que ser castigados por la Corte Penal Internacional. Sin embargo, cuando en base a este dogma se viola la soberanía y los derechos humanos se defienden desde fuera y de una manera selectiva, y en el proceso de esa 'defensa' se pisotean los mismos derechos de un montón de gente, entre ellos, el derecho más básico y sagrado, el derecho a la vida, no se trata de una cuestión noble, sino de una demagogia elemental.¹⁷⁷

No se pretende extenderse aquí sobre la profundidad de causas y características del involucramiento ruso en el conflicto, sólo se señalará que el apoyo de Rusia al gobierno sirio de Al Assad involucra una variedad de razones entre las que es posible identificar¹⁷⁸ los intereses geopolíticos de preservar la base naval rusa en Tatús y su proyección mediterránea, y los intereses económico-comerciales vinculados a la transferencia de armamento entre otra diversidad de productos¹⁷⁹.

Lo que resulta significativo para los fines de la presente investigación es la implicancia que tuvo en términos de contención institucional de la proyección del

¹⁷⁶ FOUST, J., 'Syria and the Pernicious Consequences of Our Libya Intervention', *The Atlantic*, 06/02/12. Rescatado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/syria-and-the-pernicious-consequences-of-our-libya-intervention/252631/>, fecha de consulta 03/01/20.

¹⁷⁷ 'Rusia en un Mundo Cambiante', artículo de Vladimir Putin publicado en *Moskóvskie Nóvosti*, 27/02/12. Recuperado de https://actualidad.rt.com/actualidad/view/39720-Rusia-en-un-mundo-cambiante_-un-art%C3%ADculo-de-Vlad%C3%ADmir-Putin, fecha de consulta 03/01/20.

¹⁷⁸ HUTSCHENREUTER, A., "Putin el reparador...", p. 170.

¹⁷⁹ Ver: LUKIANOV, F., 'Perspectivas de las relaciones ruso-sirias', en Sputnik, 26/01/12, recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/opinion/20120126152553476/>, fecha de consulta 03/01/12; BONET, P., 'El síndrome de Libia condiciona la negativa rusa a sancionar a Siria', en *El País*, Moscú, 03/02/12; HERSZENHORN, D., 'For Syria, Reliant on Russia for Weapons and Food, Old Bonds Run Deep', *The New York Times*, Moscú, 18/02/12; STEPANOVA, E., 'La política exterior rusa en Medio Oriente ante la primavera árabe', en Morales, J. (editor), 'Rusia en la Sociedad Internacional. Perspectivas tras el Retorno de Putin', UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, 2012, p. 189.

poder de Estados Unidos en la región como parte de una política exterior rusa más general de recobrar protagonismo a escala global y reparar la pérdida de poder relativo durante la década anterior. Como se ha señalado, desde el fin de la Guerra Fría la lógica de poder con que Occidente abordó su relación con Rusia implicó su debilitamiento económico, la pérdida de influencia en el orden internacional, y la rivalidad en sus zonas de interés tradicional, lo que para Rusia significó una verdadera humillación¹⁸⁰.

En esta línea, la operación bélica lanzada el 30 de septiembre del 2015 para “estabilizar a las autoridades legítimas y crear las condiciones para una salida política al conflicto”¹⁸¹, forman parte del segundo momento de estrategias de *soft-balancing* esencialmente no institucionales, y que no sólo tenía como objetivo inmediato respaldar a Al Asad y preservar la integridad territorial de Siria y combatir la amenaza terrorista del Estado Islámico. Por sobre todas las cosas el significado estratégico consistió en ubicar a Moscú como un actor influyente¹⁸² en Medio Oriente, necesario para mantener la estabilidad regional y, en última instancia, reafirmar el *status* de Rusia como un actor global mayor.

La ofensiva liderada por Fuerza Aérea y los buques de guerra de la Flota del Mar Caspio se combinaron con los avances terrestres del Ejército Árabe Sirio, Hezbollah y las Fuerzas Quds de Irán arrasando posiciones del ISIS en Raqqa, Idlib y Aleppo. Esta intervención transformó cuantitativamente y cualitativamente el tablero y consolidó la posición rusa obstaculizando los objetivos geopolíticos y

¹⁸⁰ Hutschenreuter reivindica el valor que tiene la humillación para comprender el cambio en la política exterior rusa en tanto ‘sentimiento de impotencia que genera cambios trascendentales en las relaciones internacionales, y que genera incertidumbre en relación a la estabilidad del orden internacional’. Ver HUTSCHENREUTER, A., “El Factor Humillación en la Política Internacional”, en “La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI”, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014, p. 101.

¹⁸¹ SANZ, J. C., ‘El ejército ruso avanza con apoyo ruso en el marco de guerra fría’, en El País, Jerusalén, 13/10/15.

¹⁸² BONET, P., ‘Rusia recobra influencia mundial con su ofensiva militar en Siria’, El País, Moscú, 27/02/16.

estratégicos de Estados Unidos, Turquía y otros socios de la OTAN en Medio Oriente. La conquista de Palmira redujo la oposición del Ejército Libre Sirio apoyado por Occidente y Al Assad recuperó el control de una parte decisiva del territorio que le daría una posición más fuerte para negociar. Luego de los atentados terroristas contra Charlie Hebdo en París, la Coalición Occidental acordó en la Cumbre del G20 en Turquía aunar esfuerzos con Rusia para combatir al Estado Islámico –ahora percibido como el enemigo en común¹⁸³– y en los siguientes meses se coordinaron maniobras para bombardear los yacimientos y refinerías en el norte de Siria de las cuales obtenía el ISIS el grueso de su financiamiento.

En octubre se reunieron en Viena¹⁸⁴ representantes de 29 países, incluyendo por primera vez después de 5 años del conflicto a todos los actores involucrados, para crear el Grupo de Apoyo Internacional a Siria y discutir una solución a la guerra. En Viena se acordó el llamado a elecciones en 18 meses y la formación de un gobierno de transición, que Siria mantendría la integridad territorial, que las tropas de Al Assad no serían desmanteladas, pero no se logró un acuerdo en torno al destino de Al Assad, lo cual significaba que por el momento seguiría siendo una pieza clave en la transición. El acuerdo alcanzado fue luego confirmado con una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. En definitiva, había primado la diplomacia rusa¹⁸⁵. El 14 de marzo de 2016 Putin anunció la retirada de sus tropas de Siria sosteniendo que los objetivos habían sido alcanzados. Rusia había evitado

¹⁸³ BARNES-DACEY, J., 'Un acuerdo político contra el Estado Islámico', en *El País*, Madrid, 28/11/15; BONET, P., 'Moscú aprovecha la crisis siria para romper su marginación', en *El País*, Moscú, 29/09/15.

¹⁸⁴ SAENZ, C., 'EE UU y Rusia fijan un calendario para celebrar elecciones en Siria', en *El País*, El Cairo, 14/10/15.

¹⁸⁵ KATZ, M. N., 'Russian Intervention in the Syrian Civil War', en *Russian Analytical Digest*, No. 175, 16 de noviembre 2015, p. 3.

el cambio de régimen y el destino 'libio' de Siria sin confrontar directamente con Estados Unidos. En palabras resumidas por Moniz Bandeira:

(Rusia) había estabilizado y fortalecido al gobierno de Al Assad, frustrando el desmantelamiento del Estado que Occidente emprendiera poco antes en Libia e Irak. Asimismo había eliminado a 2.000 combatientes del Estado Islámico, Al Nusra e inclusive de las Fuerzas Democráticas Sirias apoyadas por Estados Unidos, y logrando quitarle al Estado Islámico el grueso de las refinerías y yacimientos que la organización controlaba, y en consecuencia gran parte de las rutas del comercio ilegal de petróleo con Turquía. Finalmente, la intervención rusa puso un freno a las maniobras veladas del presidente Erdogan a favor del Estado Islámico. Y puso en evidencia la relevancia política de Rusia como superpotencia internacional, obligando a Occidente a reconocer, aunque de mala gratia, sus intereses geopolíticos en Siria y el Mediterráneo.¹⁸⁶

Según Trenin¹⁸⁷, el éxito de esta política exterior se debió a la capacidad única del Kremlin de mantener relaciones beneficiosas con todos los actores prominentes de la región, incluyendo a enemigos históricos como Irán e Israel. Rusia ha logrado imponerse como un actor legítimo para mediar en los conflictos y la clave de este éxito se ubica en haber llevado adelante precisamente un acercamiento a la región forjando vínculos en términos de interés nacional¹⁸⁸, de la seguridad y mantenimiento del statu quo regional, y no en términos ideológicos o buscando imponer cambios de regímenes de acuerdo a modelos políticos propios.

Finalmente, es preciso señalar a los Acuerdos de Ginebra¹⁸⁹ en marzo del 2016 como el primer acto de reparación¹⁹⁰ frente a la proyección de poder de Estados Unidos, en tanto que marcaron el inicio de una diplomacia de consulta interestatal que en lo sucesivo le devolvería a Rusia el reconocimiento como potencia preeminente¹⁹¹ para afrontar los asuntos de gobernanza global.

¹⁸⁶ MONIZ BANDEIRA, L. A., 'El Desorden Mundial. Estados Unidos y su Proyección de Dominio Total', Capital Intelectual S. A., Buenos Aires, 2017, p. 376.

¹⁸⁷ TRENIN, D., '20 Years of Vladimir Putin...'

¹⁸⁸ Para un análisis más en detalle sobre los intereses involucrados ver KATZ, M. N., 'What Do They See in Him? How the Middle East Views Putin and Russia', en *Russian Analytical Digest*, No. 219, 3 de mayo de 2018.

¹⁸⁹ SANZ, J. C., 'Régimen y oposición vuelven a negociar el fin de la guerra en Siria', *El País*, Ginebra, 14/03/16.

¹⁹⁰ HUTSCHENREUTER, A., "Putin el reparador..." , p. 166.

¹⁹¹ 'We need to understand here that a great power is essentially a military-political concept. In a contemporary context, this is a state that is resistant to external pressure and capable of forging an independent political course,

v. *La política exterior hacia Latinoamérica: momentos, objetivos y estrategias*

A pesar de que las relaciones con Latinoamérica no han sido tradicionalmente una prioridad en la política exterior de Rusia, las relaciones se deterioraron aun más a lo largo de la administración Yeltsin en los '90, a partir de la recuperación económica que tuvo la economía rusa en el período en la década del 2000 se produjo un acercamiento.

En su estrategia en la región¹⁹² Rusia ha buscado menos concretar alianzas rígidas, que consolidar relaciones de amistad (*partnership*) e interés en sectores específicos del comercio. Ha incrementado sus inversiones en sectores en los que muestra relativa competitividad, principalmente en cuestiones de armamento, energía, infraestructura y tecnología espacial, que le han permitido por un lado entablar distintos tipos de vínculos con los gobiernos regionales según el contexto global, y a su vez desafiar la influencia de EE.UU. en estas áreas.

Blank y Kin analizan en detalle los objetivos y estrategias de la política exterior de Moscú a lo largo de los últimos años, particularmente en el caso de Latinoamérica, y cómo esta relación se ha alterado desde el año 2010 y a la luz de los conflictos geopolíticos más amplios entre Rusia y Occidente. Lo que Rusia busca con este acercamiento con Latinoamérica, según los autores, no es instalarse como un actor predominante en la región, sino posicionarse como un actor global expandiendo su presencia relativa en zonas de interés donde también convergen los de EE.UU. y China, conformar “bloques contra-hegemónicos” que converjan entorno a la postura Rusa en organismos internacionales y apoyen el multilateralismo, donde Rusia cuente con cierto margen de negociación y le

and — when necessary — defending itself without outside help.’; definición extraída de: TRENIN, D., ‘20 Years of Vladimir Putin...’.

¹⁹² BLANCK, S. Y YOUNKYOO KIM, W., “Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy”, en *Problems of Post-Communism*, Vol. 62: 159-173, 2015.

permita posicionarse como una potencia con la cual resulte necesario negociar para alcanzar acuerdos fundamentales de gobernanza global.

En este sentido es que el primer reaceramiento se produjo a partir del 2003, una vez que Rusia ya superara las crisis económicas internas de la administración Yeltsin, la relación con Latinoamérica estuvo signada por intereses estrictamente geoestratégicos, donde los intereses económicos se relacionaron con inversiones en el sector energético y de armamentos, pero en este primer momento el acercamiento fue esencialmente en términos políticos. En un contexto en el cual Rusia abandonó el plegamiento automático a EE.UU. que había mostrado en la década anterior, y comenzó a mostrar una diplomacia más independiente, se estrecharon los vínculos con gobiernos latinoamericanos de ideologías fuertemente antiamericanistas.

El histórico lazo con Cuba se reactivó, pero también con los nuevos gobiernos izquierdistas de Venezuela y Nicaragua. Este acercamiento que más tarde se intensificará partir de la situación crítica de la economía rusa como consecuencia de la caída de los precios de los *commodities* y de las sanciones impuestas por Occidente a partir de la anexión de Crimea, en sus raíces tuvo un objetivo mucho más limitado a lo estratégico y que tenía que ver con instalar una agenda multilateral como una alternativa frente al unilateralismo americano.

A partir del 2008, en segundo término, y en el contexto de las guerras en Osetia del Sur y Abjasia, la agenda antiamericana se tornó más pronunciada, y la apuesta por el multilateralismo y por un orden más policéntrico se trasladó al seno de las organizaciones internacionales, principalmente en lo que hace al sistema financiero y a la organización del comercio (FMI, OMC). Los intereses de Rusia se concentraron por un lado en construir un “bloque” entre países emergentes

entorno al BRIC, la OMC y el FMI, y por otro incrementar los intercambios con más países de la región, concretamente con Bolivia, Ecuador, Perú y Brasil. Rusia desplegará una estrategia de inversiones en la región en sectores con ventajas competitivas, donde a demás del área de energía y armamento, se sumará la inversión en infraestructura y el comercio de tecnología nuclear y espacial.

Asimismo, en el año 2008, el entonces presidente ruso, Dmitri Medvédev, vio la guerra estadounidense contra el terrorismo como una oportunidad de crear acuerdos estratégicos con potencias emergentes como Brasil y el ALBA, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, un bloque ideado por Venezuela opuesto a los proyectos estadounidenses de integración en base a los tratados de libre comercio en la región.

De modo que en este período el interés de Rusia giró en torno a fortalecer los lazos con actores regionales que a partir su consistencia económica pudieran bloquear el unilateralismo de EE.UU. en instituciones internacionales. Más precisamente, la política exterior de Putin estuvo claramente marcada por un intento de minar las condiciones de gobernanza global de EE.UU, de hacer contrapeso en su propio 'patio trasero', y en constituirse como una potencia mediana, que si bien no aspira ni tiene los atributos para rivalizar, competir y consolidarse a nivel sistémico como la superpotencia de la Guerra Fría, sí al menos ser un actor cuyos intereses EE.UU. tenga necesariamente que tener en consideración para mantener el orden, la paz y la seguridad internacionales.

Finalmente, desde el 2013 las relaciones ruso-americanas entrarán en una etapa de decisivo deterioro a partir de la crisis en Ucrania, las consiguientes sanciones impuestas por Occidente y los desencuentros entorno a la solución del conflicto sirio. En este marco se producirá un aumento sustancial en el comercio

con todos los países latinoamericanos en general, y en particular con Argentina y Brasil, en parte concretando una serie de acuerdos alimentarios que le permitan a Rusia afrontar los embargos impuestos por Occidente, en parte por la postura que tomaran la mayoría de los gobiernos latinoamericanos frente a la anexión de Crimea, pero más decididamente como un intento de Rusia de mostrarse dispuesta a disputar zonas de interés tradicional de EE.UU. si éste interviene en la Comunidad de Estados Independientes (CIS) –el conjunto de ex-republicas soviéticas y con las cuales Rusia ha reactivado los lazos de cooperación tradicional.

Sin embargo la influencia regional de Rusia es mucho más escueta y de alcance limitado que lo que desearía o de lo que sus propias posibilidades le permiten, así como las posibilidades de sus aliados regionales de brindarle apoyo en sus pretensiones globales. Desde la perspectiva de los Estados latinoamericanos, en su relación con Rusia básicamente se señalan objetivos mucho menos ambiciosos y más prácticos, vinculados a obtener beneficios materiales y tangibles del intercambio comercial, a recibir asistencia en el área militar y a recibir inversiones en tecnología e infraestructura. Provisto que la región en sí misma carece de conflictos militares profundos que amenacen la paz y estabilidad entre Estados, los compromisos en términos de seguridad y alianzas militares estrechas de ninguna manera han formado parte de la agenda diplomática.

En líneas generales, la estrategia de Rusia en Latinoamérica ha tenido un enfoque exclusivamente anti-americano, donde los intereses económicos son importantes pero fundamentalmente cumplen un rol geopolítico mucho más vasto de construir un 'bloque' y balancear la influencia de EE.UU. en un mundo 'objetivamente multipolar', y que por sobre todas las cosas carece de una visión a

largo plazo respecto las posibilidades de integración profunda con la región. En su relación con Latinoamérica, al igual que con el resto de los emergentes, el objetivo estratégico de Rusia es socavar la proyección del poder de Estados Unidos en diferentes escenarios y ser reconocida como un actor global que restrinja legítimamente las intervenciones unilaterales de EE.UU, presenta una 'contra-narrativa'¹⁹³ frente al imperialismo norteamericano en la región que se alinea con la visión de la Doctrina Gerasimov en términos del uso de medios no-militares para obtener poder e influencia en relaciones asimétricas.

¹⁹³ FARAH, D., y REYES, L. A., '*Russia in Latinamerica. A Strategyc Analysis*', en PRISM, Vol. 5, No. 4, Institute for National Strategic Security, National Defense University, 2016, p. 118.

b. La política exterior argentina

‘Nuestra política exterior debe ser económica y comercial por excelencia. (...) Se deben hacer tratados con todas las grandes naciones para crear contrapeso a la influencia anglo-francesa, que hoy prevalece sin resistencia. (...) [en política] independencia, libertad, disponibilidad de sí mismo por la abstención de ligas y tratados políticos.

En cuanto al comercio, no: es diferente. (...) Importa que las repúblicas de Sudamérica se persuadan de una verdad esencial a sus destinos –y es, que su política exterior, su diplomacia, es su verdadera economía política, el arte y el secreto de su riqueza pública y privada (...)’

ALBERDI, JUAN BAUTISTA,
Política exterior de la República Argentina, 1986.

i. La perpetua búsqueda de autonomía

Uno de los objetivos centrales de la política exterior argentina y en torno al cual es posible ubicar las opciones estratégicas que el país ha seguido a lo largo de su historia contemporánea ha sido la cuestión de la autonomía en el contexto de relaciones asimétricas con los Estados Unidos.

Una primera definición del concepto desde el tradicional enfoque westfaliano identifica la autonomía con el derecho de un Gobierno a ser independiente de autoridad externa, del que se desprende el principio de no intervención o la libertad de actuar sin la intromisión en los asuntos domésticos¹⁹⁴. Desde el realismo estructural¹⁹⁵ la autonomía es un recurso con el que cuentan los estados con mayores atributos de poder en relación con otros estados con similares capacidades, en una situación esencialmente de anarquía, sin un poder central y que establecen una relación de heteronomía hacia los estados con menores

¹⁹⁴ RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., ‘Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea’, *Capital Intelectual*, capítulo dos (‘La autonomía y la política mundial: una propuesta para el siglo XXI’), Buenos Aires, 2010.

¹⁹⁵ WALTZ, K., ‘Teoría de la política internacional’, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

atributos de poder. En este escenario la literatura ha desarrollado tres debates fundamentales en torno a las características que adopta el concepto de autonomía en la política exterior de estados medianos como Argentina, y que se correspondieron a su turno con la percepción de quienes la formulan respecto de los desafíos y oportunidades de la situación internacional, regional y doméstica¹⁹⁶.

Una primera aproximación conceptual al debate se dio en las décadas del '60 y '70 desde las teorías de la dependencia. En el marco de relaciones asimétricas entre una potencia central y una economía periférica, la autonomía es definida por Puig¹⁹⁷ como la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real. Puig propone cuatro tipos ideales de relaciones ente el centro y la periferia que permite identificar grados de autonomía/dependencia de acuerdo al comportamiento de las élites dirigentes, de los que se destaca la “dependencia nacional” y la “autonomía heterodoxa”. La primera hace referencia a la forma de vinculación subordinada de las élites locales con los intereses de Gran Bretaña que caracterizó la política exterior Argentina de principios de siglo XX, mientras que la segunda se corresponde con la “tercera posición” llevada adelante entre el primer gobierno de Perón y la última dictadura militar, caracterizada por una élite local que disiente con el hegemón en torno a los intereses nacionales y el modelo de desarrollo pero que sin embargo no busca una confrontación directa.

¹⁹⁶ CORIGLIANO, F., 'Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos', revista Criterio, N° 2336, Buenos Aires, abril 2008, p. 175-179.

¹⁹⁷ PUIG, J. C., 'Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana', Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1980.

En esta línea resulta adecuado hacer referencia al trabajo de Miguez¹⁹⁸ donde se profundiza en las particularidades que se produjeron en la búsqueda de la autonomía heterodoxa y se propone un esquema conceptual que permite clasificar los períodos abarcados hasta la década del '90 de acuerdo a dos aspectos de la política exterior en su relación con la potencia hegemónica. Por un lado, la '*construcción de autonomía*' característica de los gobiernos de Perón e Illia, donde la oposición al intervencionismo interno y externo con el hegemon se da tanto en términos político-estratégicos como en términos de modelo de desarrollo económico; por otro, la '*diversificación de la dependencia*', característico de la última dictadura militar donde se profundiza la relación subordinada en términos económicos pero las discrepancias con el hegemon se producen en el campo de la política exterior; y finalmente, la '*inserción dependiente con márgenes de autonomía*', característico de las presidencias de Frondizi y Alfonsín, y donde en términos de política económica hay convergencia con los intereses de la potencia, mientras que la autonomía se proyecta en términos político-estratégicos.

De modo que a lo largo de la Guerra Fría la relación entre Argentina y Estados Unidos se caracterizó por una búsqueda constante de aquella por desplegar una política exterior autónoma en términos políticos y estratégico-militares, pero que desde el punto de vista económico tuvo sus serias limitaciones. Si bien a lo largo de la década del '70 y principios del '80 en este último aspecto se evidenció un incremento de los intercambios comerciales, en particular las exportaciones de granos con la URSS que en gran medida reconfiguraron un esquema de relaciones triangulares similares a los del período de entreguerras

¹⁹⁸ MÍGUEZ, M. C., 'La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina', Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 12 N.º 2 - Julio-diciembre 2017, p. 225.

analizado previamente, la autora sostiene que en modo alguno se trató de la búsqueda de una autonomía heterodoxa plena. Puesto en términos de Puig:

[...] es preciso no confundir, medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes societales [...] Pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina, sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en la solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo.¹⁹⁹

En este sentido este trabajo sostiene que el tipo de autonomía que Argentina buscó desplegar en su acercamiento a Rusia en el período 2005-2015 no logró ser plenamente una política exterior que aspiraba a una “autonomía heterodoxa” por cuanto, como se observará más adelante, no se profundizó en niveles significativos la complementariedad económica, sino que resulta más adecuado el modelo propuesto por Míguez de *‘inserción dependiente con márgenes de autonomía’* en la medida en que lo que se priorizó fue exclusivamente la búsqueda de autonomía político-estratégica que respondió a adversidades coyunturales y restringida en los alcances por las propias prioridades domésticas.

Un segundo debate en torno al concepto de autonomía corresponde al ‘realismo de los estados periféricos’ desarrollada por Escudé²⁰⁰. Desde el punto de vista del llamado ‘giro realista’ se profundizaron hacia fines de la década del ‘80 los vínculos económicos dependientes del financiamiento de Estados Unidos que habían sentado sus bases en la apertura financiera de la última dictadura militar de 1977, y que con la crisis de la deuda externa durante el gobierno de Alfonsín se tornarían decisivos. En lo sucesivo, se establecerán las relaciones que el canciller

¹⁹⁹ PUIG, J. C., “Doctrinas internacionales...”, p. 154.

²⁰⁰ ESCUDE, C., “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al realismo periférico)”, en RUSSELL, Roberto (editor), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 182; y ESCUDE, C., “La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito.”, en América Latina/Internacional, núm. 27, vol. 8, enero-marzo, p. 394-406.

argentino Guido Di Tella denominó 'carнаles'. Desde el enfoque desarrollado por Escudé, la autonomía de los estados en situación de asimetría frente a una potencia hegemónica regional debe plantearse en términos utilitaristas y con un sentido fundamentalmente pragmático: la confrontación debe limitarse a la defensa de asuntos estrechamente vinculados con sus intereses vitales de bienestar y descartar aquellos que tienen escasa relevancia estratégica y material. La política exterior debe ser el resultado de un cálculo preciso de costos y beneficios actuales y potenciales, y como consecuencia, la autonomía se debe definir no como libertad de acción de un estado plenamente soberano, sino más bien 'en términos de los costos relativos de la confrontación'²⁰¹. Lo que se distingue aquí es, por un lado, la autonomía definida en sí misma, y por otro, el uso efectivo que puede hacerse de ella. Desde este ángulo se concibe entonces como una 'inversión' toda política exterior que acreciente los beneficios tangibles en términos de desarrollo económico. Como consecuencia, dados los costos que traería una confrontación con los Estados Unidos por sobre las ganancias, lo más conveniente, en el contexto de la asimetría y vulnerabilidad económica de un estado periférico como la Argentina de los años '90, era la aceptación pragmática de la primacía y liderazgo norteamericano en el hemisferio y apoyar todas las medidas que se correspondan con el interés material del estado –siempre y cuando no contradigan los valores fundamentales de la nación.

Finalmente, en una última aproximación conceptual desde la perspectiva de Russell y Tokatlián, la autonomía es la lógica que ha orientado la política exterior de los estados latinoamericanos hacia Estados Unidos, la cual no ha consistido en una oposición sistemática al hegemón sino en una 'diferencia de intereses en

²⁰¹ ESCUDÉ, C., 'La política exterior de Menem...', p. 396.

situación de asimetría²⁰². Resumidamente, los objetivos perseguidos bajo esta lógica opuesta a la *aquiescencia* han incluido la búsqueda de un desarrollo económico heterodoxo, el mantenimiento de la paz internacional, el establecimiento de relaciones extra hemisféricas para restringir la hegemonía norteamericana, y el cuestionamiento al *statu quo* del sistema global. A tales fines se han desplegado como instrumentos el regionalismo, la apelación a la doctrina jurídica y el derecho internacional, el involucramiento en instituciones multilaterales y el empleo de *soft power*. En concreto lo que se observa es que esta lógica ha llevado a una serie de opciones estratégicas, que en otro trabajo los autores denominan como “oposición limitada”²⁰³, y que en la práctica incluyen el *soft balancing* para obstruir el uso abusivo de la primacía norteamericana, la diversificación económica para contrarrestar la dependencia, el repliegue militar frente a compromisos extra regionales, y la integración con países latinoamericanos para reforzar los márgenes de negociación frente al hegemón. Los autores sostienen que precisamente a lo largo de su historia Argentina llevó adelante una política exterior autónoma caracterizada por estos objetivos y medios –a excepción de la década del '90 cuando la lógica de la *aquiescencia* llevó a un acoplamiento a los intereses estadounidenses tanto regionales como globales. En el siguiente apartado se analizará las decisiones de política exterior que se tomaron en términos de *soft balancing* como opción estratégica, el entrelazamiento del contexto interno y externo en el que se desplegaron, y las implicancias en los términos de autonomía ‘por oposición limitada’ que aquí se precisó.

²⁰² RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., ‘America Latina y su gran estrategia: entre la *aquiescencia* y la autonomía’, en Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 104, 1013, p. 161.

²⁰³ RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de Latinoamérica frente a Estados Unidos”, Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85-86, Barcelona, mayo 2009, p. 211-249.

ii. *Los vaivenes de la autonomía por 'oposición limitada' en la Argentina Kirchnerista*

'Por más que haya un país predominante
en el mundo y en América,
las reglas tienen que cambiar,
porque han sido injustas para muchos países'
N. C. KIRCHNER, Cumbre de las Américas
Monterrey 2004

'(...) el comercio lo inspira el interés y lo mantienen los
provechos; acaba donde comienza el desprendimiento, y vive
desconcertado bajo la acción de los afectos; no basta, pues, que
nosotros nos saludemos como amigos, y nos estrechemos
como hermanos, para desviar o comunicar corrientes que no
está en nuestra mano dirigir; habríamos firmado acuerdos
cordiales y amistosos, refrendados, no lo dudo, por la
sinceridad, pero desautorizados en un porvenir no remoto, por
la acción misma de las fuerzas que tratáramos de encadenar a
nuestros actos; no llegará nunca la convención humana a
dominar la intensidad, o la dirección, de estas corrientes
formadas por la producción y el intercambio, alimentadas
como están por egoísmos invencibles, por actividades
perseverantes, por energías autonómicas y propias; la
producción obedece a los decretos de la naturaleza, como el
intercambio es obra de la necesidad, de la conveniencia y del
provecho; cuando la acción del Estado ha querido violentar la
resultante de estas fuerzas, se ha hecho sentir generalmente
como síntoma de perturbación (...)'
SAENZ PEÑA, R.,
Discurso Sobre El Zollverein Americano, 1889.

En línea con la propuesta de una lectura realista neoclásica presentada en el apartado relativo al enfoque teórico de este trabajo, en la política exterior argentina durante los años en que gobernó el Frente para la Victoria es posible diferenciar dos momentos conceptuales de acuerdo al peso que tuvieron los factores externos y los factores internos en su determinación y a partir de los cuales se analizarán los rasgos que adquirió la búsqueda de autonomía en este trabajo. A saber, el primer gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos siguientes de Cristina Fernández (2008-2015). En ambos casos, sin embargo, tal

como Malamud remarca²⁰⁴, la política exterior kirchnerista se destacó por responder a dos objetivos prioritarios para la política interna, esto es: conseguir asistencia financiera para resolver urgencias fiscales y ganar apoyo electoral, para lo cual combinó –‘como típica política exterior peronista’– un aspecto pragmático en las alianzas internacionales cruciales para lo primero, con un aspecto ideológico y una retórica combativa para lo segundo.

En un primer momento, que se sitúa con la llegada del kirchnerismo al poder en el mayo del 2003, Russell y Tokatlián²⁰⁵ identifican tres cuestiones del orden doméstico que resultaron significativas para la definición e implementación de una política de ‘refundación nacional’ y ‘reinserción internacional’²⁰⁶. A saber, luego de la crisis del 2001, la salida drástica de la convertibilidad y el default de la deuda externa que le siguió, la percepción por parte de la sociedad de un fracaso político total de la coalición de gobierno de la Alianza UCR-FREPASO, la magnitud crítica de la situación socioeconómica heredada y un sentimiento de declive nacional en su relación con el resto del mundo que todavía estaba presente cuando Néstor Kirchner sume la primer magistratura en 2003. La crisis financiera del 2001 fue, en efecto, el ‘gran catalizador’ de la política exterior que regiría las opciones de política exterior en la primera etapa kirchnerista. En concreto, la política exterior en este contexto respondió a las necesidades y problemas esencialmente internos. Este catalizador permitió también una progresiva concentración del poder en el Ejecutivo, para definir y ejecutar la política exterior,

²⁰⁴ MALAMUD, A., ‘*Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?*’, in GARDINI, G. L., y LAMERBERT, P. (eds.), ‘*Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*’, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011, p. 88.

²⁰⁵ RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., ‘La Política Exterior del Kirchnerismo’, en GERVASONI, C., y PERUZZOTTI, E. (eds.), ‘¿Década Ganada? Evaluación del Legado del Kirchnerismo’, Debate, 2015, p. 236.

²⁰⁶ Ver RUSSELL, R., ‘La Argentina Del Segundo Centenario: Ficciones Y Realidades De La Política Exterior’, en RUSSELL, Roberto (editor), ‘Argentina 1910-2010. Balance del siglo’, Taurus, Buenos Aires, 2010, p. 232; y TORRES, M. A., ‘Entre la Crisis y la Recuperación. Las Tendencias Principales de la Política Exterior Argentina luego de la Crisis del 2001-2002’, Sociedad y Discurso, N° 18, Aalborg, 2010, p. 20-47.

que carecerá de mecanismos efectivos de contrapeso y que se prolongará a lo largo de todo el período abarcado. Como Tokatlián y Merke definieron en otro trabajo:

La combinación de crisis aguda, dispositivo institucional y tradiciones sociopolíticas arraigadas se reflejaron, al inicio del mandato de Néstor Kirchner, en lo que se podría denominar “decisionismo diplomático”. Se entiende por ello una práctica gubernamental en política exterior concentrada en un individuo (o muy pocos individuos), surgida al calor de una emergencia de envergadura, facilitada por ciertas reglas y costumbres en el manejo del frente externo, librada de restricciones formales, aceptada tácita o expresamente por la sociedad civil y dirigida a responder o resolver cuestiones externas clave que están, de algún modo entrelazadas con la crisis interna.²⁰⁷

En este contexto interno de centralización del poder en el ejecutivo, se visualiza en la política exterior argentina los aspectos que constituyen las opciones estratégicas de la autonomía analizados en el capítulo precedente.

En primer lugar se ubica la autonomía definida a partir de la búsqueda de un modelo de desarrollo en base a una industrialización. Brevemente²⁰⁸, la política económica que la administración Kirchner llevó a delante y a partir de la cual construyó las bases de su apoyo social consistió en un modelo de industrialización centrado en el mercado interno, con una fuerte expansión de la demanda y la inversión, que permitió en sus primeros dos años un crecimiento anual promedio del 9%. En términos macroeconómicos, la fuerte intervención del Estado para la reasignación de recursos y la inversión pública en infraestructura fueron dos elementos clave que permitieron la expansión de la demanda agregada. El aumento del precio internacional de los *commodities*, el establecimiento de un tipo de cambio alto y el sistema de retenciones a las exportaciones permitió mantener un superávit comercial, acumular divisas y dotar al Estado de recursos anti-

²⁰⁷ TOKATLIÁN, J. G., y MERKE, F., ‘Instituciones y Actores de la Política Exterior como Política Pública’, en ACUÑA, C. H. (com.), ‘Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, Económica y de Infraestructura del siglo XXI’, Siglo XXI, Buenos Aires, 2014, p. 287.

²⁰⁸ Ver RAPOPORT, M., ‘Política Internacional Argentina. Desde la Formación Nacional hasta Nuestros Días’, Capital Intelectual S. A., 2017, p. 178-181.

cíclicos, aumentar los gastos sociales, otorgar subsidios a servicios públicos y estimular actividades productivas que generaran más puestos de trabajo. Con estas políticas Kirchner logró consolidar su poder político, construir un frente transversal de centro-izquierda, disciplinar al peronismo y cooptar adversarios. Kirchner le devolvió a la política argentina la ‘fortaleza presidencial’ y la ‘gobernabilidad’ necesarias para afrontar la acuciante agenda exterior. En este sentido la renegociación de la deuda externa defaultada fue el eje de su política en los primeros dos años de gobierno y clave para terminar con la tradicional ‘tutela’ del FMI y su intromisión en las definiciones del modelo económico y el rol del Estado en él. La postura oficial sostenía que era necesario estimular el crecimiento económico primero, y mantener una balanza comercial superavitaria junto a un equilibrio fiscal, para poder afrontar los pagos de la deuda.

Habiendo acumulado suficientes reserva en el Banco Central como resultado de ese proceso de crecimiento sostenido durante los dos primeros años, Kirchner buscó negociar una quita sustancial de la deuda que contrariaba los intereses de los tenedores de bonos, de los países del G7 y del FMI. Busso²⁰⁹ explica que en este escenario, la administración Bush se diferenció de la postura dura que había mantenido con el gobierno de Duahld por el *default*. Por su parte, Kirchner centrado en la construcción de su poder en el frente interno mantuvo en su inicio cierta cautela en las relaciones bilaterales. Tanto para la Argentina como para Estados Unidos era conveniente una salida negociada del *default*, de manera que ambos tuvieron una postura mucho más pragmática que ideológica²¹⁰. Desde un

²⁰⁹ BUSSO, A., ‘La Argentina Kirchnerista ¿Aislada o Integrada? Reflexiones sobre la Política Exterior en la Última Década con Especial Referencia a los Vínculos con Estados Unidos y América Latina’, en GERVASONI, C., y PERUZZOTTI, E. (eds.), ¿Década Ganada? Evaluación del Legado del Kirchnerismo, Debate, 2015, p.271.

²¹⁰ RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., ‘Argentina, Brasil y Estados Unidos. El Desafío de una Esfera de Cooperación’, Agenda Internacional, Año 1, N° 2.

principio Kirchner sostuvo una estrategia de confrontación discursiva contra los organismos de crédito pero en ningún momento pretendió abandonar la mesa de negociación.

Argentina finalmente canceló en marzo de 2005 la deuda²¹¹ con el 76,15% de los bonistas privados con una importante quita del 66% (65.000 millones de dólares) y en diciembre del mismo año la deuda con el FMI con un pago por adelantado de 9.810 millones de dólares. Como consecuencia, Kirchner capitalizó políticamente la cancelación de la deuda como un ejercicio de soberanía y símbolo de la 'dignidad nacional'²¹². En este trabajo se tomará precisamente este suceso nodal como el inicio de una política exterior argentina mucho más asertiva y autónoma, a pesar de que Rapoport ubica el inicio de una búsqueda de autonomía en la decisión desde un inicio de Kirchner de supeditar el pago de la deuda al crecimiento económico y a la baja de la desocupación. En efecto, en la Cumbre de las Américas de 2004 en Monterrey, Kirchner había planteado claramente a Bush que 'Yo (Kirchner) no puedo pagar a los acreedores a costa de más ajustes'²¹³. Ahora bien, Kirchner habría convencido²¹⁴ a Bush de la voluntad de pago de la Argentina tanto al FMI como a los bonistas privados, así como su postura

²¹¹ Ver FERNÁNDEZ ALONSO, J. 'La Reinserción Financiera como Eje Rector de la Agenda Externa Argentina Post-Default', en BOLOGNA, A. B. (comp.), 'La política Exterior del Gobierno de Kirchner', Tomo 4 Vol. 1, UNR Editora, Rosario, 2006, p. 31-89; y FERNÁNDEZ ALONSO, J., 'La Cuestión de la reinserción financiera en la política exterior de la Republica Argentina tras el proceso de re-estructuración de la deuda (2005-2009)', en BOLOGNA, A. B., 'La La política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones Promediando su Mandato', UNR Editora, Rosario, 2010, p. 51-98.

²¹² El pago al FMI se dispuso por medio de un decreto de necesidad de urgencia (DNU), y a pesar de ser ratificada por el Congreso de la Nación posteriormente, da cuenta hasta qué punto las riendas de la política exterior estaba exclusivamente delineadas por el Poder Ejecutivo, excluyendo de todo proceso de toma de decisión a la oposición parlamentaria. De igual manera, el decreto ordenó el uso de las 'reservas de libre disponibilidad' del Banco Central –esto es, las reservas que excedían la base monetaria–, para lo cual también era preciso una Ley que lo autorizara. La autonomía del Banco Central se vio decididamente comprometida de igual manera en que lo haría Cristina Fernández cinco años más tarde cuando dispusiera la cancelación de la deuda con aquellos tenedores de bonos que no habían entrado en este primer canje.

²¹³ 'Mejor Kirchner a un Bush Mal Parado', *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 14/01/04.

²¹⁴ 'Encuentro Clave entre Kirchner y George Bush', Infobae, Buenos Aires, 12/01/04. Recuperado de <https://www.infobae.com/2004/01/12/92452-encuentro-clave-kirchner-y-george-bush/>, fecha de consulta 21/02/20.

moderada frente al radicalismo de Hugo Chávez y de Evo Morales. A pesar de que Argentina se abstuvo de votar en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y se negó a participar de la Guerra de Irak –dos cuestiones prioritarias para Estado Unidos-, hasta la Cumbre de las Américas de Mar del Plata Kirchner fue sumamente prudente en no confrontar de manera directa con Washington y preservar su apoyo en las negociaciones con el FMI y que concluirán con el pago de la deuda un mes más tarde. Bueno sostiene que las condiciones bajo las cuales se llevó adelante la renegociación fueron tan beneficiosas como excepcionales para el deudor, y Kirchner supo generar acuerdos con la prudencia y moderación necesarias:

El proceso por el cual se negoció el primer canje de bonos de 2005, fue elogiado e implicó el primer capital político del kirchnerismo tanto en el plano nacional como extranjero. Este proceso puede ser catalogado como autonomista, en el sentido de haber podido sostener una postura auto concebida y beneficiosa en base a la negociación –y no la terquedad-, lo cual implicó una elite dispuesta a llevar a cabo el proceso y convencida de su relevancia e inmediatez; paciencia; un conocimiento extenso de la situación de la deuda soberana argentina y un reconocimiento del inusitado poder que otorgó el temor al efecto dominó. Ese excepcionalismo fue bien utilizado por la Argentina en este momento, no así en tiempos recientes.²¹⁵

La Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 y la oposición a la conformación de un área de libre comercio²¹⁶ fue un punto nodal y el comienzo del enfriamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y del inicio de una agenda centrada en el fortalecimiento de los vínculos con la región, en particular con Venezuela. En efecto, en lo sucesivo la imagen de Kirchner para la Casa Blanca se asemejaría a la de un líder democrático virando hacia uno autoritario conforme

²¹⁵ BUENO, M. P., 'Política Exterior Argentina. Reacción, Sobreactuación e Irrelevancia. La Frustración de la Autonomía', en panel *Foreign Policy Observatories Network. Articulating New Avenues of Cooperation in South America*, FLACSO-ISA, 2014, p. 20.

²¹⁶ Por su parte, Estados Unidos respondió concretando tratados de libre comercio bilaterales con algunos gobiernos regionales que estaban circunstancialmente en tensión con Argentina, a saber, Chile en relación al incumplimiento de suministro de gas, y Uruguay por el conflicto con las pasteras.

se acercaba a Hugo Chávez. Miranda sugiere²¹⁷ que a medida que Kirchner comenzó a tener a partir de 2006 un tono más contestatario en su discurso y se mostró más próximo a Venezuela que a Chile o Brasil, Estados Unidos buscaría deliberadamente frustrar la reinserción del Argentina en el mercado financiero internacional. Y esa política hacia la Casa Rosada, que se mantendría tanto en la última administración Bush como en las de Obama, se instalaría el concepto de 'inseguridad jurídica' para la inversión extranjera directa (IED) en Argentina entre los inversores de *Wall Street* y sus efectos se verían concretamente reflejados en una caída de las inversiones norteamericanas en los años siguientes. Habrían cuatro puntos que serían menester desde la perspectiva norteamericana y que le impidieron a la Argentina recobrar el financiamiento internacional y condicionaron la relación bilateral en los siguientes años, a saber: la aplicación plena del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI respecto de la supervisión y monitoreo de la situación fiscal, monetaria y externa de la economía argentina; resolver la reestructuración de la deuda soberana con los bonistas que no habían entrado al canje del 2006; llegar a un acuerdo sobre el pago de la deuda defaulteada con el Club de París; y aceptar las resoluciones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) respecto de las demandas presentadas por el reajuste de tarifario y estatizaciones de servicios públicos.

De acuerdo a Miranda, la misión Burns, subsecretario de Estado para Asunto Políticos, en febrero de 2007 fue un punto bisagra en la relación. A saber, Burns tenía como objetivo conseguir el apoyo de Brasil y Argentina para aislar

²¹⁷ MIRANDA, R., 'Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina', *Revista Intellector, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais* (CENEGRI), Año 8 Vol. 8, N°16, Rio de Janeiro, enero/junio 2012, p. 3.

estratégicamente y contener la expansión de la influencia de Venezuela en la región, lo cual encontró la férrea oposición de Kirchner: 'El inédito crecimiento del intercambio comercial entre ambos países, la adquisición venezolana de títulos públicos argentinos no negociables en el mercado mundial y el aporte de fuel oil que Caracas hizo para que Buenos Aires paliara la crisis energética, fueron algunos de los factores que fundamentaron la posición kirchnerista, además de las relaciones interpersonales entre los dos presidentes.'²¹⁸

De modo que en segundo lugar, la política exterior argentina buscó en este período acrecentar los márgenes de autonomía frente a Estados Unidos a partir de un acercamiento político a los gobiernos de Latinoamérica que habían dado un 'giro a la izquierda'²¹⁹ y que se oponían a las políticas neoliberales fomentadas desde el Consenso de Washington y al 'imperialismo yanqui' de la Guerra en Irak. En este sentido tuvo un rol clave la asistencia económica de la Venezuela de Chávez^{220 221} en la compra de bonos de deuda por 9.000 millones de dólares en momentos en que Argentina tenía cerrado el acceso al financiamiento internacional. Argentina firmó importantes convenios energéticos con PDVSA y acuerdos comerciales que incluían ganado, maquinarias agrícolas y buques petroleros. De igual manera, fue central la alianza estratégica con Brasil y el

²¹⁸ Idem, p. 11.

²¹⁹ Esta expresión hace referencia a los gobiernos que surgieron en la década del 2000 en y que buscaron implementar un conjunto de políticas destinadas a enfrentar la crisis económicas heredadas de los procesos neoliberales de reestructuración del Estado, entre las que se encuentran a recuperación de una mayor participación del Estado como regulador de la economía, la aplicación de políticas distributivas, el desarrollo de los mercados internos. Ver MOREIRA, C., RAUS, D. y GÓMEZ LEYTON, J. C., (2008), "La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades", en MOREIRA, C., RAUS, D. y GÓMEZ LEYTON, J. C (coord.), 'La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades', Ediciones Trilce, Montevideo, 2008, p. 7-22.

²²⁰ Briceño Ruiz sostiene que en este período el pragmatismo y el interés mutuo signaron la relación bilateral más que las afinidades ideológicas. Ver BRICEÑO RUIZ, J., 'Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?', en BOLOGNA, A. B. (Dir), 'La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato', Tomo V, UNR Editora, Rosario, 2010, p. 435.

²²¹ Sobre la asistencia financiera de Venezuela a Argentina ver FERNÁNDEZ ALONSO, J. M., 'Diplomacia Financiera en la Periferia Global: entre la Cooperación y la Coerción. Aproximaciones Teórico-empíricas a partir de las Relaciones Crediticias de Argentina con Venezuela Y China', *Desafíos*, Vol. 30 N°2, semestre II, Bogotá, 2018, p. 62.

relanzamiento del Mercosur como espacio de integración a partir de la firma de una serie de acuerdos desde la asunción de Kirchner²²². Como sintetiza Rapoport:

La evolución favorable de los países de América Latina, y sobre todo del Cono Sur, en el primer quinquenio del siglo XXI, producto de circunstancias externas favorables –en la evolución del comercio exterior y en los precios de los productos básicos– y del abandono de políticas de endeudamiento y ajuste propias de los enfoques ortodoxos, incidieron en un considerable crecimiento del PIB, y le dieron mayor fuerza a los intereses regionales. (...) Con todo, la coincidencia entre los líderes políticos de la región fue un factor de peso que marcaría la primera década del siglo. (...) En muy diverso grado y con distinto carácter los gobiernos (...) cuestionaron el alineamiento de la región con Estados Unidos.²²³

En línea con esto, en esos años Argentina no solo avanzó en la integración comercial regional sino también participó activamente en la promoción de la democracia y el Estado de Derecho en aquellos países en donde hubo fuertes cuestionamientos a las autoridades legítimamente elegidas por el voto popular y el mantenimiento de la paz y seguridad involucrándose en la solución a conflictos de manera multilateral²²⁴. El creciente peso que adquirió la región durante el primer mandato de Cristina tuvo tano un componente simbólico que coincidía con las preferencias de una ideología ‘latinoamericanista’ y ‘sureña’, un componente comercial por el incremento de las exportaciones industriales, y también un componente político para contrapesar el ascenso y expansión de Brasil en el subcontinente. Argentina también se distanció del plegamiento automático de la

²²² El Consenso de Buenos Aires en 2003 donde se incluyó la integración en dimensiones que iban más allá de lo aduanero y comercial, esto es, productivas, sociales, de tratamiento a las asimetrías, de geopolítica regional; el Acta de Copacabana en 2004, que abarcaba la cooperación diplomática, la integración territorial y definiciones sobre el sistema internacional; el Compromiso de Puerto Iguazú, para avanzar en la integración regional, tener principios uniformes para insertarse en el sistema internacional, profundizar la alianza estratégica, integrar a la región energéticamente y reformular las pautas de negociación con los organismos financieros internacionales y el Protocolo Constitutivo del Parlasur a fines del 2005 como órgano de representación ciudadana; y el Acta Fundacional del Banco del Sur ideado como fuente de financiamiento regional alternativo al FMI. Por su parte, en mayo del 2008 se firmaría finalmente el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que extendería la cooperación con el resto de Estados del subcontinente en materia de infraestructura, educación, defensa, ciencia y tecnología.

²²³ RAPOPORT, M., ‘Política Internacional Argentina...’, p. 195-196.

²²⁴ El rol político de la Unasur se puso en evidencia en 2008 en la defensa del gobierno de Evo Morales, ese mismo año condenó el golpe contra el presidente de Honduras Manuel Zelaya en el mes de junio; en 2010 fue protagonista en la resolución del conflicto diplomático entre Venezuela y Colombia, se pronunció rápidamente frente los intentos destituyentes de la policía ecuatoriana contra el presidente Correa y, en junio de 2012, se posicionó duramente contra el golpe parlamentario contra Lugo en Paraguay.

década anterior a los intereses norteamericanos apoyando a Cuba con su voto de abstención en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU desde el 2004, la persistente oposición a la Guerra en Irak y la negativa a otorgarles inmunidad a las Fuerzas Armadas estadounidenses en las operaciones militares conjuntas.

Con todo, Argentina mantuvo la cooperación con Estados Unidos en ciertas áreas de común interés o conveniencia que permiten sostener que la autonomía buscada no se basó en la plena confrontación, a saber: la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el lavado de dinero²²⁵, el moderado perfil de voto en la ONU (como será analizado en el apartado correspondiente más adelante) y la participación selectiva en misiones de paz, el compromiso con la no proliferación nuclear y el desarrollo satelital, incluso la postura contra la política exterior de Irán fue coincidente y se mantuvo a lo largo del período. Asimismo, Argentina mantuvo como política de Estado la promoción y protección de los derechos humanos²²⁶, la defensa de la democracia y la plena vigencia del Estado de Derecho, promovió en los organismos internacionales el Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, fue parte activa de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas hasta la creación del Consejo de Derechos Humanos y fue miembro de ella dos veces.

En breve, hacia fines del mandato de Kirchner la agenda diplomática bilateral con de Argentina con Estados Unidos fue limitada y el país se reinsertó al

²²⁵ Argentina ratificó en 2005 la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y en 2006 sancionó la modificación a la Ley contra el Lavado de Dinero.

²²⁶ Valga mencionar la legislación doméstica en la materia abarcó la Ley 25.788 que le dio jerarquía constitucional a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, el Plan Nacional de Derechos Humanos; un Plan Nacional contra la Discriminación, la Ley de Migraciones 25.871 y el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Patria Grande, para los inmigrantes de países socios plenos y asociados del Mercosur., se ratificó el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

mundo en base a una integración más regional que global. Sin embargo, la autonomía buscada por medio de esta política de integración regional encontró en su camino serias limitaciones. Miranda afirma²²⁷ que si bien Argentina tuvo una proyección autonomista con su apuesta por consolidar la integración regional, con su estrategia no supo o no pudo ejercer una política de poder que hiciera de esa autonomía buscada en la era kirchnerista una realidad con resultados tangibles. Argentina buscó reducir los márgenes de dependencia respecto de Estados Unidos diversificando sus vínculos regionales, pero en los hechos lo que sucedió es que esa diversificación resultó bastante estrecha y selectiva. En efecto, Argentina priorizó a partir de 2005 relaciones bilaterales con Brasil y Venezuela, y postergó por diferentes motivos particulares los vínculos con el resto de Sudamérica (Colombia, Perú, Paraguay, Uruguay), no supo diversificar²²⁸ sus relaciones comerciales con el resto del continente de manera tal de generar mayor interdependencia e influencia real. Un mayor grado integración comercial y acuerdos con socios no tradicionales del subcontinente habría reducido las asimetrías en las relaciones con los Estados regionales y globales más poderosos e robustecido la capacidad negociadora²²⁹.

La situación al interior del MERCOSUR comenzó a mostrar sus contradicciones a partir del estancamiento de la economía brasileña y de la prioridad otorgada por el gobierno argentino a la dinámica económica interna. Las relaciones con Brasil durante las presidencias de Cristina y Dilma Russeff tuvieron

²²⁷ MIRANDA, R., 'Creencia Autonomista y Política Exterior: el Caso de Argentina', *Revista Intellector, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais* (CENEGRI), Año 14 Vol. 16, N°30, Rio de Janeiro, julio/diciembre 2018.

²²⁸ BUENO, M. P., 'Política Exterior Argentina...', p. 9.

²²⁹ Sobre 'autonomía por diversificación' en el caso de la política exterior de Brasil ver VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G., 'A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação', en *Contexto Internacional*, Vol. 29, N°2, Rio de Janeiro, jul/dic 2007, p. 273-335.

incidentes relacionados con la política proteccionista de Argentina que puso en cuestión la viabilidad del bloque y la coordinación de políticas decreció de manera considerable a partir del 201, evidenciando hasta qué punto ambos países tenían prioridades económicas domésticas, modelos de desarrollo y objetivos de política exterior divergentes que restringieron el alcance de la perspectiva de integración regional profesada. A este respecto Malacalza²³⁰ en su análisis de la cooperación regional argentino-brasilera a partir de su paradigma de política exterior sintetiza: ‘...en el caso brasileño, la cooperación Sur-Sur actúa como una intervención ramificada que busca influir en la política global; mientras que, en el caso argentino, se gesta como una reacción instantánea frente a lo que se percibe como un avance incontrastable de Brasil en todos los campos temáticos de la política exterior’. Mientras que para Brasilia el paradigma de su política exterior estaba fuertemente marcado por las prioridades globales por sobre las regionales o domésticas, el de Buenos Aires lo estaba por su condición de poder regional retraído donde las prioridades estaban decididamente puestas en los asuntos domésticos (emergencia económica, fragilidad institucional). En esencia, con la incorporación de Venezuela al Mercosur en 2006, Argentina persiguió un objetivo pragmático-económico de obtener fuentes de financiamiento y un interés político-estratégico de contrapesar la creciente asimetría de poder con Brasil²³¹. Con la crisis financiera del 2008, la caída de los precios de los *commodities*, el deterioro de la economía Venezolana y su creciente dependencia del financiamiento e inversiones de Brasil, la consolidación del bloque comercial se vio opacada

²³⁰ MALACALZA, B., ‘Escavar más allá de la Corteza. Paradigmas de Política Exterior y Modelo de Desarrollo como Semillas de las Políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina’, en Lechini, G. (comp.), ‘La Cooperación Sur-Sur en las Políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI’, UNR Editora, ROSARIO, 2014, p. 45.

²³¹ VILOSIO, Laura. “Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina Frente a Ambos Procesos. Sólo un Ejemplo”, *Civitas*, vol.10, no1, enero/abril 2010, p. 69

paulatinamente por la aparición del Unasur como bloque sudamericano impulsado por el Palacio de Planalto y estrechamente vinculado con una proyección de poder global propia. En lo sucesivo, la agenda externa se ‘sudamericanizó’, con Brasil liderando el proceso y Argentina como escolta²³².

Con todo, en este escenario la diplomacia argentina –argumenta Miranda– tuvo ciertamente un perfil muy activo en los foros regionales, el estilo político de Kirchner, y después de Cristina, supo desplegar un discurso con alto contenido ideológico (latinoamericanista) y principista (derecho internacional, democracia, derechos humanos) pero careció de capacidad de persuasión e incidencia sustancial en los procesos de toma de decisiones regionales. Si bien efectivamente Argentina participó en la solución de conflictos regionales y domésticos de manera multilateral, ello no se tradujo en mayores grados de autonomía, pues ‘...su margen de maniobra en la participación sudamericana estuvo muy apegado a Brasil, lo cual le restó autoridad política para incidir en la subregión’ –sintetiza²³³.

Durante los dos mandatos de Cristina Fernández como presidenta, la política exterior mantuvo los principales lineamientos establecidos por su esposo en la búsqueda de autonomía²³⁴ decisional. Sin embargo, a diferencia del caso de Néstor, Russell y Tokatlián observan que en el primer gobierno de Cristina no hubo ningún ‘catalizador’ originario que orientara la política externa, y argumentan que lo que se produjo en los años de su administración fue una

²³² MIRANDA, R., ‘Creencia Autonomista y Política Exterior...’, p. 77.

²³³ Idem, p. 78.

²³⁴ Ver BUSSO, A., ‘Los Ejes de la Acción Externa de Cristina Fernández: ¿Cambios hacia un Nuevo Horizonte o Cambios para Consolidar el Rumbo?’, Revista Relaciones Internacionales, Vol. 25, N° 50, La Plata, 2016, p. 125-153.

‘interacción cambiante del peso causal relativo’²³⁵ entre ambos factores, domésticos y externos. De manera contraria, Busso sostiene²³⁶ que la crisis con campo en los primeros meses de gobierno de Cristina a partir de la Resolución 125 que fijaba el sistema de retenciones y el fin de la ‘Concertación Plural’ que siguió con el rechazo de parte de la coalición electoral que había llevado a Cristina al gobierno, fue un catalizador que impactó drásticamente en los condicionamientos del frente interno deteriorando su relación con la sociedad, con los medios de comunicación y con el electorado principalmente de los centros urbanos. Estos sucesos junto a las convicciones ideológicas de la Presidente dieron continuidad a la primacía de los factores internos sobre el diseño y ejecución de la política externa.

Cristina aplicó la estrategia de confrontación que había tenido Néstor frente a los tenedores de bonos, el FMI y las empresas multinacionales, pero ahora frente a actores políticos domésticos que resultó desde los inicios de su gestión en una fuerte polarización de la sociedad y el comienzo de una lógica política de amigo/enemigo, en donde no habían posibilidades intermedias y donde la agenda pública sería establecida por el Ejecutivo, haciendo uso de las mayorías parlamentarias, de facultades delegadas o de decretos de necesidad y urgencia cuando no se contara ‘con los números’ luego de las elecciones de medio término de 2009. En este esquema no habría lugar para la negociación, ni para la definición ni ejecución de políticas consensuadas con la oposición.

En este clima de creciente crispación interna, los vínculos con Washington se deterioraron desde comienzos de su mandato a partir del caso de las valijas de

²³⁵ RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., ‘La Política Exterior del Kirchnerismo’, p. 279.

²³⁶ BUSSO, A., ‘La Argentina Kirchnerista...’, p. 290.

Antonini Wilson, cuando un fiscal del estado de Florida sostuvo que los 800.000 dólares ingresados ilegalmente estaba destinado a financiar la campaña presidencial de Cristina. El gobierno, junto a Hugo Chávez, acusó a Estados Unidos de orquestar una conspiración neoliberal en contra de los gobiernos populares de Latinoamérica y se restringió los contactos con el embajador exclusivamente a la Cancillería. Busso identifica que en lo sucesivo las relaciones con Estados Unidos estuvieron atravesadas por un patrón de ‘acercamiento-crisis-intento de recomposición’²³⁷. La llegada de Obama a la Casa Blanca no modificó demasiado el patrón de relación, y Cristina mantendrá a lo largo de su mandato una ‘combinación de disidencias sonoras con políticas de colaboración selectiva’²³⁸ en aquellos temas que resultaban de interés vital al igual que lo había hecho su esposo en los últimos dos años de su gobierno. Los encuentros entre funcionarios de alto rango a lo largo de su mandato fueron pocos y muy puntuales: Argentina participó de la primera reunión del G20 en noviembre de 2008 invitada por Bush; en 2008 visitó la Argentina el secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Arturo Valenzuela, y Hilary Clinton como Secretaria de Estado en 2010; las reuniones con Obama que se dieron en las Cumbres de Seguridad Nuclear ese mismo año y en Cannes dos años más tarde.

Finalmente, un tercer factor que reforzó el hiperpresidencialismo²³⁹ del gobierno de Cristina fue la crisis financiera internacional del 2008, en la medida en que afianzó las convicciones sobre el rol que debía tener el Estado en la regulación y estímulo de la economía, los perjuicios de un modelo de acumulación basado en la especulación financiera, el valor del nacionalismo frente a la ‘globalización

²³⁷ Ídem, p. 291.

²³⁸ RUSSEL, R., ‘La Argentina Del Segundo Centenario...’, p. 286.

²³⁹ RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., ‘La Política Exterior del Kirchnerismo...’, p. 244.

neoliberal' y la importancia de estrechar los vínculos con el 'sur global'. De manera tal que en este contexto de concentración de poder en manos del ejecutivo, Russell y Tokatlián advierten²⁴⁰ que el sistema de creencias de los presidentes tuvo una incidencia determinante en la política exterior argentina y en los vínculos a través de los cuales Argentina se insertó en el mundo, permitió la sobreactuación en determinados momentos y contribuyó a una imagen volátil de la política exterior.

La crisis generada a partir de la quiebra del Lehman Brothers afectó principalmente a los países desarrollados, pero a pesar de que el gobierno argentino arguyó que Argentina no se vería alcanzada por el tamaño del sector bancario local, lo cierto es que tuvo un impacto indirecto en la economía, por un lado, vía caída de las exportaciones, presión sobre el tipo de cambio y recaudación fiscal; y por otro, por las dificultades del acceso al financiamiento externo para hacer frente al abultado gasto público. Frente a la crisis, el gobierno argentino buscó reactivar la economía impulsando una serie de medidas anti-cíclicas destinadas a incentivar la demanda e impulsar la producción interna (como la Asignación Universal por Hijo, la creación del Ministerio de la Producción, una moratoria tributaria, blanqueo de capitales créditos para fomentar la producción nacional y la expansión de la obra pública). Asimismo, se llevó adelante la estatización de los fondos previsionales de las AFJP, que en los sucesivos proveyó de créditos al Ejecutivo previniendo temporalmente al Estado del déficit fiscal²⁴¹.

Pero paralelamente, algunos fondos de inversión tenedores de títulos de bonos argentinos que no entraron en la reestructuración del 2005 (*hold-outs*) iniciaron demandas contra el Estado interpuestas ante el CIADI y fueron el

²⁴⁰ Idem, p. 245.

²⁴¹ RAPOPORT, M., 'Política Internacional Argentina...', p. 200.

obstáculo externo más grande de la reinserción de Argentina al mercado financiero internacional. Estados Unidos mantuvo su voto en contra de préstamos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Frente a este condicionamiento externo, Cristina tomó dos decisiones para demostrar la voluntad de pago²⁴² y reinsertar al país en el sistema financiero internacional, a saber, la reapertura del canje con los *hold-outs* y el pago de la deuda con el Club de París. Con los primeros, Cristina procedió de igual manera que lo había hecho Kirchner en 2005 dictando DNU usando las reservas del Banco Central de 'libre disponibilidad' y creando el 'Fonde del Bicentenario', con lo cual logró la adhesión a la reapertura del canje de hasta un 92,5% de la deuda²⁴³. El 7% de tenedores que no entraron a este último canje continuarán los reclamos en los tribunales internacionales. Con respecto a la deuda con el Club de París, las negociaciones seguirán hasta que Kicillof acuerde finalmente en 2014 el pago total de 9.700 millones de dólares con una agenda de pago a 5 años.

La agenda bilateral con Estados Unidos se retomará a partir del 2012 y tendrá como principal eje aspectos económicos-financieros. El juicio contra los tenedores de deuda que no habían entrado en los canjes anteriores en los tribunales de Nueva York ocuparán la agenda pública doméstica. En búsqueda de financiamiento externo en una economía donde la inversión privada desde 2011 dejó de crecer, Argentina dio señales de acercamiento con Estados Unidos firmando acuerdos de explotación de Vaca Muerta con Chevron, se negoció con el CIADI el pago de los juicios de empresas norteamericanas y se avanzó en las negociaciones de la deuda pendiente con el Club de Paris. Pero la demanda de los

²⁴² Idem.

²⁴³ Ver FERNÁNDEZ ALONSO, J., 'Política Económica Exterior Argentina. Consideraciones sobre la Problemática de la Inserción Financiera Internacional (2009-2014)', en BOLOGNA, A. B., 'La Política exterior de Cristina Fernández', UNR Editora, Rosario, 2014.

‘fondos buitres’ (NML Capital y Aurelius Management) obtuvo una sentencia favorable tanto por la justicia de primer instancia en 2011 como de la Cámara de Apelaciones en 2012. La Justicia falló que Argentina violó la cláusula de trato igualitario (*pari passu*), por lo que Argentina debía pagarle a los fondos el total del valor de los bonos (1.630 millones de dólares) junto al resto de bonistas minoritarios (15.000 millones de dólares), y no con la quita a la que accedieron los bonistas en las reestructuraciones previas como pretendía el gobierno Argentino. Asimismo, en virtud de una posible interpretación de la denominada cláusula de “acreedor más favorecido” o cláusula ‘RUFO’ (*Right Upon Future Offer*), si se pagaba a los fondos buitres en las condiciones exigidas por la justicia estadounidense, la totalidad de los bonistas que ingresaron al canje podían reclamar el mismo tratamiento, con un costo que se estimaba en más de 120.000 millones de dólares. Frente a esta cruzada, Cristina esperó en vano²⁴⁴ que el gobierno de Obama intercediera ante la Corte Suprema a favor de la apelación de Argentina. Obama se limitó a emitir sólo una opinión consultiva cuando la Corte se lo pidió, no se plegó a las declaraciones en contra del accionar de los fondos en los organismos internacionales²⁴⁵ y rechazó la propuesta argentina de llevar la disputa a la Corte Internacional de Justicia²⁴⁶ luego de que la Corte finalmente rechazara tomar el caso y que el juez Thomas Griesa bloqueara el movimiento de fondos del BCRA en el Bank of New York Mellon para pagarles a los *holdings*. Con lo cual, Argentina quedó en estado de ‘default técnico’, y en los meses siguientes

²⁴⁴ ‘Enojada con Obama, Cristina reclamó una ley contra los fondos buitres’, *La Nación*, Buenos Aires, 6/9/13; ‘Cristina y una comedia de enredos con los buitres’, *La Nación*, Buenos Aires, 17/8/14.

²⁴⁵ ‘Pidió Estados Unidos que se respete la independencia de la justicia’, *La Nación*, Buenos Aires, 1/7/14; ‘Reacción del Gobierno contra Estados Unidos, tras su abstención en la OEA en la pelea de la Argentina con los holdouts’, *La Nación*, Buenos Aires, 4/7/14.

²⁴⁶ ‘Fondos buitres: Barack Obama desconoció la jurisdicción de La Haya y puso fin a la estrategia del gobierno argentino’, *La Nación*, Buenos Aires, 8/8/14.

Grieta extendió²⁴⁷ el alcance de la *'pari passu'* a los *'me too'* –los bonistas que presentaron reclamos para tener el mismo trato que los *'fondos buitres'*–, y el monto para negociar la deuda impaga y salir del default ascendió a 8.000 millones de dólares. Ante esta situación el Congreso Argentino con mayoría oficialista sancionó la Ley de Pago Soberano²⁴⁸ por la que se cambió la jurisdicción estadounidense por la argentina para cancelar la deuda con los *holdings*. En lo que sigue, con el argumento de que Argentina se negaba a reconocer los fallos de la justicia de Nueva York, el gobierno de Obama bloqueó los préstamos en el BID, en el Banco Mundial y en el sistema general de preferencias²⁴⁹.

Por otra parte, Argentina también presentó ante un comité asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una denuncia que fue luego aprobada por unanimidad de que la Argentina fue objeto de ataque de los especuladores fondos buitres que *'...violan el derecho de los pueblos al desarrollo, así como los derechos económicos y sociales de los ciudadanos de los países afectados'*²⁵⁰, lo cual tuvo más implicancias políticas que económicas o judiciales. Finalmente, el período abarcado por esta investigación se detiene en los últimos meses de mandato de Cristina cuando el gobierno logró²⁵¹ que la Asamblea General de la ONU aprobara una resolución estableciendo nuevos principios para renegociar las deudas soberanas, que contó con un amplio apoyo de los emergentes y la oposición de las economías desarrolladas. De igual manera que la iniciativa presentada ante el Consejo de Derechos Humanos, el respaldo obtenido

²⁴⁷ 'Grieta aceptó nuevas demandas y elevó el default a US\$ 8000 millones', *La Nación*, Buenos Aires, 31/10/15.

²⁴⁸ 'El Gobierno promulgó la ley de pago soberano de deuda', *La Nación*, Buenos Aires, 12/9/14.

²⁴⁹ 'Cristina acusó a Obama de promover a una lobbista de los fondos buitres', *La Nación*, 1/11/14.

²⁵⁰ 'Ante el silencio de EE.UU., Cristina llevará a la ONU la pelea con los fondos buitres', *La Nación*, Buenos Aires, 20/08/14.

²⁵¹ 'La ONU aprobó una propuesta argentina contra fondos buitres', *La Nación*, Buenos Aires, 11/9/15.

en la Asamblea tuvo un componente político-principista con imitado impacto en el sistema financiero internacional. En esencia, es un documento no vinculante desde punto de vista jurídico, en el que se plasmaron algunos principios centrales extraídos de la experiencia argentina frente a los fondos buitres: el de 'sustentabilidad' del pago de la deuda y el de 'mayoría', que llama a respetar la decisión de la mayoría de los acreedores.

En conclusión, como sostiene Bueno²⁵², el acuerdo por el pago de la deuda con el Club de París ha evidenciado a una Argentina con escaso poder de negociación, muy alejada de aquella primera reestructuración del 2005. De igual manera, el desenlace adverso del litigio contra los 'fondos buitres' hacia el final del mandato de Cristina también evidenció el reducido margen de maniobra de su administración. Por su parte, la política autonomista en base a la industrialización, neodesarrollista, con un crecimiento en base al mercado interno y expansión del consumo, a pesar de haber incrementado la exportación industrial en términos relativos, la reprimarización de la economía, en particular la sojización durante este período, evidenció una insoslayable dependencia del sector agroindustrial como principal fuente de divisas. En lo que toca a la autonomía buscada en términos de integración latinoamericana, en línea con lo señalado por Bueno²⁵³ y como ha sido expuesto en las líneas precedentes, los resultados que arroja la política exterior durante los tres mandatos del kirchnerismo tiene aspectos donde se observó cierta autonomía y otros aspectos donde persistió la dependencia. Si bien la región respaldó²⁵⁴ a la Argentina en diversas oportunidades y foros en su

²⁵² BUENO, M. P., 'Política Exterior Argentina...', p.20.

²⁵³ Idem, p. 22.

²⁵⁴ 'Malvinas: presión argentina en la ONU con apoyo latino', *La Nación*, Buenos Aires, 27/03/2013; 'Duros discursos durante la sesión en apoyo a la Argentina', *Página 12*, Buenos Aires, 04/07/14; 'Fondos buitres: El Gobierno sumó otro apoyo en la pelea con los holdouts', *Clarín*, Buenos Aires, 15/07/14; 'La Argentina

reclamo histórico por la soberanía de las Islas Malvinas, y también la acompañó en su propuesta de legislación internacional en contra de los fondos de inversión, la dinámica de la integración regional ha respondido más a los intereses de proyección global de Brasil, frente a lo cual Argentina no ha desempeñado más que un rol de acompañamiento, y con momentos ambivalencia, principalmente signados por las propias limitaciones del modelo económico que presentó desde 2011 un perfil cada vez más proteccionista y contrario a los intereses comerciales del bloque. Finalmente, Bueno remarca que en el único aspecto en el que la política exterior argentina ha logrado un activo con el cual tuvo un destacable liderazgo regional e internacional fue la política de promoción de los derechos humanos en los foros y organismos intergubernamentales.

El siguiente aspecto que ha caracterizado a la autonomía limitada que ha sabido desplegar argentina como opción estratégica tradicional frente a la hegemonía hemisférica ha sido la preservación de los vínculos económicos con una potencia extra-hemisférica. Tal como se señaló anteriormente en este trabajo, ese lugar lo ocupó a principios de siglo XX Inglaterra, de suerte que la balanza comercial superavitaria que se tuvo durante varios años con ésta, permitió compensar el déficit permanente con aquella y mantener la cuenta corriente equilibrada. Es decir, el nivel de dependencia del financiamiento de Estados Unidos para mantener el modelo de crecimiento económico era en esencia nulo. En el contexto de enfrentamiento con los fondos de inversión en los tribunales neoyorquinos y teniendo el acceso al financiamiento internacional restringido, Argentina procuró en el segundo mandato de Cristina diversificar los vínculos

consigue más aliados mientras los buitres operan', *Página 12*, Buenos Aires, 03/08/14; 'Nuevo apoyo de la Unasur en el conflicto con los *holdouts*', *Clarín*, Buenos Aires, 04/12/14; 'Fuerte apoyo del Mercosur por la disputa con los fondos buitres', *La Nación*, Buenos Aires, 18/12/14; 'Encuentro de parlamentarios en Ushuaia. Apoyo latinoamericano por Malvinas', *Página 12*, Buenos Aires, 08/07/15; 'Cristina Kirchner quiere que el Mercosur denuncie a los fondos buitres y los intentos de desestabilización', *La Nación*, Buenos Aires, 17/07/15.

económicos y políticos con otros estados extra-hemisféricos y romper con el aislamiento relativo de Argentina, lo cual supuso en particular una diplomacia activa en los vínculos bilaterales con la Federación Rusa y la República Popular de China. El caso del primero será analizado en extensión en el siguiente apartado. El caso de China, los vínculos económicos ya se habían consolidado a lo largo de la década del 2000 y su tratamiento excede a los objetivos de éste trabajo²⁵⁵. Sólo cabe señalar que es en este momento en que se firman acuerdos políticos de ‘Asociación Estratégica’ y acuerdos de inversión²⁵⁶ ratificados a inicios de 2015 con la firma de múltiples acuerdos (cooperación espacial, minería, infraestructura energética, ferrocarriles y finanzas) como parte de una diplomacia más amplia de acercamiento al ‘Sur Global’, tal como se concretó oportunamente con la Rusia de Putin²⁵⁷. De todas formas, los niveles de autonomía logrados en términos de vínculos con una potencia extra-hemisférica a los efectos de impulsar el desarrollo económico resultaron poco significativos y cortoplacistas. Miguez sostiene que

La posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra –China o la Unión Europea en este caso– no ha funcionado por sí sola como motor de desarrollo económico nacional autónomo. En alguna medida, el kirchnerismo promovió la creación de nuevos grupos económicos que terminaron reproduciendo el mismo carácter de burguesía contratista o intermediaria. La estrategia denominada pendular, o de pivote, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía.²⁵⁸

A diferencia de la relación de neo-dependencia que adquirió el vínculo comercial con China, como se argumentará en el siguiente apartado en el caso de Rusia la relación económico-comercial se concibió desde la óptica de dos

²⁵⁵ Para un análisis de las relaciones internacionales entre Argentina y China a partir del 2003 ver LAUFER, R., ‘Argentina–China: New Curses for an Old Dependency’, *Latin American Policy*, 4 (1), 2013, 123-143.

²⁵⁶ Sobre la asistencia financiera de China ver FERNÁNDEZ ALONSO, J. M., ‘Diplomacia Financiera en la Periferia Global...’, p. 76.

²⁵⁷ MÍGUEZ, M. C., ‘Un Lugar en el Nuevo Mundo’, *Le Monde Diplomatique*, N° 191, Buenos Aires, 2015, p.4.

²⁵⁸ MÍGUEZ, M. C., ‘La Política Exterior Argentina y su Vinculación con los Condicionamientos Internos en el Siglo XXI’, *Revista Relaciones Internacionales Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica*, N.o 89.2, Julio-Diciembre de 2016, p.

economías complementarias. En este trabajo se sugiere que con el acercamiento a Rusia durante los dos últimos años del mandato de Cristina, a pesar de que Argentina buscó impulsar un vínculo económico que contribuyera al mantenimiento del modelo neodesarrollista en base a esa complementariedad, resultó ser en esencia una política exterior cortoplacista, improvisada y carente de una planificación y proyección integral, que respondía a un objetivo político interno vinculado a obtener fuentes de financiamiento para asistir a la urgencia fiscal –en particular, en el área de energía e infraestructura donde la administración comenzaba a afrontar serios déficits–, que contribuyera a reducir los riesgos de una crisis económica descontrolada en el último tramo del mandato de Cristina dada la imprevisibilidad del desenlace del conflicto con los ‘fondos buitres’, y que encontró sus propias restricciones al momento de cumplir con las expectativas del mercado ruso.

Finalmente, el último aspecto de la política exterior que ha seguido tradicionalmente Argentina mostrando mayor autonomía frente a la hegemonía de Estados Unidos ha sido el *soft balancing* definido en este trabajo como la participación en foros internacionales, formales o informales, llevando adelante una activa diplomacia y formando coaliciones con otros estados de poder mediano a los efectos de limitar el unilateralismo que restrinja sus márgenes de decisión, socavando la legitimidad de las decisiones tomadas por el hegemón apelando al derecho o elevando los costos de una acción no cooperativa. El desempeño y eficacia de Argentina en este ámbito será analizado y evaluado en el Capítulo III. Sólo resta señalar que a partir del litigio con los ‘fondos buitres’ Argentina desplegó una activa diplomacia en los organismos multilaterales a favor de incorporar al derecho internacional una norma que regule el derecho de los Estados frente a las

demandas de los fondos de inversión. Es precisamente la sanción por parte de la Asamblea General de la ONU de una resolución en este sentido y el comunicado final de la Cumbre del G20 en 2015, que incluyó la necesidad de salvaguardar los procesos de reestructuración soberana de los intereses especulativos de los fondos de inversión y que el kirchnerismo consideró una victoria política²⁵⁹, el punto donde concluye este trabajo su análisis sobre la política de ‘contrapeso blando’ que Argentina desarrolló frente a Estados Unidos.

²⁵⁹ RAPOPORT, M., ‘Política Internacional Argentina...’, p. 209.

c. Argentina y Rusia: las relaciones bilaterales en los albores del siglo XXI

“No puedes dejar de mirar al Norte, obviamente, ni desconocer qué es Estados Unidos y el peso específico que este país tiene en la gobernanza global (...). Tampoco puedes obviar que existe la PCCh, que existe la Federación de Rusia, que surgió el Sudeste asiático, que existe India, y que necesitas vincularte comercial y políticamente con todos. Que ya nadie puede reclamar el monopolio de la amistad y de las relaciones.”
CRISTINA FERNÁNDEZ,
Moscú, abril 2015

En el año 2015 se cumplieron 130 años desde que se establecieron relaciones diplomáticas entre Argentina y Rusia. El trayecto de los vínculos en más de un siglo estuvo ciertamente marcado en sus posibilidades y limitaciones por la distancia geográfica. Pero también por la estrategia de inserción en el mercado internacional, por las características ideológicas de los sistemas políticos internos, y por sobre todas las cosas, por los intereses convergentes o divergentes de las élites domésticas en planos diferenciados (*issue-areas*) en años más recientes. Es posible identificar ²⁶⁰ tres momentos esenciales de acuerdo a los rasgos preponderantes que tuvo esta relación: una primer etapa entre la Argentina y la Rusia Zarista (1885-1917), una segunda etapa durante la época soviética (1917-1991), y la finalmente una tercera con la Federación Rusa (1991). Para los fines de esta investigación solamente se analizará el tercer período²⁶¹, que a su turno es posible identificar tres momentos de acuerdo al contenido y nivel de vinculación:

²⁶⁰ YAKOVLEVA, N., ‘Rusia Y Argentina: El Camino de 130 Años hacia la Asociación Estratégica Integral’, Iberoamérica, N° 3 (78), *Institute of Latin American Studies*, Moscú, 2015, p. 16-32.

²⁶¹ Para un análisis del período zarista y soviético de las relaciones ver GALEA, G. J., ‘Evolución de las Relaciones Exteriores entre la Republica Argentina y la Federación de Rusia. Constantes de Política Exterior’, Tesis de grado para la licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Champagnat, Godoy Cruz, 2015.

un primer período donde se desarrollaron aspectos diplomáticos ordinarios y se centró en la consolidación de un marco jurídico-comercial (1991-2007); un segundo momento donde se avanzó en el establecimiento de una ‘asociación estratégica’ (2007-2014); y un último momento que se inaugura una etapa superior de ‘asociación estratégica integral’. En lo que sigue, se ahondará en los diferentes aspectos en los que la relación bilateral tuvo un impulso significativo a lo largo de estos dos últimos períodos para comprender el marco de cooperación a partir el cual se produjo el acercamiento político entre los gobiernos de Cristina Fernández y Vladimir Putin, los alcances y limitaciones de la cooperación proyectada, para finalmente indagar sobre las condiciones e implicancias de una estrategia de *soft balance* a partir de la ‘asociación estratégica integral’ que pretendieron Rusia y Argentina hacia el final del período del gobierno kirchnerista.

En lo que hace a los vínculos económicos, el comercio bilateral creció²⁶² exponencialmente luego de la salida de la convertibilidad pasando de 145 millones de dólares en 2002 a 2.500 millones en 2013. Argentina mantuvo en el período 2005-2015 un promedio constante de exportaciones en el rubro de alimentos (peras, manzanas, cítricos y carnes por un valor de 700 millones. Mientras que las importaciones de productos rusos (*fuel oil* y fertilizantes en su mayoría) se incrementaron en un 1.400%. En líneas generales, como puede observarse en la Tabla 3 y el Gráfico 3²⁶³, en el período 2005-2013 las importaciones provenientes de Rusia tuvieron una tendencia creciente, interrumpida por la crisis internacional del 2008, pero que un año más tarde recuperó su dinámica. Por el contrario, las

²⁶² FERNÁNDEZ VALONI, J. L. (Dir.), ‘Rusia en el Siglo XXI: Ascenso y Proyección. Realidades y Perspectivas de su Relación con Argentina’, Editorial del Círculo de Legisladores, CABA, 2016, p. 80; y ‘La visita de Kirchner a Moscú: una sólida sociedad estratégica entre Rusia y Argentina en cifras’, *RT*, 21/4/15, recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/172650-visita-kirchner-rusia-estrategica-cifras>, fecha de consulta 7/3/20.

²⁶³ Ver Anexo.

exportaciones en los rubros señalados tuvieron en todo el trayecto un índice de variación muy estrecho (entre los 600 y 900 mil millones de dólares en términos absolutos). Desde el 2011 y durante los cuatro años siguientes la balanza comercial fue deficitaria para la Argentina alcanzando los 1.000 millones de dólares en 2013, tendencia que se revirtió drásticamente al año siguiente.

En agosto del 2014, frente a las sanciones impuestas por Occidente por la anexión de Crimea, Rusia se vio obligada a reemplazar en un 50% a los proveedores occidentales de productos primarios (por un valor de 10.000 millones de dólares) y buscó incrementar las importaciones principalmente de alimentos desde América Latina²⁶⁴. Sin embargo Argentina no supo, o no pudo, capitalizar esa oportunidad por al menos tres razones que Fernández Valoni identificó²⁶⁵: la falta de competitividad de los precios de los productos argentinos en relación a los de otros mercados (Paraguay, Brasil, Uruguay); el escaso margen de sobreproducción para abastecer al mercado ruso por fuera de los clientes externos e internos regulares; y la barrera burocrática que implicaba las demoras en las habilitaciones y licencias comerciales locales de nuevas plantas productoras de alimentos. El autor sostiene que en los meses que transcurrieron de agosto a diciembre de 2014 se dio una oportunidad única frente a lo cual Argentina dejó pasar una oportunidad única, dado que la devaluación del rublo y la recesión de la economía rusa a principios del 2015 suspendió la demanda de productos alimenticios argentinos. Por su parte, las prioridades del gobierno argentino

²⁶⁴ Ver VILLAR, S., 'Después de Crimea: ¿Una Oportunidad Rusa para América Latina?', *Notes Internacionals CIDOB*, N° 99, noviembre 2014; y ENGDahl, W., 'US-Russia Sanctions War a Golden Opportunity', *RT*, 14/8/14, recuperado de <https://www.rt.com/op-ed/180276-us-russia-sanctions-gmo/>, fecha de consulta 8/3/20.

²⁶⁵ FERNÁNDEZ VALONI, J. L. (Dir.), 'Rusia en el Siglo XXI: Ascenso y Proyección...', p. 81.

habrían tenido mucho más que ver²⁶⁶ con mantener los límites a los los permisos de exportación para contener los precios de los alimentos en el mercado doméstico.

En lo que toca a los vínculos entre altos funcionarios de gobierno, Cristina Fernández hizo su primer visita a Rusia en 2008 y se firmó la 'Declaración Conjunta del Establecimiento de Relaciones de Asociación Estratégica'. En el marco de los acuerdos firmados luego de aquel viaje de la presidenta C. Fernández de Kirchner, la Argentina y Rusia establecieron la supresión de visas por intermedio del acuerdo intergubernamental sobre viajes sin visas para los ciudadanos de ambos países. En septiembre de 2009, los ministros de Asuntos Exteriores Serguéi V. Lavrov y Jorge Taiana firmaron el Plan de Acción de Establecimiento de las Relaciones de Asociación Estratégica para delinear metas de cooperación en las que avanzar en los años siguientes, respecto de lo cual el embajador de Rusia en Argentina sostuvo que era

El punto de partida para la aplicación de estos esfuerzos es que nuestros países coinciden en la actualidad de la formación de la arquitectura multipolar del sistema de relaciones internacionales. Según la Presidente de Argentina Cristina Fernández, se trata de la formación de un nuevo orden mundial, sobre el surgimiento de nuevos jugadores globales.²⁶⁷

El plan de acción se enmarcaba entonces en un enfoque estratégico en la medida en que concebía una visión política convergente respecto del rol de las economías emergentes en el orden internacional y la necesidad de aumentar los niveles de cooperación e integración bilateral. En esta línea es que en 2010 Medvedev vino a Argentina y se firmó otra 'Declaración Conjunta' y nuevos acuerdos bilaterales de cooperación en energía atómica, tecnología espacial,

²⁶⁶ BRONSTEIN, H., 'Argentina Seeks to Export More Food to Sanction-hit Russia', *Reuters*, 15/8/14. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-argentina-russia-trade/argentina-seeks-to-export-more-food-to-sanction-hit-russia-idUSKBN0GF10K20140815>, fecha de consulta 8/3/20.

²⁶⁷ KORCHAGUIN, Y., 'Rusia y Argentina Rumbo a la Asociación Estratégica', Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia. Recuperado de <http://www.ilaran.ru/?n=681>, fecha de consulta 18/3/20.

cultura, deporte, sector forestal y ferrocarriles. Con ambos encuentros presidenciales, se firmaron un total de 21 acuerdos bilaterales, y Rusia se convirtió en el estado extra regional con el que más acuerdos firmó Argentina en ese año.

En la Declaración Conjunta se sostenía que tanto Rusia como Argentina compartían una perspectiva común respecto del orden internacional multipolar²⁶⁸ y de las reformas que se necesitaban en las instituciones de gobernanza global:

La decisión tomada en la cumbre de diciembre de 2008 de profundizar el diálogo ruso-argentino sobre asuntos internacionales y desarrollar relaciones bilaterales multifacéticas ha permitido impulsar la cooperación entre los dos países y avanzar en el camino de la construcción de relaciones de asociación estratégica. Esta asociación se basa en valores políticos comunes y pautas culturales y morales, basada en el reconocimiento del papel de la ONU como foro clave para resolver los problemas básicos del mundo multipolar emergente y el imperativo de la estricta observancia del derecho internacional, incluida la protección de los derechos humanos. (...) Los presidentes de los dos países enfatizan el fortalecimiento de la cooperación bilateral sobre la base del respeto a los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas, que se lleva a cabo en aras de promover intereses conjuntos en las Naciones Unidas y otras organizaciones y asociaciones internacionales líderes. La Federación de Rusia y la República Argentina continuarán trabajando juntas para profundizar la reforma de la ONU, que también debe incluir la reforma de su Consejo de Seguridad para hacerlo más representativo y efectivo.²⁶⁹

En particular, respecto de las instituciones de gobernanza financiera se manifestaba que

Los presidentes de Rusia y Argentina expresan su apoyo a los esfuerzos realizados por la comunidad mundial para superar las consecuencias negativas de la crisis financiera y económica mundial, regular los mercados de capitales y estabilizar los mercados financieros. Destacan la importancia de una mayor cooperación internacional para reformar la arquitectura financiera y económica mundial y alinearla con las nuevas realidades económicas. Rusia y Argentina cooperarán activamente para lograr estos objetivos en varios foros, incluso en el marco del G20.

De manera tal que tal que en este período caracterizado por la ‘asociación estratégica’ se produjo tanto un incremento en los intercambios comerciales y cooperación bilateral por áreas, así como una construcción discursiva plasmada en

²⁶⁸ RODRÍGUEZ, A. N., ‘Asociación Estratégica entre Rusia y Argentina Promueve la Construcción de un Mundo Multipolar’, *RT*, 28/4/15. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/opinion/ariel-noyola-rodriguez/173285-asociacion-estrategica-rusia-argentina-mundo-multipolar>, fecha de consulta 8/3/20.

²⁶⁹ ‘Declaración conjunta de los Presidentes de la Federación de Rusia y la República Argentina sobre el año del bicentenario de la Revolución de Mayo y del 125 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales’, 25/4/10. Recuperado de <http://kremlin.ru/supplement/523>, fecha de ingreso 8/3/20.

los acuerdos firmados respecto de la visión²⁷⁰ y del lugar que como economías emergentes compartían en la política internacional, de la voluntad de cooperación para reformar el orden internacional en pos de uno más democrático en lo que hace a la toma de decisiones, y un compromiso más firme en relación con la plena vigencia del derecho internacional y la cooperación para la solución consensuada de los conflictos. En esencia, un orden internacional donde las instituciones y los regímenes de gobernanza incorporen los intereses del ‘Sur Global’²⁷¹.

Con el retorno de Vladímir Putin al poder se produjo un mayor acercamiento aún a la Argentina. En 2012 ambos mandatarios se reunieron en oportunidad de la cumbre del G20 en los Cabos, y el primer acuerdo bilateral se firmó en la cumbre de San Petersburgo del 2013, donde se abordaron cuestiones relativas a hidroelectricidad y energía atómica. Pero un año más tarde es cuando la relación política se puso a prueba cuando ambos gobiernos afrontaron situaciones críticas. En el contexto del litigio adverso de Argentina contra los fondos de inversión en los tribunales de Nueva York y del desenlace de la anexión de Crimea y del involucramiento de Rusia en Siria, en julio de 2014 Putin hizo una visita oficial en Buenos Aires como parte de su gira en Sudamérica en la se firmaron cinco acuerdos de cooperación en áreas de comunicación, de asistencia legal en asuntos penales y de uso para fines pacíficos de energía nuclear. En aquella ocasión Putin sostuvo que

Argentina es hoy uno de los socios principales estratégicos de Rusia en América Latina, en la ONU y en el G20. Nuestra visión de las principales cuestiones de política internacional es parecida o coincidente. Igualmente entendemos que es necesario

²⁷⁰ DOGADIN, A., ‘Moscú y Buenos Aires en el camino de la colaboración’, en DAVÝDOV, V., y KRAVTSOV, D., ‘Rusia – Argentina: La trayectoria de cooperación (125 años de las relaciones diplomáticas)’, Instituto de Latinoamérica *Rosstrudnichestvo*, Buenos Aires, 2010.

²⁷¹ MARTYNOV, B., ‘El dilema del “mundo multipolar” y América Latina’, en *Iberoamérica* N° 56, Moscú, 2010.

formar una estructura mundial nueva, más justa y policéntrica que se base en el derecho internacional y en el papel central coordinador de la ONU.²⁷²

Y por su parte Cristina también afirmó:

(...) he planteado la necesidad de que la reunión del próximo G-20 también tenga una agenda más amplia de la que se ha hecho hasta ahora por los problemas acuciantes que hoy tiene nuestro mundo contemporáneo (...) en materia de regulación económica y financiera global, en el cual también el presidente Putin coincide con la necesidad de una reforma a nivel global. Esto implicaría obviamente la reforma de los organismos multilaterales que rigen en estas materias, pero fundamentalmente en la necesidad de dos cuestiones que nosotros consideramos vitales: el respeto irrestricto por parte de todos los signatarios de Naciones Unidas del Derecho Internacional y de la Carta de Naciones Unidas, y también en materia global, la necesidad de regular globalmente el flujo de capitales que ha tornado prácticamente al mundo, en un casino financiero en el cual numerosos países están prácticamente ahogados por importantísimas deudas.²⁷³

Por último, en abril del 2015, Cristina hizo una visita oficial a Moscú en el que se firmaron nuevos acuerdos²⁷⁴ de comercio, agricultura, exploración del espacio ultraterrestre, turismo, comunicaciones, cultura, medioambiente, defensa y financiamiento de exportaciones. Se firmaron también acuerdos de cooperación nuclear y la construcción de una central con transferencia de tecnología rusa, así como la firma del convenio para la construcción de la represa Chihuido I en Neuquén con una inversión de 2.231 millones de dólares a ser financiada en un 84% por el Banco de Desarrollo de Rusia. Se firmaron un total de veinte acuerdos, convenios, memorándums y planes de acción de varias índoles que incrementaban la cooperación en áreas ya abordadas, pero por sobre todas las cosas se destaca en esta Cumbre la firma de una nueva 'Declaración Conjunta de los Presidentes' y la actualización del 'Plan de Acción de la Cooperación Estratégica'²⁷⁵ que significaba que las relaciones bilaterales entraron en una fase de 'asociación estratégica

²⁷² 'Versión completa de la entrevista a Vladímir Putin en vísperas de la gira a Latinoamérica', RT, 11/7/2014. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/133594-entrevista-putin-gira-latinoamerica>, fecha de consulta 7/3/20.

²⁷³ 'Visita oficial de Vladimir Putin: Tenemos una vinculación estratégica con la Federación de Rusia', RT, 12/7/14. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/sintesis-de-los-acuerdos-suscriptos-con-rusia/>, fecha de consulta 7/3/20.

²⁷⁴ 'Russia and Argentina Seal Energy Package, \$3bn in Deals', RT, 23/4/15. Recuperado de <https://www.rt.com/business/252477-russia-argentina-energy-deals/>, fecha de consulta 8/3/20.

²⁷⁵ 'Síntesis de los Acuerdos Suscriptos con Rusia', 24/04/15. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/sintesis-de-los-acuerdos-suscriptos-con-rusia/>, fecha de consulta 7/3/20.

integral' en el que se abordaban 'asuntos internacionales urgentes sobre los que las partes se buscarían el apoyo mutuo'²⁷⁶:

(...) se reitera la necesidad de reanudación de negociaciones directas sobre "cuestión de Malvinas" y se proclama la no militarización del Atlántico Sur. Se reafirma el principio de la no intervención en los asuntos internos, el no reconocimiento de los golpes de estado y la oposición a la pretensión de aplicar extraterritorialmente la legislación nacional. Se pronuncia a favor de una solución pacífica de la situación en Ucrania. (...) Incluye nuevos temas tales como la reestructuración de deudas soberanas, el 130° Aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas, y referencias a la cooperación entre bloques como la CELAC y la Unión Económica Euroasiática. (...) Prevé un esquema de consultas temáticas bilaterales y de coordinación de posiciones en foros multilaterales en temas de Naciones Unidas, Desarme y No Proliferación, Derechos Humanos; Nuevas Amenazas; cooperación en Archivos y Medio Ambiente.²⁷⁷

Desde la perspectiva planteada en este trabajo la 'asociación estratégica' con Rusia tuvo para la dirigencia argentina importancia significativa en la búsqueda de autonomía relacional en el período 2008-2014 en la medida en que permitió incrementar la cooperación, por un lado, en términos económico-culturales, y por otro, la coincidencia en términos de una perspectiva convergente respecto del orden internacional en los foros internacionales; y en segundo lugar, es posible aquí sostener que la 'asociación estratégica integral' incorporaba sustantivamente a partir del 2015 aspectos que buscaban reducir los grados de dependencia decisional en la medida en que se encontraban estrechamente vinculados, por un lado, a las prioridades y urgencias domésticas de cada Estado – la necesidad de diversificar los suministros de alimentos ante las sanciones de occidente para Rusia, la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, en especial en el ámbito energético y el acceso a nuevos mercados de exportación para Argentina frente al *default* técnico–, y a coordinar posturas en los organismos multilaterales en cuestiones que hacían a los intereses vitales de ambos Estados – soberanía de Malvinas, mantenimiento del Estado de Derecho, reestructuración de

²⁷⁶ YAKOVLEVA, N., 'Rusia Y Argentina...', p. 30.

²⁷⁷ 'Síntesis de los Acuerdos...'

deuda para Argentina; no injerencia en asuntos internos y soberanía territorial para Rusia.

Sin embargo, si bien el grado de complementariedad de las economías de Rusia y Argentina fueron altos y así lo demuestra la cantidad de acuerdos de cooperación firmados, las limitaciones expuestas respecto de, en primer lugar, la capacidad de Argentina de responder a la demanda de productos alimenticios por parte de Rusia –en particular en los meses de julio a diciembre de 2014– y en segundo lugar, la incapacidad de Argentina de superar un condicionamiento estructural al financiamiento externo impuesto por la justicia de Estados Unidos, sugiere que el tipo de política exterior logró efectivamente desplegar en su relación con la Federación Rusa a partir de la ‘asociación estratégica integral’ resulta más adecuado caracterizar bajo el concepto –propuesto por Míguez²⁷⁸ y ya mencionado más arriba– de ‘estrategia de inserción internacional dependiente con márgenes de autonomía’. Se destacan similitudes con la política exterior de Alfonsín luego del ‘giro realista’ de su política exterior hacia la URSS a partir de 1986 por los condicionamientos que la deuda externa y las negociaciones con el FMI impusieron a la agenda económica del gobierno. Sin embargo, Míguez remarca que los márgenes de autonomía se mantuvieron en los aspectos político-estratégicos de la política exterior:

Alfonsín buscó retomar el perfil históricamente democrático de la política internacional argentina (compromiso con la solución pacífica de controversias, respeto por la auto- determinación de los pueblos y la no injerencia de las potencias en los asuntos internos), lo que se evidenció en la posición del Gobierno adoptada en el caso del conflicto de Nicaragua y la participación en el Grupo Contadora, su voto en la ONU, su negativa a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear y a la desactivación del misil Cóndor II, y en la permanencia en el Movimiento de Países no Alineados.²⁷⁹

²⁷⁸ MÍGUEZ, M. C., ‘La autonomía heterodoxa...’, p. 226.

²⁷⁹ Ídem, p. 223.

En efecto, a partir de las Cumbres bilaterales y la firma de las declaraciones analizadas lo que se observa en el período abarcado es que persistieron políticas estratégicas o diplomáticas de alto perfil, con las cuales se buscó actuar con cierto margen de autonomía respecto a Estados Unidos, pero que ciertamente estuvo lejos de la ‘autonomía heterodoxa’ en los términos definidos por Puig, que en gran medida buscó acercarse a la ‘autonomía por diversificación’ definido por Vigevani y Cepaluni²⁸⁰, pero que los resultados arrojan mayor semejanza a la persistencia de una ‘inserción dependiente con márgenes de autonomía’ estrictamente en el ámbito de la diplomacia, la apelación al derecho internacional y, como se analizará en los próximos apartados, el involucramiento activo en los foros de gobernanza global como parte de una estrategia de empleo de *poder blando* que –al igual que sucedió con el caso de la integración sudamericana–, careció del grado de integración interdependiente y diversificación de la dependencia necesaria que le dotara a la Argentina de poder efectivo de negociación.

Por las evidencias encontradas es que en este trabajo se sugiere que con el acercamiento a Rusia, en efecto, Argentina buscó impulsar un vínculo que contribuyera al modelo económico neodesarrollista que a lo largo de su segundo mandato presentó serias limitaciones de financiamiento y que a partir de la crisis de la deuda con el litigio de los fondos buitres la situación se tornó crítica. De manera tal que la búsqueda de complementariedad económica con Rusia como parte de una política más general de acercamiento al ‘Sur Global’ resultó en el fondo ser una política exterior cortoplacista, improvisada y carente de una planificación y proyección integral, que respondía a un objetivo político interno vinculado a obtener fuentes de financiamiento para asistir a la urgencia fiscal –en

²⁸⁰ VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G., ‘A Política Externa de Lula da Silva...’.

particular, en el área de energía e infraestructura donde la administración comenzaba a afrontar déficits persistentes–, que contribuyera a reducir los riesgos de un colapso económico en el último tramo del gobierno de Cristina, y que, como consecuencia, encontró sus propias restricciones para cumplir con las necesidades coyunturales que estaba atravesando Rusia. Lo que resta preguntarse es si en el acercamiento de alto perfil con Rusia durante el segundo mandato de Cristina tuvo una dimensión estratégica en términos de lograr el apoyo del ‘Sur Global’ en las causas que resultaban de interés vital, y cuál fue el alcance efectivo que tuvo en los foros de gobernanza global.

De acuerdo a lo señalado más arriba respecto del concepto de autonomía definido por Russell y Tokatlián, actualmente la autonomía es relacional, en tanto no puede ser concebida desde el aislamiento, la autosuficiencia y la oposición, sino que implica estrategias de internacionalización y regionalización que permitan márgenes mayores de maniobra frente al hegemón. De suerte que la cooperación con otros actores y la participación activa en organizaciones y regímenes internacionales, se tornan fundamentales para que un Estado desarrolle capacidades de decisión propias. En el último apartado de este trabajo se abordará entonces una evaluación respecto de los logros y limitaciones de la política exterior argentina en su búsqueda de autonomía en este aspecto que la literatura ha definido como *soft balancing*.

CAPITULO III

EL PERFIL DE VOTO Y POSTURAS DE ARGENTINA Y RUSIA EN LOS ORGANISMOS DE GOBERNANZA GLOBAL

‘La delegación argentina entiende que no tiene mayor sentido pronunciarnos sobre hechos futuros y consecuencias hipotéticas. Sin embargo, ha acompañado el proyecto de resolución que figura en el documento S/2014/189 porque reafirma la primacía del principio de la integridad territorial.’

PERCEVAL, M. C.,
Embajadora Argentina ante la ONU (MC)
Pronunciamiento a favor del proyecto de resolución S/2014/136 en la 7138ª sesión del Consejo de Seguridad, 15 de marzo de 2014.

‘El pasado 15 de marzo, el Consejo de Seguridad consideró un proyecto de resolución en un momento de particular tensión en Ucrania, cuando se corrían serios riesgos de que la situación fuera escalando en hechos de violencia. En dicha ocasión, la Argentina votó a favor del mencionado proyecto por entender que el mismo dejaba en claro las normas internacionales y los principios fundamentales que deben guiar a la comunidad internacional, más allá de que se hicieran referencias a hechos futuros y consecuencias hipotéticas en relación con un referendo que aún no había tenido lugar.

(...) Sobre este último aspecto, una vez más, se nos propone un texto con un pronunciamiento basado en una interpretación por parte de la comunidad internacional del derecho interno de Ucrania que no es coherente con el principio de no intervención en los asuntos internos de ese país. Notamos, al respecto, en más de una reacción la falta de coherencia de los gobiernos.

(...) Nuestra posición sobre la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de otros países — ya sea por medios políticos, económicos o militares— es tan clara como coherente con nuestras acciones. Sin embargo, en estos momentos la resolución que ha sido presentada camina en la dirección de limitar el diálogo y la solución pacífica de los conflictos y es por eso que nos abstenemos (...)

PERCEVAL, M. C.,
Pronunciamiento respecto de la abstención de voto de la Res 68/262 de la Asamblea General, 27 de marzo de 2014.

a. *Fundamentación de la estrategia*

Como se detalló en el apartado anterior, Putin y Cristina firmaron una serie de ‘acuerdos estratégicos’²⁸¹ que abarcaban una innumerable cantidad de acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación científico-tecnológica²⁸², y que a su vez proponían la “elevar el nivel de coordinación de posiciones y la interacción en el marco de los principales foros multilaterales, en particular en la ONU (...) (c)ontinuar la estrecha coordinación de posiciones entre las delegaciones en el marco de la Conferencia de Desarme, la Primera Comisión de la Asamblea General de la ONU , (...) (c)ontinuar ampliando la cooperación en el marco del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU con el fin de fortalecer el régimen universal de protección de los derechos humanos (...)”²⁸³ Es decir, la asociación integral estratégica se proponía aumentar los grados de integración económica y de cooperación política que para Argentina suponía diversificar la dependencia económica en un momento de agotamiento del modelo neodesarrollista, y de consolidar una alianza político-estratégica de cara a sus dos reclamos principales delineados en el Plan: el apoyo en el reclamo por la reestructuración de la deuda soberana y por la negociación sobre la soberanía de las Islas Malvinas. En línea con lo que sostienen Russell y Tokatlián, hay una doble estrategia de diversificación²⁸⁴ que ‘...procura(ba) multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia’; y de oposición

²⁸¹ ‘Impacto geopolítico: Cómo Argentina y Rusia forjan una nueva etapa de relaciones internacionales’, RT, 20/10/15. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/189045-cooperacion-rusia-argentina>, fecha de consulta 18/3/20.

²⁸² Síntesis De Los Acuerdos A Suscribir Con Rusia Durante Visita Presidencial. Recuperado de: https://www.caserosada.gob.ar/pdf/sntesis_acuerdos_rusia.pdf, fecha de consulta 18/3/20.

²⁸³ Plan de Acción de la Cooperación Estratégica Integral entre la Federación de Rusia y la República Argentina, Buenos Aires, 5 de agosto de 2015. Recuperado de: https://www.mid.ru/es/web/guest/maps/ar/-/asset_publisher/xC4jwwU3udAz/content/id/1639354, fecha de consulta 18/3/20.

²⁸⁴ RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., ‘America Latina y su gran estrategia...’, p.

limitada (*soft balancing*)²⁸⁵ que pretendía valerse de ‘las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios’.

Sin embargo uno de los problemas que se presenta dentro del análisis de la política exterior de un Estado es la correspondencia²⁸⁶ entre las declaraciones públicas y las acciones tomadas en esa dirección. La presente sección se propone investigar y realizar un análisis de correspondencia para determinar en qué medida la búsqueda de una autonomía entendida por ‘oposición limitada’ (*soft balancing*) se verifica empíricamente en las acciones tomadas por Argentina en su acercamiento a Rusia.

Se proponen dos indicadores fundamentales para medir el grado de autonomía alcanzado por Argentina en esta estrategia: uno de tipo económico, incorpora el crecimiento del comercio bilateral, el grado de diversificación comercial y las inversiones extranjeras directas(IED); y otro de tipo diplomático, incorpora el desempeño de Argentina en los organismos de gobernanza global.

Para responder a estos interrogantes se tomará al grado de convergencia con el voto de los Estados Unidos en el período como la variable dependiente, como variables independientes a las señaladas por el trabajo de Merke y Pauselli, sistémicas y domésticas; y como variables doméstica agregada el grado de integración asimétrica con EE.UU. y de integración simétrica (‘complementaria’) con Rusia. Si la hipótesis liberal se cumple, la diversificación de la dependencia en

²⁸⁵ Ídem, p. 162.

²⁸⁶ Ver GOLDSTEIN, J., y KEOHANE, R. O., ‘*Ideas and foreign policy: An analytical framework*’, en J. Goldstein, y R. O. Keohane (Eds.), ‘*Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*’, Ithaca, Cornell University, Nueva York, 1993, p. 3-30; y BLATTER, J., y HAVERLAND, M., ‘*Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*’, Palgrave Macmillan, Londres, 2012, 144-146.

términos de comercio/inversión durante el segundo mandato de Cristina Fernández es posible que sea un factor significativo.

Sin embargo la investigación realizada en este primer aspecto muestra resultados negativos. En principio, como se observa en la Gráfico 8, la inversión extranjera directa (IED) de Rusia en Argentina tuvo un aumento importante en 2007 para luego caer sostenidamente a partir de la crisis del 2008, y alcanzó niveles poco significativos en el conjunto, que puede observarse en el total de IED en términos absolutos en el Gráfico 6. Y en segundo término, la integración comercial bilateral de tipo simétrica tuvo resultados dispares como muestra el Gráfico 4: si se toma como referencia el año 2005, las importaciones rusas crecieron hasta el 2013, luego de lo cual cayeron considerablemente, mientras que las exportaciones argentinas se mantuvieron relativamente constantes a lo largo de todo el período; y en lo que hace al grado de diversificación comercial, si bien índice de la Tabla 4 muestra que la variedad de productos importados aumentó a lo largo de toda la década un 300%, no lo hizo sin embargo en niveles relevantes (alcanzó sólo un 16% del total de productos importados) y ubicándose muy lejos del nivel de comercio bilateral con Estado Unidos (ver Tabla 5); mientras que el tipo de productos exportados se mantuvo prácticamente en niveles constantes a lo largo de todo el trayecto. De modo que, en resumen, la diversificación de la dependencia económica respecto de los Estados Unidos se descarta como una variable que afecte de manera significativa los grados de autonomía alcanzados.

En línea con lo señalado previamente, a partir de los resultados que arroja esta evaluación respecto del limitado alcance de la diversificación económica lograda en el siguiente análisis se probará que para en este caso en la búsqueda de autonomía aplica de manera más adecuada el modelo propuesto por Míguez para

señalar el tipo de política exterior que tuvo Argentina en la década del '80 hacia Rusia, como *'inserción dependiente con márgenes de autonomía'* en la medida en que lo que se priorizó en los vínculos bilaterales fue la búsqueda de una autonomía político-estratégica y que en esencia respondió a adversidades coyunturales y se vio restringida en sus alcances por las propias prioridades domésticas.

De suerte que en lo que toca al factor diplomático, se procederá en el siguiente apartado a hacer primero un análisis cuantitativo y estadístico evaluando el perfil de voto de Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) y su convergencia en cantidad de votos con Estados Unidos y con Rusia; luego se hará un análisis cualitativo sobre la convergencia en aquellas votaciones consideradas importantes para Estados Unidos y para Rusia; y finalmente se analizará el desempeño de Argentina en el Consejo de Seguridad (CSNU) y en el G20 para verificar si se mantiene una constante que permita evaluar la correspondencia en la política exterior argentina entre la diplomacia presidencial y el desempeño en las instituciones internacionales de gobernanza global en términos de autonomía por oposición limitada.

b. Perfil de voto en la Asamblea General de la ONU

En el presente apartado se pretende entonces abordar el estudio de la variación en la preferencia de voto en la AGNU de Argentina en términos de convergencia con Estados Unidos o Rusia a lo largo de la década estudiada. Hay una amplia literatura que²⁸⁷ sostienen la validez de tomar a las votaciones en la AGNU como reflejo de las preferencias de política exterior de los estados y pueden ser usados como un indicador, en este caso, del grado de alineamiento con los Estados Unidos. En este sentido Amorim Neto y Malamud²⁸⁸ hacen un análisis del perfil de voto de los tres Estados más grandes de Latinoamérica en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 1946-2008 y concluyen que la convergencia con los Estados Unidos ha sido mayor a medida que se dan las siguientes condiciones sistémicas y domésticas para el período que aborda este trabajo²⁸⁹: 1) un menor crecimiento de los atributos de poder tangibles (económicos); 2) una mayor interdependencia asimétrica del comercio; y 3) una tendencia más izquierdista de la ideología del gobierno. Si bien en los tres casos se observa una tendencia histórica a la baja en el alineamiento con el hegemon, las

²⁸⁷ BALL, M. M., 'Bloc Voting in the General Assembly', *International Organization*, Vol. 5 N°1, 1951, p. 3-31; LIJPHART, A., 'The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal', *The American Political Science Review*, Vol. 57 N° 4, 1963, p. 902; MOON, B. E., 'Consensus or Compliance? Foreign-policy Change and External Dependence', *International Organization*, Vol. 39 N°2, 1985, p. 297-329; TOMLIN, B. W., 'Measurement Validation: Lessons from the Use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes', *International Organization* 39, 4, 1985, p. 189-206; VENGROFF, R., 'Instability and Foreign Policy Behavior: Black Africa in the U.N', *American Journal of Political Science*, Vol. 20 N°3, 1976 p. 425; RUSSETT, B. M., 'Discovering Voting Groups in the United Nations', *The American Political Science Review*, Vol. 60, 1966, p. 327-39; y más recientemente: BAILEY, M. A., STREZHNEV, A., y VOETEN, E., 'Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data', *Journal of Conflict Resolution*, Vol 61 N° 2, 2017, p. 430-456; ONEAL, J. R., F. H. ONEAL, Z. MAOZ, y B. RUSSETT, 'The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-1985', *Journal of Peace Research*, N° 33(1), 1996, 11-28; GARTZKE, E., 'Preferences and the Democratic Peace', *International Studies Quarterly*, Vol. 44, N° 2, junio 2000, p. 191-212; y SMITH, A., 'Leader Turn Over, Institutions, and Voting at the UN, General Assembly', *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 60, N° 1, 2016, p. 143-163.

²⁸⁸ AMORIM NETO, O. y MALAMUD, A., 'What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008', pg. 57.

²⁸⁹ Los autores contemplan otras dos hipótesis que resultaban determinantes de la política exterior anterior a la década del '90, a saber, una mayor convergencia con EE. UU. durante la Guerra Fría por las presiones del hegemon sobre su esfera de influencia geopolítica, y la fortaleza de los sectores militares tradicionalmente conservadores y pro-americanos sobre el régimen político. Los autores descartan el nivel de apoyo popular al ejecutivo como una variante interviniente en cualquiera de los casos.

causantes que se identifican son diferentes. En el caso de Argentina en particular, los autores concluyen que a diferencia de Brasil y México los factores de orden doméstico han primado por sobre los sistémicos. En efecto, se observa que la interdependencia simétrica en el comercio con Estados Unidos no varía en la misma dirección que el de la convergencia del voto, y que el factor decisivo en este caso es la tendencia izquierdista del gabinete nacional, el tipo de gobierno de partido único y el tipo de sistema presidencialista que hace que el gabinete refleje las preferencias ideológicas del Jefe de Estado.

En esta misma línea, Merke y Pauselli²⁹⁰ al estudiar los patrones de convergencia y divergencia en el voto de Estados Unidos y Latinoamérica entre 1975 y 2012 observan que estos aumentan o disminuyen en ciclos de manera similar y que en conjunto se produce una declinación relativa a lo largo de todo el período. A modo de explicar estas tendencias proponen un modelo basado en cuatro variables: por un lado dos sistémicas, (1) el poder relativo de EE.UU. y (2) la polaridad internacional; y por otro dos domésticas, (3) el partido en el poder en EE.UU.; y (4) la orientación ideológica de los gobiernos latinoamericanos. El primer factor sugiere que la convergencia decrece en la medida en que el hegemón pierde poder relativo en el orden internacional frente al ascenso de otras potencias. En segundo lugar el fin de la Guerra Fría conllevó menores presiones diplomáticas sobre Latinoamérica como área de influencia para votar en contra del enemigo común con lo cual los márgenes de divergencia aumentaron. En tercer lugar retoman las estimaciones de Amorim Neto²⁹¹ sobre la importancia de la inercia

²⁹⁰ MERKE, F., y PAUSELLI, G., 'El voto Latinoamericano en Naciones Unidas 1975-2012: Factores de convergencia con los Estados Unidos', UDESA, Buenos Aires, 2015.

²⁹¹ Amorim Neto, O., De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.

diplomática²⁹² en la estabilidad del voto y la ideología izquierdista de gobierno en votaciones relativas a, por ejemplo, desarrollo, derechos humanos, intervenciones humanitarias, pero sin embargo ponen en cuestión el alcance que tiene la variación en el poder relativo de cada estado latinoamericano como factor determinante de la convergencia o divergencia del voto como parte de una tendencia más general en la región. Por último, los autores observan que la convergencia de voto aumenta en las administraciones demócratas, en la medida en que su política exterior suele inclinarse por el multilateralismo y el uso de lo que se ha denominado poder blando; mientras que el voto diverge con las administraciones republicanas en tanto su política exterior resulta más proclive al unilateralismo y al uso del poder militar para obtener beneficios nacionales.

Con todo, el estudio que hacen Merke y Pauselli se centra en las variaciones del perfil de voto latinoamericano en conjunto. La presente investigación propone hacer un análisis de caso centrado en la variación del voto de Argentina en el período 2005-2015 que no entran dentro del modelo presentado por Merke y Pauselli. De observarse una variación en la convergencia en el voto con Estados Unidos, lo que se propone considerar es en qué medida un acercamiento estratégico con Rusia resulta una dimensión explicativa relevante. Puesto en los términos conceptuales del apartado anterior, ¿tuvieron la ‘asociación estratégica’ y la ‘asociación estratégica integral’ algún impacto significativo en términos de convergencia entre el voto de Argentina y Rusia en la AGNU en cuestiones en las que el voto de Estados Unidos fue opuesto al de Rusia?

²⁹² Los autores señalan que esta es una tendencia que da cuenta de una ‘dependencia de la trayectoria’, esto es, hay muchas resoluciones que son votadas año tras año y es esperable que un estado no cambie su voto.

Para analizar el patrón de voto de Argentina y Rusia en la AGNU se propone aquí utilizar el modelo 'nominal' (*Nominate scaling*) propuesto por Voeten²⁹³ que toma un eje dual para determinar las preferencias de los estados, incluyendo el voto afirmativo, el negativo, y contemplando la 'abstención' como una disidencia. El autor privilegia este método por el denominado '*factor analitic*'²⁹⁴, el cual otorga a voto afirmativo el valor de "1", al voto negativo "-1", y a la abstención "0" para construir un coeficiente de correlación, y que considera que distorsiona seriamente el grado de consenso alcanzado:

*(...) this procedure assumes that a state that abstains from voting is indifferent between the "yes" and "no" alternatives. This assumption is problematic in the context of the UNGA. Since UNGA resolutions are not binding, what really matters is whether or not a state is willing to go on the record for supporting a resolution. The numerical dominance of nonaligned countries since the mid-1960s has increased the average majority to about 80 percent. The chance of defeating resolutions became small, resulting in little practical difference between voting against resolutions and abstaining from voting. Both are essentially ways a state can express its unwillingness to comply with the text of a resolution.*²⁹⁵

De modo que la presente investigación se tomará la abstención y el voto negativo como signos de disenso y oposición al proyecto de resolución considerado. De todas formas la investigación presentará como 'convergencia absoluta' el resultado de aquellas votaciones en las que Rusia y Argentina hayan votado ambas de igual manera en oposición al voto de Estados Unidos; mientras que se presentará como 'convergencia relativa' el resultado de aquellas votaciones en las que hayan votado por la abstención o por el voto opuesto al de Estados Unidos. En cualquiera de los dos casos de convergencia, lo que resulta relevante para los fines de esta investigación es que haya habido o no alineamiento con la postura de Estados Unidos en votaciones en las que hubo disidencia con Rusia.

²⁹³ VOETEN, E., 'Clashes in the Assembly', *International Organization*, 54, 2, 2000, p. 185-215.

²⁹⁴ Ver JACOBY, W. G., 'Data Theory and Dimensional Analysis', en *Quantitative Applications in the Social Sciences*, Vol. 78, Sage Publications, Londres, 1991.

²⁹⁵ VOETEN, E., 'Clashes in the Assembly...', p. 193.

Finalmente, en línea con el supuesto sostenido por Voeten et al. en otro trabajo, no se considerará a la ausencia como indicador de preferencia por alguna postura:

*Abstentions differ from absences. Absences typically do not reflect a country's views but instead are due to causes such as a temporary lack of government. Absences are strongly correlated with the occurrence of civil wars and coups. In 68 percent of votes where a state is absent, it will also be absent on the next roll call. This suggests strongly that absences are not usually indications of discontent with a resolution and should thus not be equated with abstentions (...).*²⁹⁶

En primer lugar, se confeccionaron las Tablas 1 y 2 a partir de datos²⁹⁷ sobre las votaciones por tópicos en dos períodos (2000-2009/2010-2016). Asimismo se proyectaron esos datos en los Gráficos 1.a los valores en porcentajes de votos negativos y abstenciones, y en 1b/1c en cantidades absolutas. En ellos se observan algunas constantes elocuentes. Por un lado se destaca en ambos períodos un alto rechazo de los Estados Unidos a las resoluciones en todo los tópicos. En segundo lugar, se destaca un porcentaje considerable de abstenciones de Rusia en todos los tópicos y alto en cuestiones vinculadas a derechos humanos y control de armas. Finalmente, se destaca de Argentina un muy alto porcentaje de votos afirmativos también en ambos trayectos. Si bien se observa en general una mayor convergencia entre Argentina y Rusia, que ambos con Estados Unidos, la convergencia resulta menor en asuntos vinculados a control de armas y armamento nuclear. En los tres casos se verifican tendencias similares en ambos períodos contemplados.

²⁹⁶ BAILEY, M. A., STREZHNEV, A., y VOETEN, E., 'Estimating Dynamic State Preferences...', p. 232.

²⁹⁷ Los datos fueron extraídos del patrón de votos elaborado por Al Jazeera (1946-2018). El período que abarca está seccionado en décadas, y no es posible extraer los datos exclusivamente desde el 2005, período que abarca la presente investigación. De todas formas, no afecta el resultado el objetivo de su utilización es destacar la tendencia persistente
Recuperado de: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2019/how-has-my-country-voted-at-unga/index.html#y2010s>, fecha de acceso 21/3/20.

En segundo lugar, en lo que hace a la convergencia del total de votos en la AGNU con los Estados Unidos, se observan en todo el período abarcado algunas tendencias compartidas entre Argentina y Rusia. A saber, una caída superlativa de esa convergencia en el año 2005, momento en el que ambos países cancelaron sus deudas externas con el FMI y que presentaron a sus pueblos como un acto de soberanía nacional y liberación del tutelaje de Washington. Este hecho significó el inicio de una política exterior revisionista para Rusia, y autónoma para la Argentina. Si bien la caída en el caso de Rusia fue mayor, la convergencia con Estados Unidos no se incrementó en los dos últimos años de la administración Bush en niveles relevantes. En 2009 se observa, por el contrario, un aumento compartido en la convergencia, en el contexto de un renovado ánimo de cooperación con la administración demócrata de Obama, más proclive –en teoría– al multilateralismo, universalismo y a la plena vigencia del derecho internacional. Sin embargo, en los años siguientes las trayectorias sufren una tendencia contraria. La convergencia con Argentina cae sostenidamente en la medida en que se produce el creciente distanciamiento señalado durante el primer mandato de Cristina y recién se revierte en el 2013, en el contexto del litigio con los fondos de inversión en las cortes de Nueva York. Por el contrario, la convergencia con Rusia reflejará un incremento en las votaciones de la AGNU hasta alcanzar un pico del 48,7% en el 2011, momento en que comienzan los desacuerdos y rivalidades geopolíticas en torno al desenlace de la Primavera Árabe. En los siguientes años, la convergencia del total de votaciones oscilará entre el 40%-50%.

Ahora bien, si se contrasta la evolución de la convergencia los votos generales de Argentina con los de Estados Unidos, con la convergencia de los votos en los asuntos que resultaban de primordial interés para los Estados Unidos, los

resultados que se observan presentan algunas direcciones y tendencias opuestas. Por un lado, a partir del 2005 lo que se verifica es una pendiente ascendente en el largo plazo que no sólo en ningún momento del período cayó por debajo del 40% (2008) sino que alcanzó un pico del 70% en el mismo año en que se revirtió la caída a la baja en la convergencia sobre total de votaciones (2013). Y por otro lado, la segunda tendencia que se evidencia es una variación similar en la evolución de largo plazo, en las subidas y bajadas, de las convergencias de ambos, Argentina y Rusia, en las votaciones que resultaban importantes para Estados Unidos.

Lo que cabe preguntarse en este punto es si en los momentos de caída de la convergencia con Estados Unidos se verifica un aumento en convergencia entre Argentina y Rusia. A tales efectos se elaboró la Tabla 3 y el Gráfico 2, los cuales permiten observar los temas en que sus votos resultaron convergentes, si lo fueron de manera *absoluta* (ambos votaron por la afirmativa, por la negativa, o por la abstención) o si lo fueron de manera *parcial* o *relativa* (uno votó por la afirmativa o negativa, y el otro por la abstención), y las tendencias que en consecuencia presentaron. Lo que se observa entonces es que, en efecto, desde el 2005 hasta el 2013 –excepto por el año 2010– la convergencia relativa con Rusia fue significativamente mayor, alcanzando diferencias de 66,6% contra 22,2% (2005) y 62,5% contra 37,5% (2013). A partir del 2013 la tendencia de invierte y la convergencia con Estados Unidos sube hasta el 63,6% mientras que la convergencia relativa con Rusia cae al 9,1%. En lo que toca a las convergencias absolutas del voto con Rusia en votaciones importantes para Estados Unidos, en todo el período fueron inferiores excepto en dos años: en 2005 con Estados Unidos fue del 22,2% mientras que con Rusia fue del 33,3%; y en 2012 con Estados Unidos fue del 37,5% mientras que con Rusia fue del 55,5%.

Ahora bien, en el trayecto en que se produce el aumento considerable en la convergencia del voto con Estados Unidos en asuntos importantes en la AGNU (2013-2015), también se produce la convergencia de Rusia y Argentina en cuestiones esenciales de orden internacional que para ambos resultaron de interés vital y que no están contemplados por los Informes del Departamento de Estado al Congreso como importantes para EEUU, cuestiones que para ambos Estados constituyeron en el período 2013-2015 el centro de su estrategia de *soft balancing* en contra de los intereses de Estados Unidos y el eje político de su 'asociación estratégica integral'. A saber, la Resolución 68/262 respecto de la Anexión de Crimea ('Integridad Territorial de Ucrania') y la Resolución 69/319 sobre los Principios Básicos de Reestructuración de Deudas Soberanas.

De suerte que si se toma en cuenta el voto en abstención de Argentina respecto la Anexión de Crimea en 2014, la convergencia con Rusia sobre asuntos importantes asciende de 46,2% a 50%; mientras que la convergencia absoluta con Estados Unidos cae de 61,5% a 57,2%. Y a su vez si se toma el voto en afirmativo de Rusia en la aprobación de los principios para la reestructuración de la deuda, entonces la convergencia relativa asciende significativamente de 53,8% a 57,1%, mientras que con los Estados Unidos por el contrario cae a 57,1%, resultando por lo tanto una paridad en la convergencia con ambos.

Con lo cual, lo que se destaca es que en el período en el que se produce la 'asociación estratégica integral', el voto relativo de Argentina con Rusia en aquellos asuntos importantes en la AGNU revirtió la tendencia a la baja y creció vertiginosamente alcanzando una distribución ecuánime con el voto convergente absoluto con el de los Estados Unidos hacia el final del mandato de Cristina Fernández. En otras palabras, solo la mitad de los votos de Argentina en asuntos

preponderantes convergieron con Estados Unidos, mientras que la otra mitad lo hizo total o parcialmente con Rusia. Se verifica entonces en el ámbito de la AGNU

En síntesis, los resultados que las estadísticas de convergencia de los votos arrojan son ambiguos. Por un lado Argentina votó a partir del 2005 y hasta el 2013 en una amplia mayoría de las Resoluciones de la AGNU en convergencia parcial con Rusia. Sin embargo, en el mismo período la convergencia en los votos importantes para Estados Unidos fue moderada (la media fue de 49,3%) aunque significativamente menor al promedio de convergencia durante los dos primeros años de la presidencia de Kirchner (80,0%). Con lo cual a partir de estos indicadores es posible aseverar que los grados de *autonomía* logrados en el período en términos de ‘contrapeso blando’ en el marco de la AGNU fueron amplios, aunque con pendiente decreciente en el largo plazo; a la vez que la convergencia relativa con Rusia en el mismo período tendió a ser significativamente alta (con una media de 57,8%) y sólo se moderó a partir del 2013. A partir de ese mismo año, sin embargo, las tendencias de votos absolutos se invierten, tal que dos tercios convergieron con los de Estados Unidos mientras solo un tercio lo hizo con los de Rusia. La hipótesis que se presenta aquí sugiere que la dimensión estratégica de la convergencia del voto de Argentina con Estados Unidos en cuestiones que resultaban cruciales para este último en el período 2013-2015 tiene que ver con la intención del gobierno de Cristina de que Obama apoyara a la Argentina frente a la Justicia de Nueva York en el juicio en contra de los ‘fondos buitres’ y su acceso al financiamiento internacional. La siguiente hipótesis que se sugiere es que dimensión ideológica del voto podría explicar la caída drástica de la convergencia del total de votaciones con Estados Unidos desde el 2008 (49,7%) al 2013 (15,8%).

La última hipótesis que se presenta sugiere que el mínimo de convergencia que se mantuvo con Rusia en cuestiones que tenían primordial interés para Estados Unidos tiene una dimensión institucional²⁹⁸, como lo es la persistente oposición al embargo sobre Cuba y el reconocimiento de los derechos del pueblo de Palestina; mientras que una parte de la convergencia del voto con Estados Unidos tiene una dimensión ideológica vinculada a los derechos humanos y la democracia, como lo es la condena a las violaciones a los derechos humanos en Corea del Norte y Siria y la condena al régimen de Irán.

El lo que sigue se analizará el perfil de voto y desempeño de Argentina en el Consejo de Seguridad (CSNU) durante los dos períodos en que ejerció la membresía no permanente y determinar si las tendencias y variaciones que se observan se corresponden con las extraídas de la AGNU.

c. Perfil de voto en el Consejo de Seguridad

En primer lugar se hace debajo una síntesis descriptiva²⁹⁹ de las Resoluciones del CSNU en las que no hubo unanimidad en los cuatro años no consecutivos en que Argentina ocupó el cargo de miembro no permanente. Seguidamente se harée el análisis cuantitativo y estadístico de las tendencias encontradas.

²⁹⁸ Este desempeño del voto Amorim Neto lo denomina 'inercia diplomática'. Ver AMORIM NETO, O., 'De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira', Elsevier Rio de Janeiro, 2012, p. 157. También ver CORIGLIANO, F. 'La Actuación de la Argentina en Foros Políticos Multilaterales de Alcance Mundial y su Impacto en las Relaciones con Estados Unidos', en ESCUDÉ, C., 'Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, Tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000', Tomo XV, Cap. 2, Primera Parte, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000.

²⁹⁹ Información extraída del Index to Proceedings to the Security Council (Años 2005/2006/2013/2014), de los Informes del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (Años 2005/2006/2013/2014), recuperados de: <http://research.un.org/en/docs/sc/voting>, fecha de acceso 25/3/20.

En **2005**, el Consejo de Seguridad consideró y aprobó 71 proyectos de resolución, de las cuales 69 fueron aprobadas por unanimidad.

- Rusia se abstuvo, junto a China y Argelia, en la Resolución 1591 del 29 de marzo que imponía una prohibición de viajar y la congelación de activos funcionarios y rebeldes que rompieron el proceso de paz y continuaban con las violaciones de derechos humanos en Sudán. Argentina y Estados Unidos votaron a favor.
- Por su parte Estado Unidos, junto a China y Argelia, se abstuvieron en la Resolución del 1593 del 31 de marzo remitiendo la situación en Darfur al Fiscal de la Corte Penal Internacional, otorgándole plena jurisdicción sobre el caso a la Corte. Argentina y Rusia votaron a favor.
- Argentina se abstuvo junto a Brasil en la Resolución 1646 por la que el CS establecía una Comisión de Consolidación de la Paz como un órgano consultivo intergubernamental para asesorar al Consejo en situaciones posteriores a conflictos por no componerse de manera igualitaria sino con miembros permanentes.
Argentina votó en el resto de las ocasiones por la afirmativa.

En **2006**, fueron presentadas ochenta y nueve resoluciones, de las cuales ochenta y tres fueron aprobadas por unanimidad:

- Rusia se abstuvo en tres Resoluciones: la 1672 del 25 de abril imponiendo sanciones individuales a altos cargos del gobierno de Sudán por violaciones al Derecho Humanitario Internacional; la 1680 del 17 de mayo alentó hoy a Siria a responder positivamente a la solicitud hecha por el Líbano para delinear su frontera común y establecer relaciones diplomáticas plenas, y la 1706 del 31 de agosto ampliando el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) para incluir su despliegue en Darfur y autorizando a utilizar todos los medios necesarios. En los tres casos Argentina y Estados Unidos votaron afirmativamente.
Dos relacionadas con el conflicto Palestino-Israelí fueron vetadas por Estados Unidos:
- el Proyecto de Resolución 508 del 13 de julio y el 878 del 11 de noviembre exigiendo a Israel que detuviera su ofensiva militar en la Franja de Gaza y pidiendo la retirada inmediata de las fuerzas israelíes y un cese de la violencia de ambas partes en el conflicto. En ambos casos Argentina y Rusia votaron a favor.
Argentina votó en el resto de las ochenta y siete también positivamente.

En **2013**, un proyecto de resolución no logró obtener suficiente apoyo para ser aprobada:

- El 15 de noviembre, un proyecto de resolución que busca retrasar un año los procedimientos de la Corte Penal Internacional (CPI) contra el Presidente y el Vicepresidente de Kenia obtuvo solo siete votos a favor. Si bien ningún miembro del CSNU votó en contra del borrador, ocho miembros se abstuvieron, incluidos Argentina y Estados Unidos. Rusia, por el contrario, votó a favor.

Cuarenta y cuatro resoluciones fueron aprobadas por unanimidad. Tres resoluciones no fueron aprobadas por unanimidad:

- El 24 de enero, Azerbaiyán se abstuvo de la Resolución 2089, que extendió el mandato de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Chipre.
- El 26 de septiembre, Rusia se abstuvo de la Resolución 2117, relativa a la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras.
- Y el 18 de diciembre, Rusia se abstuvo en la Resolución 2130, relativa a la extensión de los plazos para los miembros del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.
Argentina votó en todas las Resoluciones aprobadas de manera afirmativa.

En **2014**, tres proyectos de resolución no obtuvieron suficiente apoyo para su adopción:

- El 15 de marzo, un proyecto de resolución buscó el apoyo del Consejo de Seguridad para la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Ucrania, y para declarar ilegal el referéndum del 16 de marzo sobre el estado de Crimea. Rusia vetó el borrador y China se abstuvo.
- El 22 de mayo, China y Rusia vetaron un esfuerzo por remitir la situación en Siria a la Corte Penal Internacional.
- El 30 de diciembre, un proyecto de resolución ofrecido por Jordania buscaba imponer un plazo de un año para que Israel y la Autoridad Palestina llegaran a un acuerdo negociado, y un plazo de tres años para que Israel se retirara de los Territorios Ocupados. Los proyectos de resolución deben tener al menos nueve votos afirmativos y no pueden aprobarse si uno

de los cinco miembros permanentes vota en contra. La votación fue de ocho a favor y dos en contra, con cinco abstenciones. Argentina y Rusia votaron a favor. Australia y Estados Unidos votaron en contra del proyecto. Lituania, Nigeria, República de Corea, Ruanda y el Reino Unido se abstuvieron.

Sesenta resoluciones fueron aprobadas por unanimidad. Se aprobaron otras tres resoluciones, pero no por unanimidad:

- El 24 de octubre, Jordania y Rusia se abstuvieron cuando la Resolución 2182 extendió la autorización de la misión de la Unión Africana en Somalia.
- El 11 de noviembre, Rusia se abstuvo de la Resolución 2183, que trataba con una fuerza multinacional de estabilización en Bosnia y Herzegovina.
- El 18 de diciembre, Rusia se abstuvo de la Resolución 2193, relativa a la extensión de los plazos para los miembros del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Argentina votó afirmativamente en los sesenta y seis proyectos de resolución.

Como se puede observar en los datos plasmados en la Tabla 7, una amplia mayoría de resoluciones fueron aprobadas por unanimidad (más del 90%), lo cual le otorga a aquellas resoluciones que presentan disidencia entre los miembros permanentes un significado superlativo. En este sentido se torna clave observar en el Gráfico 9 y 10 que a pesar de mantener una convergencia por encima del 90% tanto con el voto de Estados Unidos como el de Rusia, el voto de Argentina en los dos períodos en que fue miembro del CSNU presentó una tendencia a converger más con el primero que con el segundo, aunque más estrechamente en el primer período bajo el gobierno de Néstor Kirchner que en el segundo bajo el de Cristina Fernández. En línea con uno de sus ejes de política exterior Argentina apoyó con su voto las resoluciones vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos: sanciones a regímenes autoritarios, respaldo a los tribunales de justicia internacional y las intervenciones humanitarias independientemente de las preferencias geopolíticas de Estados Unidos (cuestiones sobre Palestina) o Rusia (cuestiones sobre Siria y la Ex-Yugoslavia). De manera tal que la convergencia del voto de Argentina con ambos fue prácticamente ecuánime y la tendencia preponderante del voto que permite explicar aquellos casos de disenso es a mantener lo que se ha denominado aquí como 'voto ideológico'.

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En análisis cuantitativo realizado sobre los datos del perfil de voto de Argentina ha mostrado que tanto al principio como al final del período kirchnerista la convergencia con Estados Unidos ha sido mayor que con Rusia en aquellas cuestiones que resultaban de primordial interés para aquél. Se señalado que el voto de Argentina mantuvo una constancia indiferente a los intereses de ambos miembros permanentes en lo que hace al voto institucional e ideológico, mientras que lo que se ha denominado como voto político-estratégico permite explicar las variaciones en el seno de la AGNU.

Sin embargo es preciso hacer mención a un último aspecto del voto de Argentina sobre la postura que se tuvo frente al conflicto geopolítico de mayor envergadura en la confrontación entre Rusia y Estados Unidos en torno a la Anexión de Crimea en 2014. Paradójicamente, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (CSNU) el voto de Argentina fue por la afirmativa –ergo, convergente con Estados Unidos y opuesto a Rusia–, mientras que en la AGNU Argentina se abstuvo de votar a favor de la condena. Si hasta ahora lo que se ha evidenciado es que en el ámbito diplomático-discursivo en el período 2013-2015 las relaciones bilaterales con Estados Unidos se deterioraron a la vez que las relaciones bilaterales con Rusia mostraron signos de acercamiento, en el ámbito multilateral de los organismos de gobernanza global de la ONU las tendencias fueron contrapuestas. Como se evidenció, Argentina mantuvo una continuidad en su voto institucional e ideológico, mientras que las variaciones se observan en lo que se ha denominado voto político-estratégico. Ahora bien, ¿Qué es lo que llevó a Argentina a mostrar esa ambigüedad en el caso específico de su voto en el caso de

Crimea? ¿Y en qué medida esa especificidad no representa más que una excepción, un patrón de comportamiento?

Una posible explicación de la diferencia del voto de Argentina en el CSNU y la AGNU en este período es que el voto de esta última carece de fuerza vinculante y por lo tanto es de suponer que los estados tienen menos incentivos para ocultar sus verdaderas preferencias:

Since the cost a nation incurs for revealing preferences in the General Assembly are modest relative to the costs of engaging in disputes, I argue that the affinity index is roughly indicative of the underlying preference ordering states have over the policy spectrum. While it is not always clear that each state's vote in the General Assembly precisely reflects the state's world view, states probably feel freer to express sincere preferences in the General Assembly than in most other international venues.³⁰⁰

La literatura sugiere que si los costos de revelar preferencias ideológicas son bajos, entonces es probable que haya mayor transparencia en el modo en que los estados las expresan, y por lo tanto una mayor oposición 'blanda' a Estados Unidos tiene desde esta óptica menores consecuencias en términos de confrontación. A este respecto Míguez ha sugerido que

En la reunión del Consejo de Seguridad del 15 de marzo de 2014 Argentina acompañó la posición de Estados Unidos porque consideró que, al igual que en Malvinas, era importante defender el principio de "integridad territorial" y la no interferencia en asuntos internos de un Estado. Al observar la "doble moral" de las potencias y luego de conversaciones entre los cancilleres de Argentina y Rusia, el día 27 de ese mismo mes, la delegación decidió abstenerse de condenar a Rusia en la Asamblea de Naciones Unidas.³⁰¹

Argentina mantuvo en la AGNU una postura de no reconocimiento en base al principio de integridad territorial –que de hecho ya había sostenido en antecedentes recientes frente a los casos de Kosovo³⁰², Abjasia y Osetia, y principalmente frente al referéndum llevado a cabo por el Reino Unido en base al

³⁰⁰ GARTZKE, E., 'Kant We All Just get Along? Opportunity, Willingness, and the Origins of the Democratic Peace', *American Journal of Political Science*, Vol. 42, N° 1, enero 1998, p. 15.

³⁰¹ MIGUEZ, M. C., 'Un Lugar en el Nuevo Mundo', en *Le Monde Diplomatique*, Capital Intelectual S.A., Buenos Aires, mayo 2015, p. 5.

³⁰² '¿Rechazará Argentina la Independencia de Kosovo?', *El Universal*, Ciudad de México, 20/2/08; 'Kosovo MPs proclaim independence', *BBC News*, 17/2/08.

principio de autodeterminación³⁰³. Lo que llama poderosamente la atención es que a diferencia de China que posee intereses similares en términos de oposición a la intervención en asuntos internos y a favor de la integridad territorial con lo cual se abstuvo de votar en el CSNU de igual manera en que lo hizo en la AGNU, Argentina tuvo un voto ambiguo. En otras palabras, ¿Por qué votó por la afirmativa no reconociendo el derecho a la autodeterminación de los habitantes rusos en Crimea, y por lo tanto en convergencia con Estados Unidos, si contrariamente en el caso del Referéndum llevado a cabo por los habitantes en las Islas Malvinas en 2012 fue de un no reconocimiento absoluto? Una aproximación a este interrogante exige revisar la literatura en torno al desempeño de los Estados que han sido parte no miembro del CSNU y de la AGNU donde, en efecto, se muestran patrones.

Algunas investigaciones empíricas³⁰⁴ en este sentido han demostrado que los miembros temporales del CSNU reciben un trato favorable del FMI y del Banco Mundial, o en ayuda exterior de Estados Unidos a cambio de su apoyo político en el transcurso del tiempo en que dura su membresía. En particular, se ha sostenido³⁰⁵ que los esfuerzos para ‘comprar votos’ probablemente sean más notables cuando existe un desacuerdo entre los cinco miembros permanentes –especialmente entre los Estados Unidos y China o Rusia–, y que este tratamiento favorable y estos beneficios han producido cambios significativos en el comportamiento de voto de los miembros temporales en la AGNU. Esto es, se verifica que los países que

³⁰³ Ver MARTINEZ DEL PEZZO, A., ‘Malvinas. Política Exterior Argentina (1989-2015)’, *Estudios*, N°36, Córdoba, julio-diciembre 2016, p. 133.

³⁰⁴ DREHER, A., STURM, J.E, Y VREELAND, J. R., ‘Global Horse Trading: IMF Loans for Votes in the United Nations Security Council’, *European Economic Review*, Vol. 53 N°7, 2009a, p. 742–757; DREHER, A., STURM, J.E, Y VREELAND, J. R., ‘Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?’, *Journal of Development Economics*, Vol. 88 N°1, 2009b, p 1–18, y KUZIEMKO, I., y WERKER, E., ‘How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations’, *Journal of Political Economy* Vol. 114 N°5, 2006, p. 905–930.

³⁰⁵ HWANG, W., SANFORD, A. G., y LEE, J., ‘Does Membership on the UN Security Council Influence Voting in the UN General Assembly?’, *International Interactions*, N° 41, marzo 2015, p. 269.

reciben ayuda exterior de los Estados Unidos tienden a comportarse de manera similar con los Estados Unidos en su votación de la AGNU y la convergencia tiende a ser mayor que en momentos en que no son parte del CSNU y que, a su vez, reciben menos asistencia financiera. Sin embargo, el caso Argentino presenta una excepción parcial a esta regla. Es posible aseverar que el voto en afirmativo en el CSNU es en esencia un voto estratégico por cuanto priorizó la convergencia con Estados Unidos en un asunto geopolítico fundamental en el organismo cuyas resoluciones son vinculantes, y si se sigue la hipótesis de Hwang et al., el voto en esa dirección habría estado motivado por el interés de asegurar el beneplácito y recibir trato favorable de parte del gobierno de Obama para reinsertarse al mercado financiero internacional en el último tramo del segundo gobierno de Cristina Fernández. Pero por otro lado, al igual que la tendencia observada en lo que aquí se denominó el 'voto relativo/parcial' en convergencia con Rusia, la diferencia de voto en la AGNU se explica en principio por un motivo 'institucional' –esto es, la doctrina seguida por Argentina respecto la primacía del principio de integridad territorial-; pero también se señala aquí la existencia de un voto político-estratégico de mostrar su apoyo a Rusia en el organismo donde fundamentalmente se obtienen resoluciones de tipo políticas. Un año más tarde, en ese mismo recinto Rusia apoyaría a Argentina cuando impulsó un proyecto de resolución en torno a los Principios de Reestructuración de Deuda Soberana que tenía como principal objetivo un resultado más político que legislativo.

Se concluye entonces que si bien Argentina en su búsqueda de autonomía desplegó una estrategia de 'oposición limitada' frente a Estados Unidos en los dos órganos principales de las Naciones Unidas en el período 2005-2015, donde mostró creciente convergencia con Rusia en tanto actor extra-regional, con quien

coincidió tanto en la perspectiva respecto de la necesidad de reformar las instituciones de gobernanza global de manera tal de adecuarlas a un nuevo orden multipolar como en cuestiones de las relaciones bilaterales, no obstante ello, en los años cruciales de la política exterior kirchnerista, esto es, durante el segundo mandato de Cristina Fernandez, signados por las crecientes dificultades del modelo industrializador neodesarrollista y de urgentes necesidades de acceso al financiamiento externo, se evidenció en esta investigación que a partir del 2013 el patrón de voto tanto en la AGNU como en CSNU tendió a converger con Estados Unidos en aquellos asuntos que resultaba de importancia primordial para el hegemon. Con todo, hacia el final del mandato de Cristina se observó que Argentina mantuvo una paridad en la convergencia con ambos en este aspecto, y en lo que hace a la seguridad internacional, esto es, respecto del conflicto en Ucrania, Argentina tuvo una postura equilibrada por un lado mostrando su apoyo a Estados Unidos en una resolución del CSNU donde el voto no tendría consecuencias prácticas dado el veto esperable de Rusia; y por otro, su negativa a apoyar la resolución impulsada también por Estados Unidos condenando la anexión de Crimea en el AGNU, que tampoco tendría consecuencias vinculantes en contra de Rusia pero que mostraba una postura política más asertiva. Ambas votaciones tenían un fin esencialmente estratégico.

En este sentido es que para concluir se sugiere a modo de hipótesis que en la postura ambigua de Argentina frente a la cuestión de Crimea lo que se presenta es una estrategia triangular que en literatura de la teoría de los juegos se ha denominado '*relaciones románticas*'³⁰⁶: consiste en un patrón de relaciones en las que hay un vínculo de 'amistad' (*amity* – de 'asimetría positiva' en nuestro caso)

³⁰⁶ DITTMER, L., '*The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis*', *World Politics*, Vol. 33, N° 4, Julio 1981, p. 489.

entre un jugador pivot –Argentina– y otros dos jugadores –Rusia, Estados Unidos–, entre los cuales existe a su turno un vínculo de enemistad.

Valiéndose de la terminología empleada por Dittmer, de acuerdo a las tendencias observadas en la convergencia de votos, la posición de Argentina en el vínculo con Estados Unidos viró de *'junior partnership'* en un tipo de 'matrimonio inestable' (*unstable marriage*) en los primeros dos años del mandato de Kirchner (2003-2005) hacia una posición de pivot en un 'triángulo romántico' en el período comprendido entre 2005-2015, donde se si bien se mantuvo una 'asimetría positiva' (dependencia económica) con Estados Unidos, y la 'simetría positiva' (complementariedad) con Rusia no se alcanzó plenamente en lo que hace a la dimensión económica, en la dimensión multilateral de las instituciones de gobernanza global de la ONU en el período 2010-2012 la variación en la convergencia de votos indica que se produjo un *'soft marriage'* entre Argentina y Rusia, mientras que entre 2013-2014 la variación indica que ese *'soft marriage'* se produjo entre Argentina y Estados Unidos. De manera tal que se define aquí como *'soft marriage'* un tipo de relación triangular entre tres jugadores en la que para dos de ellos, independientemente del grado de simetría/asimetría, el valor de la relación (*amity/enmity*) está dada por el la convergencia *relativa* de sus perfiles de voto en el ámbito de la institucionalidad internacional. El concepto de *soft marriage* permite precisamente incorporar a los patrones de relación triangular entre jugadores no sólo una dimensión institucional, sino también la abstención del voto como una estrategia racional de disenso sin oposición –lo que en términos de Dittmer implicaría 'matrimonio estable/inestable' con el vínculo positivo, 'ostracismo' (*outside player*) con el negativo. La *inestabilidad* del matrimonio en el caso Argentino estuvo dada, como se señaló más arriba, por la asimetría del

vínculo con Estados Unidos, y la simetría pero falta de complementariedad del vínculo con Rusia.

Finalmente, se demostró que en el año 2014-2015 se produjo una paridad en la convergencias con ambas 'alas' (*whings*) del triángulo, con lo cual la relación triangular devino en un '*soft romantic triangle*' y donde Argentina ocupó la posición de pivot nuevamente, manteniendo un balance estratégico apoyando los intereses de Estados Unidos en el CSNU y los de Rusia en la AGNU. Con todo, el análisis de la oposición limitada de Argentina frente a Estados Unidos no se centró aquí en los resultados de esta estrategia en términos de los dividendos que obtuvo, sino más bien en la lógica de la relación triangular en sí en el ámbito de las instituciones de gobernanza global de la ONU.

CONCLUSIÓN

En un texto de reciente publicación en relación a las tendencias que presenta el orden mundial en transición Marcelo Montes sugiere que

(...) la única forma de sobrevivir en esta transición pasa por adoptar las condiciones internas y externas a las propias necesidades de cada Estado-Nación para, de este modo, pretender ejercer alguna influencia importante en el balance de poder y reglas de un futuro orden mundial. El retiro hacia el aislamiento, aún temporario, no es posible hoy debido a la turbulencia del mundo global y su apertura relativa.³⁰⁷

A lo largo de esta investigación se analizaron las opciones estratégicas que tomaron Argentina y Rusia en términos de ‘contrapeso blando’ frente a la proyección de poder de los Estados Unidos en un contexto de declive relativo tanto de su influencia global como del sistema de normas, valores e instituciones de gobernanza hegemónicas desde la caída del Muro de Berlín. En el caso Argentino, lejos de la capacidad de la diplomacia de principios de siglo xx de generar coaliciones efectivas en las Cumbres Panamericanas en el plano regional y de la robusta relación triangular con Gran Bretaña que le otorgaron márgenes considerables de autonomía decisional, esta investigación demostró que la política exterior en términos de *contrapeso blando* durante los años en que gobernó el kirchnerismo estuvo fuertemente condicionada por las limitaciones internas, tanto por las concepciones políticas como por las demandas que impuso el modelo económico neo-industrial. Como se ha observado, el aislamiento creciente que mostró la política comercial durante el segundo mandato de Cristina y la incapacidad consecuente de diversificar la dependencia económica, y particularmente en lo que hace al financiamiento externo, restringió la proyección de Argentina sobre la región y el avance de una integración robusta que le permitieran mayores grados *efectivos* de autonomía e influencia.

³⁰⁷ MONTES, M., ‘La Rusia de Putin En La Transición del Orden Mundial’, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie de Artículos y Testimonios N°147, mayo 2019, p. 4.

Este proyecto de investigación surgió con una inquietud en torno a los alcances políticos de los acuerdos firmados por Cristina Fernández y Vladimir Putin en un momento en que la búsqueda de autonomía de la política exterior había adquirido tintes acuciantes dado el agravamiento del conflicto contra los tenedores de deuda argentina y en un contexto interno de ralentización del crecimiento económico y crecientes necesidades fiscales. El interés fundamental que guió esta indagación fue observar cuál fue el grado *efectivo* de oposición a Estados Unidos en los órganos de gobernanza de las Naciones Unidas que Argentina y Rusia de manera conjunta lograron. A tenor de las declaraciones presidenciales, en efecto, cabría esperar una mayor convergencia de ambos. Sin embargo, los resultados obtenidos permitieron sostener que la variación del perfil de voto argentino en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General presentó ambigüedades. Desde el pago de la deuda al FMI y a los bonistas en 2005 se observó una divergencia marcada con Estados Unidos y una convergencia creciente con Rusia durante el gobierno de Néstor Kirchner. Esa tendencia se mantuvo –aunque moderada– durante el primer gobierno de Cristina, mientras que en su segundo gobierno, se observaron dos instancias. Lo que se ha denominado aquí como ‘convergencia relativa’ con Rusia fue superior a la convergencia con Estados Unidos en asuntos que para este último resultaban de vital interés en la Asamblea General hasta el año 2013, cuando esa tendencia se revirtió. A este respecto, se sugirió una relación estrecha entre la búsqueda del gobierno de Cristina de contar con el apoyo de la administración Obama en el litigio contra los ‘fondos buitres’ en el distrito judicial de Nueva York, y el desempeño de Argentina en la AGNU. No obstante, también se verificó que luego de la concreción de la ‘asociación estratégica integral’ con Rusia, la convergencia

de voto con ésta alcanzó la paridad con la de Estados Unidos en 2015 en ese mismo organismo. En esta línea, se sugirió que esta variación se explica por el desempeño del 'voto estratégico' que, en efecto, tendió a converger en cuestiones que para cada una de las potencias resultaba de especial interés. Esta tendencia también se observó en el desempeño en el CSNU, donde las convergencias con ambas se mantuvieron por encima del 90% de las votaciones –con una leve pero significativa superioridad de la convergencia con EE.UU. Finalmente, el equilibrio en las posturas de Argentina se manifestó en la ambigüedad sostenida en el conflicto respecto la anexión de Crimea, frente al cual Argentina apoyó la resolución impulsada por Estados Unidos en el CSNU, mientras que no apoyó la misma resolución en el marco de la AGNU.

Con todo, a partir de la aplicación en este caso del enfoque de relaciones triangulares trabajado por la literatura en la teoría de los juegos, se sostuvo aquí que en el período 2005-2015 Argentina entabló con ambas potencias un tipo de 'relación romántica', dentro de la cual desplegó un '*soft marriage*' con Rusia entre 2010-2012 y –de manera incongruente con las declaraciones presidenciales– con Estados Unidos en el trayecto 2013-2014. Por último, la variación del 'voto estratégico' hacia el final del mandato de Cristina redundó en lo que aquí se conceptualizó como '*soft romantic triangle*', una forma de *contrapeso blando* que combinó una 'oposición limitada' contra Estados Unidos, y una 'convergencia relativa' con la Federación Rusa. Se concluye entonces que el desempeño de Argentina en términos de *autonomía decisional* en los foros de gobernanza global en el período abarcado aumentó en línea con la diplomacia confrontativa con Estados Unidos en momentos en los que en el plano doméstico se radicalizó el discurso político y se gozó de cierta holgura presupuestaria. Esa autonomía se vio

reflejada en la convergencia de votos con Rusia, restringida en el plano de la diversificación económica, pero congruente con un discurso centrado en la reforma del orden internacional hegemónico. Pero a partir del segundo mandato de Cristina conforme se agrava la situación macroeconómica, la opción de política exterior seguida se definió más precisamente como *inserción dependiente con márgenes de autonomía*: en aquellos asuntos que resultaron de interés geopolítico para ambas potencias la *autonomía* de Argentina se vio *afectada* por el imperativo doméstico que llevó a mantener una convergencia de votos con Estados Unidos en cuestiones *vinculantes* en el CSNU, y a su vez con Rusia en cuestiones de alto perfil *político* en la AGNU. La necesidad de asegurarse apoyos diplomáticos en la contienda contra los fondos buitres, y con ello un eventual retorno al financiamiento internacional, es la variable interviniente que explica aquí el giro del *'soft marriage'* al *'soft romantic triangle'* como opción estratégica tomada por Argentina hacia el final del período comprendido.

Las conclusiones extraídas en caso de estudio de la relación triangular presentado por este trabajo presenta ciertas limitaciones que sugieren ser cautos a la hora de generalizar estos resultados, y a su vez abren la posibilidad de nuevas líneas de indagación que es pertinente mencionar. Queda para futuras investigaciones la posibilidad de indagar si el *soft-balancing* de Argentina, en tanto política de *contrapeso institucional* frente a la proyección de poder del hegemón que se observó en el *soft-marriage* con Rusia, se desplegó estratégicamente también con otros poderes extra-hemisféricos en ascenso (China, India). Como se sostuvo más arriba, el acercamiento a Rusia se enmarcó en una estrategia más general de acercamiento político al 'Sur Global'. Sería adecuado indagar si las tendencias observadas en la relación triangular en el ámbito de la institucionalidad

internacional entre Argentina-Rusia-Estados Unidos responde a los mismos patrones con otros emergentes.

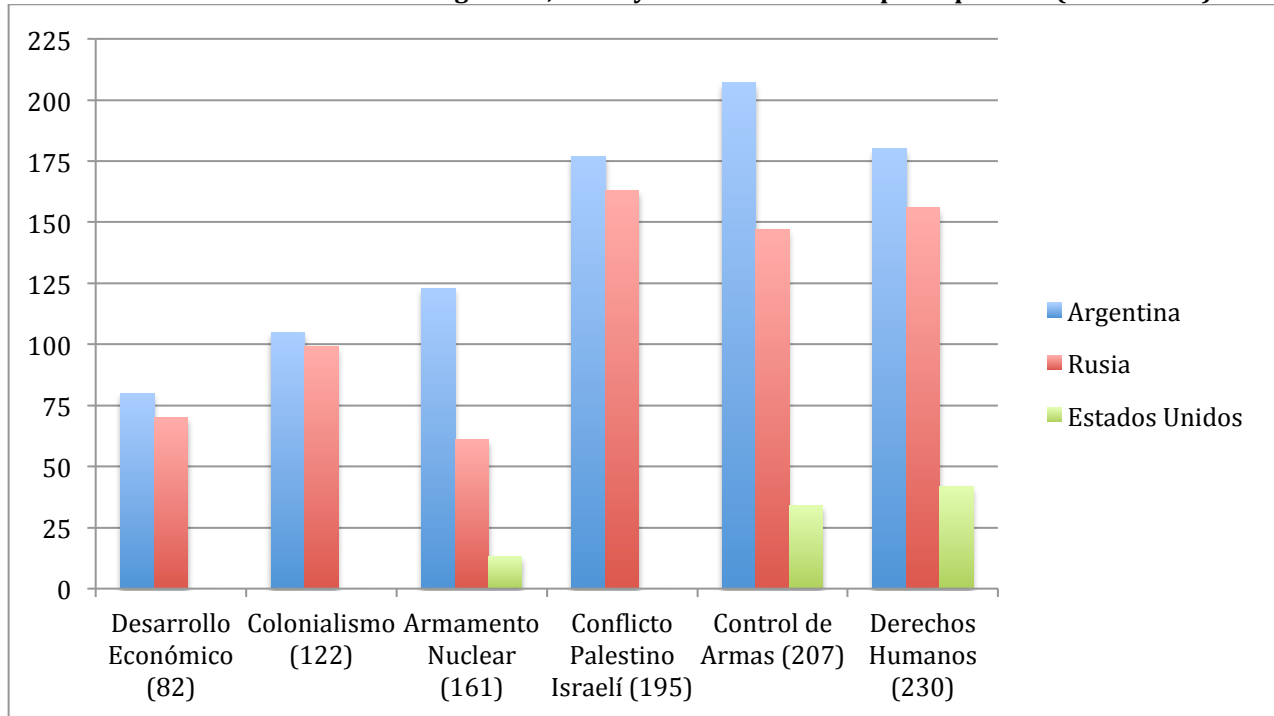
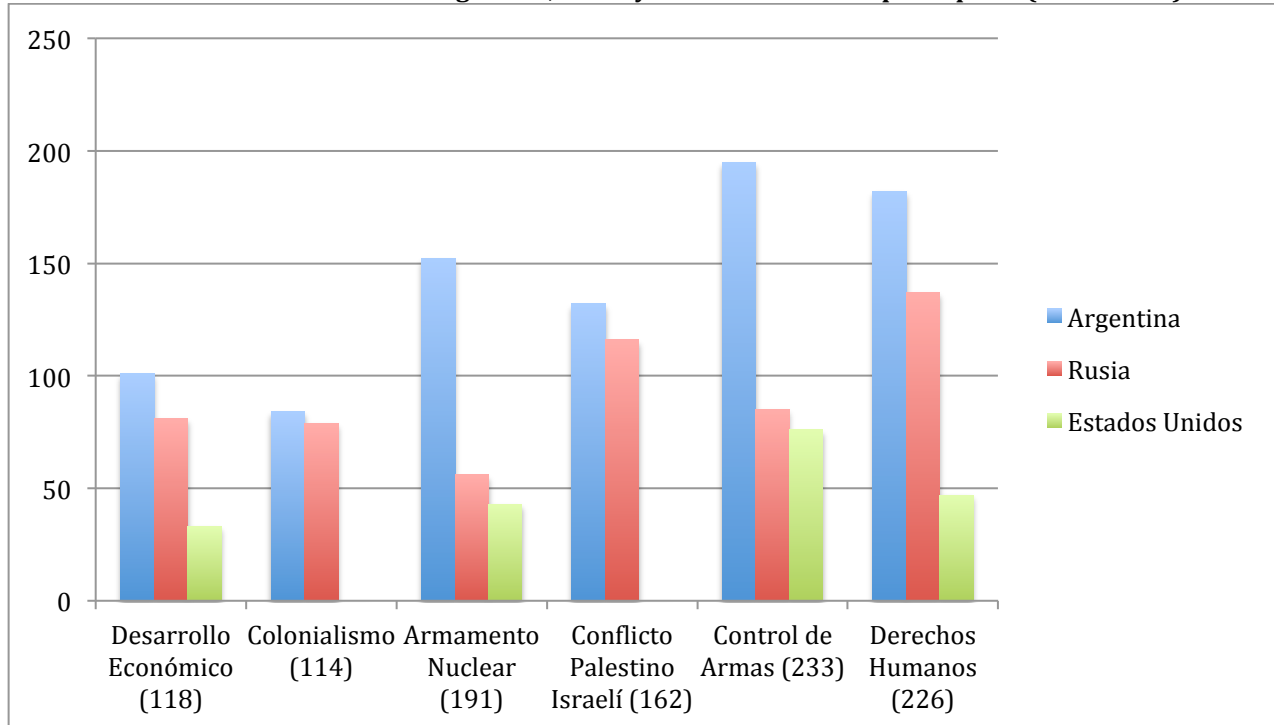
Esta investigación se centró exclusivamente en el perfil de voto en el marco de la institucionalidad de las Naciones Unidas. Como parte de una estrategia en búsqueda de mayores márgenes de autonomía, cabría igualmente indagar si el *soft balancing* observado en estos organismos se vio acompañado por la formación de coaliciones y posturas en otros foros de gobernanza global, a saber, el G20, la OMC.

Asimismo, resta indagar en qué medida esta búsqueda de autonomía por oposición limitada varió en términos de convergencia de votos durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Si la tesis de Hwang et al. se mantiene, cabría entonces esperar una mayor convergencia con los Estados Unidos provistas las necesidades de reinserción al mercado financiero internacional y acceso a nuevos préstamos por parte del FMI, que en los hechos se concretaron.

Finalmente, también sería adecuado el estudio de la variación en la convergencia de votos de otros casos más recientes de Latinoamérica que hayan desplegado una estrategia de autonomía por oposición limitada y que probablemente desplieguen una estrategia de *soft balancing* con otros actores extra-regionales (México a partir del 2019, Argentina a partir del 2020).

Estudios de esta naturaleza que testeen la robustez de las categorías conceptuales aquí propuestas contribuirían a la teoría del *soft balancing* como opción estratégica en contextos de unipolaridad en magnitudes que el autor de este trabajo jamás se lo hubiera imaginado.

ANEXO

GRAFICO 1a. Votos afirmativos de Argentina, Rusia y EE.UU. en la AGNU por tópicos³⁰⁸ (2000-2010)**GRAFICO 1b. Votos afirmativos de Argentina, Rusia y EE.UU. en la AGNU por tópicos (2010-2016)**

*Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de patrones de votos de Al Jazeera (1946-2018). Recuperado de: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2019/how-has-my-country-voted-at-unga/index.html#y2010s>, fecha de acceso 21/3/20.

³⁰⁸ El índice incluye a los 6 primeros temas sobre los cuales se han presentado y votado Resoluciones.

TABLA 1. Votaciones de Argentina, Rusia y EE.UU. en la AGNU por temas principales (2000-2010)

	Ar (P)	Ru (P)	US (P)	Ar (A)	Rus (A)	US (A)	Ar (N)	Ru (N)	US (N)	
Colonialismo (114)	84	79	0	16	16	20	0	5	75	P=Positivo
Armamento Nuclear (191)	152	56	43	20	48	21	0	68	107	A=Abstención
Conflicto Palestino Israelí (162)	132	116	0	12	27	13	0	0	169	N=Negativo
Control de Armas (233)	195	85	76	17	70	35	0	57	100	
Derechos Humanos (226)	182	137	47	17	37	14	4	29	141	

*Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de patrones de votos de Al Jazeera (1946-2018).
Recuperado de: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2019/how-has-my-country-voted-at-unga/index.html#y2010s>, fecha de acceso 21/3/20.

TABLA 2. Votaciones de Argentina, Rusia y EE.UU. en la AGNU por temas principales (2000-2010)

	Ar (P)	Ru (P)	US (P)	Ar (A)	Rus (A)	US (A)	Ar (N)	Ru (N)	US (N)	
Desarrollo Económico (82)	80	70	0	0	10	0	0	0	71	P=Positivo
Colonialismo (122)	105	99	0	0	20	29	0	0	88	A=Abstención
Armamento Nuclear (161)	123	61	13	0	28	25	0	24	123	N=Negativo
Conflicto Palestino Israelí (195)	177	163	0	0	31	20	0	0	169	
Control de Armas (207)	207	147	34	0	78	41	0	20	132	
Derechos Humanos (230)	180	156	42	0	50	0	0	24	175	

*Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de patrones de votos de Al Jazeera (1946-2018).
Recuperado de: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2019/how-has-my-country-voted-at-unga/index.html#y2010s>, fecha de acceso 21/3/20.

TABLA 3. La convergencia con Estados Unidos del total de votaciones en la Asamblea General de la ONU (2005-2015)

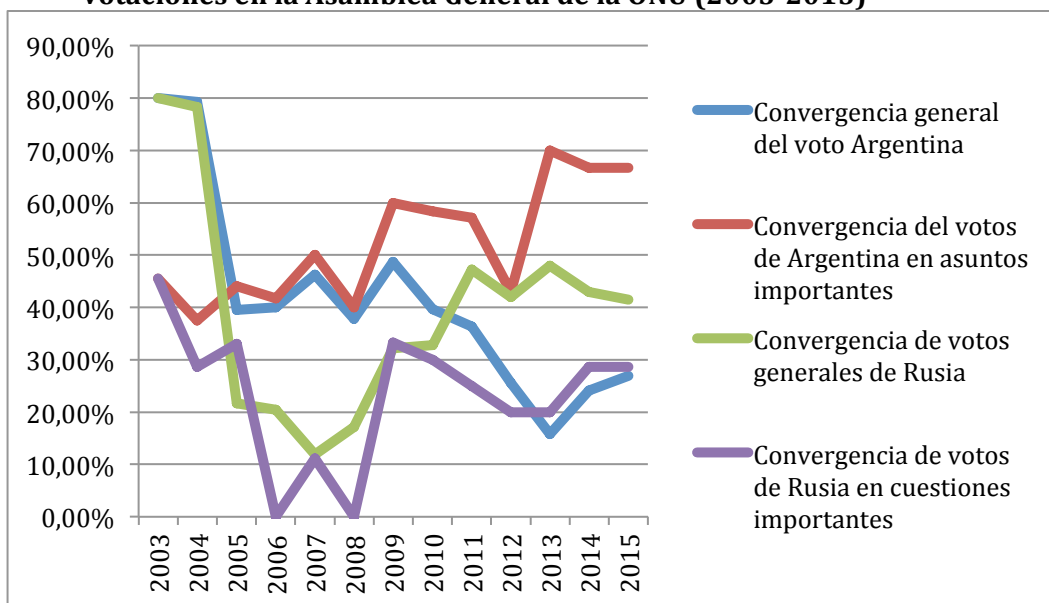
AÑO	ESTADO	IGUAL	OPUESTO	ABSTENCIÓN	AUSENCIA	PORCENTAJE DE CONVERGENCIA GENERAL	PORCENTAJE DE CONVERGENCIA EN ASUNTOS IMPORTANTES ³⁰⁹
2005	Argentina	21	57	12	0	26,9 %	44,0 %
	Rusia	15	54	20	1	21,7 %	33,0 %
2006	Argentina	21	66	7	0	24,1 %	41,7 %
	Rusia	16	62	16	0	20,5 %	0,0 %
2007	Argentina	12	64	6	0	15,8 %	50,0 %
	Rusia	8	59	14	1	11,9 %	11,1 %
2008	Argentina	21	61	6	0	25,6 %	40,0 %

³⁰⁹ "Votos en cuestiones que afectan directamente intereses importantes de los Estados Unidos o en los que Estados Unidos ha hecho un lobby extenso".

	Rusia	12	58	18	0	17,1 %	0,0 %
2009	Argentina	24	42	4	1	36,4 %	60,0 %
	Rusia	19	40	11	1	32,2 %	33,3 %
2010	Argentina	27	41	3	0	39,7 %	58,3 %
	Rusia	19	39	12	1	32,8 %	30,0 %
2011	Argentina	38	40	7	0	48,7 %	57,1 %
	Rusia	34	38	13	0	47,2 %	25,0 %
2012	Argentina	28	46	4	0	37,8 %	42,9 %
	Rusia	27	36	15	0	42,0 %	20,0 %
2013	Argentina	37	43	3	0	46,3 %	70,0 %
	Rusia	30	37	16	0	48,0 %	20,0 %
2014	Argentina	34	50	3	0	40,0 %	66,7 %
	Rusia	29	37	19	2	43,0 %	28,6 %
2015	Argentina	30	46	3	0	39,5 %	66,7 %
	Rusia	27	38	14	0	41,5 %	28,6 %

*Fuente: Elaboración propia con información extraída de los Informes del Departamento de Estado de EE. UU. al Congreso. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>, fecha de acceso: 13/3/20.

GRAFICO 2. La convergencia de Argentina y Rusia con Estados Unidos del total de votaciones en la Asamblea General de la ONU (2003-2015)



*Fuente: Elaboración propia con información extraída de los Informes del Departamento de Estado de EE. UU. al Congreso. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>, fecha de acceso: 15/3/20.

TABLA 4. Perfil de Voto desagregado por Resoluciones sobre asuntos importantes para EE.UU.

C=CONVERGENCIA O=OPOSICIÓN A=ABSTENCIÓN X=AUSENCIA

* Se encuentran resaltadas aquellas votaciones donde no hubo convergencia con EE. UU., pero sí lo hubo total o parcialmente con Rusia.

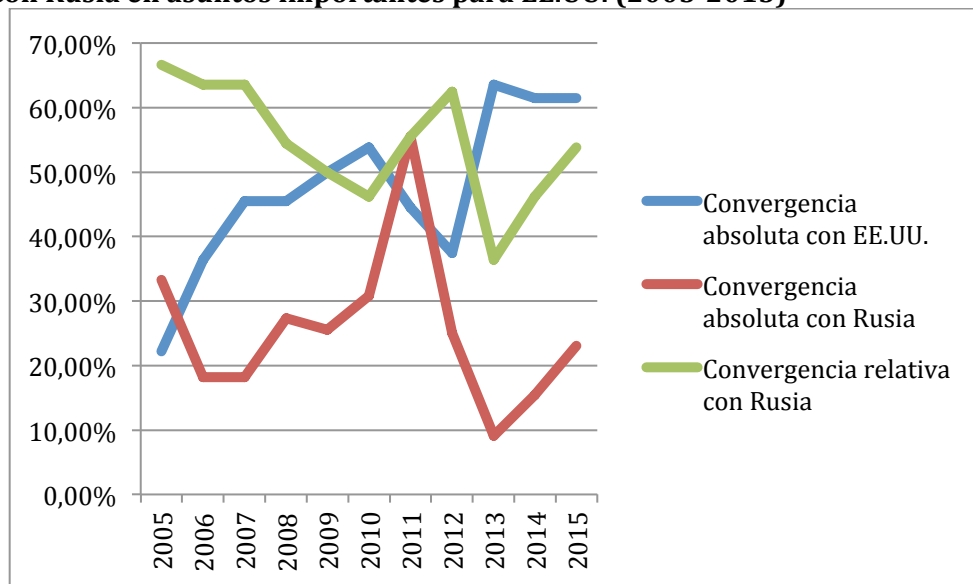
Año	Asuntos considerados importantes para EE.UU.:	Argentina	Rusia
2005	U.S. Embargo Against Cuba (Res. 12)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 36)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 37)	O	A
	Compliance with Non-Proliferation, Arms Limitation, and Disarmament Agreements (Res. 55)	C	A
	Follow-up to Nuclear Disarmament Obligations (Res. 72)	A	C
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (104)	A	A
	Situation of Human Rights in Iran (Res. 171)	C	O
	International Trade and Development (184)	O	A
2006	U.S. Embargo Against Cuba (Res. 11)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 61)	O	A
	The Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons (Res. 66)	O	A
	Towards an Arms Trade Treaty (Res. 89)	O	A
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 116)	A	A
	Combating Defamation of Religions (Res. 164)	O	O
	Situation of Human Rights in North Korea (Res. 174)	C	O
	Situation of Human Rights in Belarus (Res. 175)	C	O
2007	U.S. Embargo of Cuba (Res. 3)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 80)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 81)	O	A
	Human Rights Situation in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 167)	C	O
	Human Rights Situation in the Islamic Republic of Iran (Res. 168)	C	O
	Human Rights Situation in Belarus (169)	C	O
	International Trade and Development (Res. 184)	O	A
	Agricultural Technology for Development (Res. 190)	C	C
2008	U.S. Embargo of Cuba (Res. 7)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 26)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 27)	O	A
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 95)	A	A
	Report of the Human Rights Council (Res. 160)	A	O
	Moratorium on the Use of the Death Penalty (Res. 168)	O	O
	Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 190)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 191)	C	O
2009	U.S. Embargo of Cuba (Res. 6)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 16)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 17)	O	A
	Renewed Determination Toward the Total Elimination of Nuclear Weapons (Res. 47)	C	C
	Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (Res. 69)	C	C
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 91)	A	A
	Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaration and Program of Action (Res. 148)	O	O
	Combating Defamation of Religions (Res. 156)	A	O
2009	Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 175)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 176)	C	O

	Agricultural Technology for Development (Res. 197)	C	C
	Situation of Human Rights in Myanmar (Res. 238)	C	O
2 0 1 0	U.S. embargo of Cuba (Res. 6)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 13)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 14)	O	A
	United actions toward total elimination of nuclear weapons (Res. 72)	C	C
	Hague Code of Conduct vs. Ballistic Missile Proliferation (Res. 73)	C	C
	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (Res. 91)	C	C
	Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Others (Res. 102)	A	A
	Moratorium on use of the death penalty (Res. 206)	O	O
	Combating Defamation of Religions (204)	C	O
	Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 225)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran	C	O
Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaration and Program of Action (Res. 240)	O	O	
Situation of Human Rights in Myanmar (Res. 241)	C	O	
2 0 1 1	U.S. Embargo of Cuba (Res. 6)	O	O
	Terrorist Attacks on Internationally Protected Persons (Res. 12)	A	A
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 14)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 15)	O	A
	United actions toward total elimination of nuclear weapons (Res.45)	S	S
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 76)	A	A
	Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 174)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 175)	C	O
Situation of human rights in the Syrian Arab Republic (176)	S	A	
2 0 1 2	Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (Res. 4)	O	O
	Status of Palestine in the United Nations (Res. 19)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 20)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 21)	O	A
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 118)	A	A
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 182)	C	O
	Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic (Res. 183)	C	O
Entrepreneurship for development (Res. 202)	C	C	
2 0 1 3	U.S. Embargo of Cuba (Res. 8)	O	O
	Committee on Palestinian Rights (Res. 12)	O	A
	Secretariat Division for Palestinian Rights (Res. 13)	O	A
	Arms Trade Treaty (Res. 31)	C	A
	Transparency in Armaments (Res. 43)	C	A
	Total Elimination of Nuclear Weapons (Res. 51)	C	A
	Investigating Israeli Human Rights Practices (Res. 80)	O	A
	Report of the Human Rights Council (Res. 144)	C	O
	Human Rights in Syria (Res. 182)	C	O
	Human Rights in Iran (Res. 184)	C	O
Agricultural Technology for Development (Res. 209)	C	C	
2 0 1 4	Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (Res. 5)	O	O
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 20)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 21)	O	A
	The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (Res. 44)	C	C
	United action towards total elimination of nuclear weapons (Res. 52)	C	A
	Comprehensive nuclear test ban treaty (Res. 81)	C	C
	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 90)	A	A
	Extrajudicial, summary or arbitrary executions (Res. 182)	C	C
	Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 188)	C	O
	Situation of human rights in the Syrian Arab Republic (Res. 189)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 190)	C	X
Entrepreneurship for development (Res. 210)	C	O	
Towards a New International Economic Order (Res. 227)	O	O	
	Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (Res. 5)	O	O
	Report of the International Atomic Energy Agency (Res. 10)	C	A
	Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (Res. 12)	O	A
	Division for Palestinian Rights of the Secretariat (Res. 13)	O	A
	The Arms Trade Treaty (Res. 58)	C	A

2	Comprehensive Nuclear Test- Ban Treaty (Res. 73)	C	C
0	Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories (Res. 87)	A	A
1	Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization (Res. 168)	C	A
5	Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea (Res. 172)	C	O
	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Res. 173)	C	O
	Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries (Res. 185)	O	O
	Agricultural Technology for Sustainable Development (Res. 198)	C	C
	Situation of human rights in the Syrian Arab Republic (Res. 234)	C	O

*Fuente: Elaboración propia con información extraída de la Biblioteca Digital de las Naciones Unidas.
Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>, fecha de acceso: 15/3/20.

GRAFICO 3. Evolución del voto convergente de Argentina con EE.UU. y con Rusia en asuntos importantes para EE.UU. (2005-2015)



*Fuente: Elaboración propia con información extraída de la Biblioteca Digital de la ONU.
Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>, fecha de acceso: 16/3/20.

TABLA 4. Evolución del voto convergente de Argentina con EE.UU. y con Rusia en asuntos importantes para EE.UU. (2005-2015)

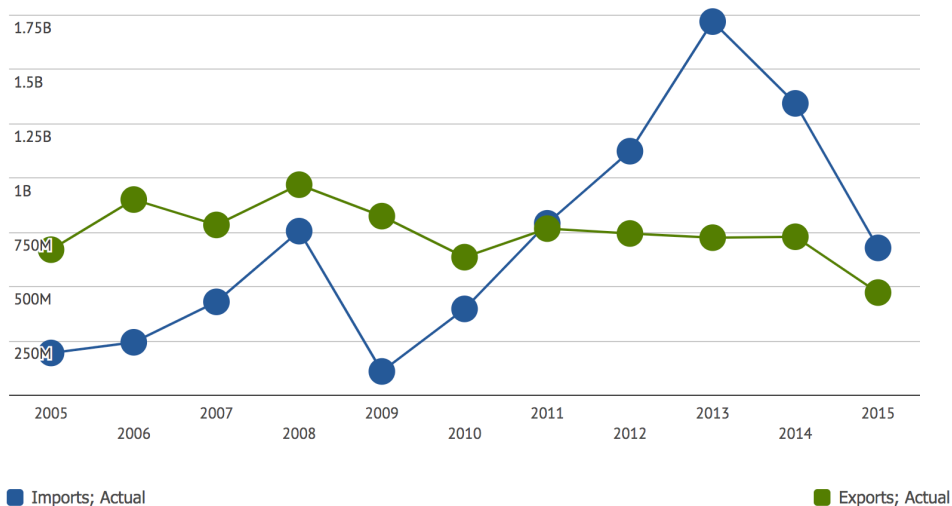
	Convergencia absoluta con EE.UU.	Convergencia absoluta con Rusia	Convergencia relativa con Rusia
2005	22,20%	33,30%	66,60%
2006	36,40%	18,20%	63,60%
2007	45,50%	18,20%	63,60%
2008	45,50%	27,30%	54,40%
2009	50,00%	25,50%	50,00%
2010	53,80%	30,80%	46,20%
2011	44,50%	55,50%	55,50%
2012	37,50%	25,00%	62,50%
2013	63,60%	9,10%	36,40%
2014	61,50%	15,40%	46,20%
2015	61,50%	23,10%	53,80%

*Fuente: Elaboración propia con información extraída de la Biblioteca Digital de la ONU.
Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>, fecha de acceso: 16/3/20.

TABLA 5. Exportaciones e importaciones de Argentina con Rusia y Estados Unidos en valores absolutos (2005-2015)

Partner	Time period	Unit of measure	Actual		
			TOTAL. Total of all HS commodities		
			Exports	Imports	
^ v	^ v	^ v	^Value (US\$) v	^Value (US\$) v	
Russia	2005	USD		670,587,928.22	194,868,725.00
	2006	USD		901,389,950.45	244,049,494.51
	2007	USD		784,576,192.92	430,307,533.61
	2008	USD		969,873,540.55	755,893,596.21
	2009	USD		825,019,307.82	109,818,853.09
	2010	USD		635,988,675.49	397,842,054.10
	2011	USD		767,586,562.06	791,881,358.45
	2012	USD		745,129,503.58	1,123,997,305.31
	2013	USD		725,834,438.91	1,720,945,860.02
	2014	USD		730,040,309.64	1,344,245,467.70
	2015	USD		473,022,251.66	678,763,863.42
USA	2005	USD		4,493,053,976.08	3,997,675,160.69
	2006	USD		4,025,330,031.41	4,246,890,035.90
	2007	USD		4,153,418,984.27	5,263,977,665.31
	2008	USD		5,095,475,876.93	6,894,301,940.57
	2009	USD		3,474,078,038.20	5,111,611,293.82
	2010	USD		3,544,826,287.95	6,057,411,870.76
	2011	USD		4,247,673,764.02	7,731,171,439.59
	2012	USD		3,978,921,116.18	8,374,356,800.26
	2013	USD		4,106,704,989.20	8,008,374,393.74
	2014	USD		4,017,987,209.66	9,048,503,951.53
	2015	USD		3,393,972,366.16	7,885,615,885.94

* Fuente: Trade Economy

GRAFICO 4. Importaciones vs. Exportaciones de Argentina a Rusia (2005-2015)

* Fuente: Trade Economy

GRAFICO 5. Importaciones vs. Exportaciones de Argentina a Estados Unidos (2005-2015)

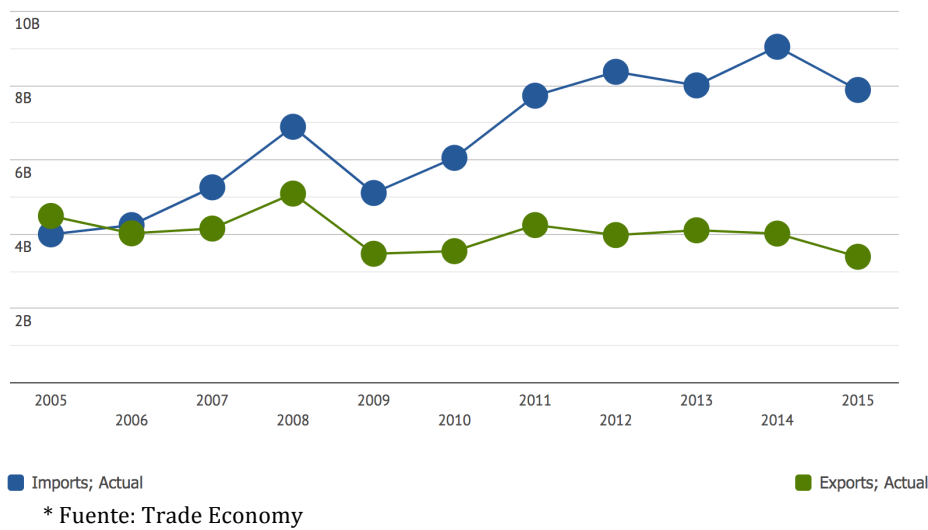


GRAFICO 6. Importaciones vs exportaciones de Argentina con el mundo (2005-2015)

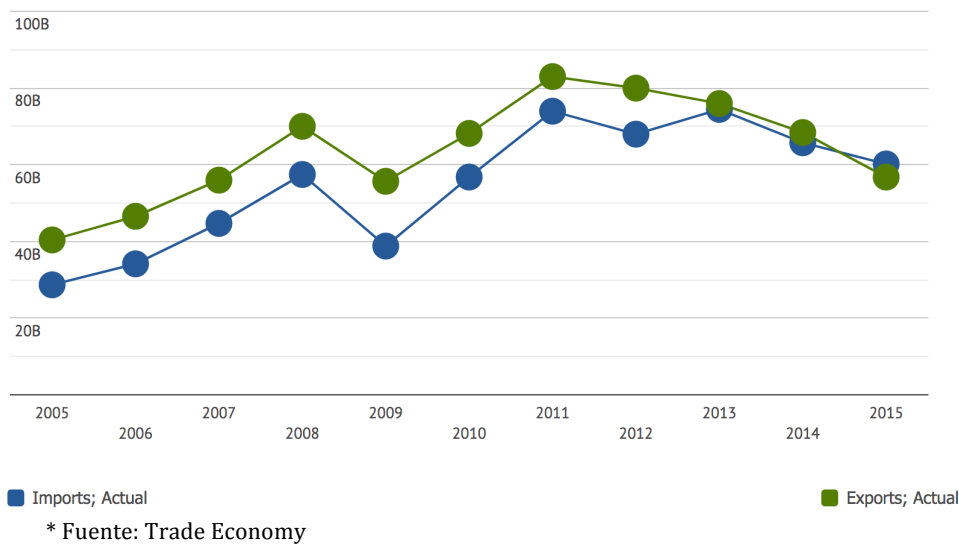


TABLA 6. Índice de diversificación del comercio Argentina-Rusia³¹⁰ (2005-2015)

Reporters		Argentina										
		Imports										
		Trade diversification index										
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russia		5.32	5.9	9.07	10.63	4.95	14.21	14.37	15.33	14.78	16.17	9.95

Reporters		Argentina										
		Exports										
		Trade diversification index										
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russia		2.52	3.47	2.25	2	1.65	1.66	2.02	2.26	2.21	3.66	5.95

Reporters		Russia										
		Exports										
		Trade diversification index										
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina		3.5	4.73	10.3	11.08	5.38	12.54	12.68	14.64	14.52	13.1	13.41

Reporters		Russia										
		Imports										
		Trade diversification index										
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina		2.64	5.05	2.86	2.81	4.42	3.47	3.36	2	1.43	1.65	1.94

* Fuente: Trade Economy

GRAFICO 7. Inversiones de Rusia en Argentina en US dólares. (2006-2012)



*Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Extraído de https://unctad.org/Sections/dite_fdostat/docs/webdiaeia2014d3_ARG.pdf

Nota: En la fuente citada no hay registros a partir del 2013. Pero en los informes anuales del Banco Central del período Rusia no figura entre los 40 primeros Estados de donde provienen las IED. Ver https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Inversiones_directas.asp

³¹⁰ Los indicadores de diversificación de las exportaciones (o importaciones) de productos muestran cuán amplia es la lista de productos exportados hacia el socio comercial (o importado de ese país). El indicador de diversificación depende de la cantidad de bienes y la participación de cada uno de ellos en el flujo comercial agregado. Cuanto mayor es el valor del indicador, más diversificada es la exportación (o importación) de bienes.

GRAFICO 8. Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) a Argentina (2005-2015) en miles de millones de dólares.

* Fuente: OCEDE

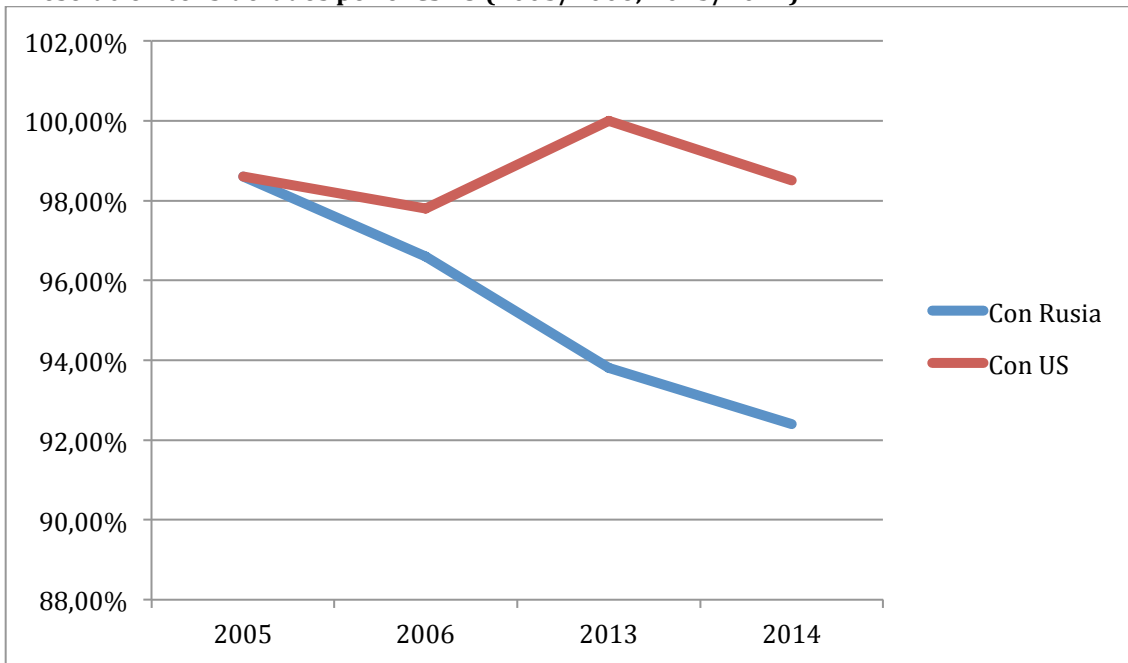
TABLA 7. Perfiles de voto de Argentina, Rusia y Estados Unidos sobre el total de Proyectos de Resolución considerados por el CSNU (2005/2006; 2013/2014)

P=Positivo A=Abstención N=Negativo

	N° Res Consideradas	N° Res Adoptadas	Unanimidad	P			A			N		
				Ar (P)	Ru (P)	US (P)	Ar (A)	Ru (A)	US (A)	Ar (N)	Ru (N)	US (N)
2005	71	71	69	70	70	70	1	1	1	-	-	-
2006	89	87	83	89	86	87	-	3	-	-	-	2
2013	48	47	47	47	46	47	1	2	1	-	-	-
2014	66	63	60	66	61	64	-	3	-	-	2	1

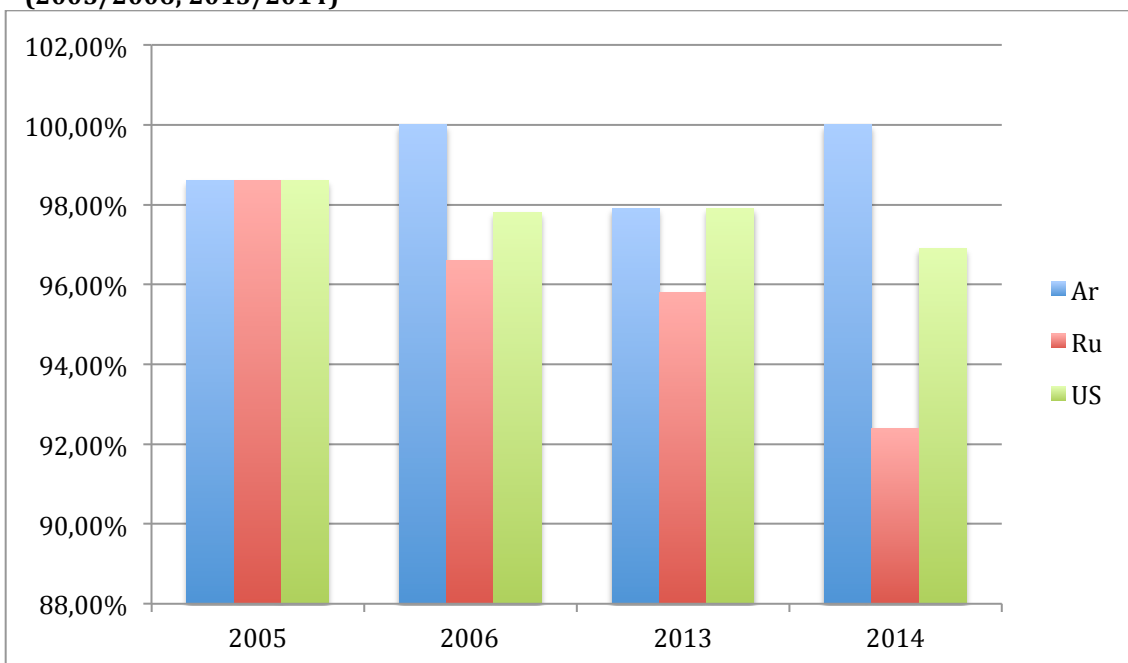
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.un.org, fecha de acceso 23/3/20

GRAFICO 9. Convergencia de Argentina con Rusia y Estados Unidos sobre el total de Proyectos de Resolución considerados por el CSNU (2005/2006; 2013/2014)



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.un.org, fecha de acceso 23/3/20

GRAFICO 10. Porcentaje de votos afirmativos sobre el total de Resoluciones aprobadas por el CSNU (2005/2006; 2013/2014)



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de www.un.org

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ACHARYA, A., *'The Future of Global Governance: Fragmentation May Be Inevitable and Creative'*, en *Global Governance*, Washington, agosto de 2016.
- ALBERDI, J. B., *'Política Exterior de la Republica Argentina'*, Obras Selectas, Tomo VII, La Facultad, Buenos Aires, 1920.
- ALCARO, R., PETERSON, J., Y GRECO, E. (eds.), *'The West And The Global Power Shift. Transatlantic Relations And Global Governance'*, Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.
- ALEXANDROFF, A. S., y COOPER, A. (eds.), *'Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance'*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2010.
- AMORIM NETO, O. y MALAMUD, A., *'What Detemines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008'*.
- AMORIM NETO, O., *'De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira'*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.
- Anuario Internacional CDIOB, Federación Rusa perfil de país, Barcelona Centre For Internaitonal Affairs, Barcelona, 2010.
- ART, R. J., *"Striking the Balance,"* International Security, Vol. 30, No. 3 (Winter 2000).
- ARON, L., *'The Putin Doctrine. Russia's Quest to Rebuild the Soviet State'*, Foreign Affairs, 8 de marzo de 2013.
- AXELROD, R. Y KEOHANE, R. O., *'Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions'*, en *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985.
- BAILEY, M. A., STREZHNEV, A., y VOETEN, E., *'Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data'*, *Journal of Conflict Resolution*, Vol 61 N° 2, 2017.
- BALL, M. M., *'Bloc Voting in the General Assembly'*, *International Organization*, Vol. 5 N°1, 1951.
- BLANCK, S. Y YOUNKYOON KIM, W., *'Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy'*, en *Problems of Post-Communism*, Vol. 62, 2015.
- BLATTER, J., y HAVERLAND, M., *'Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research'*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012.
- BREMMER, I., y ROUBINI, N., *'A G-Zero World'*, en *Foreign Affairs*, Marzo 2011.
- BREMMER, I., *'Us vs Them. The Failure of Globalism'*, Penguin Random House, Nueva York, 2018.
- BRICEÑO RUIZ, J., *'Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?'*, en BOLOGNA, A. B. (Dir), *'La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato'*, Tomo V, UNR Editora, Rosario, 2010.
- BROOKS, S. G., y WOHLFORTH, W. C., *'Hard Times for Soft Balancing'*, *International Security*, Vol. 30, No. 1, Verano 2005.

- BUENO, M. P., *‘Política Exterior Argentina. Reacción, Sobreactuación e Irrelevancia. La Frustración de la Autonomía’*, en panel Foreign Policy Observatories Network. Articulating New Avenues of Cooperation in South America, FLACSO-ISA, 2014,.
- BUSSO, A., *‘La Argentina Kirchnerista ¿Aislada o Integrada? Reflexiones sobre la Política Exterior en la Última Década con Especial Referencia a los Vínculos con Estados Unidos y América Latina’*, en GERVASONI, C., y PERUZZOTTI, E. (eds.), *¿Década Ganada? Evaluación del Legado del Kirchnerismo*, Debate, 2015.
- BUSSO, A., *‘Los Ejes de la Acción Externa de Cristina Fernández: ¿Cambios hacia un Nuevo Horizonte o Cambios para Consolidar el Rumbo?’*, Revista Relaciones Internacionales, Vol. 25, N° 50, La Plata, 2016.
- BYERS, M., *‘War Law’*, Grove Press, Nueva York, 2005.
- CAUSINO, M. A., *‘La Rusia de Putin: Mito y Realidad del Liderazgo Post-Soviético’*, Ediciones B, Buenos Aires, 2016.
- CAUSINO, M. A., *‘Rusia Actor Global. El renacer de un gigante y la inquietud de Occidente’*, Esecom S.A., Buenos Aires, 2015.
- CHEKINOV, S. G., y BOGDANOV, S. A., *‘The Nature and Content of a New-Generation War’*, en Military Thought, Octubre-Diciembre 2013, recuperado de https://pdfs.semanticscholar.org/c887/4593b1860de12fa40dadcae8e96861de8ebd.pdf?_ga=2.120246540.563739313.1578159378-906418873.1566146130, fecha de consulta 04/01/20.
- COOPER, A. F., Y PARLAR DAL, E., *‘Positioning the third wave of middle power diplomacy’*, International Journal, Vol. 71, No. 4, diciembre 2016.
- CORIGLIANO, F. *‘La Actuación de la Argentina en Foros Políticos Multilaterales de Alcance Mundial y su Impacto en las Relaciones con Estados Unidos’*, en ESCUDÉ, C., *‘Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, Tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000’*, Tomo XV, Cap. 2, Primera Parte, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000.
- CORIGLIANO, F., *‘Ciclos de Globalización, Modelos de Crecimiento Económico y Paradigmas de Política Exterior: El Caso Argentino (1862-2006)’*, Temas y Debates 13, Agosto 2007.
- CORIGLIANO, F., *‘Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos’*, revista Criterio, N° 2336, Buenos Aires, abril 2008.
- *‘Concept of Participation of the Russian Federation in BRICS, 2013b’*, recuperado de <http://static.kremlin.ru/media/events/eng/files/41d452b13d9c2624d228.pdf>, fecha de consulta 4/01/20.
- DARNTON, C., *‘After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations’* Latin American Research Review, Vol. 48, No. 3, Otoño 2013.
- DE CONING, C., MANDRUP, T., y ODGAARD, L.(eds.), *‘Conclusion. Coexistence in Between World Order and National Interest’*, en *‘The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order’*, Routledge, Nueva York, 2015.

- DE CONING, C., MANDRUP, T., y ODGAARD, L.(eds.), *'The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order'*, Routledge, Nueva York, 2015.
- DITTMER, L., *'The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis'*, World Politics, Vol. 33, N° 4, Julio 1981.
- DOGADIN, A., *'Moscú y Buenos Aires en el camino de la colaboración'*, en DAVÝDOV, V., y KRAVTSOV, D., *'Rusia – Argentina: La trayectoria de cooperación (125 años de las relaciones diplomáticas)'*, Instituto de Latinoamérica Rossotrudnichestvo, Buenos Aires, 2010.
- DREHER, A., STURM, J.E, Y VREELAND, J. R., *'Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?'*, Journal of Development Economics, Vol. 88 N°1, 2009b.
- DREHER, A., STURM, J.E, Y VREELAND, J. R., *'Global Horse Trading: IMF Loans for Votes in the United Nations Security Council'*, European Economic Review, Vol. 53 N°7, 2009a.
- ESCUDE, C., *'Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al realismo periférico)'*, en RUSSELL, Roberto (editor), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- ESCUDE, C., *'La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito'*, en América Latina/Internacional, núm. 27, vol. 8, enero-marzo, 2012.
- FARAH, D., y REYES, L. A., *'Russia in Latinamerica. A Strategyc Analysis'*, en PRISM, Vol. 5, No. 4, Institute for National Strategic Security, National Defense University, 2016.
- FERNANDOIS, J., *'Mundo y finn de mundo: Chile en la política mundial 1900– 2004'*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2004.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. *'La Reinserción Financiera como Eje Rector de la Agenda Externa Argentina Post-Default'*, en BOLOGNA, A. B. (comp.), *'La política Exterior del Gobierno de Kirchner'*, Tomo 4 Vol. 1, UNR Editora, Rosario, 2006.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. M., *'Diplomacia Financiera en la Periferia Global: entre la Cooperación y la Coerción. Aproximaciones Teórico-empíricas a partir de las Relaciones Crediticias de Argentina con Venezuela Y China'*, Desafíos, Vol. 30 N°2, semestre II, Bogotá, 2018.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J., *'La Cuestión de la reinserción financiera en la política exterior de la Republica Argentina tras el proceso de re-estructuración de la deuda (2005-2009)'*, en BOLOGNA, A. B., *'La La política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones Promediando su Mandato'*, UNR Editora, Rosario, 2010.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J., *'Política Económica Exterior Argentina. Consideraciones sobre la Problemática de la Inserción Financiera Internacional (2009-2014)'*, en BOLOGNA, A. B., *'La Política exterior de Cristina Fernández'*, UNR Editora, Rosario, 2014.
- FERNÁNDEZ VALONI, J. L. (Dir.), *'Rusia en el Siglo XXI: Ascenso y Proyección. Realidades y Perspectivas de su Relación con Argentina'*, Editorial del Círculo de Legisladores, CABA, 2016.
- FODOR, J. G, O'CONNELL, A., y DOS SANTOS, M. R., *'La Argentina y la Economía Atlántica en la Primera Mitad del Siglo XX'*, Desarrollo Económico, vol. 13, N? 49, 1973.

- FRIEDMAN, M. L., y LONG, P., '*Soft Balancing in the Americas: Latinamerican Opposition to U.S. Intervention 1898-1936*', *International Security*, Vol. 40, No. 1, Verano 2015.
- FRIEDMAN, M. P., '*Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States–Latin American Relations*', *Diplomatic History*, Vol. 27, No. 5, Noviembre 2003.
- GALEA, G. J., '*Evolución de las Relaciones Exteriores entre la Republica Argentina y la Federación de Rusia. Constantes de Política Exterior*', Tesis de grado para la licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Champagnat, Godoy Cruz, 2015.
- GARTZKE, E., '*Kant We All Just get Along? Opportunity, Willingness, and the Origins of the Democratic Peace*', *American Journal of Political Science*, Vol. 42, N° 1, enero 1998.
- GARTZKE, E., '*Preferences and the Democratic Peace*', *International Studies Quarterly*, Vol. 44, N° 2, junio 2000.
- GIACCAGLIA, C., '*Poderes Medios Emergentes y Orden Internacional: Hacia un Manejo Colectivo de los Asuntos Mundiales*', en LECHINI, G., GIACCAGLIA, C. (Eds.), '*Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur : Perspectivas desde el Sur Global*', UNR Editora, Rosario, 2016.
- GILPIN, R., '*The Political Economy of International Relations*', Princeton University Press, Princeton, 1987.
- '*Global governance 2025: At a critical juncture*', EU Institute for Security Studies, París, Diciembre 2010.
- GOLDGEIER, J. y McFAUL, M., '*Power and Purpose, US Policy toward Russia After the Cold War*', Brookings Institution Press, NY, 2003.
- GOLDSTEIN, J., y KEOHANE, R. O., '*Ideas and foreign policy: An analytical framework*', en J. Goldstein, y KEOHANE, R. O. (Eds.), '*Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*', Ithaca, Cornell University, Nueva York, 1993.
- GRANT, CH., '*Russia, China and Global Governance*', Centre For European Reform, febrero 2012.
- GRANT, Ch., '*Russia, China and Global Governance*', Centre For European Reform, Londres, febrero 2012.
- GUANGCHENG, X., '*The Ukraine Crisis and Russia's Choices in 2015*', en '*The View From China: Russia As Seen By Two Chinese Scholars Of Russia*', *Russian Analytical Digest*, No. 168, 11/06/15, recuperado de <https://css.ethz.ch/en/publications/rad/rad-all-issues.html>, fecha de consulta 06/02/20.
- HAASS, R. N. '*The Age of Nonpolarity: What will Follow U.S. Dominance?*', *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 3, mayo/junio, 2008; ACHARYA, A., '*The End of American World Order*', Polity Press, Cambridge, 2014.
- HANSEN, F. S., y SERGUNIN, A., '*Rusia, BRICS, and Peaceful Coexistence. Between Idealism and Instrumentalism*', en DE CONING, C., MANDRUP, T., y ODGAARD, L.(eds.), '*The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*', Routledge, Nueva York, 2015.
- HAYNES, J., '*Transnational Religious Actors and International Order*', en *Perspectives*, Vol. 17, No. 2, 2009.

- HERZ, J. H., *'Idealist Internationalism and the Security Dilemma'*, World Politics, Vol. 2, No. 2, publicado por Cambridge University Press, enero 1950.
- HOPF, T., *'The Promise of Constructivism in International Relations Theory'*, International Security, Vol. 23, No. 1, 1998.
- HOU, Z., 'The BRICS and Global Governance Reform: Can the BRICS provide leadership?' en Development (Society for International Development), 2014, Vol. 56, N° 3, p. 360.
- HUTSCHENREUTER, A., *'La Gran Perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI'*, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2014.
- HUTSCHENREUTER, A., *'Un Mundo Extraviado. Apreciaciones Estratégicas sobre el Entorno Internacional Contemporáneo'*, Editorial Almaluz, Buenos Aires, 2019.
- HWANG, W., SANFORD, A. G., y LEE, J., *'Does Membership on the UN Security Council Influence Voting in the UN General Assembly?'*, International Interactions, N° 41, marzo 2015.
- IKENBERRY, G. J., *'The Future of the Liberal World Order'*, en Foreign Affairs, mayo, 2011.
- *Index to Proceedings to the Security Council* (Años 2005/2006/2013/2014), de los Informes del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (Años 2005/2006/2013/2014), recuperados de: <http://research.un.org/en/docs/sc/voting>, fecha de acceso 25/3/20.
- *IMF Country Report No. 08/309, 'Russian Federation: 2008 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion'*, septiembre 2008.
- *'International Bank For Reconstruction And Development Subscriptions And Voting Power of Member Countries'*, recuperado de siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf, fecha de consulta 03/02/20.
- JACOBY, W. G., *'Data Theory and Dimensional Analysis'*, en Quantitative Applications in the Social Sciences, Vol. 78, Sage Publications, Londres, 1991.
- JERVIS, R., *'Perception and Misperception in International Politics'*, Princeton University Press, Princeton, 1976.
- KAHLER, M., *'Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo'*, Royal Institute of International Affairs, Vol. 89, No. 3, Oxford, mayo de 2013.
- KARAGANOV, S., y SUSLOV, D., *'A New World Order. A View From Russia'*, Russia in Global Affairs, octubre 2018; y ARBATOV, A., *'Collapse of the World Order? The Emergence of a Polycentric World and Its Challenges'*, Russia in Global Affairs, marzo 2018.
- KATZ, M. N., *'Russian Intervention in the Syrian Civil War'*, en Russian Analytical Digest, No. 175, 16 de noviembre 2015.
- KATZ, M. N., *'What Do They See in Him? How the Middle East Views Putin and Russia'*, en Russian Analytical Digest, No. 219, 3 de mayo de 2018.
- KIRTON, J., *'Governing Together: The Gx Future'*, Studia Diplomatica, Vol. 68, No. 3, 2017.
- KORCHAGUIN, Y., *'Rusia y Argentina Rumbo a la Asociación Estratégica'*, Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia. Recuperado de <http://www.ilaran.ru/?n=681>, fecha de consulta 18/3/20.

- KRASNER, S. D., *'Soberanía, hipocresía organizada'*, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- KUCHINS, A., *'Reset Expectations. Russian Assessments of US Power'*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2011.
- KUPCHAN, Ch. A., *'The False Promise of Unipolarity: Constraints on the Exercise of American Power'*, Cambridge Review of International Affairs, Volume 24, Number 2, June 2011.
- KUZIEMKO, I., y WERKER. E., *'How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations'*, Journal of Political Economy Vol. 114 N°5, 2006.
- LAUFER, R., *'Argentina–China: New Curses for an Old Dependency'*, Latin American Policy, 4 (1), 2013.
- LAYNE, C., *'The Unipolar Illusion Revised'*, en International Security, Vol. 31, No. 2, Otoño 2006.
- LIEBER, K. A. y ALEXANDER, G. *'Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back'*, en International Security, Vol. 30, No. 1, 2005.
- LIJPHART, A., *'The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal'*, The American Political Science Review, Vol. 57 N° 4, 1963.
- LIND, W. S., NIGHTENGALE, K., SCHMITT, J. F., SUTTON, J. W., y WILSON, G. I., *'The Changing Face of War: Into the Fourth Generation'*, Marine Corps Gazette, octubre de 1989.
- LO, B., *'Russia's Eastern Direction: Distinguishing the Real From the Virtual'*, Russie/NEI Reports No. 17, enero de 2014.
- LO, B., *'The Illusion of Convergence-Russia, China, and the BRICS'*, Russie.Nei.Visions N°92, IFRI, París, marzo 2016.
- LOBELL, S. E., RIPSAN, N. M., y TALIAFERRO, J. W. (eds.), *'Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy'*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- LUKIN, A., *'China and Russia. The New Rapprochement'*, Polity Press, Cambridge, 2018, p. 67;
- BOLT, P. J., y CROSS, SH. N., *'China, Russia and The Twenty-First Century Global Geopolitics'*, Oxford University Press, 2018.
- MALACALZA, B., *'Escavar más allá de la Corteza. Paradigmas de Política Exterior y Modelo de Desarrollo como Semillas de las Políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina'*, en LECHINI, G. (comp.), *'La Cooperación Sur-Sur en las Políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI'*, UNR Editora, ROSARIO, 2014.
- MALAMUD, A., *'Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?'*, in GARDINI, G. L., y LAMERBERT, P. (eds.), *'Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism'*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.
- MANSFIELD, E. D., et Al., *'Rising Powers in the Global Economy: Issues and Questions'*, International Studies Review, Vol. 16, No. 3, septiembre 2014.
- MARTINEZ DEL PEZZO, A., *'Malvinas. Política Exterior Argentina (1989-2015)'*, Estudios, N°36, Córdoba, julio-diciembre 2016.
- MARTYNOV, B., *'El dilema del "mundo multipolar" y América Latina'*, en Iberoamérica N° 56, Moscú, 2010.

- MEARSHEIMER, J. J., '*The False Promise of International Institutions*', International Security, Vol. 19, N° 3, Winter 1994/95.
- MEARSHEIMER, J. J., '*The Tragedy of Great Power Politics*', W.W. Norton & Company, Nueva York, 2001.
- MERKE, F., y PAUSELLI, G., '*El voto Latinoamericano en Naciones Unidas 1975-2012: Factores de convergencia con los Estados Unidos*', UDESA, Buenos Aires, 2015.
- MÍGUEZ, M. C., '*La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina*', Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 12 N.º 2 - Julio-diciembre 2017.
- MÍGUEZ, M. C., '*La Política Exterior Argentina y su Vinculación con los Condicionamientos Internos en el Siglo XXI*', Revista Relaciones Internacionales Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica, N.o 89.2, Julio-Diciembre de 2016.
- MÍGUEZ, M. C., '*Un Lugar en el Nuevo Mundo*', en Le Monde Diplomatique, N° 191, Capital Intelectual S.A., Buenos Aires, mayo 2015.
- MIJARES, V. M., '*Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?*', Revista de ciencia política, Volumen 35, N° 3, 2015.
- MILLER, A., y LUKIANOV, F., '*Restraint Instead of Assertiveness. Russia and a New Era in World Politics*', Istituto Affari Internazionli, Roma, junio 2017.
- MIRANDA, R., '*Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina*', Revista Intellector, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI), Año 8 Vol. 8, N°16, Rio de Janeiro, enero/junio 2012.
- MIRANDA, R., '*Creencia Autonomista y Política Exterior: el Caso de Argentina*', Revista Intellector, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI), Año 14 Vol. 16, N°30, Rio de Janeiro, julio/diciembre 2018.
- MONAGHAN, A., '*The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity*', Chatham House, Londres, abril 2013.
- MONIZ BANDEIRA, L. A., '*El Desorden Mundial. Estados Unidos y su Proyección de Dominio Total*', Capital Intelectual S. A., Buenos Aires, 2017.
- MOON, B. E., '*Consensus or Compliance? Foreign-policy Change and External Dependence*', International Organization, Vol. 39 N°2, 1985.
- MOREIRA, C., RAUS, D. y GÓMEZ LEYTON, J. C., '*La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades*', en MOREIRA, C., RAUS, D. y GÓMEZ LEYTON, J. C (coord.), '*La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*', Ediciones Trilce, Montevideo, 2008,.
- MORGENFELD, L., '*Vecinos en Conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*', Ediciones Continente, Buenos Aires, 2011.
- MONTES, M., '*La Rusia de Putin En La Transición del Orden Mundial*', Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie de Artículos y Testimonios N°147, mayo 2019.
- NARLIKAR, A., '*Negotiating the rise of new powers*', Royal Institute of International Affairs, Vol. 89, No. 3, Oxford, mayo de 2013.

- Nueva Sociedad, 'Cómo Rusia reclutó y formó a «batallones» de hackers', NUSO N° 269 / mayo – junio, 2017. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/como-rusia-recluto-y-formo-batallones-de-hackers/>, fecha de consulta 28/12/19.
- NYE, J., 'Soft Power: The Means to Success in World Politics', Public Affairs, Nueva York, 2004.
- O'NEILL, J., 'Building Better Global Economic BRICs', Goldman Sachs Global Economics Paper 66, octubre, 2001. Recuperado de: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>, fecha de consulta 06/01/20.
- ONEAL, J. R., F. H. ONEAL, Z. MAOZ, y B. RUSSETT, 'The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-1985', Journal of Peace Research, N° 33(1), 1996,.
- ORGANSKI, A. F. K., 'World Politics', Alfred A. Knopf, Inc., Segunda edición, Nueva York, 1968.
- PAPE, R. A., 'Soft Balancing against the United States', International Security, Vol. 30, No. 1, 2005.
- PARADISO, J., 'Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina', Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- PASTOR, R. A., y LONG, T., 'The Cold War and Its Aftermath in the Americas: The Search for a Synthetic Interpretation of U.S. Policy', Latin American Research Review, Vol. 45, No. 3, Diciembre 2010.
- PATRICK, S., 'The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance', Foreign Affairs 93, n 1, Ene-Feb 2014.
- PELFINI, A., y FULQUET, G., 'Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?', Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2015.
- Plan de Acción de la Cooperación Estratégica Integral entre la Federación de Rusia y la República Argentina, Buenos Aires, 5 de agosto de 2015. Recuperado de: https://www.mid.ru/es/web/guest/maps/ar/asset_publisher/xC4jwwU3udAz/content/id/1639354, fecha de consulta 18/3/20.
- PUIG, J. C., 'Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana', Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1980.
- 'Putin Says BRICS Should Focus on Key World Issues', Sputnik, 22/03/13, <http://sputniknews.com/politics/20130322/180174140/Putin-Says-BRICS-Should-Focus-on-Key-World-Issues.html>, fecha de consulta 06/02/20.
- RAPOPORT, M., 'Política Internacional Argentina. Desde la Formación Nacional hasta Nuestros Días', Capital Intelectual S. A., 2017.
- RAPOPORT, M., 'Historia Económica, Política y Social de la Argentina', Ediciones Machi, Cordoba, 2000.
- ROSE, G., 'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy', World Politics, 51 (1), 1998.
- 'Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine', disponible en línea en: <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/roosevelt-and-monroe-doctrine>, fecha de consulta 29/07/2019.

- Rusopedia, recuperado de: https://rusopedia.rt.com/economia/issue_125.html, fecha de consulta 6/10/19.
- Rusopedia, recuperado de: https://rusopedia.rt.com/economia/issue_101.html, fecha de consulta 6/10/19.
- RUSSEL, R., '*La Argentina Del Segundo Centenario: Ficciones Y Realidades De La Política Exterior*', en RUSSELL, Roberto (editor), '*Argentina 1910-2010. Balance del siglo*', Taurus, Buenos Aires, 2010.
- RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., '*Argentina, Brasil y Estados Unidos. El Desafío de una Esfera de Cooperación*', Agenda Internacional, Año 1, N° 2.
- RUSSELL, R., y TOKATLIÁN, J. G., '*La Política Exterior del Kirchnerismo*', en GERVASONI, C., y PERUZZOTTI, E. (eds.), '*¿Década Ganada? Evaluación del Legado del Kirchnerismo*', Debate, 2015.
- RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., '*América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*', en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n. 104, 1013.
- RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., '*Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*', Capital Intelectual, capítulo dos ('*La autonomía y la política mundial: una propuesta para el siglo XXI*'), Buenos Aires, 2010.
- RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J., '*Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de Latinoamérica frente a Estados Unidos*', Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 85-86, Barcelona, mayo 2009.
- RUSSETT, B. M., '*Discovering Voting Groups in the United Nations*', The American Political Science Review, Vol. 60, 1966.
- SAENZ PEÑA, R., '*Escritos y Discursos*', Peuser, Buenos Aires, 1915, vol. I.
- SALZMAN, R. S., '*From Bridge to Bulwark. The Evolution of BRICS in Russian Grand Strategy*', Comillas Journal of International Relations, N° 3, 2015.
- SAENZ PEÑA, R., '*Discurso sobre el Zollverein Americano*', en BOTANA, N. R., y GALLO, E. (comp.), '*De la República Posible a la República Verdadera (1880-1910)*', Biblioteca de Pensamiento Argentino III Documentos, Espasa Calpe Argentina, 1997.
- SANZ, L. S., '*La Historia Diplomática*', en Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930, El Ateneo, Buenos Aires, 1964.
- SCHIMMELFENNIG, F., '*The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*', International Organization, Vol. 55, No. 1, Diciembre 2001.
- SCHIMMELFENNIG, F., '*The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*', International Organization, Vol. 55, N°1, Diciembre 2001.
- SERGUNIN, A., '*Russia's Strategies Towards BRICS: Theory and Practice*', en PARLAR DAL, E., y ERŞEN, E. (ed.), '*Russia in the Changing International System*', Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020.

- Síntesis De Los Acuerdos A Suscribir Con Rusia Durante Visita Presidencial. Recuperado de: https://www.casarosada.gob.ar/pdf/sntesis_acuerdos_rusia.pdf, fecha de consulta 18/3/20.
- SMITH, A., 'Leader Turn Over, Institutions, and Voting at the UN, General Assembly', *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 60, N° 1, 2016.
- SMITH, J., 'Brazil and the United States: Convergence and Divergence', Athens: University of Georgia Press, 2010.
- SMITH, K., 'La Alternativa de los BRICS. Implicancias para la Gobernanza Global', en PELFINI, A., y FULQUET, G., 'Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?', Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2015.
- STEPANOVA, E., 'La política exterior rusa en Medio Oriente ante la primavera árabe', en Morales, J. (editor), 'Rusia en la Sociedad Internacional. Perspectivas tras el Retorno de Putin', UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- STEPHEN, D. M., 'Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge', *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4), 2014.
- STUENKEL, O., 'Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?' Background research paper submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, Mayo 2013. Recuperado de https://www.post2020hlp.org/wp-content/uploads/docs/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf, fecha de consulta 01/01/20.
- TORRES, M. A., 'Entre la Crisis y la Recuperación. Las Tendencias Principales de la Política Exterior Argentina luego de la Crisis del 2001-2002', *Sociedad y Discurso*, N° 18, Aalborg, 2010.
- STUENKEL, O., 'Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order', Polity Press, Cambridge, 2016.
- TAIBO, C., 'La Rusia Contemporánea y el Mundo. Entre la Rusofobia y la Rusofilia', Catarata, Madrid, 2017.
- TIMOFEEV, I., 'Theses On Russia's Foreign Policy and Global Positioning (2017-2024)', Russian International Affairs Council, Moscú, junio 2017.
- TODOROV, T., 'Los Enemigos Íntimos de la Democracia', Galaxia Gutenberg Circulo de Lectores, Barcelona, 2012.
- TOKATLIÁN, J. G., y MERKE, F., 'Instituciones y Actores de la Política Exterior como Política Pública', en ACUÑA, C. H. (com.), 'Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, Económica y de Infraestructura del siglo XXI', Siglo XXI, Buenos Aires, 2014.
- TOMLIN, B. W., 'Measurement Validation: Lessons from the Use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes', *International Organization* 39, 4, 1985.
- TRACHTENBERG, M., 'The Problem of International Order and How to Think about It', en *The Monist*, Vol. 89, No. 2, 2006.

- TREISMAN, D., '*Putin's Pivot. 4 New Features of Russian Foreign Policy*', *Russia Matters*, 14 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.russiamatters.org/analysis/putins-pivot-4-new-features-russian-foreign-policy>, fecha de consulta 26/12/19.
- TRENIN, D., '*20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed*', *Carnegie Endowment for International Peace*, 28 de agosto de 2019. Recuperado de <https://carnegie.ru/2019/08/28/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-pub-79742>, fecha de consulta 28/12/19.
- TRENIN, D., '*Highs and Lows. Russia's Foreign Policy at the start of 2018*', *Carnegie Endowment for international Peace*, Moscú, 02 de febrero de 2018. Recuperado de: <https://carnegie.ru/commentary/75425>, fecha de consulta 26/12/19.
- TULCHIN, J. S., '*La Argentina y los Estados Unidos. Una Historia de Desconfianza*', Planeta, Buenos Aires, 1990.
- TURZI, M., '*¿Qué importancia tiene el BRIC?*', *Estudios Internacionales* 168, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 2011.
- '*Ufa Declaration of the VII BRICS Summit*', 9 July 2015, texto extraído de <http://en.brics2015.ru/load/381158>, fecha de consulta 05/02/20.
- VAN DER TOGT, T., '*Is Brics A Useful Framework For Russia's Global Agenda?*', *Clingendael Spectator*, La Haya, febrero 2019.
- VENGROFF, R., '*Instability and Foreign Policy Behavior: Black Africa in the U.N*', *American Journal of Political Science*, Vol. 20 N°3, 1976.
- Ver: FRIDMAN, O., '*The Russian Warfare. Resurgence and Politicisation*', Oxford University Press, Nueva York, 2018.
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G., '*A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*', en *Contexto Internacional*, Vol. 29, N°2, Rio de Janeiro, jul/dic 2007.
- VILLAR, S., '*Después de Crimea: ¿Una Oportunidad Rusa para América Latina?*', *Notes Internacionales CIDOB*, N° 99, noviembre 2014.
- VILOSIO, Laura. '*Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina Frente a Ambos Procesos. Sólo un Ejemplo*', *Civitas*, vol.10, no1, enero/abril 2010.
- VOETEN, E., '*Clashes in the Assembly*', *International Organization*, 54, 2, 2000.
- WALT, S. '*Alliances in a Unipolar World*', en *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2008.
- WALT, S. M., '*The Origins of Alliances*', Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987.
- WALTZ, K., '*Teoría de la política internacional*', Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- YAKOVLEVA, N., '*Rusia Y Argentina: El Camino de 130 Años hacia la Asociación Estratégica Integral*', *Iberoamérica*, N° 3 (78), Institute of Latin American Studies, Moscú, 2015.
- YING, F., '*How China Sees Russia*', *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2016.

ARTÍCULOS DE PRENSA

- *‘¿Rechazará Argentina la Independencia de Kosovo?’*, El Universal, Ciudad de México, 20/2/08; *‘Kosovo MPs proclaim independence’*, BBC News, 17/2/08.
- *‘Ante el silencio de EE.UU., Cristina llevará a la ONU la pelea con los fondos buitres’*, La Nación, Buenos Aires, 20/08/14.
- *‘Cristina acusó a Obama de promover a una lobbista de los fondos buitres’*, La Nación, 1/11/14.
- *‘Cristina Kirchner quiere que el Mercosur denuncie a los fondos buitres y los intentos de desestabilización’*, La Nación, Buenos Aires, 17/07/15.
- *‘Declaración conjunta de los Presidentes de la Federación de Rusia y la República Argentina sobre el año del bicentenario de la Revolución de Mayo y del 125 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales’*, 25/4/10. Recuperado de <http://kremlin.ru/supplement/523>, fecha de ingreso 8/3/20.
- *‘Duros discursos durante la sesión en apoyo a la Argentina’*, Página 12, Buenos Aires, 04/07/14.
- *‘EEUU renuncia al escudo antimisiles de Bush en Europa’*, El País, Nueva York, 17/09/09.
- *‘EEUU y Rusia anuncian un acuerdo para detener la guerra en Siria’*, El País, Madrid, 9/09/16.
- *‘El derribo de un caza ruso por Turquía ahonda la crisis Siria’*, El País, Madrid, 24/11/15.
- *‘El Gobierno promulgó la ley de pago soberano de deuda’*, La Nación, Buenos Aires, 12/9/14.
- *‘Encuentro Clave entre Kirchner y George Bush’*, Infobae, Buenos Aires, 12/01/04. Recuperado de <https://www.infobae.com/2004/01/12/92452-encuentro-clave-kirchner-y-george-bush/>, fecha de consulta 21/02/20.
- *‘Encuentro de parlamentarios en Ushuaia. Apoyo latinoamericano por Malvinas’*, Página 12, Buenos Aires, 08/07/15.
- *‘Enojada con Obama, Cristina reclamó una ley contra los fondos buitres’*, La Nación, Buenos Aires, 6/9/13; *‘Cristina y una comedia de enredos con los buitres’*, La Nación, Buenos Aires, 17/8/14.
- *‘Europe hits Russia’s biggest banks’*, CNN Business, 01/08/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/07/31/news/europe-russia-banks/index.html?iid=EL>, fecha de consulta 07/01/20.
- *‘Fondos buitres: Barack Obama desconoció la jurisdicción de La Haya y puso fin a la estrategia del gobierno argentino’*, La Nación, Buenos Aires, 8/8/14.
- *‘Fondos buitres: El Gobierno sumó otro apoyo en la pelea con los holdouts’*, Clarín, Buenos Aires, 15/07/14.
- *‘Fuerte apoyo del Mercosur por la disputa con los fondos buitres’*, La Nación, Buenos Aires, 18/12/14.
- *‘Grieta aceptó nuevas demandas y elevó el default a US\$ 8000 millones’*, La Nación, Buenos Aires, 31/10/15.
- *‘IMF reforms clear last hurdle with US adoption’*, BBC News, 19/12/15, recuperado de <https://www.bbc.com/news/business-35141683>, fecha de consulta 03/02/20

- *'Impacto geopolítico: Cómo Argentina y Rusia forjan una nueva etapa de relaciones internacionales'*, RT, 20/10/15. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/189045-cooperacion-rusia-argentina>, fecha de consulta 18/3/20.
- *'La Argentina consigue más aliados mientras los buitres operan'*, Página 12, Buenos Aires, 03/08/14.
- *'La ONU aprobó una propuesta argentina contra fondos buitre'*, La Nación, Buenos Aires, 11/9/15.
- *'La OTAN restablece las relaciones con Rusia, suspendidas tras la guerra de Georgia'*, El País, Bruselas, 05/03/09 .
- *'La Política Exterior de la Federación Rusa'*, en Anuario Internacional CDIOB, Federación Rusa perfil de país, Barcelona Centre For International Affairs, Barcelona, 2010, p. 496.
- *'La visita de Kirchner a Moscú: una sólida sociedad estratégica entre Rusia y Argentina en cifras'*, RT, 21/4/15, recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/172650-visita-kirchner-rusia-estrategica-cifras>, fecha de consulta 7/3/20.
- *'Malvinas: presión argentina en la ONU con apoyo latino'*, La Nación, Buenos Aires, 27/03/2013.
- *'Medvédev rechaza vincular el escudo antimisiles de EE UU con la amenaza iraní'*, en El País, Madrid, 03/03/09.
- *'Mejor Kirchner a un Bush Mal Parado'*, Ámbito Financiero, Buenos Aires, 14/01/04.
- *'Nuevo apoyo de la Unasur en el conflicto con los holdouts'*, Clarín, Buenos Aires, 04/12/14.
- *'Para qué sirve el G-20? Tras nueve cumbres celebradas, el balance no deja de ser mediocre'*, El País, Madrid, 16/11/14.
- *'Pidió Estados Unidos que se respete la independencia de la justicia'*, La Nación, Buenos Aires, 1/7/14.
- *'Reacción del Gobierno contra Estados Unidos, tras su abstención en la OEA en la pelea de la Argentina con los holdouts'*, La Nación, Buenos Aires, 4/7/14.
- *'Rusia en un Mundo Cambiante'*, artículo de Vladimir Putin publicado en Moskvóvskie Nóvosti, 27/02/12. Rescatado de: https://actualidad.rt.com/actualidad/view/39720-Rusia-en-un-mundo-cambiante_un-art%C3%ADculo-de-Vlad%C3%ADmir-Putin, fecha de consulta 04/01/20.
- *'Rusia y China vetan la resolución de condena a la represión siria'*, en El Mundo, Madrid, 05/10/11.
- *'Russia and Argentina Seal Energy Package, \$3bn in Deals'*, RT, 23/4/15. Recuperado de <https://www.rt.com/business/252477-russia-argentina-energy-deals/>, fecha de consulta 8/3/20.
- *'Russia losing \$140 billion from sanctions and low oil prices'*, CNN Business, 24/11/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/11/24/news/economy/russia-losing-140-billion-oil-sanctions>, fecha de consulta 07/01/20.
- *'Russia, an economy on the brink'*, BBC News, 24/08/19. Recuperado de: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/150383.stm>, fecha de consulta 06/01/20.

- *'Russia's economy under Vladimir Putin. Achievements and failures'*, Sputnik News, 03/01/08. Recuperado de: <https://sputniknews.com/analysis/20080301100381963/>, fecha de consulta 06/01/20.
- *'Russian's state takes bigger part in the economy, despite trumpeted privatizations plans'*, Russia Today, 06/11/12. Recuperado de: <https://www.rt.com/business/russia-state-economy-privatization-043/>, fecha de consulta 07/01/20.
- *'Sanctions hit Russian oil and banks'*, CNN Business, 12/09/14. Recuperado de: <https://money.cnn.com/2014/07/31/news/economy/sanctions-russia-targets-list/index.html?iid=EL>, fecha de consulta 07/01/20.
- *'Síntesis de los Acuerdos Suscriptos con Rusia'*, 24/04/15. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/sintesis-de-los-acuerdos-suscriptos-con-rusia/>, fecha de consulta 7/3/20.
- *'Versión completa de la entrevista a Vladímir Putin en vísperas de la gira a Latinoamérica'*, RT, 11/7/2014. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/133594-entrevista-putin-gira-latinoamerica>, fecha de consulta 7/3/20.
- *'Visita oficial de Vladimir Putin: Tenemos una vinculación estratégica con la Federación de Rusia'*, RT, 12/7/14. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/sintesis-de-los-acuerdos-suscriptos-con-rusia/>, fecha de consulta 7/3/20.
- *'What Is China's Asian Infrastructure Investment Bank's Goal'*, Bloomberg, 06/08/18, recuperado de <https://www.bloomberg.com/quicktake/chinas-world-bank>, fecha de consulta 03/02/20.
- ABELLÁN, L., *'La financiación rusa de partidos políticos europeos inquieta a la UE'*, en El País, Bruselas, 19/10/16.
- ABELLÁN, L., *'La UE crea una unidad para contrarrestar la propaganda rusa'*, en El País, Bruselas, 16/10/16.
- ALANDETE, D., *'La maquinaria de injerencias rusa penetra la crisis catalana'*, en El País, Madrid, 27/09/17.
- ALANDETE, D., *'Rusia y China vetan de nuevo la condena a Siria en el Consejo de Seguridad'*, en El País, Washington, 19/07/12.
- AYUSO, S. *'La Eurocámara pide más medios para combatir la injerencia rusa'*, en El País, Estrasburgo, 18/01/18.
- BARNES-DACEY, J., *'Un acuerdo político contra el Estado Islámico'*, en El País, Madrid, 28/11/15;
- BONET, P., *'Moscú aprovecha la crisis siria para romper su marginación'*, en el País, Moscú, 29/09/15.
- BONET, P., *'El síndrome de Libia condiciona la negativa rusa a sancionar a Siria'*, en El País, Moscú, 03/02/12.
- BONET, P., *'Putin: una apuesta peligrosa'*, El País, 10/08/14. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2014/08/08/actualidad/1407513223_767422.html, fecha de consulta 11/12/19.

- BONET, P., '*Rusia despliega misiles cerca de la frontera con Polonia y Lituania*', El País, Moscú, 17/12/13.
- BONET, P., '*Rusia recobra influencia mundial con su ofensiva militar en Siria*', El País, Moscú, 27/02/16.
- BONET, P., '*Rusia reúne a independentistas de todo el mundo*', en El País, Moscú, 25/09/16.
- Bonet, P., '*Rusia y Estados Unidos estaban al borde de la guerra fría antes de Obama*', El País, Moscú, 04/07/09.
- BONET, P., '*Siria se convierte en a última apuesta del jugador Putin*', en El País, Moscú, 05/10/15.
- BONET, P., '*Una Apuesta Peligrosa. El 85% de los rusos apoya a Putin, un hombre solo y obsesionado con la seguridad*', El País, 9 de agosto de 2014. Recuperado de
- BREMMER, I., '*¿Guerra fría o paz caliente?*', El País, Madrid, 12/03/16.
- BRONSTEIN, H., '*Argentina Seeks to Export More Food to Sanction-hit Russia*', Reuters, 15/8/14. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-argentina-russia-trade/argentina-seeks-to-export-more-food-to-sanction-hit-russia-idUSKBN0GF10K20140815>, fecha de consulta 8/3/20.
- CAÑO, A., '*Obama y Medvedev desbloquean las relaciones entre las dos potencias*', El País, Moscú, 07/07/09.
- CAÑO, A., '*Rusia y China vetan la resolución contra Siria horas después de la última masacre*', en El País, Washington, 04/02/12.
- CAUCINO, M., '*Brics, ¿la hora del desencanto?*', La Nación, Buenos Aires, 15/05/15.
- DE MIGUEL, B., '*La UE señala a Rusia como la mayor amenaza de interferencia para las elecciones europeas de mayo*', en El País, Bruselas, 20/02/19;
- ENGDAHL, W., '*US-Russia Sanctions War a Golden Opportunity*', RT, 14/8/14, recuperado de <https://www.rt.com/op-ed/180276-us-russia-sanctions-gmo/>, fecha de consulta 8/3/20.
- FERNANDEZ, R., '*Rusia advierte de una nueva carrera armamentista si no hay acuerdo con el escudo antimisiles*', El País, Moscú, 30/11/10.
- FERNANDEZ, R., '*Rusia amenaza con una nueva «guerra fría» si la OTAN interviene por su cuenta en Kosovo*', en El País, Moscú, 20/06/98;
- FOUST, J., '*Syria and the Pernicious Consequences of Our Libya Intervention*', The Atlantic, 06/02/12. Rescatado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/syria-and-the-pernicious-consequences-of-our-libya-intervention/252631/>, fecha de consulta 03/01/20.
- GALEOTTI, M., '*The 'Gerasimov Doctrine' and Russian NonLinear War*', en Moscow's Shadows, 06/07/14, recuperado de <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>, fecha de consulta 04/01/20.
- HERSZENHORN, D., '*For Syria, Reliant on Russia for Weapons and Food, Old Bonds Run Deep*', The New York Times, Moscú, 18/02/12.

- LEBED, A. '*Old Enemies, New Problems*', en St. Petersburg Times, San Petersburgo, 02/06/97, recuperado de <http://alumni.media.mit.edu/~constans/lebed/currev/nonato.html>, fecha de consulta 04/01/20.
- LÓPEZ, L. M. y VALENZUELA, J., '*Operación fuerza decidida. Rusia convoca a la ONU y suspende su relación con la OTAN*', 25/03/99.
- LUKIANOV, F., '*Perspectivas de las relaciones ruso-sirias*', en Sputnik, 26/01/12, recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/opinion/20120126152553476/>, fecha de consulta 03/01/12.
- MARTINEZ DE RITUERTO, R., '*La OTAN acuerda un deshielo gradual con Rusia*', El País, Bruselas, 03/12/08.
- MARTINEZ DE RITUERTO, R., '*La OTAN aprueba el concepto estratégico para adaptarse al siglo XXI*', El País, Lisboa, 19/11/10.
- MARTINEZ DE RITUERTO, R., '*La OTAN rechaza el desarme nuclear*', El País, Bruselas, 15/10/10.
- NYE, J. S., '*BRICS: un grupo sin cohesión*', Project Syndicate, 3 de abril de 2013.
- ORTEGA, A., '*Putin acusa a Bush de fomentar la proliferación nuclear*', El País, Madrid, 11/02/2007. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2007/02/11/internacional/1171148403_850215.html fecha de consulta 11/12/19.
- POZZI, S., '*Rusia propone a la ONU sanciones por la represión en Siria*', en El País, Nueva York, 16/12/11.
- RODRÍGUEZ, A. N., '*Asociación Estratégica entre Rusia y Argentina Promueve la Construcción de un Mundo Multipolar*', RT, 28/4/15. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/opinion/ariel-noyola-rodriguez/173285-asociacion-estrategica-rusia-argentina-mundo-multipolar>, fecha de consulta 8/3/20.
- SAENZ, C., '*EE UU y Rusia fijan un calendario para celebrar elecciones en Siria*', en El País, El Cairo, 14/10/15.
- SANZ, J. C., '*El ejército ruso avanza con apoyo ruso en el marco de guerra fría*', en El País, Jerusalén, 13/10/15.
- SANZ, J. C., '*Régimen y oposición vuelven a negociar el fin de la guerra en Siria*', El País, Ginebra, 14/03/16.
- SIMES, D., '*How Obama is Driving Russia and China Together*', The National Interest, 24/06/2014.
- SOLANA, J., '*El veto a Siria y sus implicaciones geopolíticas*', en El País, Madrid, 9/10/11.
- SOLDATOV, A., '*El objetivo de Putin es que los europeos pierdan la confianza en sus instituciones democráticas*', en El País, Valencia, 26/03/18.
- XUETONG, Y., '*Why a Bipolar World is More Likely than a Unipolar or Multipolar One*', The World Post, 22/04/15, recuperado de https://www.huffpost.com/entry/bipolar-world-likely_b_7104590, fecha de consulta 05/02/20.