



UNR Universidad
Nacional de Rosario

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

***La relación argentino-estadounidense durante la administración
Mauricio Macri (2015-2019): la cooperación educativa***

*The Argentine-American relation during the Mauricio Macri administration (2015-
2019): the educational cooperation*

Tesina de Grado

Alumno: Nicolás Aguiar (Leg. A-1794/9)

Directora: Dra. María Elena Lorenzini

13 de febrero de 2020

Rosario, Santa Fe, Argentina

nicoaguiar2@gmail.com

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por su amor, su espíritu inclusivo, y su apoyo incondicional en todos mis proyectos. A mis amigos y amigas, que me acompañaron y contuvieron durante toda mi carrera universitaria.

A Male Lorenzini, por guiarme en este proceso con sabiduría y paciencia; sin duda una docente brillante, de quien guardo grandes aprendizajes.

A la universidad pública, gratuita y laica, defensora de la educación como derecho y no como privilegio, por posibilitarme estudiar lo que realmente me apasiona: las Relaciones Internacionales.

RESUMEN

En 2015, cuando Mauricio Macri llegó a la presidencia de la República Argentina, se planteó lograr una inserción “inteligente” en el mundo como uno de sus objetivos centrales. En este marco, el acercamiento a los Estados Unidos constituiría un notorio caso de intensificación del vínculo en diversas áreas. Esta tesina describe y analiza la relación bilateral entre ambos gobiernos durante la administración Macri, haciendo hincapié en los avances en materia de cooperación educativa. Se sostiene que en este periodo existió un aumento de la densidad en la relación bilateral, siendo la cooperación educativa una ejemplificación de ese proceso.

Palabras claves: Argentina – Estados Unidos – Relación bilateral – Cooperación educativa.

ABSTRACT

In 2015, when Mauricio Macri became president of the Argentine Republic, he intended to achieve an "intelligent" insertion into the world as one of his main objectives. In this context, the approach towards the United States would constitute a notorious case of relationship intensification in different areas. This thesis describes and analyzes the bilateral link between both governments during the Macri's administration, focusing on the achievements in educational cooperation. We state that in this period, there was a density increase of the bilateral relation, being the educational cooperation an example of this process.

Key words: Argentina – United States – Bilateral relation – Educational cooperation.

ÍNDICE

Introducción.....	p. 05
Capítulo 1 – El vínculo bilateral argentino-estadounidense.....	p. 11
Antecedentes.....	p. 11
Presidencia de Mauricio Macri.....	p. 17
Política.....	p. 21
Economía y comercio.....	p. 23
Defensa y seguridad.....	p. 27
Capítulo 2 – Cooperación Internacional: la educación.....	p. 30
Precisando el concepto de “Cooperación Internacional”.....	p. 30
Antecedentes de la cooperación educativa argentino estadounidense. La Comisión Fulbright.....	p. 34
La cooperación educativa durante la Presidencia de Mauricio Macri.....	p. 36
Reflexiones finales.....	p. 44
Bibliografía.....	p. 49

INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2015, el ingeniero Mauricio Macri asumió la presidencia de la República Argentina, luego de 8 años de mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Como prioridades de su gestión, y en el marco de la modificación de la Administración Pública Nacional, Macri estableció 8 objetivos nacionales y 100 prioridades. Entre dichos objetivos se destaca el octavo: “Inserción inteligente al mundo”. La nueva gestión presidencial buscaría, entonces, “construir relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con estados clave. Participar activamente en organismos internacionales y foros estratégicos” (Objetivos de Gobierno, 2015).

En este marco, el presidente “confió a la Cancillería la tarea de impulsar una política exterior de apertura al mundo, con visión integradora, que aumente el protagonismo del país a nivel regional y global, y que dé testimonio de la función principal del Ministerio: promover y proteger los intereses nacionales sobre la base del respeto mutuo”¹. A pocos meses de asumir su mandato, Macri twitteaba: “Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo. Hay inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016). Esta declaración se daba en clara contraposición a la política exterior kirchnerista, acusada de ser “ideologizada”, “populista”, y de haber llevado a la Argentina al aislamiento internacional. En este sentido, Macri proponía “la vuelta de Argentina al mundo”.

En el marco de esta nueva propuesta política de la administración de la coalición Cambiemos, la relación con Estados Unidos (EE.UU.) constituiría un notorio cambio en materia de política exterior argentina. Durante los primeros años de la presidencia de Macri, diversas fueron las acciones que denotaron la búsqueda de un mejor vínculo bilateral y un acercamiento entre ambos gobiernos, propiciados por la sintonía entre el mandatario argentino y Barack Obama primero, y luego con Donald Trump. La visita de Obama a la Argentina, los elogios de Trump a Macri, la eximición de la Argentina de los aranceles al acero y al aluminio, el reingreso al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense, los acuerdos de cooperación en materia de seguridad y defensa, son solo algunos de los ejemplos más importantes. Dentro de los cambios en la

¹ Información disponible en la página web de la Cancillería Argentina: www.cancilleria.gob.ar

relación bilateral argentino-estadounidense, la cooperación educativa experimentó un particular crecimiento.

A los fines de este trabajo, entendemos por cooperación educativa aquella que “se presenta cuando se realiza la impartición o transferencia de conocimientos en un marco académico de un país a otro, por ejemplo, mediante becas para estudios universitarios. Estudiantes, principalmente de pregrado o posgrado, son quienes se benefician de este tipo de actividades” (Prado Lallande, 2018:41). En la presente investigación, partimos de esta definición general, pero centrándonos exclusivamente en aquellos programas de intercambio que implican una vinculación de cooperación directa entre los gobiernos centrales de ambos países. Es decir, aquellos programas catalogados como bilaterales, en donde ambas partes se encuentran involucradas en la coordinación y/o financiación.

El *objetivo general* de esta tesina de grado es analizar la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. desde el inicio de la presidencia de Mauricio Macri en diciembre de 2015 hasta junio de 2019, haciendo especial hincapié en las relaciones de cooperación educativa. Para ello, como *objetivos específicos*, nos planteamos examinar la política exterior de la presidencia de Mauricio Macri en la relación bilateral entre Argentina y EE.UU., y analizar las relaciones de cooperación educativa entre ambos gobiernos durante dicho periodo. En base a lo anterior, los *interrogantes* que guían la investigación son los siguientes: ¿qué particularidades presenta la política exterior de la presidencia de Mauricio Macri, en particular en su relación con EE.UU.? ¿Qué características presentan las relaciones de cooperación educativa entre Argentina y EE.UU. durante la presidencia de Macri?

Para responder a dichos interrogantes, y al tratarse de un estudio de ejemplificación por caso, presentamos una *doble hipótesis*. Por un lado, como hipótesis principal, planteamos que la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. aumentó su densidad con la llegada al poder de Mauricio Macri, debido al cambio de la estrategia argentina en el diseño y ejecución de su política exterior en general y con EE.UU. en particular. Como hipótesis operativa, afirmamos que el desarrollo de la cooperación educativa entre Argentina y EE.UU. durante la administración Macri constituye un ejemplo que permite observar el aumento de la densidad en la relación bilateral. Este proceso fue posible gracias a la firma de instrumentos de cooperación educativa, los

cuales posibilitaron la ampliación en la cantidad de vacantes lanzadas, y la diversificación de los tipos de programas promovidos y destinatarios de los mismos. Mientras algunos programas (como “Friends of Fulbright”) nacieron en este periodo, otros son previos (como “Bec.Ar”) pero sus cupos se ampliaron a partir del 2015. Esta situación de auge de la cooperación educativa se mantuvo a pesar de la transición de la administración demócrata de Barack Obama hacia la republicana de Donald Trump el 20 de enero de 2017.

Para analizar la relación bilateral entre Argentina y EE.UU., recurriremos al concepto de *densidad* de Joseph Tulchin (1997). Para el autor, en relaciones internacionales, la densidad se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos o más naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones.

Además, utilizaremos los conceptos de *macro-relación* y *micro-relaciones* planteados por Carlos Escudé (1991). Según el autor, una relación bilateral total comprende dos cuestiones. Por un lado, la *macro-relación bilateral*, es decir, el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral, o el estado de cosas –expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática– que viabilizan los avances sobre las *micro-relaciones bilaterales*. Por otro lado, estas últimas son aquellas que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales, y que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y/o privados, y de pequeños núcleos burocráticos. “Una buena administración de las micro-relaciones bilaterales es por lo menos tan importante, para una buena relación global, como una buena macro-relación, a la vez que sólo la segunda depende exclusivamente de la voluntad política” (Escudé, 1991:405).

El vínculo bilateral será, además, analizado a la luz de los conceptos de la matriz de la interdependencia compleja, planteados por Keohane y Nye (1988). Los teóricos de la interdependencia compleja argumentan que la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas o *áreas de cuestiones* que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. En contraposición al realismo clásico, la seguridad militar no domina consistentemente la agenda internacional. “La pluralidad de agendas entre actores; la importancia de la dimensión económica en las relaciones inter-sociales; la devaluación del uso de la fuerza en las vinculaciones inter-estatales; las

interconexiones entre las esferas de lo político y lo económico; la significación de los factores domésticos en la formulación y praxis de la política exterior; entre otros hechos, permiten ir colocando un mayor acento en el manejo de cuestiones ‘cotidianas’, ‘recurrentes’, ‘incrementales’ y más ‘permanentes’ vinculadas al frente externo” (Tokatlian y Pardo, 1990:345). En este sentido, analizaremos diversas áreas de relacionamiento entre la Argentina y los EE.UU., incluyendo la relacionada a la seguridad, pero también la política, la económica-comercial, y con particular énfasis, la cooperación educativa.

A la hora de examinar el interés de los Estados por promover internacionalmente su sistema educativo, tomaremos el concepto de poder blando. Joseph Nye lo define como “la habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo que tienen la cultura, la política o los ideales políticos de un país. Cuando nuestra política es vista como legítima a ojos de los demás, nuestro poder blando se incrementa mucho” (2004:10). Nye afirma que el poder blando de un país se basa principalmente en tres recursos: su cultura, sus valores políticos, y su política exterior. En contraste con el poder blando, el poder duro (“*hard power*”), siguiendo a Nye, significa la habilidad de hacer que los otros hagan lo que uno quiere pero utilizando para ello la fuerza económica y militar.

El *recorte temporal* de nuestra investigación comprende desde el 10 de diciembre de 2015 hasta junio del 2019. La elección de la fecha de inicio se justifica teniendo en cuenta la hipótesis que sostiene que la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la Argentina marcó el comienzo de un nuevo periodo de aumento de la densidad del vínculo entre la Argentina y los EE.UU. La fecha de finalización, particularmente, se decidió en base a dos cuestiones. En primer lugar, este trabajo comenzó a realizarse en junio del 2019, y es en ese entonces cuando se realizó la solicitud de acceso a información pública. En segundo lugar, en dicho mes comenzó la campaña electoral para las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) de cara a las elecciones presidenciales de octubre. En ese contexto, interpretamos que a partir de aquel momento, la campaña electoral ocupó un rol primordial en la atención gubernamental, en menoscabo de otras áreas de la política –en el que la política exterior no es la excepción.

La presente investigación tiene un *diseño metodológico de tipo analítico y cualitativo*, en donde se busca analizar la relación entre Argentina y EEUU desde el inicio de la presidencia de Mauricio Macri en diciembre de 2015 hasta junio de 2019, haciendo especial hincapié en las relaciones de cooperación educativa. Como *fuentes primarias*, se tomaron documentos oficiales y entrevistas semi-estructuradas a informantes claves. Como *fuentes secundarias*, se consultaron artículos de revistas especializadas, libros y otras publicaciones académicas vinculadas con la temática. En cuanto a las técnicas de *recolección de datos*, se utilizó el fichaje bibliográfico y el diseño de entrevistas semi-estructuradas. En lo referido al *análisis de datos*, recurrimos al análisis bibliográfico.

En función de los objetivos específicos –mencionados previamente–, organizamos el presente trabajo de investigación en las siguientes secciones: un primer capítulo, donde abordamos los antecedentes del vínculo bilateral argentino-estadounidense, y repasamos detenidamente las diversas áreas de la relación entre ambos países durante la administración de Mauricio Macri. Luego, un segundo capítulo, donde precisamos el contenido del concepto de Cooperación Internacional (en particular en el área de cuestiones educativa), observamos algunos de los antecedentes de la cooperación educativa argentino-estadounidense, e identificamos los avances en la materia durante la presidencia de Mauricio Macri. Por último, en las reflexiones finales, retomando algunos de los conceptos teóricos planteados en esta introducción, reafirmamos nuestra hipótesis de aumento de la densidad del vínculo bilateral argentino-estadounidense durante la presidencia de Macri; y aseveramos que el fortalecimiento de la cooperación educativa, entendida como micro-relación, fue posible gracias a un mejoramiento de la macro-relación (en términos de Escudé). Hacia el final, planteamos algunos interrogantes que abren la posibilidad a nuevos trabajos de investigación.

Si bien diversos autores analizaron la relación bilateral entre la Argentina y los EE.UU.², sostenemos que la cooperación en materia educativa es un ámbito poco explorado, que precisa ser detenidamente analizado. A pesar de ser un área de significativa relevancia, a la cual se destinaron gran cantidad de recursos, se necesitan nuevos estudios que detallen cómo se dio este tipo de cooperación entre ambos actores.

² Para mayores detalles, véase Tulchin (1990), Busso (1999 y 2015), Russell (2010), Rapoport (2017), Tokatlian (2018).

En un contexto mundial en el cual la cooperación internacional ocupa un lugar y un rol destacados, y los programas educativos internacionales aumentan y se diversifican, entendemos que resulta interesante estudiar, más focalizadamente, el desarrollo y la evolución de esta área de cuestiones para ejemplificar el aumento de la densidad en el vínculo entre la Argentina y los EE.UU.

Creemos que este estudio realiza un aporte –aunque modesto– a la comprensión de la relación bilateral entre la Argentina y los EE.UU. durante la presidencia de Macri, en el marco de la tradición de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en el análisis de dicho vínculo. La relación de nuestro país con la principal potencia mundial merece ser cuidadosamente estudiada, observando todas las áreas de interacción.

CAPÍTULO 1

El vínculo bilateral argentino-estadounidense

En este capítulo abordaremos, en primer lugar, los antecedentes del vínculo bilateral argentino-estadounidense, haciendo mención a las distintas etapas que este atravesó. En segundo lugar, repasaremos detenidamente la relación entre Argentina y EE.UU. durante la administración de Mauricio Macri. Como se mencionó en la introducción, el vínculo bilateral será examinado a la luz de los conceptos de la matriz de la interdependencia compleja, planteados por Keohane y Nye (1988). Para ellos, la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas o *áreas de cuestiones* que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. En contraposición al realismo clásico, la seguridad militar no domina consistentemente la agenda internacional. En este sentido, analizaremos diversas áreas de relacionamiento entre la Argentina y los EE.UU., incluyendo la relacionada a la seguridad y defensa, pero también la política, la económica-comercial, y con particular énfasis, en el siguiente capítulo, la cooperación educativa.

Antecedentes

Desde que los países latinoamericanos afianzaron su independencia de España, “sus nexos con el mayor país del hemisferio norte han sido asimétricos, dependientes y de una importancia secundaria para los formuladores de la política en Washington” (Maira, 2006:37). Esta vinculación, exceptuando ciertos momentos de crisis, se caracterizó por un curso rutinario. Desde la famosa enunciación de la Doctrina Monroe en 1823, donde EE.UU. rechazaba la presencia de potencias europeas en el continente, hasta el siglo XXI, las relaciones entre Latinoamérica y la potencia estadounidense atravesaron distintas etapas. Luis Maira (2006) afirma que asistimos primero a una etapa de “expansión imperial” (desde fines del siglo XIX hasta 1945), donde el hegemon tuvo pretensiones regionales. Luego, una etapa de “plena hegemonía norteamericana” (en el periodo de Guerra Fría), en la cual EE.UU. tuvo pretensiones globales. A partir de 1989 comenzó la etapa de “globalización”, con la expansión del liberalismo. Y finalmente, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, nació una época carente de políticas hacia Latinoamérica, donde la securitización de la agenda adquirió prioridad.

A partir de entonces, algunos autores como Mónica Hirst (2011) afirman que el unilateralismo de los EE.UU. encendió sentimientos antiestadounidenses en la región, en coincidencia con el llamado “giro a la izquierda” de los gobiernos latinoamericanos. En esta época, en Latinoamérica comenzaron a instalarse lo que Moreira, Raus y Gómez Layton (2008) denominan gobiernos de “nuevo signo”. Para los autores, estos gobiernos compartieron una serie de atributos comunes: oposición explícita a las reformas pro-mercado implementadas en los 90s, recuperación de un rol más intervencionista del Estado, implementación de ambiciosos programas sociales, búsqueda de políticas exteriores con mayores grados de autonomía, entre otros. Sin embargo, Moreira y sus colegas afirman que también existieron aspectos diferenciales entre los nuevos gobiernos, lo que los lleva a hablar de dos categorías o modelos: por un lado, aquellos gobiernos que representan la imagen de una izquierda racional y gradualista (Brasil, Chile y Uruguay), y por el otro, los que representan tendencias más populistas y rupturistas (Bolivia, Ecuador y Venezuela). Diversas son las diferencias entre ambos modelos, y entre ellas se destaca una: los populistas y rupturistas encararon un mayor enfrentamiento, principalmente en el plano discursivo, con la potencia hegemónica, mientras que los otros asumieron una postura de mayor moderación. En esta clasificación dual de modelos, los autores aclaran que Argentina sería un caso híbrido o intermedio.

El “giro a la izquierda” se dio en un contexto de sólido crecimiento económico y transformaciones sociales de los países de la región, favorecidos por el alza de los precios de las materias primas, y en consonancia con el surgimiento de nuevos ideales que buscaban un desarrollo sostenible y una mayor participación política. Con EE.UU. concentrado en la agenda de seguridad internacional, en la cual América Latina no era prioridad, algunos países de la región se aventuraron en políticas exteriores con mayor grado de autonomía. Acontecimientos como el rechazo de México y Chile a apoyar la invasión a Irak, o el “No al ALCA”, demostraron la creciente desaprobación por parte de los países latinoamericanos hacia la política estratégica de la potencia del norte.

Sin embargo, con el paso de los años, el “giro a la izquierda” comenzó a perder fuerza. “Junto con la baja de los precios de las materias primas, la economía se debilita, los gobiernos pierden el apoyo de la población e intentan, ante todo, salvarse a sí mismos, al tiempo que la pobreza vuelve a aumentar” (Burchardt, 2017:115). Luego, y a

partir de 2013, parte de la academia comenzó a hablar de un “giro a la derecha”, en donde el ascenso de líderes conservadores a las presidencias de los países latinoamericanos transformó, entre otras cosas, el relacionamiento externo de la región, y se produjo un mayor acercamiento a los EE.UU. Algunos de los planteos de los nuevos líderes se relacionaban con la lucha contra la corrupción, la crítica a la intervención económica del Estado (asociada con el autoritarismo), la idea del Estado como garante de la libertad, entre otros. La muerte de Hugo Chávez, el impeachment a Dilma Rousseff, la caída en el precio de las materias primas, son algunos de los acontecimientos que marcaron el fin de la ola progresista. Es en este contexto de “giro a la derecha” que se enmarca la llegada al poder del presidente argentino Mauricio Macri, y el consecuente acercamiento de su administración al gobierno norteamericano.

Históricamente, el caso de la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. fue muy particular y fluctuante, con mayores momentos de tensión de los que vivenciaron otros países de la región. “Unas relaciones nada fáciles y a menudo tormentosas: tal podría ser el balance de los vínculos que a lo largo de la historia han venido manteniendo dos países cuyos intereses se han mostrado más frecuentemente contradictorios que complementarios”, afirma Peterson (1986) en la contratapa de su obra. Para Mario Rapoport (2017), el motivo principal de la tensa relación histórica entre ambos países se debe a la escasa complementariedad de las dos economías. Por un lado, el proteccionismo de EE.UU., y por el otro, el estrecho vínculo de Argentina con Europa, agravaba por momentos la relación bilateral. “Como lo hacía en antaño con el Reino Unido –con el que había establecido una relación especial- para comprar los productos manufacturados, bienes intermedios y bienes de capital de alta tecnología que provee EE.UU., Argentina debería colocar sus exportaciones en otros mercados o endeudarse. Esta cuestión siempre estuvo en el fondo de los enfrentamientos políticos y económicos entre ambos países, tanto con gobiernos de derecha, militares o populistas en Argentina como con gobiernos republicanos o demócratas en Washington” (Rapoport, 2017: s/p).

En el siglo XIX, la Doctrina Monroe preocupaba a las clases dirigentes argentinas porque era una amenaza al estrecho vínculo que mantenían con Europa. La Doctrina Monroe, en sus líneas generales, fue una prohibición por parte de los EE.UU. contra la extensión de la influencia y del poderío europeos en el continente americano

(Perkins, 1964:14). Existía una patente rivalidad diplomática entre la Argentina y los EE.UU. por el liderazgo en los asuntos hemisféricos, particularmente los sudamericanos, que se extendió desde el siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Durante el mencionado periodo, Argentina basaba una parte significativa de su política exterior en su relación con el Reino Unido. Sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña, a pesar de resultar victoriosa, se debilitó de manera notable. EE.UU. logró extender su esfera de influencia en todo el hemisferio, y Argentina declinó en su poder (Escudé, 1983).

Durante la Guerra Fría, la relación entre Argentina y EE.UU. osciló entre un mayor acercamiento o un mayor disenso, dependiendo de los gobiernos de turno, y siempre teniendo en cuenta el particular contexto de hegemonía norteamericana. Durante este periodo, todos los gobiernos argentinos tuvieron un denominador común: la oposición sistemática a la doctrina comunista (Lanús 1984:67). Pero mientras algunas administraciones acompañaron los pedidos de la potencia hegemónica sin oponer resistencia alguna, otras se mostraron más moderadas en su relación con el país del norte. El caso paradigmático fue la 3ra posición de Perón, con su rechazo a aceptar la división del mundo en dos zonas de influencia, y la intención de posicionar a la Argentina como oferente de una nueva alternativa ideológica a la restringida opción bipolar.

Con la llegada al poder de Raúl Alfonsín, la Cancillería argentina se planteó revertir el aislamiento argentino del mundo luego de la cruenta experiencia de la dictadura militar. En este sentido, Roberto Russell (1994) afirma que uno de los ejes estructurantes de la política exterior de Alfonsín fue la relación con EE.UU. "...Con el propósito de sacar a las relaciones argentino-norteamericanas de su recurrente ciclo de acercamiento y hostilidad y de dotarlas, por consiguiente, de mayor certidumbre y estabilidad, el gobierno de Alfonsín se propuso alcanzar y desarrollar una 'relación madura' con los Estados Unidos" (Russell, 1994:4). Sin embargo, con posterioridad al giro realista de la política exterior de Alfonsín, el vínculo con Estados Unidos se volcó hacia una mayor concordancia y aceptación de la asimetría, con pérdida de poder de la Cancillería en manos del Ministerio de Economía en el manejo de la política exterior.

Hacia la década de los 90's, con la presidencia de Carlos Menem, Argentina estrechó sus vínculos con el hegemón de una forma muy intensa, como quizás nunca lo

había hecho en su historia. La administración menemista renunció a las confrontaciones con Estados Unidos, y decidió construir, en términos de Russell y Tokatlian (2009), una política exterior de acoplamiento hacia Washington. Para los autores, el acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos. Procura una participación activa en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles relacionadas con la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica. La relación con los países vecinos en términos políticos es un tanto más relevante, pero no es objeto de despliegue diplomático significativo. El modelo económico es ortodoxo y sigue los lineamientos del Consenso de Washington. Defiende el statu quo global y concibe a Estados Unidos como un aliado.

Los principales argumentos utilizados por el gobierno menemista para dar cuenta de este cambio de política fueron, entre otros, que el orden mundial emergente se caracterizaba por la interdependencia y la cooperación; que la globalización de la economía había hecho obsoleto el modelo de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones; que este modelo había dado lugar al aislacionismo del país; etc. (Russell, 1994). Durante la presidencia de Menem, el gobierno argentino experimentó el mayor intento de aproximación hacia EE.UU., en aquello que se denominó ‘relaciones carnales’: liberalización de la economía –acorde a los consejos del Consenso de Washington-, su cuasi dolarización e incremento del endeudamiento externo, y la desactivación del proyecto Cóndor II (Busso, 1999). Esta estrategia llegó a su fin con la presidencia de Fernando de la Rúa, cuando en 2001 se produjo la mayor crisis económica y social de la historia del país (Rapoport, 2017).

Luego de la crisis de 2001, la relación bilateral se volvió a tensar, y la llegada del kirchnerismo a la cúpula del gobierno argentino marcó un enfriamiento del vínculo, en el mencionado contexto de “giro a la izquierda”. “El masivo y traumático epílogo sucedido en diciembre 2001 colocó en el imaginario colectivo la idea de que los modelos pro mercado y una relación muy estrecha con Washington habían sido parte significativa de las causales para semejante derrumbe...” (Calle, 04/02/2018).

Las políticas exteriores de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se caracterizaron, al menos en el plano discursivo, por intentar desarrollar una mayor autonomía y lograr reducir dependencias. A pesar de que en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa (2003), Néstor Kirchner afirmaba que “...no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen”, pronto optó por un distanciamiento de Washington.

En este sentido, la Argentina discrepó con los EE.UU. en diversas cuestiones, buscó el desendeudamiento de modo independiente, diversificó sus relaciones, entre otros elementos que caracterizaron su política exterior. “El boom de las materias primas, en nuestro caso la soja, a partir del 2004-2005, la generosa billetera de Hugo Chávez y su petróleo, y un Lula que también se beneficiaba del aumento del valor de las oleaginosas y el hierro brasileño, fueron confirmando un espacio en donde desarrollar dentro de nuestro país una agenda política más contestataria a EE.UU. A eso se sumaba el ascenso de China y el regreso de Rusia como un actor con peso” (Calle, 04/02/2018).

Siguiendo a Felipe De La Balze (2010), afirmamos que la relación con EE.UU. durante el gobierno de Néstor y el primero de Cristina fue “distante y formal”. Para el autor, las administraciones kirchneristas no supieron generar un clima de confianza con Washington que les permitiera avanzar en sus intereses. Sin embargo, De La Balze aclara que, a pesar de la retórica antinorteamericana, no hubo conflictos de fondo que deterioraran significativamente la relación bilateral. “En la práctica, en casi todos los temas la posición del gobierno fue coherente con el pasado. En la lucha contra el terrorismo, el combate al narcotráfico, los derechos humanos y la no proliferación de armas nucleares, los gobiernos Kirchner han trabajado en coordinación con el gobierno norteamericano” (De La Balze, 2010:125).

Para algunos académicos y políticos, la oposición al liderazgo norteamericano en este periodo fue más discursiva que real, con el objetivo de acumular capital político interno. En opinión de Russell, “para Néstor Kirchner el factor determinante de la política exterior fue el factor interno. Hizo la lectura de que la crisis de 2001 y 2002 fue consecuencia de lo que había hecho antes Menem adhiriendo al Consenso de Washington, al neoliberalismo y al alinearse con EE.UU.” (Negrete, 30/03/2014). A pesar de esta premisa, no se deben pasar por alto algunos momentos de tensión entre

ambas partes. Quizás la decisión más confrontativa de la Argentina hacia los EE.UU. fue el rechazo al ALCA en 2005. También es menester recordar el caso de la valija de Antonini Wilson, las acusaciones de EE.UU. a la inseguridad jurídica de la Argentina, el conflicto en torno a la requisita del avión militar estadounidense en Ezeiza, las tensiones generadas por la negativa del pago a los fondos buitres, la firma de memorándum entre Argentina e Irán, entre otros acontecimientos.

Para Busso (2014), la relación bilateral durante la era kirchnerista se caracterizó por un patrón “crisis - intento de recomposición sin llegar a ruptura”. La dinámica era la siguiente: luego de cada situación de tensión, se establecían contactos y/o negociaciones en distintos niveles para acercar a las partes, sin implicar un alineamiento argentino, pero tampoco una ruptura del vínculo. Este clima de desconfianza, que se extendió hasta el fin del segundo mandato de Cristina Fernández, cambiaría notablemente con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada.

Presidencia de Mauricio Macri

El 10 de diciembre de 2015, el ingeniero Mauricio Macri asumió la presidencia de la República Argentina, luego de 8 años de mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Como prioridades de su gestión, y en el marco de la modificación de la Administración Pública Nacional, Macri estableció 8 objetivos nacionales y 100 prioridades. Entre dichos objetivos se destaca el octavo: “Inserción inteligente al mundo”. La nueva gestión presidencial buscaría, entonces, “construir relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con estados clave. Participar activamente en organismos internacionales y foros estratégicos” (Objetivos de Gobierno, 2015). Dentro de este objetivo, se incluyeron como prioridades la organización de la reunión de la OMC y del G20 en Buenos Aires, el intento de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la firma de acuerdos económicos internacionales, entre otras.

En este marco, el presidente “confió a la Cancillería la tarea de impulsar una política exterior de apertura al mundo, con visión integradora, que aumente el protagonismo del país a nivel regional y global, y que dé testimonio de la función principal del Ministerio: promover y proteger los intereses nacionales sobre la base del

respeto mutuo”³. A pocos meses de asumir su mandato, Macri twitteaba: “Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo. Hay inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016). Esta declaración se daba en clara contraposición a la política exterior kirchnerista, acusada de ser “ideologizada”, “populista”, y de haber llevado a la Argentina al aislamiento internacional.

En la presentación en el Senado de la Nación de los lineamientos de la política internacional, la Canciller Susana Malcorra consideró importante “desideologizar la política exterior” ya que “los vínculos de inserción y proyección en Argentina tienen que estar conducidos por los ejes de los intereses de nuestro país, que van más allá de la ideología en términos prácticos” (HSN, 04/05/2016). Para Busso (2019:6), “la construcción de la nueva Argentina pasaba por diferenciarse de ese ‘otro’ identificado con el Kirchnerismo primero (los últimos 12 años) y posteriormente ampliado a todo el peronismo (los últimos 70 años)”. La estrategia de inserción internacional prooccidental, sumado a la restauración de la confianza de la comunidad internacional en nuestro país, permitirían ‘la vuelta de Argentina al Mundo’ y la llegada de ‘una lluvia de inversiones’. En este sentido, “este giro en las relaciones internacionales intentó ser pragmático y predominantemente económico” (D’Alesio, 2019:206). La ruptura entre las políticas exteriores de Mauricio Macri y la de Cristina Kirchner quedó demostrada en algunos ejemplos concretos como la condena del gobierno de Macri al gobierno venezolano de Nicolás Maduro, el fin de la disputa con los fondos buitres, y el intento de recomposición de la relación con los países centrales.

Durante la presidencia de Macri, se concretaron varias modificaciones. Se optó por una inserción internacional que priorizara a Occidente, reforzando los vínculos con EE.UU. y ciertos países de Europa; se aceptaron las relaciones con los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y otros espacios multilaterales como el G20; y se buscó recomponer los contactos con el sector financiero internacional y empresas multinacionales (Busso, 2017). Para Fulvio Pompeo (2015), Secretario de Asuntos Estratégicos durante el gobierno macrista, el desafío principal de la política exterior durante dicha administración era el de capitalizar las oportunidades que ofrece el mundo para avanzar en el logro y la concreción de las

³ Información disponible en la página web de la Cancillería Argentina: www.cancilleria.gob.ar

principales metas nacionales: pobreza cero, fin del narcotráfico y la unión de los argentinos.

Siguiendo a Rapoport (2017: s/p), “volver al mundo para el nuevo gobierno era recuperar vínculos tradicionales, cambiando la agenda en materia económica (apertura del mercado interno, concesiones al capital extranjero), política (reivindicación de la Organización de Estados Americanos, aval al golpe institucional en Brasil), militar (acuerdos para entrenamiento de tropas argentinas y compra de armamentos, y guerra contra las drogas), e ideológica (aceptación de la globalización neoliberal evitando cualquier perspectiva de un orden mundial multilateral)”.

Según el Informe de Gestión de la Cancillería Argentina (2019), presentado por el Ministro Jorge Faurie el 29 de noviembre de 2019, en el periodo 2015-2019 el gobierno argentino mantuvo una política de inserción internacional pragmática, inteligente y equilibrada. Se promovieron y protegieron los intereses argentinos en la región y en el mundo, consolidando relaciones diferentes, evitando “sesgos ideológicos”. En la región se mantuvo una política de buena vecindad y amistad y a nivel mundial se sostuvo una política de equilibrio y equidistancia en los principales conflictos o disputas globales, priorizando siempre la búsqueda de soluciones a través del diálogo y del consenso. Se recuperaron vínculos estratégicos dañados, a través del establecimiento de lazos de carácter pragmático, basados en intereses nacionales genuinos, promoviendo la cooperación en todos sus niveles, el comercio, la apertura de mercados, la cultura, la educación, la ciencia y tecnología, y la generación de nuevas oportunidades para todos (Informe de Gestión, 2019).

Además, el informe afirma que por primera vez en la historia del país, se desplegó una activa diplomacia presidencial que permitió un liderazgo confiable y pragmático. Muestra de esto fueron las cumbres del G20 y de la Conferencia Ministerial de la OMC que tuvieron lugar en Buenos Aires. El eje de la política exterior argentina fue reorientado para recuperar participación, reconstruir confianza en los ámbitos multilaterales y reconformar el prestigio de la diplomacia de nuestro país. El gobierno inició un camino de apertura que le permitió reinsertarse en el mundo y trabajar para construir un país confiable, con reglas más transparentes, y respetuoso de la normativa internacional. Por último, la Argentina tuvo un claro compromiso con la cooperación económica internacional y el multilateralismo, en un momento en que empezaron a

registrarse tensiones comerciales en el sistema internacional (Informe de Gestión, 2019).

Siguiendo a Francisco Corigliano (2019), a la hora de evaluar el lugar de la Argentina en el sistema internacional durante la presidencia de Macri, hay que tener en cuenta una serie de elementos que condicionaron la inserción internacional del país. Entre ellos se destacan la desaceleración de la economía china a partir de 2013, y la consecuente caída de la demanda de materias primas; las elecciones estadounidenses de 2016, con la llegada al poder de Donald Trump y su postura proteccionista y de desconfianza hacia la globalización y el multilateralismo; la disputa comercial-tecnológica en torno al dominio de la tecnología 5G y estratégico-económica en torno al dominio de la región indo-pacífica, entre EE.UU. y China; el estallido de la gripe porcina en la región Asia-Pacífico y su negativo impacto en las exportaciones de soja argentina; y la profundización de la crisis en Venezuela, y el efecto de polarización y rigidez que provoca en las relaciones entre EE.UU. y los distintos países de Latinoamérica. Estas cuestiones, complejizaron el panorama internacional para un país periférico como la Argentina, con una tradicional estructura productiva agropecuaria con alto grado de vulnerabilidad interna y externa.

En el marco de los cambios de gestión de la política exterior de la administración Cambiemos, la relación entre la Cancillería argentina (liderada por Susana Malcorra entre diciembre de 2015 y junio de 2017, y luego por el diplomático de carrera Jorge Faurie) y el Departamento de Estado norteamericano (con John Kerry a la cabeza durante la segunda presidencia de Obama, y luego Rex Tillerson y Mike Pompeo con Trump), constituiría un notorio cambio en materia de política exterior argentina. La relación con la potencia del norte “se transformaría en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos y la llave fundamental en la tan proclamada ‘vuelta al mundo’” (Frenkel, 2016:4). En este nuevo escenario, la idea de autonomía, enaltecida por las gestiones kirchneristas, desaparecería del imaginario gubernamental argentino a partir de diciembre de 2015, acercándose a posiciones cercanas a lo que Russell y Tokatlian (2013) definieron como lógica de aquiescencia (Frenkel, 2016:4). Es decir, se asimiló la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, se buscó el apoyo de EE.UU. para obtener dividendos materiales o simbólicos, y se evitó

adherirse a esquemas de integración regional que pudieran afectar el vínculo con Washington.

En el previamente mencionado Informe de Gestión de la Cancillería Argentina (2015-2019), se afirma que nuestro país relanzó la relación bilateral con EE.UU., profundizó la cooperación y diversificó la agenda bilateral. Muestras de esta intensificación del vínculo fueron las visitas a la Argentina de los presidentes Obama y Trump, del vicepresidente Pence, de cuatro Secretarios de Estado, y de numerosas delegaciones parlamentarias y Secretarios de otras carteras, “reflejando el renovado interés recíproco en fortalecer la relación bilateral”. También el informe destaca el reingreso al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense, la obtención de financiamiento a inversiones productivas a través de la agencia Overseas Private Investment Corporation (OPIC), la exención del sobre-arancel al acero y aluminio, y la apertura del mercado de carne bovina, junto con otros productos como limones, con impacto positivo en las economías regionales argentinas.

Con el objetivo de examinar la política exterior de la presidencia de Mauricio Macri en la relación bilateral entre Argentina y EE.UU., repasaremos las tres áreas de cuestiones que consideramos más relevantes del vínculo: política, economía y comercio, y defensa y seguridad.

- Política

Al inicio de su gestión, Mauricio Macri mantuvo una excelente relación con su par estadounidense, Barack Obama. Esto quedó demostrado en la visita de Obama a la Argentina en marzo de 2016, la cual puede interpretarse como un relanzamiento del vínculo bilateral. En un documento publicado luego de la visita, la Cancillería Argentina afirmó que el paso de Obama por el país constituyó un hito importante en la profundización de la relación bilateral, que “permitirá a ambas naciones abordar conjunta y positivamente los principales desafíos bilaterales, multilaterales y globales” (Temas considerados entre Argentina y EE.UU., 2016).

En noviembre de 2016 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en los EE.UU. La candidata demócrata, Hillary Clinton, ex Secretaria de Estado durante la primera presidencia de Obama, se enfrentaba a Donald Trump, candidato republicano y

un outsider de la política. “La administración Macri se preparó para convivir con Hillary Clinton en la Casa Blanca y una versión 2.0 de la agenda globalista y con abundante uso de retórica y de soft power como hizo Bill Clinton en los 90. La propia selección del primer canciller del Gobierno de Cambiemos, una mujer con experiencia en un ámbito de diálogos y formalidades como la ONU, y de un embajador político, con perfil y discurso progresista en Washington, son un reflejo de esa convicción sobre cuál sería el resultado en las elecciones...” (Calle, 04/02/2018). Si bien Macri conocía personalmente a Donald Trump, con quien otrora había concretado importantes negocios, se puede interpretar que la preferencia por Hillary se relacionaba con la estrategia de comunicación política del PRO: era importante alejar la imagen de vuelta a los 90 y todo aquello que se relacionara con el capitalismo extremo y la derecha.

Para sorpresa de muchos, el candidato republicano Donald Trump ganó las elecciones y asumió a la presidencia estadounidense. A pesar de que Mauricio Macri y otros funcionarios de su gobierno se habían posicionado directa o indirectamente a favor de la candidatura de Hillary Clinton, el mandatario argentino decidió ajustar su discurso para lograr desarrollar una estrecha y positiva relación con Trump. Y lo logró. “Se trata de un verdadero estudio de caso en las relaciones internacionales: el presidente argentino es el único líder internacional que pasó de ser un incondicional del demócrata Barack Obama, a lograr una especial relación con el republicano Donald Trump” (Lloret, 2017).

Diversas fueron las ocasiones donde Donald Trump elogió a Mauricio Macri. “Es una gran y maravillosa persona y será un excelente presidente de Argentina”, proclamaba Trump durante la visita de Macri a Washington DC (Lugones y Miri, 27/04/2017). “La amistad entre los presidentes ha sido muy importante para fortalecer el entendimiento entre nuestros países”, afirmó a Infobae el Embajador norteamericano en Argentina, Edward Prado, aunque admitiendo que este no era el único factor (Dinatale, 10/02/2019). El clima de amistad entre ambas naciones fue expresado por dicho Embajador: “En el último tiempo, hemos recibido en la Argentina al presidente Trump, al vicepresidente Pence y a muchos miembros de su gabinete en un hecho sin precedentes. También nos visitó un grupo parlamentario con representantes republicanos y demócratas, en una clara muestra de que nuestro apoyo no encuentra

diferencias en los partidos. En simultáneo hemos visto numerosos funcionarios argentinos viajando a mi país” (Dinatale, 10/02/2019).

A pesar de que la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca significó un cambio de la política exterior estadounidense respecto a la de su predecesor, la sintonía y cooperación política entre los gobiernos de Argentina y EE.UU. desde diciembre de 2015 permaneció intacta. La misma se expresó en diversos temas, incluyendo la contundente condena de ambos Estados a la situación de la República Bolivariana de Venezuela, la entrega de Trump a Macri de documentos desclasificados relacionados con los abusos en materia de derechos humanos en la Argentina durante la última dictadura militar, el apoyo de EE.UU. al ingreso de Argentina a la OCDE, la abstención de Argentina en Naciones Unidas en la votación de la resolución condenatoria al anuncio de la Casa Blanca de trasladar su embajada de Tel Aviv a Jerusalén, entre otros.

“La reaproximación ha sido la característica en las relaciones entre la Argentina y EE.UU. durante el gobierno de Cambiemos”, asegura Juan Gabriel Tokatlian (02/02/2018). El autor afirma que ese acercamiento experimentado con la llegada de Macri al poder, tuvo dos momentos distintos. En 2016 e inicios de 2017, Macri buscó reafirmar sus credenciales pro-Occidente y colocó como embajador argentino en ese país a Martín Lousteau, un referente clave para mostrar sus diferencias con el kirchnerismo. “En términos generales, evitó sobrereactuar la cercanía a Washington. El nivel de coincidencia con EE.UU. en las votaciones en la ONU durante 2016, por ejemplo, fue de 52.6%; igual que Chile, y un poco más que Brasil (50.5%). A raíz de la visita del Presidente Barack Obama se firmaron varios acuerdos, pero no se invocó la retórica del alineamiento rústico” (Tokatlian, 02/02/2018). Por ejemplo, los pedidos del gobierno norteamericano para que Argentina enviara tropas a África, fueron evaluados pero no aceptados.

Sin embargo, Tokatlian afirma que a partir del segundo semestre de 2017, ya con Trump en la Casa Rosada, el gobierno de Macri esbozó lo que se podría denominar un “unilateralismo periférico concesivo”. Este concepto “remite a un tipo de conducta de un Estado que pretende satisfacer sus preferencias pero sin desestimar del todo del multilateralismo (dada su condición de periferia) y que entiende que haciendo concesiones al poderoso se salvaguardan los intereses propios”. Entre los ejemplos que menciona Tokatlian en respaldo de su argumento, se encuentran: la apertura del

mercado de cerdo a EE.UU.; la abstención de Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas en la votación por el traslado de la Embajada de EE.UU. de Tel Aviv a Jerusalem; y el giro en la postura argentina relativa a la agricultura en el marco de la OMC, en pos de los intereses de Washington y Bruselas.

- **Economía y comercio**

Durante la presidencia de Mauricio Macri, la agenda económica-comercial ocupó una posición de gran relevancia. El presidente ha llevado adelante una estrategia que busca recomponer y potenciar los vínculos económicos comerciales con las principales potencias. Con la intención de lograr la “reinserción en el mundo”, “se lanzaron señales de confianza al capital financiero, especialmente de la potencia del norte, para traer inversiones, facilitar la toma de préstamos y abrir nuevos mercados para las exportaciones” (Rapoport, 2017: s/p). Además, la administración Macri buscaría, según los dichos del propio presidente en su gira por Asia en 2017, reinsertar a la Argentina no ya como “el granero del mundo”, sino como el “supermercado” del mismo a partir de la agregación de valor a las materias primas exportadas, (Perfil, 16/05/2017).

En relación al vínculo bilateral comercial, se destacan ciertas cuestiones que denotaron sintonía entre ambas administraciones. En la reunión entre Macri y Trump en 2017, el presidente argentino solicitó a su par estadounidense que se efectivice el ingreso al mercado de EE.UU. de limones de origen tucumano, solicitud que había sido aprobada por Obama pero suspendida por su sucesor. A las pocas horas del encuentro, el Secretario de Comercio de los EE.UU. informó al Ministerio de Producción argentino la decisión de la reapertura del mercado de su país para el producto antes mencionado. Sin embargo, hay que señalar que Argentina cedió con el ingreso de carne porcina proveniente de EE.UU., lo cual despertó críticas de productores argentinos.

Por otro lado, el 23 de marzo de 2018, se promulgó en EE.UU. la ley que reinstaura para la Argentina el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), comenzando a regir de manera retroactiva al 01 de enero de 2018, y con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. Gracias a esto, 3450 productos argentinos gozaron de preferencias arancelarias para ingresar al mercado norteamericano. El SGP es un programa por el cual EE.UU. otorga preferencias arancelarias unilaterales a

determinados productos que importa desde países en vía de desarrollo. Argentina había sido excluida de dicho sistema en 2012, durante la administración de Cristina Fernández (INAI, 2018).

Además, y en relación a beneficios arancelarios, en mayo de 2018 el gobierno estadounidense anunció la decisión de eximir a Argentina (junto a Brasil y Australia) de aquellos aranceles al acero (25%) y aluminio (10%) que 2 meses antes había establecido. Esto fue interpretado por la diplomacia argentina como un gran logro, producto de la buena relación entre los mandatarios. Vale aclarar que algunos de los avances en materia comercial entre ambos países durante la gestión Macri, se dieron en el marco del “US-Argentina Commercial Dialogue”, una instancia institucional de diálogo comercial establecida en la visita de Obama a Argentina en 2016.

A pesar de los logros en materia comercial, si recurrimos a la información publicada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) respecto a la balanza comercial argentina por zonas económicas y principales países entre los años 2014 y 2018, observamos que la relación comercial con Estados Unidos se mantuvo ampliamente deficitaria. Para el año 2015, se registró un déficit de -4.503 millones de dólares; mientras que para el 2018, el déficit fue de -3.430 millones de dólares.⁴

Por otro lado, los temas económicos y financieros también jugaron un rol central en la relación bilateral. Como comenta Busso (2017), el pago a los fondos buitres en una sola cuota (de acuerdo a lo establecido por la justicia estadounidense), la salida del “cepo” cambiario, la apertura de la economía en diversos rubros, y el viaje al Foro Económico de Davos destacando que el país se reintegraba a ese espacio después de 12 años de ausencia, sin dudas agradaron al gobierno estadounidense. También se reencausó el vínculo con el FMI, habilitando nuevamente la cláusula 4 del Convenio Constitutivo de dicho organismo, permitiendo que el mismo supervise las condiciones de la economía argentina. Por otro lado, “se abogó por la firma de tratados de libre comercio con Europa y EE.UU., se entró como observador a la Alianza del Pacífico, se pidió flexibilizar el Mercosur y se alejó de organismos como la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (Rapoport, 2017: s/p).

⁴ Información disponible en la página web del INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

La sintonía entre ambos gobiernos en los asuntos económicos y financieros quedó plasmada en el importante apoyo del gobierno de Donald Trump a las negociaciones entre la Argentina y el FMI. Y luego de concretadas las mismas y anunciado el préstamo, el Secretario del Tesoro de EE.UU. Steven Mnuchin, expresó su apoyo. En un comunicado público, Mnuchin consideró beneficioso el acuerdo “de un paquete de reformas de políticas económicas pro-crecimiento que puedan ser apoyadas por asistencia financiera del FMI”. Luego agregó: “como dijo el Presidente Trump, los Estados Unidos apoyan la visión del Presidente Macri de transformar la economía de su país y despertar su potencial de crecimiento”. El Secretario del Tesoro de Trump también expresó su apoyo a las políticas argentinas en materia económica y financiera, “incluyendo medidas para potenciar crecimiento y proteger los más vulnerables, justificando el fuerte respaldo de la comunidad internacional” (Infobae, 07/06/2018).

Que una parte del vínculo bilateral gire en torno a temas financieros y de deuda externa, no es algo novedoso. Para Anabella Busso (2014:2), “... los puntos de inflexión en las relaciones entre Argentina y EE.UU. en los últimos 30 años, siempre han estado ligadas a las negociaciones de los diferentes gobiernos argentinos sobre temas de deuda y financiamiento internacional y el papel desempeñado por distintas autoridades estadounidenses en relación a las mismas”. Entre los ejemplos, la autora menciona la crisis de deuda en el alfonsinismo, la herencia hiperinflacionaria al final de ese gobierno e inicios del menemismo, la crisis de 2001 y posterior default de deuda soberana que enmarcó las gestiones de Duhalde, Kirchner y Cristina Fernández.

A inicios de 2018, antes de asumir como nuevo Embajador argentino en EE.UU., Fernando Oris de Roa le comentaba a Clarín: “EE.UU. tiene hacia nosotros un interés político, y nosotros tenemos hacia ellos un interés económico. A EE.UU. le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una agenda de corte político internacional. No es que a nosotros no nos interese eso, sino que nuestra agenda es económica. Una agenda para, de alguna manera, abrir el mercado norteamericano a una cantidad de productos que la Argentina exporta, y de esa forma reducir la pobreza, reducir el déficit fiscal y crear empleo” (Niebieskikwiat, 12/01/2018). Sus declaraciones resumen el interés del gobierno argentino en su relación con EE.UU., el cual quedó mejor graficado en un comentario

de Donald Trump a la prensa, antes de iniciar la reunión con su par argentino: “Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones” (Clarín, 27/04/2017).

En este marco, nos resulta interesante la pregunta de Tokatlian: “¿Alguien en la Casa Rosada realmente cree que complaciendo a Washington en lo ‘político’ se hará efectiva, en lo ‘económico’, la ‘lluvia de inversiones’?” (Clarín, 02/02/2018). Para evaluar esto consideramos necesario observar los datos duros relativos a la inversión extranjera. “Según el Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario del Banco Central de la República Argentina (BCRA), desde 2016 hasta agosto de 2019, los ingresos de Inversión Directa de no residentes alcanzaron los USD 9.909 millones, una cifra muy cercana a la del último mandato de Fernández de Kirchner, cuando se recibieron USD 9.659 millones” (Chequeado, 14/10/2019). Por ende, podemos inferir que la anunciada “lluvia de inversiones” nunca ocurrió. Y, observando las condiciones estructurales de la Argentina, difícilmente ocurra en los próximos años. La diplomacia basada en la captación de mercados e inversiones resulta insuficiente por dos razones principales: “una mala historia económica, que se alimenta de inflación e incertidumbre, no se logra borrar en plazos cortos y no es fácil abrir mercados porque la competencia es ardua y nuestros costos son elevados” (Pérez Llana, 31/01/2018).

- **Defensa y seguridad**

En cuanto a la relación bilateral en temas de Seguridad y Defensa, diversos son los acontecimientos que demuestran un estrechamiento de este vínculo. Barreto (2018:174) afirma que durante la gestión Macri los puntos de cooperación y colaboración con EE.UU. se han ampliado, siendo las cuestiones de Seguridad un tema destacado en la agenda bilateral. El autor comenta que durante la presidencia de Macri, el Ministerio de Seguridad, liderado por Patricia Bullrich, adquirió un alto perfil en la relación con EE.UU. En coincidencia con la observación de Barreto, Del Pópulo (2018a) asegura que el gobierno de Macri jerarquizó las relaciones con EE.UU. en materia de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Esto marcó un punto de inflexión respecto a las administraciones kirchneristas, las cuales plantearon una posición crítica a EE.UU. en los ámbitos interamericanos de Defensa.

Del Pópolo argüía en 2018 que “Estados Unidos tiene cada vez más injerencia en las políticas nacionales de Defensa y Seguridad” (2018b:24). Para el autor, la Ministra Patricia Bullrich ocupó un rol fundamental en el relacionamiento con EE.UU., y sus gestiones permitieron que el Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA) y el Comando Sur de ese país aumentaran su presencia en la Argentina. A los pocos meses de asumir, Bullrich viajó al país del norte para mantener reuniones con funcionarios del FBI y la DEA. Acto seguido, el Ministerio de Seguridad y la Embajada de Argentina en EE.UU. anunciaron que se relanzaban las relaciones en materia de Seguridad y que el FBI volvería a entrenar a los miembros de las fuerzas de seguridad de la Argentina, con el foco puesto en el narcotráfico (Del Pópolo, 2018b:25).

El 23 de marzo de 2016, la Canciller argentina Susana Malcorra y el embajador de EE.UU. Noah Mamet, presidieron en el Palacio San Martín la firma de acuerdos entre los gobiernos de ambos países. En aquella oportunidad, Malcorra señaló: “Esto nos marca una nueva forma de trabajo, con relaciones maduras e inteligentes entre pares que nos ayudan a construir un futuro mejor, tal como nos ha dicho el Presidente Macri”.⁵ De los 4 acuerdos firmados, 3 versaban sobre temas relacionados con la Seguridad: la cooperación para prevenir y combatir delitos graves, el emplazamiento de oficiales de seguridad a bordo, y la cooperación en temas de seguridad y facilitación de desplazamientos. También se firmó un memorándum de entendimiento sobre prevención del lavado de dinero.

En materia de Defensa, se acordó que Argentina participe del primer encuentro de trabajo organizado por el Departamento de Defensa de EE.UU., donde se tratarían temas relacionados con operaciones de paz, preparación y respuesta ante desastres y “cooperación en defensa hemisférica” (Del Pópolo, 2018b:26). Además, se afirmó que la Fuerzas de Tareas del Sur (Task Force South) del Comando Sur de EE.UU. buscaba acordar con el Ministerio de Seguridad la creación de oficiales de enlace para intercambiar información, y que se incorporaría a la Argentina al “State Partnership Program” de las Guardias Nacionales de EE.UU. Esto último sucedió algunos meses después, en noviembre de 2016, cuando la Argentina asoció sus Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, con el objetivo de compartir experiencias en

⁵ Ver: <https://ar.usembassy.gov/es/acuerdos-entre-los-gobiernos-de-la-argentina-y-los-estados-unidos/>

respuestas a emergencias y desastres, fortalecimiento de las fronteras, etc. Finalmente, se convino avanzar en un acuerdo sobre delitos graves, la cooperación en seguridad y combate al terrorismo. Por su parte, el gobierno estadounidense informó que además se instalaría en Argentina un Centro de Fusión de Inteligencia para detectar e interrumpir el terrorismo y el crimen organizado.⁶

Para Mariano Del Pópolo, “a partir de la firma de estos acuerdos, se desató un verdadero rally de visitas de funcionarios norteamericanos del Departamento de Defensa y del Comando Sur a Argentina” (2018b:26). Según el autor, a partir de entonces queda claro que el gobierno argentino comenzó a formular una agenda de Seguridad y Defensa asociada con nuevas representaciones de la amenaza centradas en el terrorismo y el narcotráfico.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca implicó una continuidad de la relación bilateral en los asuntos tratados en este apartado. Un claro ejemplo de dicha continuidad se pudo observar en febrero de 2018, cuando los Ministros de Defensa, Oscar Aguad, y de Seguridad, Patricia Bullrich, realizaron una gira por el país norteamericano, en donde se trataron diversas cuestiones en relación con la labor de dichos ministerios. Quizás la más polémica fue el anuncio de la creación de una “task force” de la Drug Enforcement Agency (DEA) en la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, donde EE.UU. afirma tener preocupaciones por la presencia de grupos relacionados con el terrorismo islámico (Barreto, 2018).

⁶ Ver: <https://ar.usembassy.gov/es/hoja-informativa-relacion-entre-estados-unidos-y-argentina/>

CAPÍTULO 2

Cooperación Internacional: el área de cuestiones educativa

En esta sección nos ocupamos, en primer lugar, de precisar el contenido de un concepto central como es el de Cooperación Internacional, en particular en el área de cuestiones educativa. Luego observamos algunos de los antecedentes de la cooperación educativa argentino-estadounidense, destacando el rol de la Comisión Fulbright en Argentina. Por último, identificamos los avances en la materia durante la presidencia de Mauricio Macri, repasando los instrumentos firmados por ambas partes, las cantidades de becas otorgadas, los tipos de programas promovidos y los destinatarios de los mismos.

Precisando el concepto de “Cooperación Internacional”

En “Después de la Hegemonía” (1984), una de las obras más influyentes de la Teoría de las Relaciones Internacionales, Robert Keohane nos brinda una definición clásica de cooperación. “La cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas. Para resumirlo de manera más formal, *“la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medios para facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas”* (Keohane, 1988:74). En este sentido, el concepto de cooperación se diferencia del de “armonía”, entendida como aquella “situación en la que las políticas de los actores (concretadas en su propio interés sin consideración por el interés de los demás) automáticamente facilitan el logro de los propósitos de los otros” (1988:73).

Una de las formas de cooperación internacional de mayor relevancia es aquella relacionada con la promoción del desarrollo. Prado Lallande (2018:35) afirma que la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) consiste en “acciones entre dos o más actores de la sociedad internacional mediante las cuales y de forma complementaria a las capacidades del beneficiario se transfieren recursos económicos, se generan y comparten conocimientos técnicos, científicos, bienes materiales y/o innovaciones tecnológicas, se facilita el comercio o se celebran determinados acuerdos con el fin de

impactar de manera sostenible a aquellos factores de los cuales depende el nivel de vida de la población del país socio”. Por su parte, Alonso y Glennie (2015:1-2) sostienen que la cooperación para el desarrollo, para ser considerada como tal, debe cumplir con 4 criterios: tener como propósito apoyar las prioridades de desarrollo nacionales e internacionales; no perseguir el lucro; discriminar en favor de los países en desarrollo; y estar fundamentada en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo.

La CID es una práctica de larga data entre los Estados. Pero si bien sus antecedentes se remontan al siglo XVII, fue a partir de 1945 y del particular contexto histórico de fines de la Segunda Guerra Mundial cuando de manera formal se puso en marcha el concepto y ejercicio de la CID, convirtiéndose en un instrumento fundamental de las Relaciones Internacionales. “Después de la tragedia que representaron las dos guerras generalizadas del siglo XX, la humanidad se ha preocupado por promover la cooperación y disminuir el conflicto” (Ponce Adame y otros, 2018:15). Esta preocupación se puede observar en la Carta de Naciones Unidas (1945), la cual establece, en su artículo primero, uno de los propósitos más apremiantes de la organización: “Realizar la cooperación internacional para el desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario...”. Más adelante, en el artículo 55 establece, entre otros asuntos, que Naciones Unidas promoverá “la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional para el desarrollo en el orden cultural y educativo...”.

Dentro de las diversas modalidades de CID (comercial, financiera, técnica, científica, tecnológica, etc.), encontramos la *cooperación educativa*. Prado Lallande (2018:41) define la cooperación educativa como aquella que “*se presenta cuando se realiza la impartición o transferencia de conocimientos en un marco académico de un país a otro, por ejemplo, mediante becas para estudios universitarios. Estudiantes, principalmente de pregrado o posgrado, son quienes se benefician de este tipo de actividades*”. A los fines de este trabajo, partimos de esta definición general, pero centrándonos exclusivamente en aquellos programas de intercambio que implican una vinculación de cooperación directa entre los gobiernos centrales de ambos países. Es decir, aquellos programas catalogados como bilaterales, en donde ambas partes se

encuentran involucradas en la coordinación y/o financiación. Existen otros programas del Departamento de Estado que son implementados en Argentina, pero son financiados y coordinados unilateralmente por el gobierno norteamericano. Estos últimos, si bien pueden ser enmarcados como acciones de CID, los categorizamos como materia exclusiva de política exterior estadounidense y no del vínculo bilateral. Por ende, no son analizados en el presente capítulo. También existen otras iniciativas que son acordadas por gobiernos subnacionales argentinos con el gobierno estadounidense; estas tampoco son contempladas en esta investigación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) incluye la cooperación educativa dentro de la categoría de “Cooperación Cultural Internacional”. En la *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*, firmada en 1966, se establece que “la cooperación cultural internacional abarcará todas las esferas de las actividades intelectuales y creadoras en los campos de la educación, la ciencia y la cultura”. Según el artículo 4° de esta Declaración, las finalidades de este tipo de cooperación son, entre otras, las de difundir el conocimiento, estimular las vocaciones y enriquecer culturas; desarrollar las relaciones pacíficas y la amistad entre los pueblos; hacer que todos los hombres tengan acceso al saber, disfruten de las artes y de las letras de todos los pueblos, se beneficien de los progresos logrados por la ciencia en todas las regiones del mundo; mejorar en todas las regiones del mundo las condiciones de la vida espiritual del hombre y las de su existencia material. En este instrumento jurídico se sostiene que la cooperación cultural contribuye a establecer vínculos estables y duraderos entre los pueblos, al abrigo de las tensiones que pudiesen producirse en las relaciones internacionales. “Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”, enuncia la Constitución de la UNESCO (1945).

Otro instrumento que resulta necesario mencionar, anterior al nacimiento de la UNESCO, es la Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas. El mismo fue firmado en Buenos Aires en 1936, entró en vigor al año siguiente, fue revisado en 1954 y aún se encuentra en vigencia. El Canciller y Premio Nobel de la Paz, Carlos Saavedra Lamas, firmó dicho instrumento en nombre de la República Argentina. Esta Convención parte de reconocer la importancia de fomentar la solidaridad educacional en el Continente Americano y de fomentar un mayor

conocimiento y entendimiento de los pueblos e instituciones de los países americanos. Establece un sistema de intercambios, sin dudas novedoso para la época, en donde los gobiernos se comprometen a conceder todos los años una beca a dos estudiantes, graduados o maestros de cada uno de los otros países, para desplazarse hacia el país anfitrión y realizar estudios en una institución de educación superior.

La región latinoamericana, particularmente, posee fuertes vínculos de cooperación con países de Europa Occidental y con los EE.UU. Esto se debe, por un lado, a los lazos culturales e históricos compartidos, especialmente en el caso de la cooperación española. Pero, por otro lado, no debemos pasar por alto el subyacente interés de los países centrales en desplegar este tipo de acciones. “[...] la promoción de la cooperación internacional en educación superior y ciencia y tecnología ha sido (y es) una herramienta de política exterior de los Estados de poder blando (soft power) a través de las relaciones culturales internacionales y la promoción de intereses políticos, económicos y culturales” (Perrota, 2015). Algunos críticos de la cooperación internacional sostienen que, en muchos casos, dentro de los criterios para proveer CID, son frecuentemente priorizados aquellos que tienen que ver con promover alianzas políticas, más que aportar al desarrollo de las personas. Desde la óptica funcionalista-marxista, la CID, “más que un instrumento de ayuda, se concibió como una estrategia neocolonial, cuyo fin, más que ayudar, fue mantener dominio por parte de los países ricos hacia los Estados pobres” (Prado Lallande, 2018:27)

En línea con lo planteado por Perrota, a la hora de analizar el interés de los Estados por promover internacionalmente su sistema educativo, no podemos pasar por alto el concepto de poder blando. Joseph Nye lo define como “la habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo que tienen la cultura, la política o los ideales políticos de un país. Cuando nuestra política es vista como legítima a ojos de los demás, nuestro poder blando se incrementa mucho” (2004:10). Nye afirma que el poder blando de un país se basa principalmente en tres recursos: su cultura, sus valores políticos, y su política exterior. En contraste con el poder blando, el poder duro (“*hard power*”), siguiendo a Nye, significa la habilidad de hacer que los otros hagan lo que uno quiere pero utilizando para ello la fuerza económica y militar. Siguiendo la concepción y la conceptualización de Nye, puede pensarse que EE.UU. instrumenta la cooperación

educativa como uno de los elementos distintivos de su *soft power*. Así, la CID de EE.UU. hacia Argentina cumpliría una función específica en el marco general de la política exterior del primero.

Antecedentes de la cooperación educativa argentino estadounidense. La Comisión Fulbright

Diversos países cuentan con programas educativos internacionales. Cada uno le otorga un enfoque particular de acuerdo a los valores que busca promover y al contexto político nacional e internacional en el cual estos programas son ofrecidos. Probablemente el caso más notorio de promoción de la cooperación internacional en educación, por la magnitud del presupuesto destinado y la histórica trayectoria ofreciendo este tipo de programas, sea el de los EE.UU. El Departamento de Estado estadounidense promueve una gran cantidad de programas de cooperación educativa en distintos países del mundo, y la República Argentina no es la excepción.

Dentro de la estructura del Departamento de Estado, la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales, perteneciente a la Sección de Diplomacia Pública y Asuntos Públicos, es la encargada del diseño e implementación de los programas de intercambio educativo, profesional y cultural, con el objetivo de crear y mantener el entendimiento mutuo con otros países, necesario para avanzar en los objetivos de la política exterior de los EE.UU. Según se consigna en la página web del Departamento de Estado, estos programas buscan cultivar lazos de persona a persona entre los líderes mundiales actuales y futuros, para construir redes y relaciones personales duraderas y promover la seguridad y los valores nacionales de los EE.UU.⁷

Como el primer y más importante antecedente de cooperación educativa argentino-estadounidense debemos mencionar el *“Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina para la financiación de ciertos programas de intercambio educacional”*. El mismo fue firmado el 21 de agosto de 1963 por el Canciller argentino Luis A. Podestá Costa y el Embajador estadounidense Willard L. Beaulac, y aún se encuentra vigente. Con este instrumento, las partes crearon una Comisión para el Intercambio Educativo,

⁷ Información disponible en la página web del Departamento de Estado de los Estados Unidos: <https://www.state.gov/>

ampliamente conocida como Comisión Fulbright, con la intención de “promover un mayor entendimiento mutuo entre los pueblos de los Estados Unidos de América y la República Argentina mediante un más amplio intercambio de conocimientos y aptitudes profesionales a través de actividades educativas”. En el Acuerdo se aclaran cuestiones como aquellas especificaciones para la utilización de los fondos, los objetivos perseguidos, los poderes otorgados a la Comisión, compromisos y obligaciones de las partes, entre otras cuestiones. Es interesante observar la descripción de la composición del Directorio, al cual incumbe la administración y dirección de la Comisión. El mismo estará compuesto por tres ciudadanos estadounidenses y tres argentinos. Además, el Jefe de la Misión diplomática de los EE.UU. en Argentina es el Presidente Honorario del Directorio.

Fulbright es un programa que fue concebido en 1945 por el Senador estadounidense William Fulbright, luego de observar los catastróficos daños causados por la Segunda Guerra Mundial. En los albores de la Guerra Fría, el Senador advirtió que la cooperación y comprensión internacional eran esenciales para la prosperidad de los EE.UU. “Él sabía que nadie hace la guerra a sus amigos, y que cuanto más se entrelazaran las naciones, mayores son las probabilidades de paz” (Gearhart, 05/05/2014). "En el largo curso de la historia, tener personas que entiendan tu pensamiento es una seguridad mucho mayor que tener otro submarino", afirmaba el Senador. Desde su creación, cientos de miles de ciudadanos de más de 150 países participaron del Programa Fulbright. Los logros de sus ex becarios son sin duda extraordinarios: 53 de los participantes de este Programa ganaron Premios Nobel, 80 recibieron el Premio Pulitzer, y 29 sirvieron como Jefes de Estado.

El Programa Fulbright es administrado por la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales del Departamento de Estado de los EE.UU., de acuerdo a los lineamientos del Directorio del Programa de Becas J. William Fulbright. Este Directorio está compuesto por doce miembros que provienen del ámbito académico, cultural y público y que son elegidos por el Presidente de los EE.UU. En el exterior, el programa Fulbright es administrado por comisiones binacionales establecidas por acuerdos entre el gobierno de los EE.UU. y el de cada país anfitrión (como en el caso de Argentina). En aquellos países en donde no se ha formado una comisión independiente para la administración de las becas Fulbright, éstas son administradas por la Sección de Asuntos Públicos de la

Embajada de los EE.UU. La principal fuente de financiamiento del programa proviene de una contribución monetaria anual del Congreso de los EE.UU, aunque también de distintos gobiernos de todo el mundo y actores privados que realizan aportes para la concreción de las distintas becas de intercambio.⁸

Como producto de la firma de este Acuerdo, y gracias a la colaboración mutua del Ministerio de Educación y la Comisión Fulbright, a lo largo de las últimas décadas se han otorgado una gran cantidad de becas de grado y posgrado, estancias de investigación doctoral y/o posdoctoral, además de otras oportunidades como el Programa de Intercambio de Asistentes de Idioma, que permite que graduados estadounidenses colaboren con la enseñanza del inglés en profesorados argentinos, y que docentes argentinos de inglés se desempeñen como asistentes de idioma en universidades de EE.UU. (Cooperación Argentina-Estados Unidos en el ámbito de la educación superior, 2019). El último Reporte Anual de la Comisión Fulbright (año 2017) detalla que desde 1949 hasta 2017, Fulbright otorgó 3.912 becas para argentinos que se desplazaron a EE.UU. para estudiar, y 1.679 becas para estadounidenses que realizaron un intercambio en la República Argentina. Junto a Brasil, México y Colombia, Argentina es uno de los países latinoamericanos a los que mayor cantidad de becas se le otorgó.

La cooperación educativa durante la Presidencia de Mauricio Macri

En el presente siglo, la cooperación educativa argentino-estadounidense experimentó un desarrollo disímil. Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, este tipo de cooperación con el país del norte fue de una importancia notablemente inferior en relación a la de la administración de Cambiemos. Cuando Mauricio Macri llegó a la Casa Rosada en 2015, el vínculo bilateral en esta materia adquirió un perfil más alto. Incluso algunos de los programas educativos que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desplegaba en cooperación con el gobierno de los EE.UU. cuando Macri era Jefe de Gobierno, se trasladaron a nivel nacional. En gran medida, esto fue posible gracias a que, quien era el Director de Cooperación Internacional del Gobierno de CABA, Francisco Miguens Campos, asumió a principios de 2016 como Director Nacional de Cooperación Internacional del

⁸ Información disponible en la página web de la Comisión Fulbright Argentina: www.fulbright.edu.ar

posteriormente denominado Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT).

La visita de Barack Obama en 2016 fue un hecho destacado en la relación bilateral. En aquella oportunidad, ambos mandatarios se comprometieron, entre otras cuestiones, a diversificar y aumentar contundentemente los intercambios educativos. En este sentido, se sumaron dos nuevas líneas de acción: la primera, el programa “*Friends of Fulbright*”, coordinado por la Comisión Fulbright Argentina y el Ministerio de Educación. Este programa selecciona y beca a estudiantes de grado destacados de la República Argentina, los cuales viajan al país norteamericano para compartir una experiencia vivencial y académica con estudiantes estadounidenses y de diversos países del mundo. Los becarios asisten a clases y seminarios en una universidad estadounidense acreditada y son parte de un programa de inmersión cultural que incluye la oportunidad de realizar actividades culturales y de voluntariado⁹. Noah Mamet era por aquel entonces el Embajador de EE.UU. en Argentina, y fue uno de los grandes promotores de este programa, y una figura clave en la captación de fondos en el mundo empresarial para sustentar la mayor cantidad posible de becas.

La segunda línea de acción se refiere a una serie de programas para la capacitación de docentes, directivos y graduados en universidades estadounidenses (Estado Argentino, 2019). Entre ellos, cabe destacar a “*Bec.Ar*”, un programa que si bien no se creó en la gestión Macri, es allí donde vio intensificado su número de becas. El Programa Bec.Ar es una iniciativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros en conjunto con la Embajada de EE.UU. y la Comisión Fulbright para que estudiantes destacados de Argentina realicen estudios de maestría en Ciencia y Tecnología en universidades de los EE.UU. de forma de promover los intercambios entre ambos países¹⁰.

En aquella oportunidad, los mandatarios de ambos países se comprometieron a elevar el número de becarios a 1.000, de los cuales 350 corresponden a becas de grado, 50 a estudios de posgrado, 100 a investigación, y 500 a intercambios docentes (Temas considerados entre Argentina y EE.UU., 2016). Esto se enmarcó en el programa de

⁹ Información disponible en la página web de la Comisión Fulbright Argentina: www.fulbright.edu.ar

¹⁰ *Ibidem*

intercambios educativos para Latinoamérica que lanzó el Presidente Barack Obama, llamado “La Fuerza de 100.000 en las Américas” (100,000 Strong in The Americas).

Posteriormente a la visita de Obama, y como hitos destacados en la cooperación bilateral en materia de educación en la gestión Macri, debemos mencionar la firma de dos instrumentos. Por un lado, el 23 de junio de 2016, en el marco de la visita a Buenos Aires de Jill Biden (esposa del entonces vicepresidente estadounidense Joe Biden), se firmó el “*Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y la Comisión para el Intercambio Educacional entre los EE.UU. de América y la República Argentina*”. El entonces Ministro Esteban Bullrich, por un lado, y Thomas Mesa, Presidente del Directorio de la Comisión Fulbright, por el otro, firmaron dicho convenio. El objeto de este instrumento fue el de promover la capacitación y el intercambio de conocimientos entre estudiantes, docentes, asistentes de idiomas, investigadores y demás actores del sistema educativo, de ambos países.

El convenio afirma que las partes acordaron trabajar conjuntamente en todas las actividades necesarias que contribuyeran al otorgamiento de becas a fin de cumplir con el objetivo establecido. Para esto, las partes deben firmar convenios ejecutivos donde se consignen los detalles de su ejecución, los recursos necesarios, las responsabilidades de las partes, y se faculta a la Dirección Nacional de Cooperación Internacional a suscribir los mismos. Además se le otorga a la Embajada de EE.UU. en Argentina la facultad de formar parte de un Comité, junto a representantes de las partes, para preseleccionar a los candidatos. Finalmente, la responsabilidad de la selección definitiva de los becarios estará a cargo de la Comisión Fulbright.

Desde aquel entonces, fueron firmados diversos Convenios Ejecutivos complementarios al Convenio Marco de Colaboración. Dichos Convenios establecieron cinco tipos de becas: para estudiantes de grado, para estudiantes de posgrado, para investigadores, para docentes y para asistentes de idioma¹¹.

- *Becas para docentes*: el objetivo es favorecer la capacitación de docentes argentinos en áreas de liderazgo, gestión e innovación educativa, mediante el apoyo para realizar cursos cortos en universidades de los EE.UU.. Los

¹¹ Documentos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública. Expediente EX-2019-57688421- -APN-DNAIP#AAIP. Fecha de caratulación: 27/06/2019

destinatarios de las becas son los docentes, directivos y supervisores argentinos, de todos los niveles y modalidades educativas. Las partes se comprometieron a otorgar hasta quinientas becas. El Ministerio se comprometió a realizar un aporte de diez mil trescientos dólares por cada becario, en concepto de contribución al financiamiento total del curso y los traslados de ida y vuelta a EE.UU., más los gastos administrativos y de seguimiento académico.

- *Becas para estudiantes de posgrado:* el objetivo es favorecer la capacitación de graduados de la educación superior argentina, para realizar estudios de posgrado (maestrías y doctorados) en centros académicos de excelencia de los EE.UU. Los destinatarios de las becas son los graduados de la educación superior de Argentina. Las partes se comprometieron a otorgar hasta cincuenta becas. La beca apoya la realización de programas de estudio por un año de duración, renovable por un segundo periodo. El Ministerio se comprometió a realizar un aporte de treinta y ocho mil quinientos dólares por cada becario, en concepto de contribución a los gastos de instalación y de manutención anual, traslados de ida y vuelta a EE.UU., gastos administrativos, etc.

- *Becas para investigadores:* el objetivo es favorecer el intercambio científico de alto nivel entre instituciones argentinas y estadounidenses, mediante el apoyo a ciudadanos argentinos para realizar estancias de investigación en universidades de los EE.UU. Los destinatarios de las becas son los investigadores de universidades u otras instituciones académicas y/o científicas. Las partes se comprometieron a otorgar hasta cien becas. La beca apoya la realización de proyectos de investigación por una duración de tres meses. El Ministerio se comprometió a realizar un aporte de trece mil trescientos dólares por cada becario, en concepto de contribución a la manutención, traslado y gastos administrativos y de seguimiento académico.

- *Becas para estudiantes de grado:* el objetivo es favorecer la capacitación de estudiantes argentinos para realizar actividades académicas, culturales y comunitarias en universidades estadounidenses en el marco de la iniciativa “Friends of Fulbright” auspiciada por el Embajador de los EE.UU. en Argentina. Los destinatarios de las becas son estudiantes destacados de la educación

superior de la Argentina. Las partes se comprometen a otorgar hasta trescientas cincuenta becas. La beca apoya las capacitaciones por una duración de seis a ocho semanas. El Ministerio se comprometió a realizar un aporte de ocho mil trescientos dólares por cada becario, en concepto de manutención, traslado, aranceles, y gastos administrativos y de seguimiento académico.

- *Becas para asistentes de idioma:* el objetivo es posibilitar el intercambio cultural y educativo de asistentes de español y de inglés entre Argentina y EE.UU., a fin de difundir las respectivas culturas y promover la calidad de la enseñanza de lenguas extranjeras. Los destinatarios de las becas son docentes de inglés argentinos de todos los niveles educativos, y graduados universitarios estadounidenses preferentemente de carreras de Lenguas Modernas. Las partes se comprometen a otorgar hasta veinticuatro becas para argentinos y hasta veinticuatro becas para estadounidenses. No obstante, ambas partes podrán acordar ampliar el cupo de becarios a recibir o enviar. La beca apoya, por un lado, a docentes argentinos para la realización, durante nueve meses, de prácticas profesionales junto a docentes de español y para el cursado de materias en universidades de los EE.UU. Por el otro, apoya a graduados estadounidenses para la realización, durante ocho meses, de actividades académicas junto a los docentes en Institutos Superiores de Formación Docente y Profesorados Universitarios de inglés en Argentina. El Ministerio y la Comisión Fulbright asumen ciertos compromisos, pero sin especificar montos.

Cada uno de estos Convenios fue firmado en 2016, y renovado en 2018, a excepción de aquel referido a las becas para asistentes de idiomas, que tuvo una renovación adicional en 2017. Lo llamativo de todos estos instrumentos firmados, es que el Estado argentino se hace cargo de todos los gastos de los programas, mientras que la Comisión Fulbright administra ese dinero y coordina dichos programas. Incluso parte de ese dinero se utiliza para la tramitación de la visa (J-1) necesaria para ingresar al país. De acuerdo a los Convenios ejecutivos de 2016 a 2018, los montos que debe afrontar el gobierno argentino son de 8 mil USD para las becas de grado, 10 mil USD para las de docentes, 12 mil USD para las de investigadores (en 2018 se cambia a 11.500 USD), y 35 mil USD para las de posgrado. En el Convenio de becas para asistentes de idiomas no se detalla el monto.

De todos modos, vale recordar que desde hace décadas la Comisión Fulbright cuenta con una gran cantidad de otros programas que son financiados enteramente por el gobierno estadounidense. Sumado a esto, existen otros programas financiados por dicho gobierno, pero que no son administrados por la Comisión Fulbright, sino directamente por la Embajada de los EE.UU. en Argentina (particularmente aquellos destinados a estudiantes de educación secundaria).

El 28 de noviembre de 2018 se firmó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un *“Memorandum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Departamento de Estado de los Estados Unidos”*. Suscribieron el acuerdo el Ministro Alejandro Finocchiaro, en representación del primero, y el Embajador Edward Prado, en representación del segundo. El acuerdo contempla, entre otros puntos, la creación de un grupo de trabajo con representantes del Departamento de Estado de los EE.UU. y del Directorio Nacional de Cooperación Internacional del MECCyT. Este grupo sería responsable del diseño de un programa de actividades basado en intereses comunes en el área de la educación, el desarrollo y promoción de becas y otras herramientas que fomenten el aumento de la movilidad estudiantil y el intercambio académico. Además, debería facilitar la cooperación entre gobiernos regionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y otras instituciones educacionales a todo nivel. “Trabajamos en una política de internacionalización de la educación superior. Mediante convenios como este buscamos promover la movilidad académica internacional y afianzar los lazos de intercambio y cooperación global con las naciones del mundo”, expresó el Ministro Finocchiaro (Fernández, 29/11/2018).

Este Memorandum consolida las acciones que la Argentina y los EE.UU. desarrollaron conjuntamente desde los compromisos asumidos por Macri y Obama, y continuados por Trump. En este sentido, a la fecha de la firma del Memorandum, se registraron casi 1500 becas para estudiantes de grado, posgrado, docentes e investigadores otorgadas conjuntamente entre el MECCyT y la Comisión Fulbright. Sumado a esto, en el marco de dicho Memorandum hay que mencionar la difusión, mediante la plataforma digital Campus Global, de actividades formativas y académicas impulsadas por ambos países; la presencia del Ministerio de Educación de la Nación y su Secretaría de Políticas Universitarias en la Feria NAFSA de la Asociación de

Educadores Internacionales; entre otros acontecimientos (Cooperación Educativa entre Estados Unidos y Argentina, 2018).

Como producto de la firma de los instrumentos hasta aquí mencionados, la cantidad de becas otorgadas durante el periodo de tiempo estudiado experimentó un notorio crecimiento respecto al periodo anterior. La siguiente información fue proporcionada por la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del MECCyT¹²:

Línea de beca	2012-2015	2016-2019
Grado	Inexistente	390
Posgrado	8	150
Investigadores	32	240
Docentes y directivos	Inexistente	648
Asistentes de idioma	120	164
Total	160	1592

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECCyT.

Como se puede observar, la movilidad académica en cooperación entre ambos gobiernos desarrollada durante la presidencia de Mauricio Macri representa un incremento de casi un 1.000% respecto a aquella desplegada en los últimos años de la gestión de Cristina Kirchner. En el periodo 2012-2015, no existía ningún programa de intercambio para estudiantes de grado. A partir del año 2016, el programa Friends of Fulbright permitió a casi 400 estudiantes argentinos realizar una movilidad académica en los EE.UU. Tampoco existía ningún programa para docentes o directivos. Durante la presidencia de Macri, 648 docentes y directivos obtuvieron una beca para formarse en el país norteamericano.

Por otro lado, los programas para estudiantes de posgrado, investigadores y asistentes de idiomas ya existían en el periodo 2012-2015, pero aumentaron de manera significativa en el periodo de estudio. El incremento más notorio fue para los

¹² Información proporcionada el día 10 de julio de 2019 a través de consulta a la dirección de correo electrónico relaciones.bilaterales@educacion.gob.ar.

estudiantes de posgrado: mientras sólo 8 de ellos obtuvieron una beca en el primer periodo, 150 lograron realizar una estadía en los EE.UU. entre 2016 y 2019. Por su parte, 240 investigadores viajaron a los EE.UU. durante la administración macrista, frente a los 32 del periodo anterior. Finalmente, el programa de asistentes de idiomas fue el que menor crecimiento experimentó: de 120 en los años 2012-2015 a 164 en el periodo posterior.

Estos números demuestran un destacado interés de ambos gobiernos por aumentar las oportunidades académicas para los argentinos a partir del año 2016. Sin dudas, desplegar esta cantidad de programas implicó un gran esfuerzo monetario y logístico, que las administraciones argentina y estadounidense estuvieron dispuestas a afrontar. No pudimos acceder a la información desglosada año por año, lo cual hubiera sido verdaderamente útil. Pero una fuente oficial, que prefirió no revelar su identidad, nos comentó que en el primer año de la administración Cambiemos los fondos destinados fueron mucho mayores a aquellos dispuestos hacia el final del periodo de tiempo estudiado, donde la situación económica argentina se tornó más delicada.

En línea con esto, la Lic. Florencia Lagar, responsable de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, afirma que en 2018 y 2019, se realizaron convocatorias con menor cupo, ya que se ajustaron los presupuestos de cooperación internacional de todas las oficinas del Poder Ejecutivo Nacional, “en sintonía con el compromiso de austeridad de Mauricio Macri”. Como ejemplo, la funcionaria comenta que en 2017 se entregaron 400 becas para formación docentes y profesional, mientras que en 2018 fueron 100, y en 2019 tan solo 50. Además, Lagar afirma que los programas se encuentran presupuestados para 2020, pero aún no están confirmados. “Su continuidad depende de la confirmación del presupuesto a disposición, y las prioridades y decisiones políticas de la nueva gestión, que quizás decidan reorientar algunos de estos programas a nuevos destinos y contrapartes”.

REFLEXIONES FINALES

“Creo que la relación entre nuestros países es más sólida que nunca”, confesaba a Infobae Edward Prado, Embajador estadounidense en Argentina, en febrero de 2019 (Dinatale, 10/02/2019). Es válido preguntarse si acaso hemos vuelto a las “relaciones carnales”, expresión que allá por el año 1991 planteaba el entonces Canciller Guido Di Tella para explicar la relación entre la República Argentina y los EE.UU. de América durante la presidencia de Menem. “Como en los 90, Argentina se posiciona como el punto de partida de la influencia de Estados Unidos en América Latina”, plantea Lloret en su columna de opinión en el Diario Perfil (16/08/2017). Ante un Brasil sumido en caos institucional, algunos analistas argumentaron que Argentina se convertía en un actor al cual era conveniente prestarle especial atención.

El vínculo bilateral argentino-estadounidense durante la presidencia de Macri, en comparación con las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, experimentó una intensificación innegable. Luego de más de una década de tensiones políticas entre los gobiernos kirchneristas y el de George W. Bush primero, y luego el de Barack Obama, el vínculo adquirió un carácter de mayor cooperación, con predominio de la agenda positiva. En este contexto adquieren sentido las palabras del Embajador Prado, cuya labor, podemos aventurarnos a decir, fue más sencilla y menos controvertida que la que debieron afrontar sus antecesores Noah Mamet y Vilma Martínez.

En este punto, nos parece menester retomar el concepto de “densidad” de Joseph Tulchin (1997), introducido al comienzo de esta investigación. Para el autor, en relaciones internacionales, la densidad se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos o más naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones. Sin lugar a dudas, el vínculo bilateral argentino-estadounidense experimentó un significativo aumento de la densidad durante la presidencia de Mauricio Macri. Como lo hemos desarrollado en esta tesina, en términos políticos, económico-comerciales, de seguridad y defensa, y de cooperación educativa, hubo un aumento significativo de las interacciones. Sería imposible abarcar en este trabajo todas las áreas de interacción en la relación bilateral, pero con las desarrolladas aquí, basta para hablar de una relación

de alta densidad, con agenda diversificada y fluidos contactos gubernamentales en distintos niveles. En particular, el aumento de la cooperación educativa desde fines de 2015 es un claro reflejo del mejoramiento del vínculo entre ambas naciones. Dicho aumento demuestra cómo ambos gobiernos realizaron esfuerzos por colaborar en un área donde antes la cooperación era poco significativa o irrelevante. “Fue la voluntad política al más alto nivel la que habilitó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación a ampliar las becas internacionales a Estados Unidos”, afirma la Lic. Florencia Lagar. Y agrega: “esta intensificación del vínculo de cooperación educativa no sucedió con otros países ni contrapartes. Fue excepcional y tuvo que ver con la voluntad política de las partes”.

Tal como se mencionó en la introducción, para el análisis de la relación bilateral entre ambos países, resulta interesante utilizar los conceptos de macro-relación y micro-relaciones planteados por Carlos Escudé (1991). Según el autor, una relación bilateral total comprende dos cuestiones. Por un lado, la *macro-relación bilateral*, es decir, el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral, o el estado de cosas – expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática– que viabilizan los avances sobre las *micro-relaciones bilaterales*. Por otro lado, estas últimas son aquellas que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales, y que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y/o privados, y de pequeños núcleos burocráticos. “Una buena administración de las micro-relaciones bilaterales es por lo menos tan importante, para una buena relación global, como una buena macro-relación, a la vez que sólo la segunda depende exclusivamente de la voluntad política” (Escudé, 1991:405).

En el primer capítulo de esta investigación, observamos el fortalecimiento del vínculo bilateral entre la República Argentina y los EE.UU. a partir de la llegada de Mauricio Macri a la presidencia. En términos de Escudé, se dio un mejoramiento de la macro-relación bilateral entre ambos países. En el segundo capítulo, observamos cómo, según la información proporcionada por el MECCyT, la cantidad de programas educativos aumentaron en casi un mil por ciento durante la gestión Cambiemos, en comparación con los últimos años del Frente para la Victoria. Sin dudas, el fortalecimiento del vínculo entre ambos países en el área de cooperación educativa (una micro-relación), fue posible gracias al mejoramiento de la macro-relación. Cientos de

argentinos se vieron beneficiados por nuevas oportunidades de intercambios culturales y educativos. Sostenemos que un intercambio cultural y educativo es, por definición, positivo para las partes involucradas. Implican conocer nuevas personas, de diferentes culturas y contextos; expandir la mente con nuevos conocimientos, pero también con un mayor entendimiento mutuo y tolerancia a lo distinto. Para lograr un mundo más justo y en paz, conocer y entender el otro es fundamental. El objetivo del gobierno argentino debe ser el de actuar para posibilitar un mejor nivel de vida de sus ciudadanos. Y como afirma Escudé (1991:397), “[...] mal que nos pese, los argentinos probablemente vivirán peor si tenemos relaciones conflictivas con los EE.UU., mientras que unas relaciones conflictivas con la Argentina en nada afectarán al nivel de vida presente o futuro de los norteamericanos”.

Por supuesto que el alineamiento con una potencia, es decir, una buena-macro relación bilateral, nada garantiza en materia de beneficios. La relación puede ser políticamente positiva, pero no generar ningún tipo de beneficios para el país periférico. Por eso Escudé habla de que el alineamiento es “difusamente funcional para el progreso en el largo plazo” (1991:405). Mientras que la macro-relación depende principalmente de la buena voluntad del país débil, las micro-relaciones dependen de ambas partes más o menos por igual, y de los intereses materiales en juego (que no siempre convergen). Creer que una buena macro-relación conlleva a buenas micro-relaciones es un error conceptual; y en este trabajo quedó demostrado. En materia de comercio bilateral, por ejemplo, es claro que los intereses no convergen, y por ende los beneficios para Argentina fueron magros o nulos. Incluso algunos sostienen que solo hubo perjuicios. La información publicada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) respecto a la balanza comercial argentina por zonas económicas y principales países entre los años 2014 y 2018, demuestra que la relación comercial con Estados Unidos se mantuvo ampliamente deficitaria. Para el año 2015, se registró un déficit de -4.503 millones de dólares; mientras que para el 2018, el déficit fue de -3.430 millones de dólares.¹³ Como sostiene Busso (2017), si bien el gobierno de Macri se propuso recomponer el vínculo con Trump acercándose a la administración republicana, lo cierto es que lo logró en términos formales y de diálogo político, pero no en términos económicos.

¹³ Información disponible en la página web del INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

Desde nuestro punto de vista, en las actuales condiciones estructurales de la economía argentina, difícilmente arribe a nuestro país una “lluvia de inversiones”, más allá de la buena sintonía que nuestro mandatario pueda tener con sus pares en los países desarrollados. Pero en este trabajo quedó en evidencia que, en temas de cooperación educativa, hubo una clara convergencia de intereses, lo cual favoreció a los ciudadanos argentinos. Y esto fue posibilitado por una positiva macro-relación bilateral, la cual ayudó a eliminar obstáculos para buenas micro-relaciones. Para Escudé (1991), es allí – en las micro-relaciones– donde se juegan los verdaderos intereses del país más débil.

Específicamente en relación a la cooperación en educación, consideramos que esta es una herramienta muy valiosa para los países. Les otorga oportunidades enriquecedoras a sus ciudadanos, a las cuales quizás, de otra forma, no podrían acceder. Dichas oportunidades mejoran el factor humano de un país, al otorgarle a sus habitantes herramientas, saberes, oportunidades y experiencias únicas. Sin lugar a dudas, a partir del inicio de la gestión Macri, los argentinos contamos con mayores posibilidades de vivir experiencias educativas en los EE.UU. Como fue indicado, de 160 becas de intercambio en el periodo 2012-2015, se aumentó a 1592 para los años 2016-2019 (casi un mil por ciento de incremento).

Pero cabe preguntarse, por un lado: ¿llegan estas oportunidades a todos los sectores de la sociedad? ¿O solo a un público específico con un nivel socioeconómico medio/alto? Teniendo en cuenta que, por ejemplo, como requisito para postular a la gran mayoría de estas becas hay que tener un buen nivel de inglés y antecedentes académicos destacados, ¿quiénes pueden acceder a estas oportunidades? El rendimiento de la educación pública argentina en la enseñanza de idiomas es al menos cuestionable. Sería útil poder acceder a algunos datos básicos sobre los participantes para poder realizar este tipo de valoración.

Por el otro lado: ¿a qué costo estamos desarrollando esta cooperación educativa? ¿A caso estamos cediendo en otros aspectos claves para nuestro interés nacional? El acercamiento a los EE.UU., en definitiva, ¿es positivo para nuestro país? Sería injusto esbozar una respuesta a esta última pregunta sin antes realizar un análisis pormenorizado de todas las áreas del vínculo para evaluar los costos y beneficios de la relación bilateral en su totalidad.

Por último, cabe preguntarse si en un contexto de dificultades económicas, ¿es realmente una prioridad financiar intercambios a los EE.UU.? Si nos guiamos por los montos establecidos en los Convenios Ejecutivos firmados en 2016 y 2018, y por los números proporcionados por el MECCyT, el gobierno argentino invirtió en estos programas más de 17 millones de USD (sin contar las becas para asistentes de idioma, ya que no pudimos acceder a la información sobre los montos destinados a ese programa).

Las relaciones internacionales no son inocentes ni se caracterizan por la caridad. Estas constituyen un claro juego de poder. La cooperación internacional al desarrollo puede interpretarse como una herramienta de influencia al servicio de los Estados más poderosos. La diplomacia pública estadounidense es indiscutida líder en el desarrollo del poder blando. En un mundo cada vez más globalizado, la cooperación es una herramienta clave y muy fructífera. Los decisores de la política exterior argentina deben saber aprovechar las oportunidades que se nos presentan en materia de cooperación educativa, teniendo siempre en cuenta los costos y beneficios que nuestra forma de insertarnos en el mundo representa para los intereses de aquellos que habitamos este país.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina para Financiar Ciertos Programas de Intercambio Educativo (1963). 21 de agosto.
- Alonso, José Antonio y Glennie, Jonathan (2015). ¿Qué es la cooperación para el desarrollo? *Informes de política para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2016*. N° 1, pp. 1-17.
- Burchardt, Hans Jürgen (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*. N° 267, pp. 114-128. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/8_TC_Burchardt_267.pdf
- Busso, Anabella (2019). Argentina nuevamente en crisis. Reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos. *Anuario en Relaciones Internacionales 2019*.
- Busso, Anabella (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales 2017*.
- Busso, Anabella (2015). La Argentina kirchnerista, ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con EEUU y América Latina. En: Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (2015). *¿Década ganada? Evaluando el legado kirchnerista*. Buenos Aires: Debate, pp. 271-299.
- Busso, Anabella (2014). La sombra de la deuda otra vez oscurece los vínculos entre Buenos Aires y Washington: principales tendencias y hechos (julio de 2013-agosto de 2014). *Anuario en Relaciones Internacionales 2014*.
- Busso, Anabella (1999). *Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*. Rosario: CERIR (Centro de Estudios de Relaciones Internacionales en Rosario).
- Calle, Fabián (2018). La política exterior argentina, de etiquetas y GPS. *Infobae*. 04 de febrero. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2018/02/04/la-politica-exterior-argentina-de-etiquetas-y-gps/>
- Chequeado (2019). Análisis del debate presidencial 2019. 14 de octubre. Disponible en: <https://chequeado.com/especialdebate2019/chq/20-octubre/>

- Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1945). 16 de noviembre. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas (1936). 23 de diciembre. Disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/RELACIONES%20CULTURALES%20INTERAMERICANAS.pdf>
- Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y la Comisión para el Intercambio Educacional entre los Estados Unidos de América y la República Argentina (2016). 23 de junio. Documento proporcionado el día 10 de julio de 2019 a través de consulta a la dirección de correo electrónico relaciones.bilaterales@educacion.gob.ar.
- Cooperación Argentina-Estados Unidos en el ámbito de la educación superior (2019). Estado Argentino. 12 de marzo. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cooperacion-argentina-estados-unidos-en-el-ambito-de-la-educacion-superior>
- Cooperación Educativa entre Estados Unidos y Argentina (2018). Estado Argentino. 28 de noviembre. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cooperacion-educativa-entre-argentina-y-estados-unidos>
- Corigliano, Francisco (2019). Argentina en el mundo durante el gobierno de Macri. *Diagonales*. 10 de junio. Disponible en: <https://diagonales.com/contenido/argentina-en-el-mundo-durante-el-gobierno-de-macri/15004>
- D'Alesio, Laura María (2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 4. N° 8, pp. 194-223.
- De la Balze, Felipe (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios internacionales*. N° 166, pp. 121-140. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/46533717.pdf>

- Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional (1966). 4 de noviembre. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Del Pópolo, Mariano (2018a). Estados Unidos y Argentina bajo el gobierno de Macri: política exterior, Defensa y Seguridad. *56 Congreso Internacional de Americanistas*. Salamanca.
- Del Pópolo, Mariano (2018b). Injerencia de Estados Unidos en Defensa y Seguridad en Argentina. *Cuadernos Marxistas*. N° 14, pp. 24-31.
- Escudé, Carlos (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional*. Vol. 8. N° 27, pp. 394-406.
- Escudé, Carlos (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina. 1942-1949*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Frenkel, Alejandro (2016). Muevan el mundo que me quiero subir: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. Universidad de la República. Informe de Coyuntura ORALC. N° 2, pp. 16-29. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/28986>
- Gearhart, G. David (2014). The Fulbright Program: too remarkable to be cut. *The Chronicle of Higher Education*. 05 de mayo. Disponible en: <https://www.chronicle.com/blogs/conversation/2014/05/05/the-fulbright-program-too-important-to-be-cut/>
- Hirst, Mónica (2011). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de la pos-Posguerra Fría. En: Dörte Wollrad, Günther Maihold, Manfred Mols (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 31-48.
- Honorable Senado de la Nación (2016). Malcorra presentó en el Senado los lineamientos de la política internacional. 04 de mayo. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/prensa/13819/noticias>
- INAI - Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (2018). Argentina vuelve al Sistema Generalizado de Preferencias. Disponible en: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/Reincorp%20Arg%20al%20SGP%20USA%2014may18.pdf>

- Infobae (2018). El gobierno de Donald Trump apoyó el acuerdo con el FMI. 07 de junio. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2018/06/07/el-gobierno-de-donald-trump-apoyo-el-acuerdo-con-el-fmi/>
- Informe de Gestión – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2019). Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019_informe_de_gestion_canciller_v7.pdf
- Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lanús, Juan (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: EMECE.
- Macri, Mauricio [@mauriciomacri] (01/03/2016). "Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo. Hay inmensas oportunidades que debemos aprovechar" [Tweet]. Disponible en: <https://twitter.com/mauriciomacri/status/704683895149694976>
- Maira, Luis (2006). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Balance y perspectivas. En: Borón, Atilio y Lechini, Gladys (2006). *Política y Movimientos sociales en un mundo hegemónico*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 37-49.
- Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2018). 28 de noviembre. Documento proporcionado el día 10 de julio de 2019 a través de consulta a la dirección de correo electrónico relaciones.bilaterales@educacion.gob.ar.
- Moreira, Carlos, Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos (2008). La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades. En: Moreira, Carlos, Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos (2008). *La nueva política política en América Latina. Rupturas y Continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce, pp. 7-22.
- Negrete, Claudio (2014). Roberto Russell: "Hoy, las sobreactuaciones en política exterior responden a impulsos, a cuestiones ideológicas". *La Nación*. 30 de marzo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/roberto-russell-hoy-las->

[sobreactuaciones-en-politica-exterior-responden-a-impulsos-a-cuestiones-ideologicas-nid1676220](#)

- Nye, Joseph (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Objetivos de Gobierno (2015). Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ArgentinaObjetivosdeGobierno.pdf>
- Pérez Llana, Carlos (2018). Política exterior: revisar la agenda. *Clarín*. 31 de enero. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/politica-exterior-revisar-agenda_0_Sk_TyORrf.html
- Perfil (2017). Mauricio Macri: ‘Argentina debe ser el supermercado del mundo’. 16 de mayo. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-argentina-debe-ser-el-supermercado-del-mundo.phtml>
- Perkins, Dexter (1964). *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires: Eudeba.
- Perrota, Daniela (2015). La cooperación educativa en América Latina y la pregunta por el desarrollo. *El País*. 12 de julio. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/07/12/contrapuntos/1436717516_143671.html
- Peterson, Harold F (1986). *La Argentina y los Estados Unidos. I. 1810-1914*. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentina.
- Pompeo, Fulvio (2015). La política exterior que propone Macri. *Clarín*. 02 de octubre. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/onu-papa-francisco-mercosur-derechos-humanos_0_SJj9EGYDQl.html
- Ponce Adame, Esther y otros (2018). *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*. Ciudad de México: Honorable Cámara de Diputados, pp. 23-46.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En: Ponce Adame, Esther y otros (2018). *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*. Ciudad de México: Honorable Cámara de Diputados, pp. 23-46.
- Rapoport, Mario (2017). De las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 17 de abril. Disponible en: <http://revistafal.com/de-las-relaciones-entre-argentina-y-estados-unidos/>
- Russell, Roberto (2010). Argentina y Estados Unidos: una relación distante. *Agenda internacional*. N° 21, pp. 26-45.

- Russell, Roberto (1994). Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”. *América Latina/Internacional*. N° 1.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2013). América Latina y su gran estrategia: entra la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D’afers Internacionals*. N° 104, pp. 157-180.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 85-6, pp. 210-249.
- Temas considerados entre Argentina y Estados Unidos (2016). Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/c-16-082_0.pdf
- Tokatlian, Juan Gabriel (2018). Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa? *Clarín*. 02 de febrero. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html
- Tokatlian, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*. N° 23, pp. 339-382.
- Tulchin, Joseph (1997). La nueva política exterior de los Estados Unidos. En: De la Balze, F. y Roca, E. (1997). *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: ABRA, pp. 231-242.
- Tulchin, Joseph (1990). *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.