



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 35 Septiembre-octubre de 2019

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defensa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeaargentina.org

Coordinadora del OPEA: María del Pilar Bueno

Editora responsable: María Julia Francés

Equipo OPEA:

Mariana Aiub, Agustín Albini, Nerea Álvarez, Alejandro Álvarez Ramírez, Lilian Berardi, Florencia Bonnano, Antonela Busconi, Oriana Cherini, Magalí Chiacchiera, Natalia Chomicki, Celeste Figuerero Minetti, Jéssica García, Antonella Giordano, Marcia Graf, Luisina Ibañez, Gabriela Leonardelli, David Manfredi, Ma. Florencia Marina, Abril Muñoz, Melina Pasquet, Priscila Pretzel, Natalia Razovich, Fabiana Retamar, Georgina Sabbatini, Yamila Solano, Andrés Schelp, Joaquin Tognoli, Florencia Urbano, Marina Zalazar y Paola Zárate.



La Política Exterior Argentina con la Federación de Rusia desde el 2007-2018: cooperación internacional con intereses diversos

Por Oriana Cherini, Celeste Figuerero Minetti y Agustín Albini

Resumen

Análisis de la cooperación bilateral entre la República Argentina y la Federación de Rusia, durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, teniendo en cuenta la autonomía y el soft power como características de la vinculación.

Palabras claves: interdependencia compleja; cooperación; autonomía; soft power; Rusia; Argentina; Cristina Fernández; Mauricio Macri.

1. Introducción

Las relaciones internacionales del siglo XXI están caracterizadas por una diversidad de fenómenos y cambios que han impactado en la política exterior de los Estados. Principalmente, la globalización y la interdependencia compleja han generado una transformación de los vínculos tradicionales en la diplomacia: complejizando y profundizando las relaciones; y diversificando los temas de agenda de los mismos. Por otro lado, los países latinoamericanos han buscado diversificar sus relaciones internacionales con el fin de generar un mayor margen de decisión, y consecuentemente, de autonomía.

La vinculación con Asia particularmente, ha sido fomentada por Estados como la República Popular de China y la Federación de Rusia. Los mismos, han manifestado que la vinculación internacional con América Latina a través de la cooperación en materia de asuntos educativos, científicos y técnicos, son fundamentales para profundizar los vínculos y complementar las relaciones en materia de *hard power*.

La vinculación entre la República Argentina y la Federación de Rusia datan desde los antecedentes institucionales de Rusia, particularmente desde la época de los zares a fines del siglo XIX. Posteriormente, con la Revolución de Octubre de 1917, las relaciones se interrumpieron hasta luego de la segunda guerra mundial, donde ya conformada la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se retomaron los contactos diplomáticos. Es importante tener en cuenta que la Federación de Rusia no se convirtió en socio estratégico de la República Argentina hasta el año 2008 con la firma del acuerdo de asociación estratégica entre Cristina Fernández y Dmitri Medvedev, que posteriormente se convertiría en asociación estratégica integral en el año 2015.

2. Marco teórico: interdependencia compleja, cooperación, autonomía y soft power

En el sistema internacional del siglo XX, el paradigma transnacionalista o globalista comenzó a cuestionar los temas de agenda del paradigma tradicional o clásico de las relaciones internacionales. El objetivo de esto era tratar de incorporar fenómenos y actores que el paradigma tradicional no tenía en cuenta en su análisis como parte de la matriz teórica de la disciplina. Particularmente, el paradigma



Observatorio de Política Exterior Argentina

transnacional incorporó dos fenómenos o procesos interrelacionados: la interdependencia compleja y la cooperación internacional.

En primer lugar, la interdependencia compleja (IC) es "(...) en su definición más simple, dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países (...)" (Keohane y Nye, 1984:8). En dicha vinculación recíproca, se amplía el número de actores, se profundiza la calidad y naturaleza de las interconexiones y se incorporan nuevos temas de agenda (Tokatlian y Pardo, 1990).

Las principales características de la IC son: canales múltiples de conexión, ampliación de temas de agenda más allá de los militares y que la fuerza militar contra otros gobiernos de la región no es necesaria cuando hay interdependencia (Keohane y Nye, 1988). Dentro de la característica uno, podemos encontrar a la cooperación como canal de conexión entre los actores del sistema internacional: "Hay -para la interdependencia- espacios para la cooperación y la armonización de intereses" (Tokatlian y pardo, 1990, 349). La definición de cooperación es, según Keohane, aquella que: "tiene lugar cuando las políticas realmente seguidas por un gobierno son percibidas por sus contrapartes como estimuladores para la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas" (Keohane, 1984:51). Ya la Organización de las Naciones Unidas había incorporado la necesidad de la cooperación en sus propósitos: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos" (ONU, 1945).

En este sentido, los parámetros de cooperación para la República Argentina en el siglo XXI sufrieron un cambio, debido a que los objetivos acerca de la vinculación internacional se estableciendo en torno a la autonomía. Para Tokatlian y Russell, la autonomía de esta época se entiende como relacional, la cual: "debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras" (Tokatlian y Russell, 2000, p. 176). Esta concepción se diferencia de la autonomía entendida a fines del siglo xx como "no injerencia", e incorpora al regionalismo y la cooperación como vías de vinculación. Para Tokatlian y Russell (2000) "la defensa e incremento de los grados de autonomía de nuestros países no puede provenir hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición", al contrario, deben generar vinculación internacional con países no hegemónicos.

De esta manera, se entiende a la autonomía como capacidad a la "disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable" (Tokatlian y Russell, 2000, p. 180).

En este sentido, también es útil citar a la autonomía por diversificación, concepto que se le atribuye, entre otros, a Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni (2007), quienes la definen como: "la adhesión a normas y principios internacionales, a través de alianzas sur-sur y acuerdos con socios no tradicionales, para reducir asimetrías con países poderosos y lograr mayores niveles de autonomía". De esta manera, la autonomía se



Observatorio de Política Exterior Argentina

comprende como la capacidad de los Estados para tomar las decisiones acorde a sus intereses y mantener vínculos con todos los países del mundo con los que deseen establecer relaciones internacionales: “en lo que respecta a la práctica autonomista en Argentina, a lo largo de la historia, diferentes gobiernos adoptaron estrategias autonomistas que, a nuestro entender, se estructuraron principalmente alrededor de cuatro factores: el impulso de un modelo de desarrollo nacional, la profundización de los vínculos regionales, la restricción del poder de las grandes potencias y la diversificación de las relaciones externas. Los mismos fueron retomados durante las administraciones kirchneristas” (Morasso, 2016, p.6).

Luego de la crisis de 2001, la República Argentina y especialmente luego de la asunción de Nestor Kirchner a la Presidencia en el 2003, buscó una inserción internacional autónoma, caracterizada por diversificar la agenda de socios en el sistema internacional, jerarquizando especialmente a China y a Rusia como socios estratégicos. Esto se vio profundizado con el gobierno de Cristina Fernández, debido a: “los condicionantes externos, entre los que se destacan la crisis de 2008 y en su segundo gobierno la baja de los precios de los *commodities* y la disputa con los fondos buitres, trajeron consigo la necesidad de alentar las relaciones con Latinoamérica, profundizar los vínculos con actores como China y Rusia, acotarlos con Estados Unidos y continuar la defensa de los intereses argentinos en los organismos internacionales” (Busso, 2016, p. 146).

Por otro lado, en lo referido a la cooperación bilateral con Rusia, influyó la estrategia de *soft-power* de dicho Estado. Según Nye, el mismo es “la capacidad de lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona; de conseguir que otros Estados quieran lo que quiere uno”. El autor subraya que “hay una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que desea porque otros países quieren seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura” (Nye, 2003:30). De esta manera, el poder blando es representado por una diversidad de recursos diferentes a los que el *hard-power* o poder duro tenía en las concepciones clásicas: “En el actual sistema internacional se destaca la importancia creciente de un poder blando que, en la definición de Joseph Nye, es representado por todos los recursos –como la cultura política, los valores sociales, las normas morales y el carisma cultural– en poder de un país, que permiten influir sobre las preferencias de otros Estados y determinar un acercamiento a su propio sistema de referencia” (Scocozza, 2016:2).

El poder blando ha caracterizado la política exterior rusa de los últimos años, luego de un necesario momento de fortalecimiento de poder duro en los años posteriores a la implosión de la URSS. El poder blando ha sido una estrategia de Rusia para poder consolidarse como potencia global y generar los vínculos que deseaba con otros países del mundo. La política exterior rusa reconoce a las herramientas tecnológicas, culturales e informativas como un componente indispensable en la política internacional, que se verán claramente en sus relaciones exteriores, especialmente con América Latina (Scocozza, 2016).

Luego de la implosión de la URSS, las relaciones entre América Latina y la Federación de Rusia fueron fomentadas en un primer lugar por los países latinoamericanos, y luego durante el siglo XXI hubo un interés destacado del gobierno



ruso por Latinoamérica: “Con la transición de Rusia a la economía de mercado y la democracia, la educada sociedad rusa comenzó a descubrir la cercanía de la problemática del desarrollo socioeconómico de su país con la de las naciones latinoamericanas. Aún más: resultaba claro que en América Latina se habían encontrado algunas soluciones productivas a problemas parecidos. Así, Rusia asumió el potencial de la relación, no solamente en términos económicos sino también en lo tecnológico. Hoy predomina la idea de que es posible elevar cualitativamente la colaboración con los países latinoamericanos” (Davydov, 2010:8).

Por tales argumentos, se plantea que las relaciones argentino-rusas estuvieran fomentadas no solo por la interdependencia compleja y los procesos de cooperación internacional centralizada (es decir, entre Estados-nación), sino también por las estrategias de *soft power* por parte de la Federación de Rusia y las de autonomía por parte de la República Argentina.

3. Relaciones bilaterales argentino-rusa durante los gobiernos de Cristina Fernández

Las relaciones entre la Federación de Rusia y la República Argentina tienen antecedentes desde 1991. Sin embargo, diciembre del año 2003 marca el punto de partida hacia una nueva era en las relaciones bilaterales entre Argentina y la Federación Rusa caracterizadas por el comercio exterior y la cooperación. Se podría decir que el comercio internacional fue la causa primera para la vinculación bilateral que permitió posteriormente la profundización de la cooperación.

Sin embargo, es importante mencionar que, en el año 2012, Vladimir Putin publicó en la revista *Moskovskie Novosti* un documento sobre los objetivos estratégicos de Rusia para el mundo cambiante. Según el mismo, Rusia buscaba posicionarse como potencia del sistema internacional a través del diálogo y la cooperación.

Para el presidente ruso, el *soft power* es: “un conjunto de instrumentos y métodos para alcanzar objetivos de política exterior sin la utilización de armas, sino a través de medios de información y otros tipos de influencia” (Scocozza, 2017:65). Es decir que Rusia buscaba relacionarse con la República Argentina a través de la cooperación y las ventajas competitivas que le permitiera ser un socio atractivo para la Argentina. Se puede observar que esto no comenzó en el año 2012, sino que venía de una política exterior rusa desde principios del siglo XXI. Sin embargo, lo que sí cambió para Rusia fue la importancia que le daba a América Latina: “el reconocimiento de las lecciones de la crisis en Rusia fue expresado oficialmente en el último mensaje del presidente Dimitri Medvédev al Parlamento federal. Allí anunció la decisión política de fomentar la modernización de la economía nacional. En este contexto, Rusia está interesada en modernizar, también, su colaboración económica con sus socios latinoamericanos). En la Concepción de la Política Exterior de la Federación de Rusia del 2009, la colaboración política, económica y cultural con América Latina es una de las prioridades internacionales del país(...)” (Davydov,2010:11-12). Asimismo, Rusia considera que las herramientas tecnológicas, culturales e informativas son indispensables para la política internacional actual (Scocozza, 2017).

Es decir, que las relaciones bilaterales argentino-rusas del período 2007-2015



Observatorio de Política Exterior Argentina

estuvieron caracterizadas por la voluntad de la Federación de Rusia de establecer mayores vínculos con Latinoamérica, a través de la estrategia *soft-power*, para fortalecer su posición en el sistema internacional. Asimismo, dicho interés en la región tuvo una respuesta favorable por parte del gobierno argentino en su momento, ya que vio beneficios mutuos de la vinculación bilateral que hicieron fructífera la relación en términos de intercambios comerciales y acuerdos de cooperación.

También se podría sostener que se fue desarrollando un interés mutuo en diferentes áreas políticas y diplomáticas y, en un contexto de crecimiento económico que ambos países estaban experimentando en esa época, superando las crisis económicas recientemente vividas, llevaron a que las relaciones bilaterales se profundicen durante la administración de Cristina Fernández. A su vez, según Busso (2016), las crisis que transitaban los socios tradicionales de PEA, es decir Estados Unidos y Europa, llevaron a la necesidad de discutir el rol de los BRICS, consolidando así las tendencias que generaron el traspaso hacia Asia.

A partir de 2003, los Consejos Empresarios de ambas naciones y las Cámaras de Comercio e Industria comienzan a estrechar relaciones. La particularidad de estos vínculos fue que no se generaron de manera aislada, sino que tuvieron al MERCOSUR como nexo entre el gobierno ruso y las capitales de los países que conforman el bloque. Luego de la participación en la Cumbre del Mercosur del canciller ruso, Igor Ivanov, se sucedieron una serie de asociaciones en cuestiones energéticas, comerciales y económicas¹.

La cooperación ruso-argentina en este periodo se puede clasificar según las áreas temáticas: a) seguridad-militar, b) energía e infraestructura, y c) cultura-ciencia-educación.

De acuerdo a Yákovleva (2015), la evolución de las relaciones de cooperación entre la Federación Rusa y Argentina durante el período iniciado con la presidencia de Cristina Fernández, se debió al éxito de la diplomacia presidencial. En cuanto a esto, es importante mencionar que hasta el 2008 solo habían tenido lugar cuatro visitas oficiales de los presidentes de ambos países y a partir de ese año comenzaron a celebrarse una seguidilla de reuniones entre los jefes de estado que favorecieron la profundización de un plan estratégico conjunto.

Cabe destacar la firma de un convenio de cooperación técnico-militar entre el gobierno argentino y la Federación Rusa, para el suministro de armamentos, equipos bélicos y material de uso militar.

Por otro lado, y en el marco de la visita oficial a Moscú de la primera mandataria argentina, tuvieron lugar una serie de negociaciones centradas en las principales áreas de cooperación bilateral: energética, empleo pacífico del átomo, desarrollo de la infraestructura, prospección geológica, establecimiento de relaciones interbancarias. Finalmente, la firma de una Declaración Conjunta del Establecimiento de Relaciones de Asociación Estratégica da cuenta de la intencionalidad, por parte de ambos gobiernos, de coordinar una agenda bilateral pensada en objetivos comunes que pueden ser

¹<https://www.lanacion.com.ar/opinion/rusia-y-el-mercosur-nid980741> consultado en septiembre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

alcanzados a largo plazo (Rocha Pino, 2015).

Una de las consecuencias más inmediatas del viaje de la presidenta argentina a Moscú fue la suscripción de un acuerdo intergubernamental a partir del cual se suprimía la necesidad de tramitar visas para nacionales de ambos países en el caso de viajar por un período menor a 90 días.

En cuanto a los vínculos comerciales, el intercambio entre ambos países alcanzó niveles impensados desde los tiempos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), significando para Argentina un superávit de USD 715 millones ².

También es relevante destacar que las áreas de cooperación se expandieron hacia las provincias, principalmente desarrollando relaciones culturales, científicas, sociales y educativas. Esta vinculación se ha dado particularmente por medio de las denominadas Casas de Rusia o Rossotrudnichestvo, cuya sede principal está ubicada en la ciudad de Buenos Aires y comenzó a funcionar a partir del 2009. A través del accionar conjunto entre las Casas de Rusia y los gobiernos locales argentinos se ha propiciado el espacio para la generación de becas e intercambios de formación de nivel secundario y universitario, conciertos internacionales, exposiciones de fotografías y de obras de arte, dictado de cursos internacionales y seminarios de negocios, generación de vínculos institucionales de instituciones educativas³.

Al año siguiente del arribo de la delegación argentina a Rusia, se produjo la visita del entonces presidente ruso, Dmitri Medvédev. Luego de 125 años de relaciones bilaterales, en abril de 2010 fue la primera vez que un mandatario ruso visitaba la argentina. Al concluir las negociaciones, ambos presidentes firmaron una declaración conjunta y una serie de acuerdos sobre cooperación bilateral que ya habían sido delineados durante la visita de Cristina Fernández a la Federación Rusa.

Durante los años 2008 y 2010 se suscribieron en total 21 acuerdos bilaterales que abarcaron fundamentalmente la cooperación en el sector energético, siendo las compañías rusas las principales suministradoras de las instalaciones para las centrales hidroeléctricas en argentina⁴. Asimismo, si bien la cooperación en ámbitos científicos, técnicos y económicos se profundizó, también aparecieron nuevas formas de cooperación en las esferas de la cultura, el deporte y las comunicaciones. Esto significa que se ampliaron los sectores de cooperación cubriendo casi todos los campos de actividad, al mismo tiempo que la influencia de los acuerdos se expandió hacia nuevos actores (Yákovleva, 2015).

La próxima visita oficial tuvo lugar en Buenos Aires, en julio de 2014, en el marco

² Datos extraídos de Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) N°26, disponible en www.opeargentina.org, consultado en septiembre de 2019.

³ Columna semanal de la Lic. Oriana Cherini. Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA), disponible en www.opeargentina.org, consultado en septiembre de 2019.

⁴ Centro de Estudios Iberoamericanos, https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_1/REIB_04_10_Sheykina.pdf, consultado en septiembre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

de la gira por Latinoamérica que realizó el presidente ruso, Vladimir Putin. En vísperas a esta gira el mandatario ruso declaraba, “Argentina es hoy uno de los socios principales estratégicos de Rusia en América Latina, en la ONU y en el G20. Nuestra visión de las principales cuestiones de política internacional es parecida o coincidente. Igualmente entendemos que es necesario formar una estructura mundial nueva, más justa y policéntrica que se base en el derecho internacional y en el papel central coordinador de la ONU”⁵. Asimismo, remarcaba los avances que se habían logrado hasta el momento de acuerdo al Plan de Acción para el Establecimiento de Cooperación Estratégica firmado en 2009.

La visión de Argentina como aliado estratégico de Rusia fue ratificada con la firma de nuevos acuerdos sobre cooperación pacífica en energía nuclear, en medios de comunicación y asistencia recíproca en materia penal sobre el traslado de personas condenadas a penas de prisión y sobre la extradición de criminales. Además, ambos mandatarios celebraron el comienzo de la emisión de la Televisión Digital Abierta Argentina en la señal rusa, al mismo tiempo que la presidenta argentina Cristina Fernández afirmó que la emisión de RT en Argentina “va a profundizar los lazos de amistad, de conocimiento y de hermandad”⁶.

Para el año 2014 las relaciones de cooperación entre la Federación Rusa y Argentina se habían expandido de manera exitosa a diversos ámbitos y el intercambio comercial ocupaba un lugar primordial. Argentina se ubicó en el tercer lugar de los socios comerciales más grandes de Rusia en América Latina, alcanzando los USD 2.120. Los principales elementos de exportación argentina fueron la carne, las frutas y nueces y la leche vacuna⁷. Es decir, que el segundo actor con quien más se jerarquizaron las relaciones en este periodo, fue la Federación de Rusia, particularmente en materia nuclear, comercial y militar (Busso, 2016, p. 147).

Finalmente, la última visita oficial entre los presidentes de ambas naciones tuvo lugar en abril de 2015 cuando la mandataria argentina viajó por segunda vez a la Federación Rusa con el objetivo de profundizar las negociaciones realizadas en Buenos Aires (Galea, 2012). En este contexto, el resultado más importante fue la firma de una Declaración Conjunta elevando las relaciones bilaterales al nivel de Asociación Estratégica Integral y la consiguiente actualización del Plan de Acción suscripto en 2011. El mencionado Plan “abarca las esferas de cooperación institucional; interacción política; económico-comercial y de inversiones; cooperación en el área de las altas tecnologías como la nuclear y espacial; científico-técnica; técnico-militar; cooperación en la esfera de la cultura, educación, deporte y turismo. Incluye nuevos temas tales como la reestructuración de deudas soberanas, el 130° Aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas, y referencias a la cooperación entre bloques como la CELAC y la Unión Económica Euroasiática”⁸.

⁵ <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/133594-entrevista-putin-gira-latinoamerica>, consultado en septiembre de 2019.

⁶ <https://actualidad.rt.com/actualidad/172650-visita-kirchner-rusia-estrategica-cifras>, consultado en septiembre de 2019.

⁷ Datos extraídos de <https://actualidad.rt.com/actualidad/172762-cristina-fernandez-kirchner-visita-moscu-rusia>, consultado en septiembre de 2019.

⁸ https://www.casarosada.gob.ar/pdf/sntesis_acuerdos_rusia.pdf, consultado en septiembre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Uno de los resultados más inmediatos del encuentro entre las delegaciones de Argentina y Rusia fue la suscripción entre el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, y el presidente de la empresa nuclear rusa Rosatom, Sergei Kirienko, de un convenio preliminar entre Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA), y Rosatom Overseas previendo la construcción de la sexta central nuclear en la Argentina.

Según datos extraídos de Télam, entre 2003 y 2014 se invirtieron en el país más de USD 11.000 millones en materia nuclear y para los años 2015-2025, la cooperación en el sector nuclear estima una inversión de USD 31.000 millones con la construcción de tres centrales nucleares, las extensiones de vida útil de Embalse y Atucha I y la Federalización de la Medicina Nuclear con la construcción de 11 centros de diagnóstico⁹.

En total, fueron firmados dos decenas de acuerdos, convenios, memorándums y planes de acción de varias índoles. En este sentido, los convenios firmados por los ministros de Defensa y Seguridad para la realización de ejercicios militares conjuntos entre los ejércitos ruso y argentino conformaron uno de los sectores más novedosos de cooperación ya que constituyeron el primer antecedente en la relación bilateral en ese ámbito (Galea, 2012). El analista político Rosendo Fraga, lo definió como “un hecho sin precedentes en la relación bilateral (...) y en las relaciones militares de Argentina” convirtiéndolo en el tercer país de América Latina en tener una relación de esta magnitud¹⁰. Asimismo, la cooperación implicaba el compromiso de protección de la información secreta que se genere en el ejercicio de la misma y, consecuentemente, la producción conjunta de equipos de uso militar y en el campo tecnológico, la formación de especialistas y la ejecución de trabajos científicos de investigación (Galea, 2012).

Ahora bien, superando las relaciones en cuestiones económicas entre ambos países, hay un aspecto ligado a una fuerte vocación política similar que no debe dejarse de lado a la hora de analizar el camino hacia la Asociación Estratégica Integral. Con esto se destaca la inclinación de ambos estados hacia la construcción de una sociedad multipolar donde los vínculos entre países emergentes se correspondan con una mayor autonomía ante las presiones impuestas, fortaleciendo las propias posiciones a través de la profundización de los lazos exteriores (Galea, 2012).

Asimismo, resulta relevante destacar la cercanía de los enfoques a muchos problemas mundiales actuales y la visión compartida sobre la supremacía del derecho internacional y el rol coordinador que ejerce la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta afirmación se ve reflejada en la Declaración Conjunta sobre la Asociación Estratégica Integral, donde se reiteró la necesidad de reanudación de negociaciones directas sobre Cuestión Malvinas y se realiza un llamamiento a la no militarización del Atlántico Sur. Además, se reafirmó el principio de no intervención en los asuntos internos, el no reconocimiento de los golpes de estado y la oposición a la pretensión de aplicar extraterritorialmente la legislación nacional. De igual manera, se pronunció a favor de una solución pacífica de la situación en Ucrania, donde ambos mandatarios

⁹ <http://www.telam.com.ar/notas/201504/102625-argentina-rusia-convenio-sexta-central-nuclear-de-vido-kirienko.html>, consultado en septiembre de 2019.

¹⁰ http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4681&Itemid=1, consultado en septiembre de 2019.



se mostraron de acuerdo en cuanto a la primacía del mismo en el orden internacional y no a los dobles estándares que se utilizan para juzgar temas de colonialismo. La referencia a un doble estándar encuentra sentido en la decisión que tomaron las grandes potencias de rechazar el referendo de Crimea, el cual aprobó la anexión a Rusia cuando antes habían aceptado un referendo similar realizado entre los habitantes de las Malvinas y que confirmó que éstos quieren seguir siendo parte del Reino Unido.

4. Las relaciones bilaterales durante el gobierno de Mauricio Macri (2016-2019)

Luego de la era de cooperación entre Argentina y Rusia del gobierno de Cristina Fernández, la cuestión primordial que se ponía en relieve a partir de la asunción a la Presidencia por parte de Mauricio Macri, era qué tipo de postura detentaría hacia países como la Federación de Rusia. Este interrogante surgía al considerar la política exterior macrista como occidentalista, tendiente a otorgar preponderancia a la relación con Estados Unidos o la Unión Europea, Estados más tradicionalistas en lo que respecta a la política exterior argentina, en detrimento de otras vinculaciones. Sin embargo, en el caso de Rusia, Argentina continuó desarrollando sus relaciones e incluso poniendo ahínco en las mismas. Esto estuvo motivado principalmente por la necesidad de profundizar las relaciones económicas-comerciales con Rusia en materia de alimentos y la posibilidad de importar tecnología rusa en cuestiones energéticas (López y Lippi, 2016). Es decir que la cooperación continuó siendo una vía de vinculación con Rusia, aunque no caracterizada por la matriz autonomista, sino más bien por la necesidad tradicional de encontrar mercados y tecnología. Por lo tanto, desde el año 2016 al 2018: “la noción de autonomía sería abandonada en la retórica gubernamental. De igual forma, se retomarían los estrechos vínculos con Estados Unidos y los países europeos y se anunciaría una revisión de los acuerdos firmados con China y Rusia” (Frenkel, 2016, p.2).

Las áreas de cooperación estratégicas para ambos gobiernos en esta etapa fueron principalmente en materia de seguridad-energía y comercial-inversiones; y en menos medida conversaciones acerca de cooperación en materia educativa-cultural y científica.

En cuanto a la cooperación en materia de seguridad y energía, es importante mencionar que, en el año 2016, la ministra de Relaciones Exteriores y Culto, Susana Malcorra, se reunió con su par ruso, Sergéi Lavrov. Durante esta visita, además, buscó rever los términos del convenio firmado para la construcción de la nueva central nuclear que realizaría en conjunto con Rosatom detallado anteriormente, sobre todo los costos de financiamiento, así como signó un memorándum para la realización de la central hidroeléctrica Chihuido, en Neuquén¹¹.

El mismo año, se produjo el primer encuentro bilateral entre Mauricio Macri y Vladimir Putin, durante la cumbre del Grupo de los 20 en Hangzhou, China. En tal reunión, ambos coincidieron en la importancia de promover y prorrogar los diferentes acuerdos firmados, especialmente en materia nuclear.

¹¹ Informes OPEA 383 y 384, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Posteriormente, ya en el año 2018 el canciller Faurie firmó un memorándum de entendimiento destinado al desarrollo de tecnología de forma conjunta para la extracción de uranio con una técnica denominada “extracción in situ”, considerada de menores costos¹².

El vínculo entre ambos Estados comenzó el año 2019 con un nuevo encuentro entre Patricia Bullrich y Dmitry Feoktistov, en febrero, teniendo como meta fortalecer el convenio de seguridad entre ambos estados firmado en agosto de 2018¹³. El mismo embajador, en abril, destacó en una entrevista la posibilidad de la construcción de tres centrales nucleares en Argentina, financiadas por completo por su gobierno, lo que evitaría el condicionante impuesto por el Fondo Monetario Internacional. El organismo financiero, acreedor de la Argentina, estableció a la hora de otorgar el crédito que Argentina no podrá financiar nuevas obras, como sucedió con la represa Chihuido que establecía un 15% de participación financiera del Estado argentino¹⁴. Por lo tanto, de financiar el 100% el gobierno ruso, podría llevar adelante tales obras. En julio se produjo un nuevo encuentro entre Macri y Putin en la cumbre BRICS (siglas de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) a la que fue invitada Argentina, durante la cual reiteraron la relevancia de la relación bilateral y su compromiso por el crecimiento de la misma. Próximo a este encuentro, en el mes de agosto, la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, firmó un convenio de seguridad junto al nuevo embajador ruso en Argentina, Dmitry Feoktistov, destinado a “a cooperar en la prevención, detección, supresión y esclarecimiento de delitos”¹⁵.

En cuanto a la cooperación en materia comercial-inversiones, se evidencia la participación rusa en la construcción de la represa Chihuido, que suponía su concreción a partir de la determinación en un convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Actividad Económica Exterior (Внешэкономбанк, ВЭБ, en ruso), de que los capitales rusos serían de 1.896 millones de dólares por el 85% de financiación de la obra¹⁶. Sin embargo, Rusia desistió, en octubre de 2016, de participar del proyecto cuando el presidente Macri solicitó nuevamente -luego de un primer descuento- la baja de la tasa de interés del financiamiento¹⁷.

Asimismo, el mismo año la Federación de Rusia llevó adelante la apertura de una nueva oficina, una agencia de exportaciones e inversiones, de la cual fue designado

¹² <http://enula.org/2018/01/avanza-la-cooperacion-ruso-argentina-tras-el-encuentro-oficial-entre-macri-y-putin/>, consultado en octubre de 2019.

¹³ <http://www.telam.com.ar/notas/201801/243369-que-es-el-memorandum-de-entendimiento-para-la-explotacion-de-uranio-firmado-en-rusia.html>, consultado en octubre de 2019.

¹⁴ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cooperacion-internacional-con-la-federacion-de-rusia-0>, consultado en octubre de 2019.

¹⁵ <https://www.telam.com.ar/notas/201904/351552-rusia-argentina-entrevista-embajador-dmitry-feoktistov-inversiones-centrales-nucleares.html>, consultado en octubre de 2019.

¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cooperacion-internacional-con-la-federacion-de-rusia>, consultado en octubre de 2019.

¹⁷ Informe OPEA 399, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.

¹⁸ <https://www.lapoliticaonline.com/nota/101223-putin-rechazo-las-condiciones-de-macri-y-se-cayo-el-financiamiento-de-chihuido/>, consultado en octubre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

representante Alexey Chiguirev. La oficina tuvo como fin aumentar las transacciones entre ambos Estados y, según Sergey Derkach, representante comercial de la Embajada de Rusia en Argentina, tal decisión se fundó en “la calidad de socio estratégico de Argentina para Rusia”¹⁸.

En junio de 2017, además, ocurrió otro hecho relevante, como ser la exportación por vez primera de 27 toneladas de media res de cerdo al país euroasiático. Al respecto, el ministro de Agroindustria, Ricardo Buryaille, resaltó que es el resultado de las diferentes misiones comerciales a Rusia y que Argentina se consolidaba como el supermercado del mundo¹⁹. En octubre, asimismo, se llevó a cabo una nueva reunión entre el por entonces vicescanciller argentino, Daniel Raimondi, y su par ruso, Sergéi Ryabkov, durante la cual revisitaron diferentes aspectos de la relación bilateral, como los aspectos comerciales y de inversión, la cooperación en ámbitos como la cultura, la educación, la cuestión antártica y la interpalamentaria, así como analizaron los diversos convenios en marcha, y se plantearon la posibilidad de actuar de forma conjunta en organismos multilaterales como el G20. En noviembre, a su vez, se reunieron los titulares de las Cancillerías, Jorge Faurie -que reemplazó a Susana Malcorra en junio de 2017- y Sergéi Lavrov, buscando profundizar en temas como el intercambio comercial y además áreas de cooperación bilateral²⁰.

Poco tiempo después del viaje de Mauricio Macri a la Federación de Rusia, en febrero de ese año, una delegación compuesta de personal público y privado realizó también un viaje allí, para participar de la XIII Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Tecnológica (COMIXTA), durante la cual se habilitó a 28 firmas argentinas para la exportación de alimentos marinos.

Finalmente, en lo referente a la cooperación educativa-cultural-científica, en noviembre del 2018, Argentina tuvo a su cargo la realización de la cumbre del Grupo de los 20 (G20), y durante la misma los presidentes argentino y ruso aprovecharon a mantener un nuevo encuentro bilateral²¹. En este orden de cosas, el titular de la secretaría de Agroindustria, Luis Miguel Etchevehere, y el viceministro de Agricultura de Rusia, Ilya Shestakov, suscribieron un convenio de cooperación de pesca y conservación, con los objetivos de colaborar en la protección de especies marinas y prevenir la pesca ilegal, entre otros²².

También se firmó un “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Transporte Ferroviario” entre Trenes Argentinos Sociedad del Estado

¹⁸ Informe OPEA 410, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.

¹⁹ Informe OPEA 434, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/39744-por-primera-vez-la-argentina-exporta-media-res-de-cerdo-a-rusia>, consultado en octubre de 2019.

²⁰ Informe OPEA 453, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.

²¹ <https://www.telam.com.ar/notas/201812/311163-macri-recibio-a-vladimir-putin-en-la-casa-rosada.html>, consultado en octubre de 2019.

²² <https://www.telam.com.ar/notas/201811/310896-argentina-y-rusia-firmaron-un-convenio-de-cooperacion-de-pesca.html>, consultado en octubre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

(ADIF.SE) y Ferrocarriles Rusos (RZD), así como convenios entre la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y el Servicio Federal en Vigilancia Sanitaria (Rosseljodnazor)²³. En abril de 2018, sin embargo, finalizó la cooperación entre ambos países en la búsqueda del ARA San Juan, cuando desde Rusia terminaron con la participación del buque de investigación oceanográfica ruso Yantar²⁴.

En mayo del 2019 se produjo una nueva edición de la Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Técnica, la XIV, durante la cual se suscribieron convenios en materia de pesca, biotecnología y regulación y control de medicamentos y productos médicos²⁵.

Por último, en materia de cooperación, el acuerdo más reciente firmado por ambos países, alude al "Protocolo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República Argentina sobre Cooperación en el Campo de la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos", que suscribieron Raúl Kulichevsky, Director Ejecutivo y Técnico de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, y Mikhail Khailov, Director General Adjunto de la Corporación Estatal ROSCOSMOS. Este acuerdo, fechado el 08 de octubre como resultado de la reunión entre Kulichevsky y Khailov, se enmarca en el área espacial y ambos lo consideraron de alta importancia.

Conclusiones

Se puede concluir que las relaciones ruso-argentinas estuvieron motivadas no sólo por la política exterior rusa caracterizada por el *soft power*, sino también por los beneficios mutuos resultantes de la cooperación bilateral. Para la República Argentina, Rusia significaba un socio estratégico en diversas áreas de cooperación, principalmente en materia comercial, nuclear, científico y militar.

La gestión de Cristina Fernández se considera mas fuerte en materia de cooperación con Rusia debido a que fue el gobierno dentro del cual se firmaron la asociación estratégica (2008) y asociación estratégica integral (2015), junto con una serie de acuerdos de cooperación que derivaron de estos. Las principales áreas temáticas de la relación en estos años fueron principalmente comerciales, y de cooperación en materia energética, de seguridad y cultural-científico-educativa. Las características de una postura autonomista durante esta gestión, que puede ser calificada como relacional o por diversificación, permiten comprender que el objetivo de la PEA durante este periodo era de poder diversificar sus socios internacionales, teniendo un margen de decisión propio y amplio (Tokatlian y Russel, 2000; Morasso, 2016; Busso, 2016). De esta manera, se jerarquizó a la Federación de Rusia, un socio

²³ Informe OPEA 462, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-rusia-avances-concretos-en-comercio-bilateral-y-en-proyectos-de>, consultado en octubre de 2019.

²⁴ Informe OPEA 469, disponible en www.opeargentina.org, consultado en octubre de 2019.

²⁵ <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201905291087427681-relaciones-bilaterales-moscu-buenos-aires/>, consultado en octubre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

no tradicional, con quien se cooperó en materia de seguridad-militar, energía-infraestructura y cultura-ciencia-educación.

Las relaciones de Macri con la Federación de Rusia, por otro lado, si bien por los lineamientos de política exterior pareciese menor la relevancia que le fuese a otorgar al comienzo de su mandato que, a los países occidentales, resultaron ser de relevancia; aunque con una menor intensidad de vinculación que el gobierno anterior. El mandatario argentino se abocó a fortalecer el vínculo, así como su par ruso, especialmente en materia comercial, técnica y de seguridad. Sin embargo, observamos un mayor pragmatismo en la relación, ya que el aspecto político, previamente muy destacado durante la presidencia de Fernández, ha pasado a ocupar un rol más bien secundario. Esto se puede observar en que no se firmó ningún acuerdo de esta índole durante la presidencia de Macri, e incluso han sostenido posiciones disímiles en cuestiones como la crisis venezolana, ante la cual el gobierno ruso ha reiterado su respaldo y el gobierno argentino ha criticado el gobierno de Nicolás Maduro y afirmado que el presidente no es Maduro sino Juan Guaidó²⁶.

En materia de cooperación, entonces, si bien en el aspecto político no se observó el mismo tono, ha continuado existiendo y se han suscrito nuevos tratados destinados a incrementar el desarrollo mutuo y la colaboración entre ambos países, que se consideran aliados pragmáticos entre sí, en zonas -América Latina y Asia- donde ambas presencias son menores a las de su zona geográfica o tradicional.

En este sentido, la cooperación con la Federación de Rusia, aunque con distintas características de la PEA, se ha mantenido durante el siglo XXI. Ya sea con matices autonomistas o por necesidades pragmáticas comerciales, Rusia continúa siendo un socio fundamental para la República Argentina.

Bibliografía

Análisis de Política Exterior Argentina, disponible en www.opeargentina.org, consultado el 29 de septiembre de 2019.

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

Columnas de Política Exterior Argentina, disponible en www.opeargentina.org, consultado el 29 de septiembre de 2019.

Dadydov, Vladimir (2010). Rusia en América Latina (y viceversa). Nueva Sociedad No 226, marzo-abril de 2010, ISSN: 0251-3552.

Frenkel, A. (2016). "Muevan el mundo que me quiero subir"; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

²⁶ <https://www.voanoticias.com/a/rusia-venezuela-nuevos-acuerdos-renuevan-asesorias/5112378.html>, consultado en octubre de 2019.
<https://www.telam.com.ar/notas/201905/356964-guaido-agradecio-a-macri-por-su-respaldo-en-un-video-grabado-en-la-embajada-argentina-en-caracas.html>, consultado en octubre de 2019.



Observatorio de Política Exterior Argentina

- Galea, G. J. (2012). "Evolución de las relaciones exteriores entre Argentina y Rusia. Situación actual y nuevos desafíos". Disponible online en https://www.academia.edu/31369078/Evoluci%C3%B3n_de_las_Relaciones_Exteriores_entre_la_Rep%C3%ABlica_Argentina_y_la_Federaci%C3%B3n_de_Rusia_Lic.Galea
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). Poder e interdependencia: la política mundial en transición. GEL, Buenos Aires.
- Keohane, R. (1984). After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton.
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/6715>.
- Nye, J. (2003). "Soft and Hard Power", en CBS News, 28 de enero de 2003, disponible en <http://www.cbsnews.com/stories/2003/01/28/opinion/diplomatic/main538320.shtml>.
- ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas.
- Rocha Pino, M. (2015). "Las asociaciones estratégicas en el sistema internacional de Posguerra Fría. El caso de la asociación estratégica China-Unión Europea" (tesis doctoral). Universitat Autònoma Barcelona, Barcelona, España.
- Scocozza, C. (2017). Una aproximación rusa al poder blando en el actual sistema internacional. OASIS, 25, 63-74. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.04>
- Sheykina, Violetta. (2010). "Historia de las relaciones Rusia – América Latina: Evolución y perspectivas". Revista electrónica iberoamericana. Disponible online en https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_1/REIB_04_10_Sheykina.pdf
- Tokatlian, R. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo? Estudios Internacionales, 23 (91), pp.339-382.
- Tokatlian, R. y Russell, J.G. (2000). Neutralidad y política mundial. Análisis político, 40, pp. 25-41.
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. Third World Quarterly, 28(7), pp. 1309-1326.
- Yakovleva, N. (2015). "Rusia y Argentina: el camino de 130 años hacia la asociación estratégica integral", 4 (79). Disponible online en <http://www.iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2015/3/yakovleva.pdf>