



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-  
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica  
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET).

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede  
Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Repositorios

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 19 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 19 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	17
<b>Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur.</b> Coordinadora: María Cecilia Míguez	
<b>Ucrania:</b> <i>¿Una guerra subrogada?</i> Por Ricardo Aronskind	19
<b>Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa:</b> <i>Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. (2022)</i> Por Daniel Blinder	35
<b>Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022).</b> <i>Principales teorías, enfoques y actores.</i> Por Anabella Busso y Maximiliano Barreto	53
<b>La guerra vuelve a Europa.</b> <i>Pensar los conflictos en la transición hegemónica global.</i> Por María Eugenia Cardinale	77
<b>La guerra en Ucrania y los partidos políticos.</b> <i>Posiciones en la Argentina y en Uruguay.</i> Por María Cecilia Míguez, Diego Hernández Nilson y Camilo López Burian	91
<b>La guerra en Ucrania, un conflicto mundial.</b> Por Gabriel Merino	113
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	141
<i>Research Articles</i>	
<b>Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad.</b> <i>Variantes a la medición del rezago.</i> Por Guillermo Olivera y Olga Serrano	143

<b>El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020)</b> Por Giuliana Guzzo	173
<b>Industria Argentina:</b> <i>Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial.</i> Por Lorenzo Cassini y Martín Schorr	197
<b>Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles. (1990-2022)</b> Por Melisa Deciancio y Karen M. Siegel	225
<b>Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales.</b> Por Bernardino Santamarina	249
<b>Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina. (agosto - octubre de 2021)</b> Por Diego Pando y Sebastián Barbosa	267
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	281
<b>Mazzucato, M. (2021). “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”. Madrid: Editorial Taurus.</b> Por Leila Mucarsel	
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	293
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XX</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Administración y Política Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf Fecha límite: 01 de febrero de 2023.	297
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	307



*DOSSIER:*

**Geopolítica y guerras híbridas.  
Consecuencias para la  
Argentina y América Latina.  
Una mirada desde el sur.**

---

Coordinadora: María Cecilia Míguez

# La guerra en Ucrania y los partidos políticos. *Posiciones en la Argentina y en Uruguay.*

*The war in Ukraine and political parties.  
Positions in Argentina and Uruguay.*

**Por María Cecilia Míguez\*, Diego Hernández  
Nilson\*\* y Camilo López Burian\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

El reciente conflicto en Ucrania sacudió al sistema internacional en varios sentidos. El 24 de febrero, Vladimir Putin ordenó el inicio de la intervención militar. Los países de la región se posicionaron de modos diversos al respecto. En algunos casos esa posición remite a tradiciones históricas continentales y/o nacionales, como la no intervención, la no injerencia, el derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. En otros, se hizo sentir el peso de los vínculos económicos o bien de la distancia con los Estados Unidos. El recrudecimiento de los conflictos entre las potencias mundiales también pone en evidencia las distintas asociaciones de los países latinoamericanos, los vínculos de dependencia y la com-

plejidad de su inserción internacional. Por esa razón, nos proponemos estudiar los argumentos y posiciones de los distintos partidos políticos y la internas en algunos de ellos, para acercarnos a la comprensión de los profundos debates respecto de la inserción económica y política internacional que viven la Argentina y Uruguay.

**Palabras clave:** *Conflicto en Ucrania, Partidos Políticos, Argentina, Uruguay, Política Exterior.*

## ABSTRACT

The recent conflict in Ukraine shook the international system in several ways. On February 24, Vladimir Putin ordered the start of military intervention. The countries of the

\* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

\*\* Doctor en Sociología Política por la Universidade Federal de Santa Catarina. Correo electrónico: diegohernandeznilson@gmail.com

\*\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

region took different positions on the conflict. In some cases, this position refers to historical continental and/or national traditions, such as non-intervention, non-interference, international law and the peaceful settlement of disputes. In others, the weight of economic ties or distance from the United States was felt. The intensification of conflicts between world powers also highlights the different associations of Latin American countries, the links of dependence and the complexity of their international insertion. For that reason, we propose to study the arguments and positions of the different political parties and the internal politics in some of them, to approach the understanding of the deep debates on the international economic and political insertion that Argentina and Uruguay are going through.

**Keywords:** *Conflict in Ukraine, Political Parties, Argentina, Uruguay, Foreign Policy.*

## Introducción

El reciente conflicto en Ucrania sacudió al sistema internacional en varios sentidos. El 24 de febrero, Vladimir Putin ordenó el inicio de la intervención militar en Ucrania a través de tres frentes: por el norte desde Bielorrusia, desde el este a través del Donbás, la región donde había reconocido recientemente la independencia de dos repúblicas separatistas (repúblicas populares de Donetsk y Lugansk); y desde la península de Crimea, zona que Rusia controla desde 2014. Como han afirmado muchos especialistas en el tema, tributarios de las corrientes realistas en sus diversas versiones –como George Kennan, Henry Kissinger y John Mearsheimer–, la avanzada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este desde la década de 1990 es un elemento insoslayable para explicar los acontecimientos actuales. Complementariamente, también debe considerarse el intento de reconfiguración de Rusia como potencia mundial impulsado por Putin en las últimas dos décadas y sus efectos sobre el espacio post-

soviético, entre los que se incluye el reciente postulado de un “mundo ruso” que Moscú debe defender, y la recuperación de la tradicional identidad geopolítica rusa, históricamente guiada por la necesidad de asegurar un amplio espacio de dominio o influencia en su entorno próximo, como salvaguarda frente a amenazas externas. Otros elementos a considerar son: el recrudescimiento de las pujas por la hegemonía global, los conflictos políticos en Ucrania, su estrecha vinculación con las estrategias de inserción internacional del país y la política interna rusa.

Los Estados Unidos, la Unión Europea y sus principales socios en el sistema internacional condenaron el ataque, pero descartaron involucrarse directamente en el conflicto armado. En cambio, impulsaron varias declaraciones de condena en foros internacionales, coordinaron sanciones económicas contra Rusia y aprobaron paquetes de ayuda militar, humanitaria y financiera a Ucrania.

El avance sobre territorio ucraniano por parte de Rusia combina razones geopolíticas con decisiones simbólicas, y al igual que la defensa de Ucrania, incluye apelaciones históricas que remiten a las tendencias de mediana y de larga duración en la historia de las Relaciones Internacionales. El conflicto puso en evidencia además la crisis del orden de seguridad europeo que emergió luego de la Guerra Fría. China e India, actores centrales del globo, se abstuvieron el 25 de febrero en la votación de la resolución presentada por los Estados Unidos y Albania en el Consejo de Seguridad de la ONU con el objeto de condenar la invasión rusa a Ucrania (propuesta a la postre vetada por Rusia).

Las imágenes de la guerra son dolorosas. Por otro lado, esta guerra colocó sobre el tapete –una vez más– la doble vara que rige el sistema internacional. Grandes medios masivos occidentales de opinión y comunicación condenan el accionar de Putin y guardan silencio respecto de las guerras producidas en los úl-

timos treinta años y las víctimas provocadas por el accionar de los Estados Unidos en el mundo. En América Latina, la guerra impacta también de modos múltiples, incluidos los aspectos económicos. Los gobiernos de la región se han posicionado de modos diversos frente al conflicto armado y en el plano interno también se desatan diferencias que se entrelazan con las dinámicas políticas entre oficialismo y oposición. Los países de la región se posicionaron de modos diversos respecto del conflicto. En algunos casos esa posición remite a tradiciones históricas continentales y/o nacionales, como la no intervención, la no injerencia, el derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. En otros, se hizo sentir el peso de los vínculos económicos o bien de la distancia con los Estados Unidos. El recrudecimiento de los conflictos entre las potencias mundiales también pone en evidencia las distintas asociaciones de los países latinoamericanos, los vínculos de dependencia y la complejidad de su inserción internacional

Por todo esto, este artículo de investigación tiene por objetivo analizar las posiciones de los partidos políticos argentinos y uruguayos respecto del actual conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Ambos países que son miembros del MERCOSUR, así como los restantes de la región, han tenido posiciones diversas en cuanto a la inserción internacional y en ambos se han puesto en evidencia diferentes visiones en las fuerzas políticas respecto al actual conflicto bélico iniciado en febrero de 2022.

En cuanto a los Estados Parte del MERCOSUR, en el mes de marzo, Jair Bolsonaro se mantuvo sin condenar a Vladimir Putin, mientras Uruguay y Paraguay fueron los más enfáticos. En efecto, el continente se ve atravesado por las dinámicas de puja entre las potencias y la dependencia de sus economías por los vínculos establecidos con cada una de ellas. El primer signo disonante dentro del bloque fue cuando Paraguay, como Estado Parte en ejercicio de la Presidencia *pro tempore* del

MERCOSUR, hizo una condena temprana a la invasión rusa en la Organización de los Estados Americanos (OEA), iniciativa a la que no se sumaron ni la Argentina, ni Uruguay ni Brasil. El presidente argentino Alberto Fernández venía de su gira por China, a la que había agregado una escala en Rusia. En esa oportunidad, ratificó la intención argentina de profundizar los vínculos bilaterales. Bolsonaro estuvo en Moscú pocos días después. En Uruguay, se exhibieron, como veremos a lo largo de este artículo, posiciones iniciales que fueron enmendadas por el presidente Luis Lacalle Pou, quien se había mostrado profundamente crítico respecto de Rusia en sus declaraciones públicas<sup>1</sup>. Brasil, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mantuvo la histórica posición de su Cancillería y afirmó “la necesidad de una solución negociada que tenga en cuenta los legítimos intereses de seguridad de Rusia y Ucrania, así como la necesidad de respetar los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”<sup>2</sup>

La cancillería argentina, en un primer momento y en el ámbito de la OEA, se abstuvo junto a Brasil, Bolivia y México de firmar la declaración de condena unilateral a la operación rusa, en una línea coherente con la postura proclive a la no injerencia y la solución ne-

---

1 “Lacalle Pou ordenó revisar voto y Uruguay adhiere a condena a Rusia en la OEA”, *Bloomberg En línea*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/02/27/lacalle-pou-ordeno-revisar-posicion-y-uruguay-adhiere-a-condena-a-rusia-en-la-oea/>

2 Conflicto OTAN-Rusia: AL y MERCOSUR tensionados entre las declaraciones políticas y la economía real. *MERCOSUR ABC*. 04-04-2022. Disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/conflicto-otan-rusia-al-y-mercosur-tensionados-entre-las-declaraciones-politicas-y-la-economia-real>

gociada entre las partes en conflicto. Luego, en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que está actualmente bajo su dirección temporaria, el canciller Santiago Cafiero adoptó la condena a la intervención militar rusa, posiblemente en la línea del compromiso político con Washington. Por otra parte, Paraguay, Uruguay y Brasil fueron parte de una declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores firmada en febrero de 2022 que rechazaba “la invasión” de Rusia a Ucrania y expresaron en una carta al canciller Dymitro Kubala su gran solidaridad con el Pueblo y el gobierno de Ucrania. La Argentina se abstuvo de participar. En ello quedaron evidenciados los matices dentro del gobierno brasileño, que no acompañó la resolución de la OEA, pero su canciller sí ratificó esta nota. Recientemente trascendió una carta del ministro de Finanzas de Rusia, Anton Siluanov, a su par brasileño solicitando el “apoyo de Brasil para prevenir acusaciones políticas e intentos de discriminación en instituciones financieras internacionales y foros multilaterales.”<sup>3</sup>

A todas estas diferencias, se suman las posiciones divergentes en las fuerzas políticas, que replican otros clivajes de la historia reciente y de larga data en la región. Por esa razón, nos proponemos estudiar los argumentos y posiciones de los distintos partidos políticos y la internas en algunos de ellos, para acercarnos a la comprensión de los profundos debates respecto de la inserción económica y política internacional que viven la Argentina y Uruguay.

---

3 “Rusia busca la ayuda de Brasil para evitar que lo expulsen del FMI y del Banco Mundial.” *CNN en Español*. 15-05-2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/15/rusia-brasil-fmi-banco-mundial-expulsion-reux/>

## **2. La política exterior de Alberto Fernández y la posición del gobierno argentino**

El gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández (2019), se encontró desde el inicio en una importante encrucijada, teniendo que responder al mandato electoral que lo llevó al poder –que cuestionaba el rumbo conservador de las políticas de la Alianza Cambiemos– y, al mismo tiempo, capeando la crisis económica, la pandemia causada por el COVID-19 y la negociación con del Fondo Monetario Internacional. Hubo signos importantes de alineamiento con fuerzas progresistas en la región, como la posición de la Argentina respecto del Golpe de Estado en Bolivia y la relación actual con este país, la participación en el Grupo de Puebla, la salida del Grupo de Lima y el respeto a tradicionales posiciones de la política exterior argentina, como la defensa de la no injerencia. En efecto, la asunción de Alberto Fernández implicó un nuevo cambio de estrategia a nivel internacional respecto del gobierno de Mauricio Macri que se había caracterizado por el aperturismo, el endeudamiento y los gestos políticos con las grandes potencias tradicionales del sistema mundial (Míguez, 2017). Así, el conflicto entre Rusia y Ucrania encuentra a la Argentina bajo un gobierno que:

- Intenta no alinearse bajo la égida de los Estados Unidos, aferrándose a la tradición no injerencia y solución pacífica de las controversias. Lo demuestra, con matices, en los casos de Venezuela, Nicaragua y Cuba.
- Cerró un acuerdo de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional, lo que reduce sus márgenes de autonomía respecto de esa misma potencia y condiciona el rumbo de la recuperación económica.
- Continuó profundizando los vínculos con China, ya que, en febrero de 2022, la Argen-

tina se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.

- Busca posicionar a la Argentina en temas de agenda multilateral como el cambio climático y las agendas de género y diversidad.
- Se propone profundizar el reclamo de soberanía de las Islas Malvinas distanciándose de su gobierno predecesor.
- En un contexto de total disgregación, mantiene la posición de defensa del MERCOSUR.

Por ejemplo, con respecto a la región y la situación en Venezuela, hubo importantes virajes. Hacia el fin de la presidencia de la Alianza Cambiemos (el 03 de diciembre de 2019), la Argentina había participado de la decisión de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, en esa oportunidad, los países miembros del Tratado dieron a conocer un listado de sanciones financieras y restricciones de viaje contra el gobierno de Nicolás Maduro. El 10 de diciembre, el mismo día de la asunción, Fernández dejó sin efecto las medidas asumidas previamente. El nuevo presidente demostró abiertamente sus diferencias con la posición de Luis Almagro, Secretario General de la OEA y su actuación en el Golpe de Estado en Bolivia. También en signo rápido, la cancillería argentina condenó el Golpe liderado por Jeanine Áñez y otorgó el asilo a Evo Morales, así como a otros cuatro exfuncionarios de su gobierno. Hay que recordar que el canciller de Macri, Jorge Faurie, había afirmado en el mes de noviembre de 2019, que no se trataba de un Golpe de Estado, sino de una “crisis institucional” porque “las fuerzas armadas no han asumido el poder.”<sup>4</sup> Meses después, se sabría que el gobierno de Macri

envió armas, sobre las que existe la suposición de que podrían haber sido utilizadas en la represión llevada a cabo por el gobierno encabezado por Áñez contra las movilizaciones que buscaban impedir el golpe. Actualmente, está en curso una causa judicial en curso al respecto.<sup>5</sup> El Parlamento argentino, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, con mayoría peronista, sí condenó al Golpe de Estado como tal, a pesar de la negativa de Cambiemos,<sup>6</sup> cuyos representantes hacían

---

5 Los hechos que dieron origen a esta investigación fueron denunciados el 12 de julio de 2021 por el ministro de Justicia, Martín Soría; la entonces ministra de Seguridad, Sabina Frederic y la titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Mercedes Marcó del Pont. Se encuentran imputados el ex presidente Mauricio Macri; sus ministros de Seguridad y Defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad; el entonces embajador en Bolivia, Normando Álvarez García; al ex director general de la Gendarmería Nacional, Gerardo José Otero; y los entonces directores de Logística y Operaciones de esa fuerza, Rubén Carlos Yavorski y Carlos Miguel Recalde, respectivamente. El fiscal del fuero Penal Económico Claudio Navas Rial imputó también a los ex funcionarios del gobierno de Cambiemos Marcos Peña (jefe de Gabinete), Jorge Faurie y Fulvio Pompeo (secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación).

6 Cambiemos fue una coalición política nacional de la Argentina inscrita en 2015 a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial a Mauricio Macri. En 2019, los partidos integrantes de Cambiemos inscribieron una nueva coalición electoral denominada Juntos por el Cambio, incluyendo en la misma a un sector del peronismo representado por quien había sido

---

4 “Jorge Faurie, sobre Bolivia: Esto no es un Golpe de Estado”. *Diario Perfil*. 11-11-2019. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-faurie-sobre-bolivia-esto-no-es-un-golpe-de-estado.phtml>



énfasis en sus alocuciones al uso abusivo del poder por parte de Evo Morales, e incluso a la noción de “Golpe democrático”.<sup>7</sup> Cuando asumió Fernández en diciembre de 2019, Felipe Solá, Ministro de Relaciones Exteriores, fue enfático en la condena oficial, y Evo Morales, tras permanecer un mes en México, junto con su vicepresidente, Álvaro García Linera, y miembros de su gabinete también perseguidos, fueron asilados en la Argentina donde permanecieron hasta noviembre de 2020, cuando finalmente pudieron regresar a Bolivia tras el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) (Míguez, 2019).

En la misma línea de revertir el rumbo del anterior gobierno, en un comunicado de prensa del 24 de marzo de 2021, la Cancillería argentina dio a conocer la salida del país del Grupo de Lima, cuyo accionar convergía con los Estados Unidos, “al considerar que las acciones que ha venido impulsando el Grupo en el plano internacional, buscando aislar al gobierno de Venezuela y a sus representantes, no han conducido a nada.”<sup>8</sup> Y en el comunicado de prensa se hacía especial referencia al acuciante contexto de pandemia y a las negativas consecuencias de las sanciones aplicadas al país caribeño por parte de la potencia del norte.

---

jefe de la bancada kirchnerista en el Senado Miguel Ángel Pichetto.

- 7 “El Congreso de Argentina condena el Golpe de Estado en Bolivia” *Nodal*. 13-06-2019. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/11/el-congreso-de-argentina-condena-el-golpe-de-estado-en-bolivia/>
- 8 “La República Argentina se retira del Grupo de Lima”. *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 24-03-2020. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-se-retira-del-grupo-de-lima>

En cuanto al Cono Sur, Fernández asumió en un contexto difícil del MERCOSUR, cuestionado fuertemente en Brasil y en Uruguay. La relación con Brasil constituye un escenario central por la relevancia estratégica que tiene como socioeconómico, y el gobierno argentino tiene aún abiertas una importante cantidad de negociaciones. A la situación crítica previa, se agregaron las diferencias políticas profundas en términos de proyectos económicos y sociales con el gobierno de Bolsonaro y luego la pandemia causada por el COVID-19 con su impacto económico. Brasil es el principal socio comercial de la Argentina. Las exportaciones constituyen un 12,7% del total y de ese país proviene el 19,2% de las importaciones argentinas. En el último año, han crecido tanto las exportaciones hacia ese destino (en un 20,3%) como las importaciones (en un 23,3%). La balanza comercial es deficitaria para la Argentina (INDEC, 2022). Por su parte, nuestro país se posiciona en cuarto lugar entre los mayores proveedores de Brasil, y se ubica tercera, detrás de China y de los Estados Unidos como compradora de sus productos<sup>9</sup>. Con la asunción de Fernández Daniel Scioli fue nombrado embajador en ese país, y Gustavo Béliz,<sup>10</sup> Secretario de Asuntos Estratégicos. La tríada Solá, Scioli, Béliz comenzó siendo la clave de una política internacional que buscara apoyos en Europa, cercanía con la línea ideológica del Papa Francisco, continuara la relación económica y política con China, y promoviera espacios de distancia respecto de los Estados Unidos.

La renegociación de la deuda externa tanto con acreedores privados como con el FMI marcó la gestión de las Relaciones Interna-

---

9 Véase: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. Disponible en: <http://comexstat.mdic.gov.br/es/geral>

10 Fue el candidato argentino a presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

cionales y más directamente la función de la cartera de economía a cargo por entonces de Martín Guzmán. Para ello, requería construir nuevos apoyos en el continente, viendo que tanto en Brasil como en Uruguay predominan fuerzas políticas con las que no existe una cercanía política. El triunfo de Luis Lacalle Pou en Uruguay también fue en ese sentido, y la relación con Brasil se constituyó en un punto débil.

El único encuentro entre Fernández y Bolsonaro fue virtual, en la reunión Cumbre del MERCOSUR realizada los primeros días del mes de julio de 2020. La posición del gobierno argentino fue la de profundizar la complementariedad de los países del bloque para la generación de cadenas de valor con capacidad de exportación, partiendo de las posibilidades tecnológicas y productivas existentes. La posición de Brasil fue fuertemente neoliberal de la mano de su ministro de economía Paulo Guedes. En la línea de apertura también convergen Luis Lacalle Pou y Mario Abdo. Esta circunstancia hizo que la diplomacia argentina debiera manejarse del modo más pragmático posible para evitar la parálisis o ruptura del bloque, tal como lo demostró la cooperación en la negociación respecto del déficit hídrico del río Paraná. Un punto pendiente ha sido y es la fuerte intención de esos otros tres países de avanzar en acuerdos de liberalización comercial, así como la revisión del Arancel Externo Común (AEC). En marzo de 2020, la Argentina se retiró de las negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio con Corea del Sur, Canadá, India, Singapur y Líbano. Esta posición se extendió a lo largo de 2020, pero en 2021 se retomaron diálogos no solamente con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), sino también con Corea del Sur y Singapur. En septiembre también se retomaron negociaciones con la India, para ampliar el acuerdo

firmado en 2004.<sup>11</sup> En cuanto al AEC, Macri y Bolsonaro se habían comprometido a reducir el gravamen a los productos extrazona y que otorga condición de Unión Aduanera al bloque, a pesar de la oposición de varios sectores económicos en cada uno de los Estados. Con la asunción de Fernández, fue el mandatario brasileño quien comenzó más fuertemente a impulsar la rebaja generalizada de esta herramienta central del bloque regional para defender su producción y empleo frente a las importaciones. Uruguay y Paraguay tienen una posición aperturista. En noviembre de 2021, el canciller Santiago Cafiero<sup>12</sup> junto con su par brasileño, Carlos Alberto França, alcanzaron en Brasilia un acuerdo para reducir un 10% el AEC para la mayor parte de los bienes.<sup>13</sup> En un logro de la política frente a las pretensiones económicas de Guedes, fue posible conciliar posiciones y dejar afuera algunos sectores sensibles. Esta situación se consideró un triunfo de la diplomacia política de Itamaraty frente a la posición más extrema del Ministerio de Economía. Recientemente la situación vuel-

---

11 “MERCOSUR avanza en sus vínculos comerciales con India” *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 08-09-2021. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanza-en-sus-vinculos-comerciales-con-india>

12 Asumió en el mes de septiembre en reemplazo de Solá con posterioridad a la derrota electoral del oficialismo en las elecciones de medio término.

13 “Brasil y Argentina acuerdan reducción de arancel externo común del MERCOSUR.” *France 24*. 09-10-2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211009-brasil-y-argentina-acuerdan-reduccion-de-arancel-externo-comun-del-mercosur>

ve a complejizarse, porque las autoridades económicas brasileñas anunciaron hacia fines de mayo de 2022 una nueva reducción transitoria del 10%, que la Argentina considera unilateral.

Respecto de la pandemia por el COVID-19, la exacerbada competencia entre las potencias por el predominio mundial se hizo evidente. Tal como han señalado Malacalza y Fagaburo:

Las potencias productoras extrarregionales utilizaron las transacciones de vacunas para obtener accesos, así como gestionar, mantener y sostener posiciones de influencia política y económica para sus países y sus empresas.” En este contexto, los mercados latinoamericanos fueron parte de esa disputa geopolítica, y así como se ha evidenciado históricamente en otras áreas de la economía, esos intereses se entrelazan con las dinámicas internas. Ante la desarticulación institucional y política de los países del sur, sus estrategias para enfrentar la enfermedad mostraron respuestas unilaterales y aisladas, y con un declive de la agenda programática de salud de las estructuras de integración regional (2022: 8).

La situación del endeudamiento en el caso argentino, las dificultades y vaivenes en el proceso de negociación con el FMI, sin duda,ignan la inserción internacional. En el mes de marzo de 2022, se firmó un acuerdo de facilidades extendidas con el FMI en marco de una difícil negociación y de una interna política cada vez más abierta en el seno del oficialismo. Tal como afirmó Noemí Brenta, estar bajo un acuerdo del FMI siempre implica condicionales que recortan el poder decisorio y soberano, sin embargo, rescató que a diferencia de otros acuerdos firmados por nuestro país este “no lo obliga a cortar gastos y no lo obliga a políticas de austeridad que recortan el crecimiento” (2022: s/d).

El presidente del bloque de la Cámara de Diputados, y líder de la agrupación política

La Cámpora, Máximo Kirchner, renunció a dicha presidencia y expresó con una carta su posición contraria a la firma del acuerdo. Una gran cantidad de diputados pertenecientes al Frente de Todos votaron en contra del acuerdo en el parlamento y también expresaron en un documento sus diferencias con la gestión del presidente y del Ministro de Economía, Martín Guzmán. Las diferencias entre el ala más cercana a la figura presidencial y un sector más directamente alineado con la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner se hicieron más evidentes, incluso en el ámbito de la política internacional.

El inicio del conflicto bélico encontró a la Argentina en pleno contexto de renegociación de la deuda externa. Como se afirmaba en la introducción, el presidente Fernández visit  Rusia a principios del mes de febrero de 2022, antes de dirigirse a China, a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno, y de ratificar el ingreso del país a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda. El presidente argentino, en la reunión bilateral con Putin afirmó querer avanzar en el acuerdo de asociación estratégica integral entre ambos países, para así profundizar un vínculo que le permitiera a la Argentina menor dependencia de otras potencias tradicionales e incluso de los organismos internacionales de crédito. Fernández afirmó que era momento de encontrar “la manera en que la Argentina se convierta en la puerta de entrada” de Rusia en América Latina.<sup>14</sup> Los vínculos con la Federación Rusa fueron muy importantes durante las presidencias del Frente para la Victoria (Míguez, 2016), y la

---

14 “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina.” *Agencia Télam*. 03-02-2022. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>

profundización de esas relaciones bilaterales, basadas particularmente en apoyos políticos relacionados con cuestionamientos del *statu quo* global, fue fundamental para garantizar el aprovisionamiento de vacunas Sputnik V a la Argentina. A días de esa visita de Fernández y de sus declaraciones, se produjo el avance de Rusia sobre Ucrania.

En la más reciente Cumbre de las Américas realizada en Los Ángeles, el presidente de los Estados Unidos buscó conciliar posiciones con el ala política republicana, representada en el senador Marco Rubio y el presidente del BID Mauricio Claver Carone, y decidió no invitar a los mandatarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela por considerar que no han sido electos en forma democrática. Ello refleja un retroceso respecto de la incorporación de Cuba a dicha cumbre en 2015, y también la influencia de algunos sectores demócratas, como el senador Bob Martínez, afín a la conciliación con los republicanos. Como el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, decidió ante esa discriminación no asistir, el gobierno argentino se vio en la encrucijada de resolver su posición, en un contexto de dependencia respecto de los Estados Unidos en términos de las negociaciones por la deuda externa y el monitoreo de la economía por parte del FMI. Luis Arce y Xiomara Castro tampoco asistieron, plegándose a la posición mexicana.

Las presiones de Biden lograron que tanto Gabriel Boric como Alberto Fernández asistieran. Lo mismo con Bolsonaro, aunque las razones eran distintas. Si bien la actitud del presidente argentino fue cuestionada por algunos sectores del Frente de Todos, por alejarse de la alianza que el Grupo de Puebla puede representar para América Latina, lo cierto es que el mandatario como actual presidente *pro tempore* de la CELAC aprovechó su discurso para ser profundamente crítico. Criticó a los Estados Unidos por ejercer una especie de derecho de admisión, así como por el hecho de que el BID por primera vez no tiene un presidente latino-

americano. Fue duro con Luis Almagro, dijo: “La OEA, si quiere ser respetada y volver a ser la plataforma política regional para la cual fue creada, debe ser reestructurada removiendo de inmediato a quienes la conducen.”<sup>15</sup> Fernández incluso reiteró el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, señalando que el logo de la Cumbre las omitía. Respecto del conflicto bélico afirmó: “la invasión de Rusia sobre Ucrania impacta de lleno sobre nosotros. Es urgente construir escenarios de negociación que pongan fin a la catástrofe bélica. Sin humillaciones ni deseos de dominación. Sin geopolítica deshumanizada ni privilegios de violencia.”<sup>16</sup>

### 3. Posiciones de las fuerzas políticas en la Argentina

Al igual que como sucede con prácticamente todos los temas de agenda internacional, las posiciones divergentes no se hicieron esperar en el seno de la dirigencia política argentina. Ello no solamente expresa los diversos proyectos políticos y socioeconómicos en disputa dentro del país, sino también las diferencias internas en el frente oficialista. Como se anticipaba en la introducción, la primera de las declaraciones de la cancillería argentina del 24 de febrero, reivindicaba la tradición de no injerencia, neutralidad y llamaba a la solución pacífica entre los protagonistas del conflicto.

---

15 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” *Infobae*. 09-06-2022. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

16 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” *Infobae*. 09-06-2022. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

El tono del comunicado instaba fundamentalmente a la negociación diplomática entre las partes, no calificaba a los hechos como invasión y se refería a los sucesos como “la situación generada en Ucrania”. De cualquier modo, se solicitaba a la Federación Rusa “cesar las acciones militares en Ucrania.” Planteó allí “la necesidad del pleno apego a todos los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, sin ambigüedades ni dando preeminencia a unos sobre otros, con pleno respeto del derecho internacional, a la soberanía de los Estados y su integridad territorial, la solución pacífica de las controversias y el pleno y profundo respeto por los derechos humanos.”<sup>17</sup> Reflejaba una prudencia inicial, muy a tono con las propuestas del Frente de Todos, resaltando la importancia del no uso de la fuerza entre Estados y del pleno respeto de los derechos humanos.

El 25 de febrero, y como también se afirmaba en la introducción, la Argentina, con la participación del Embajador Carlos Raimundi, cercano a la vicepresidenta y al kirchnerismo, se abstuvo de votar la moción de condena a Rusia en la OEA. Lo hizo en forma conjunta con otros cuatro países: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Uruguay. Juntos por el Cambio repudió rápidamente el accionar ruso, y frente a la declaración, Macri sostuvo: “esta actitud oficial nos avergüenza a gran parte de los argentinos”, solicitando al gobierno que la Argentina acompañara todas las sanciones económicas a

Rusia y anulara los contratos militares.<sup>18</sup> En línea similar se expresó el gobernador radical de Jujuy Gerardo Morales. Incluso con posterioridad a la condena de la “invasión” por parte de la Argentina en la ONU, diputados y senadores de Juntos por el Cambio mostraron una bandera de Ucrania antes de la apertura de 140° periodo de Sesiones Ordinarias en el Congreso de la Nación, en actitud de rechazo a la posición argentina por considerarla poco contundente. Mario Negri, diputado nacional por la UCR y presidente actual del bloque, propuso incluso que se realizara una sesión parlamentaria para que el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, transmitiera en el Congreso un mensaje al pueblo argentino y a la comunidad ucraniana radicada en el país.<sup>19</sup> Una de las diputadas representantes de las fuerzas de izquierda, Myriam Bregman, sostuvo que era importante condenar tanto el accionar de Rusia en Ucrania como el avance de la OTAN hacia el este.<sup>20</sup>

---

17 Argentina reitera su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania. *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 24-02-2022. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia>

---

18 “Mauricio Macri criticó duramente la postura del gobierno en la Guerra Rusia-Ucrania: “Nos avergüenza”. *Diario Perfil*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/mauricio-macri-critico-duramente-la-postura-del-gobierno-en-la-guerra-rusia-ucrania-nos-averguenza/>

19 “Hagamos nuestro aporte: Mario Negri propuso que el presidente de Ucrania hable ante el Congreso.” *Todo Noticias*. 15-03-2022. Disponible en: <https://tn.com.ar/politica/2022/03/15/hagamos-nuestro-aporte-mario-negri-propuso-que-el-presidente-de-ucrania-hable-ante-el-congreso/>

20 Myriam Bregman: “Hay que denunciar el avance imperialista en Ucrania al igual que la injerencia militar rusa”. *La Izquierda diario*. 24-02-2022. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Myriam-Bregman->

Con el correr de los días y los rápidos sucesos, los días 28 de febrero y 01 de marzo pudo observarse un cambio de actitud en el gobierno argentino. El 28 de febrero, el canciller intervino en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, condenando la agresión rusa, y al día siguiente, Fernández condenó la “invasión” en su discurso de inicio de sesiones frente a la Asamblea Legislativa. El 04 de marzo, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU bajo su presidencia, el gobierno argentino respaldó una resolución sobre la situación de los derechos humanos en Ucrania a partir de la agresión rusa.<sup>21</sup> Condenó el accionar de Putin. Al mismo tiempo, Cafiero aclaró que de ninguna manera la Argentina aplicaría sanciones económicas a Rusia.<sup>22</sup> Los legisladores de Juntos por el Cambio no solamente asistieron a la Asamblea Legislativa del 01 de marzo con banderas de Ucrania, sino que llegaron a proponer censura a canales informativos rusos. A través de un proyecto de resolución presentado por la diputada nacional Laura Rodríguez Machado (PRO - Córdoba) se solicitó al gobierno dar de baja el acuerdo firmado por Cristina Fernández de Kirchner

y Vladimir Putin para que se transmita en la Televisión Digital Abierta (TDA) la señal de noticias Russia Today (RT). Karina Banfi, diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires de Juntos por el Cambio y vicepresidenta del bloque UCR en diputados llegó a afirmar que “quedarse neutral es ser pusilánime ante el dolor que está viviendo el mundo”, casi parafraseando las justificaciones de Domingo Cavallo para enviar naves al Golfo Pérsico en 1991.<sup>23</sup> En línea similar, se expresó Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>24</sup> La posición de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner fue la de señalar fundamentalmente la doble vara de las potencias occidentales. Desde el inicio del conflicto y a través de las redes sociales, evitó condenar a Rusia y se refirió a la falta de respeto del principio de integridad territorial en el diferendo por las Malvinas por parte de las potencias occidentales. Reafirmó esta posición en su discurso en la inauguración del foro EuroLat –la 14° Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana– frente a 150 parlamentarios. Allí dijo: “todos los países del Consejo de Seguridad, salvo China, en algún momento no han respetado las normas del derecho internacional”. En ese foro, Legisladores

---

Hay-que-denunciar-el-avance-imperialista-en-Ucrania-al-igual-que-la-injerencia

- 21 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 04 de marzo de 2022. Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>.
- 22 “Guerra Rusia-Ucrania: Argentina definió su postura sobre las sanciones económicas contra Putin.” *Cronista.com*. 06-03-2022. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/guerra-rusia-ucrania-argentina-definio-su-postura-sobre-las-sanciones-economicas-contra-putin/>

- 23 “La oposición cuestiona la “tibia” posición argentina frente al conflicto Rusia-Ucrania.” *CNN radio argentina*, 08-03-2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/radio/2022/03/08/la-oposicion-cuestiona-la-tibia-posicion-argentina-frente-al-conflicto-rusia-ucrania/>
- 24 “Rodríguez Larreta sobre la invasión de la Federación Rusa a Ucrania: “No podemos ser neutrales”.” *Buenos Aires Ciudad*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/rodriguez-larreta-sobre-la-invasion-de-la-federacion-rusa-ucrania-no-podemos>

aliados de la Argentina, Bolivia, Nicaragua, Uruguay pusieron reparos a una declaración muy dura de repudio al accionar ruso. Los copresidentes de la asociación birregional, el español Javi López, del componente europeo, y el colombiano Óscar Darío Pérez Pineda, del componente latinoamericano, elaboraron una declaración que consideraba como “ilegal, no provocada e injustificada la agresión militar e invasión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania”. Los representantes argentinos de Juntos por el Cambio, en especial los de la Unión Cívica Radical, lamentaron que no se acompañara la declaración, pero la mayoría de los parlamentarios latinoamericanos no la aceptaron, así como tampoco los europeos aceptaron las propuestas de la región.<sup>25</sup>

El gobierno argentino envió asistencia humanitaria para los refugiados ucranianos en Polonia a través de Cascos Blancos, a me-

diados del mes de marzo. La oposición siguió reclamándole una posición aún más dura respecto de Rusia. Patricia Bullrich, presidenta del PRO, llegó a solicitar que se pusieran en suspenso todos los acuerdos comerciales con la Federación Rusia, argumentando que la Argentina no debía ser “neutral” en este conflicto.<sup>26</sup>

El 25 de marzo, la Argentina también cambió su posición en la OEA. Aprobó una resolución en la que condena la invasión rusa en Ucrania y pide la instrumentación de ayuda humanitaria a las zonas afectadas por la guerra. A diferencia de Brasil, en esa oportunidad, la Argentina se manifestó a favor.

En la siguiente tabla, podemos observar las posiciones de los países latinoamericanos respecto de las diversas resoluciones adoptadas en el caso de conflicto:

### Votaciones de países latinoamericanos en instancias multilaterales desde el 24/02/2022 al 4/03/2022

Países	OEA (25/02/2022)	Consejo de Seguridad de ONU (25/02/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Debate (28/02/2022)	Asamblea General de ONU – Unión Pro –Paz (02/03/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Resolución (04/03/2022)
<b>Argentina</b>	No	–	Sí	Sí	Sí
<b>Bolivia</b>	No	–	Sí	Abst.	Abst.
<b>Brasil</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Colombia</b>	Sí	–	–	Sí	–
<b>Costa Rica</b>	Sí	–	–	Sí	–
<b>Chile</b>	Sí	–	0	Sí	–

25 “Parlamentarios de Eurolat no logran pronunciamiento contra guerra en Ucrania.” *Swissinfo.ch*. 14-04-2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/latinoamérica-ue-parlamentarios-de-eurolat-no-logran-pronunciamiento-contra-guerra-en-ucrania/47519340>

26 “Argentina cambia de rumbo y condena invasión de Rusia a Ucrania.” *La Voz de América*. 16-03-2022. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/argentina-cambio-rumbo-condena-rusia-ucrania/6487520.html>

Países	OEA (25/02/2022)	Consejo de Seguridad de ONU (25/02/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Debate (28/02/2022)	Asamblea General de ONU – Unión Pro –Paz (02/03/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Resolución (04/03/2022)
Cuba	–	–	No	Abst.	Abst.
El Salvador	No	–	–	Abst.	–
Ecuador	Sí	–	–	Sí	–
Guatemala	Sí	–	–	Sí	–
Honduras	Sí	–	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	–	–	Abst.	–
Panamá	Sí	–	–	Sí	–
Paraguay	Sí	–	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	–	–	Sí	–
República Dominicana	Sí	–	–	Sí	–
Uruguay	(Sí)	–	–	Sí	–
Venezuela	Sí*	–	No	Anst.**	Abst.

**Nota:** \* Representación ostentada por el “Gobierno Encargado” encabezado por Juan Guaidó.

\*\* Voto del país inhabilitado por deudas contraídas con el organismo.

**Fuente:** Sanahuja *et al.* (2022: 23).

Los primeros días de abril, Alberto Fernández ordenó a Santiago Cafiero que instruyera al representante de la Argentina en la Asamblea General de la ONU que votara afirmativamente la propuesta del Departamento de Estado de los Estados Unidos que disponía la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos. El viceministro Pablo Tettamanti –quien se desempeñó como Embajador en Rusia durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner– intentó evitar esa posición, pero no tuvo éxito. Al mismo tiempo, en el ámbito de la OEA, la Argentina se abstuvo de votar una resolución que propuso “suspender inmediatamente” el estatus de Observador Permanente en este organismo, siguiendo la línea de Brasil y México. La diferencia se debe claramente al ámbito de par-

ticipación, siendo que la Argentina preside el Consejo de DDHH de ONU, y que es ese el espacio privilegiado para el tipo de condena. En el caso de la OEA, el gobierno considera que la cuestión no tiene por qué tratarse en el espacio regional.<sup>27</sup> Estados Unidos también llegó a proponer expulsar a Rusia del G20,

27 “El gobierno se va abstener en la votación de la OEA que busca suspender a Rusia como observador del organismo.” *Clarín.com*. 20-04-2022. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-desea-equilibrada-justa-\\_0\\_KeoThCjO4J.html](https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-desea-equilibrada-justa-_0_KeoThCjO4J.html)



algo a lo que tanto la Argentina como Brasil y México se oponen.

En el mes de mayo de 2022, Alberto Fernández realizó una gira por algunos países de Europa, incluida España, donde ratificó la posición argentina respecto de Rusia y al mismo tiempo marcó sus diferencias con la vicepresidenta. En efecto, la exclusión de Rusia del Comité de Derechos Humanos de la ONU fue mostrado por el gobierno argentino como gesto de acercamiento a las potencias occidentales, lo que a su vez generó mayor distancia con las fuerzas kirchneristas dentro del Frente de Todos. Las necesidades de financiamiento del Fondo Monetario Internacional, los requerimientos del Club de París y tradiciones que hacen el *soft power* argentino, tienen su impacto en las posiciones del gobierno.

En efecto, la situación respecto de Ucrania no solamente le permitió a la oposición de Juntos por el Cambio mostrarse completamente alineada con las potencias occidentales, haciendo una supuesta exaltación de los valores democráticos de aquéllas desconociendo gran parte de su accionar en el mundo, sino que también generó controversias en el seno del Frente de Todos.

#### **4. La política exterior uruguaya en el gobierno de Luis Lacalle Pou**

La política exterior de un Estado pequeño como Uruguay, está fuertemente pautada por los factores internacionales, sean estos globales o regionales. Estos factores, en distinto grado según las coyunturas históricas, establecen los márgenes de maniobra de Uruguay en materia de su política exterior. Para ello, junto a los factores sistémicos que contemplan las dinámicas políticas internacionales de escala global, es importante también observar las dinámicas regionales, especialmente de la Argentina y Brasil, ya que estos países son dos actores clave para la política exterior uruguaya. Dadas estas características, ver a la política exterior como una política de partidos

gobernantes e institucionalizados es una clave relevante para comprender la política exterior uruguaya como proceso y como producto (López Burian, 2015).

El inicio del gobierno de Luis Lacalle Pou implicó el fin de un ciclo de gobiernos del Frente Amplio (2005-2015), que, si bien mantuvo la apuesta por el multilateralismo y la afirmación de principios del Derecho Internacional, con los que Uruguay tiene una larga data de compromiso, la izquierda uruguaya tuvo algunos énfasis particulares en su gestión de la política exterior. Podríamos sintetizar afirmando que “hubo un énfasis mayor en la importancia de lo regional y en la apuesta diversificante de la mirada sobre el mundo, dándole al Sur Global un lugar de mayor relevancia y preferencia que sus antecesores que habían cargado las tintas en estrategias de vínculos con la Unión Europea y los Estados Unidos” (Caetano *et al.*, 2021: 315).

Teniendo presente este antecedente, la política exterior del actual gobierno ha intentado buscar cambios importantes en su orientación. Bajo una retórica que reivindica el pragmatismo, el actual gobierno uruguayo, sin embargo, muestra una política exterior donde puede verse la centralidad de varios elementos de tipo ideológico (López y Hernández, 2020). Estas señales no solamente se manifiestan en aspectos políticos de tipo declarativo, como puede ser los discursos pronunciados en diferentes espacios multilaterales sobre Cuba o Venezuela<sup>28</sup>, sino también en acciones concretas de esta política pública que son el contexto para analizar los posicionamientos de los

---

28 Mientras en estos casos Uruguay hizo cuestionamientos sobre el carácter no democrático de sus gobiernos, en el caso de China los posicionamientos han sido, en ocasiones, menos contundentes o más matizados, colocando sobre la mesa al comercio como separado de aspectos políticos.

actores sobre la guerra entre Rusia y Ucrania. De estos rasgos centrales, vale la pena destacar:

- Mediante una serie de posicionamientos, gestos políticos y apuestas de política pública, el gobierno intenta un acercamiento a las potencias (especialmente a China y a los Estados Unidos) en diferentes ámbitos.
- La centralidad de los asuntos económicos y comerciales en la política exterior, que se acompaña en la pauta gubernamental con una apuesta por la recepción de inversión extranjera directa y lograr Tratados de Libre Comercio bilaterales con potencias, como dos de sus estrategias principales.
- Por consiguiente, los rasgos anteriores se vinculan con una pérdida de relevancia de la dimensión regional, donde la flexibilización del MERCOSUR vuelve a estar en los planteos uruguayos, generándose tensiones con los socios principales de este bloque.

Estos intentos de cambio de rumbo en política exterior, limitados por los márgenes de manobra de un Estado pequeño como Uruguay, se han impulsado desde el cambio de gobierno. El triunfo de Lacalle Pou se dio en segunda vuelta, en noviembre de 2019, compitiendo con el candidato del Frente Amplio. Pero las elecciones parlamentarias que se realizan simultáneamente a la primera vuelta presidencial presentaron un escenario de mayor fragmentación partidaria. Siete partidos accedieron al parlamento, tres más que en la elección anterior. El Partido Nacional liderado por Lacalle Pou y el Partido Colorado, quienes han formado coaliciones de gobierno entre sí, disminuyeron sus bancadas si se lo compara con el período anterior. Particularmente vale la pena subrayar la emergencia de un nuevo partido, Cabildo Abierto, que posee un perfil derechista y antiglobalista, con una retórica conservadora y contestataria de la agenda de derechos de las mujeres y que se ha posicionado de forma refractaria al juicio y castigo de los

crímenes relacionados al terrorismo de Estado de la última dictadura, colocando elementos soberanistas y cuestionadores de los regímenes internacionales de derechos humanos, entre otros asuntos que estuvieron presentes en la agenda del ciclo progresista.

En este escenario, el Partido Nacional formó una coalición que por primera vez incluye a otros partidos y no solamente al Partido Colorado con quien ya tuvo experiencias coalicionales. La autodenominada “coalición multicolor” que en segunda vuelta reunió a cinco partidos, finalmente integró en su gabinete a cuatro de ellos: Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto y Partido Independiente; quedando sin cargos de rango ministerial el Partido de la Gente. Inicialmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores quedó en manos del Partido Colorado, asumiendo Ernesto Talvi como canciller y Carolina Ache como subsecretaria. Sin embargo, el ex candidato a la presidencia por el Partido Colorado, Ernesto Talvi, renunció al cargo asumiendo en julio de 2020 su lugar Francisco Bustillo, diplomático de carrera, pero con clara identificación con el Partido Nacional. Paralelamente, el papel del presidente fue ganando cada vez más protagonismo en el ámbito internacional, mostrándose como conductor de una política que parece estar liderada por él. Pero, como se verá más adelante y como bien señala Adolfo Garcé: “En Uruguay no gobiernan las personas sino los partidos.” (2014: 215). Pero parece ser una política que responde más a la orientación del partido del presidente que a una política elaborada en el contexto de una coalición que negocia su agenda.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, a pocos días de la asunción del nuevo gobierno, se constituyó en un evento que generó constreñimientos específicos, pero también aumentó el margen de agencia para repensar la inserción internacional de Uruguay. El discurso del presidente uruguayo ayudó a presentar al país como

un “enclave liberal” en la región a la vez que comenzó a desarrollar una forma de proyectar al Uruguay buscando conectarlo de manera directa con actores extrarregionales (Hernández y López Burian, 2020). Esta búsqueda se dio en el marco de un debilitamiento de los procesos políticos regionales y una lectura de las dinámicas internacionales pautadas por disputas entre potencias, que se aproximan a la región con diferentes grados de intensidad. Los asuntos económico-comerciales se colocaron en el centro de la agenda de la política exterior uruguaya, teniendo la apertura comercial y la captación de inversiones como dos asuntos clave. Este énfasis, en el marco del contexto antes señalado, ambientó discursos y acciones del gobierno que apuntaron a la apertura económica del país y volvieron a colocar sobre la mesa el debate sobre la flexibilización del MERCOSUR, con su consiguiente re-posicionamiento frente al regionalismo. Este posicionamiento estratégico se fundamentó desde una retórica que alude al pragmatismo y al realismo, acompañada de una alta carga ideológica liberal (López Burian y Hernández Nilson, 2020).

Desde esta retórica la política exterior uruguaya durante el gobierno de Lacalle Pou ha intentado proyectarse extrarregionalmente sin obtener resultados concretos relevantes aún y apostando a dar señales políticas a distintos actores importantes para su agenda. Al inicio de la gestión de gobierno de Lacalle Pou, Uruguay no acompañó la candidatura argentina a la presidencia del BID y apoyó la candidatura impulsada por el gobierno de Donald Trump. Las tensiones sobre las diferentes visiones sobre el MERCOSUR quedaron evidenciadas en los discursos presidenciales de Lacalle Pou y Alberto Fernández en la ya citada ocasión de la presidencia *pro tempore* de la Argentina en este bloque. Por otra parte, la lectura del apoyo de Brasil a la postura uruguaya sobre la flexibilización del MERCOSUR con el paso del tiempo fue evidenciándose como mucho

menos intensa de lo que había sido percibida inicialmente por el gobierno uruguayo. Como se afirmaba más arriba, las posiciones liberales, impulsadas por el ministro Paulo Guedes, terminaron por ser matizadas por el mismo proceso de la política exterior brasileña, el peso institucional de actores como Itamaraty o los intereses de actores económicos con influencia sobre los actores políticos, entre otros.

A este escenario regional, debe sumarse una agenda que ha buscado diversificar posibles iniciativas de acuerdos con otros Estados por fuera del MERCOSUR. Los más destacados de esta agenda han sido China, Reino Unido y Turquía. El primero ha ocupado un lugar importante en la agenda y ha sido un punto de tensión entre Uruguay y el MERCOSUR. Como se verá en el siguiente apartado, la idea de buscar un TLC con China se vio afectada por la irrupción de la guerra entre Rusia y Ucrania. Debe subrayarse que el gobierno uruguayo ha planteado que estas apuestas extrarregionales, al igual que buscar acercarse a los Estados Unidos y a China, en su óptica no son estrategias que se contrapongan. Si se analiza esto desde una óptica que interprete el sistema internacional en una lógica de polaridades, Uruguay estaría buscando relacionamientos extrarregionales por fuera de los procesos regionales que otrora han servido de plataforma para su inserción, pero de concretar estos vínculos podría perder márgenes de maniobra para pensar su modelo de desarrollo dada la asimetría de los potenciales socios. Si la óptica analítica que se toma es la del orden liberal internacional en crisis, Uruguay tiene incentivos para defender aspectos institucionales políticos del multilateralismo, pero a la vez apuesta a una agenda que bilateraliza los vínculos.

Mientras el relacionamiento regional ha mostrado tensiones, Uruguay viene apostando —sin lograr concretar aún— a acuerdos comerciales con actores extra MERCOSUR. De esta forma, la retórica pragmática y la orientación

aperturista de cariz liberal coloca a Uruguay en una posición donde cada gesto diplomático, con actores relevantes para su agenda, tenga que ser calibrado ya que las posiciones políticas pueden influir en las oportunidades económico comerciales que está buscando. Como se verá en la sección siguiente, la centralidad de la agenda comercial en la política exterior uruguaya hace que el tema de la guerra sea visto como un elemento que condiciona esta dimensión, a la vez que el compromiso con el Derecho Internacional y el multilateralismo, se asocian con la condición de país pequeño para emerger en posiciones matizadas dentro de los partidos políticos, que son actores centrales de esta arena de política pública.

## 5. La guerra y las posiciones de los partidos políticos uruguayos

El conflicto entre Rusia y Ucrania colocó un nuevo tema en la agenda política, ofreciendo una oportunidad para su desarrollo, tanto desde ámbitos estrictamente partidarios como en espacios de interacción entre los partidos, incluyendo al Parlamento y a la coalición de gobierno. A su vez, en el marco de esta dinámica, el tema dio lugar a asociaciones diversas con los temas internacionales de habitual presencia en la política uruguaya (desde “el imperialismo de los Estados Unidos” a “las dictaduras cubana y venezolana”), así como con temas recurrentes de la política exterior uruguaya (desde la comparación con las posiciones adoptadas por gobiernos anteriores frente a conflictos bélicos, hasta las actuales negociaciones de un tratado de libre comercio con China).

El mismo día de la invasión rusa a Ucrania, los principales partidos políticos uruguayos emitieron sendas declaraciones en relación a los acontecimientos desencadenados. En general, las declaraciones tuvieron los esperables énfasis y matices, con base en las tradiciones ideológicas de cada partido, ofreciendo una paleta casi completa de las posturas posibles en el espectro político uruguayo. Las posi-

ciones más críticas hacia Rusia se encuentran entre los partidos de derecha (Partido Colorado, Cabildo Abierto y Partido Nacional), integrantes de la coalición de gobierno que, con mayor o menor énfasis, condenaron o rechazaron la acción rusa, fundamentándose en la violación de la Carta de las Naciones Unidas. La declaración más enfática fue la del Partido Colorado, que “condena enérgicamente” a “la invasión de Ucrania por Rusia”. A su vez, la declaración colorada agrega varios elementos de interés: rechaza expresamente cualquier intento de relativizar o justificar la gravedad del hecho; destaca el apoyo a Putin de “las dictaduras cubanas y venezolana”; y recuerda la abstención de Uruguay en la Asamblea General de la ONU ante la invasión de Rusia a Crimea en 2014, durante un gobierno del Frente Amplio.<sup>29</sup>

La siguiente posición más crítica fue la de Cabildo Abierto, que expresó su “enérgico rechazo a la actual operación militar de gran escala lanzada de manera unilateral por el gobierno de Rusia”. Obsérvese el matiz al pasar de *la condena al rechazo* y al referirse a una operación militar en lugar de una invasión. También vale señalar que la declaración de Cabildo Abierto apela entre otros elementos para la solución pacífica del conflicto al cumplimiento de los Acuerdos de Minsk, uno de los argumentos esgrimidos por Rusia.<sup>30</sup>

---

29 “Declaraciones del Partido Colorado y el Frente Amplio sobre la invasión rusa a Ucrania.” *La Onda Digital*. Núm. 1038. 25-2-2022. Disponible en: <https://www.laondadigital uy/archivos/61517>

30 “Cabildo Abierto manifestó su ‘enérgico rechazo’ a la invasión a Ucrania.” *El País*. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/amp/informacion/politica/cabildoabierto-manifesto-energico-rechazo-invasion-ucrania.html>

El Partido Nacional, que lidera la coalición y al que pertenecen el presidente Lacalle Pou y el Canciller Francisco Bustillo, emitió una declaración mucho más neutra, que también se refiere al conflicto como “la operación militar rusa en Ucrania” y se ciñe a declarar “su rechazo a la amenaza o uso de la fuerza como forma de resolución de diferencias” (evitando usar el término “condena”, a pesar del confuso título de la nota de prensa citada a continuación). En formas un poco más abstracta que las declaraciones anteriores, se limita a defender el respeto a “la integridad territorial de Ucrania”, sin hablar del conflicto bélico en sí mismo.<sup>31</sup>

A nivel de la oposición, la declaración del Frente Amplio es aún más neutra al expresar “preocupación ante la creciente agudización del conflicto entre Rusia y Ucrania”, refiriéndose también a la Carta de las Naciones Unidas, pero como marco para buscar una solución pacífica.<sup>32</sup> Este ensayo de neutralidad (fundamentado en un carácter vago y escueto) es probablemente el resultado de un ejercicio de equilibrio entre la heterogeneidad de posiciones expresada en las declaraciones emitidas por los diversos sectores que integran a este partido. Al interior del Frente Amplio es posible encontrar todo un *degradé*, desde posturas más críticas a Rusia de sectores socialdemócrata-

tas (Convocatoria Seregnista –Progresista)<sup>33</sup> a otras más favorables (Partido Comunista del Uruguay)<sup>34</sup>, cuyo punto intermedio es expresado en la declaración del Partido Socialista del Uruguay.<sup>35</sup>

Como fue adelantado, a medida que se desarrollaban los hechos esta diversidad de posturas de los diferentes partidos y sectores políticos comenzaron a interactuar. Por un lado, estos matices entre partidos de derecha, conjugados con las implicancias de la actividad gobernante, dieron lugar a desavenencias al interior de la coalición de gobierno. Por otro lado, también interactuaron en el Parlamento, ámbito en el que en cambio se alcanzaron sorprendentes consensos.

Comenzando por los desarrollos al interior de la coalición de gobierno, vale señalar tres ejemplos. En primer lugar, un acontecimiento destacado fue la posición inicial de Uruguay de no acompañar la primera declaración emitida por la OEA, lo cual fue fundamentado desde Cancillería en el entendido

---

31 “Declaración del Partido Nacional condena la Operación Militar rusa en Ucrania”. *Sociedad Uruguaya*. 26-02-2022. Disponible en: <https://www.sociedaduruguay.org/2022/02/declaracion-del-partido-nacional-condena-la-operacion-militar-rusa-en-ucrania.html>

32 “Declaraciones del Partido Colorado y el Frente Amplio sobre la invasión rusa a Ucrania”. *La Onda Digital*. Núm. 1038. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.laondadigital.uy/archivos/61517>

---

33 “Convocatoria Seregnista/Progresistas condena al gobierno ruso por la invasión a Ucrania.” *Uy.Press*. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.uypress.net/Politica/Convocatoria-Seregnista-Progresistas-condena-al-gobierno-ruso-por-la-invasion-a-Ucrania-uc119348>

34 “Declaración del PCU ante la enorme tensión que sacude al mundo por la guerra.” 08-03-2022. Disponible en: <https://www.pcu.org.uy/index.php/resoluciones-y-declaraciones-pcu/item/3448-declaracion-del-pcu-ante-la-enorme-tension-que-sacude-al-mundo-por-la-guerra>

35 “Declaración del Partido Socialista sobre el Conflicto entre Ucrania y Rusia”. 24-02-2022. Disponible en: <https://ps.org.uy/declaracion-del-partido-socialista-sobre-el-conflicto-entre-rusia-y-ucrania/>

que Uruguay ya se había expresado en otros ámbitos más pertinentes. La actitud generó un reclamo inmediato de los colorados, colectividad históricamente asociada al panamericanismo y el alineamiento con los Estados Unidos. La cuestión fue atendida directamente por el presidente, que intervino para corregir la postura de Uruguay para que sea favorable a las siguientes declaraciones contra Rusia adoptadas en todos los foros internacionales que participa (OEA, Asamblea General de la ONU y Consejo de Derechos Humanos de la ONU). No está claro en qué medida aquella abstención inicial responde a elementos ideológicos asociados al Partido Nacional (opuesto al panamericanismo y el imperialismo estadounidense en Latinoamérica en varios episodios históricos), o a una falta de coordinación de las acciones, como de hecho se adujo desde el gobierno.<sup>36</sup> Un segundo hecho de interés fue el planteo de legisladores colorados de reevaluar la conveniencia de continuar las negociaciones comerciales con China en vistas a suscribir un tratado de libre comercio (TLC), dada la ambigua postura asumida por la potencia asiática. El tema fue particularmente cuestionado por el diputado colorado Ope Pasquet, quien dijo que “un TLC tiene siempre un componente político.”<sup>37</sup> El planteo no tuvo una

respuesta directa de parte del gobierno, pero algunos días después Lacalle afirmó que “una cosa es el comercio y otras los Derechos Humanos” y que “no queda otra” que seguir negociando con China, apelando a argumentos pragmáticos y comerciales.<sup>38</sup> Finalmente, una tercera desavenencia al interior de la coalición fue el cuestionamiento del líder de Cabildo Abierto, Guido Manini Ríos, a la decisión de quitar a la cadena rusa RT de la grilla de canales del paquete de televisión por cable Vera TV, que ofrece ANTEL (empresa estatal de telecomunicaciones). Desde Cabildo Abierto se argumentó que la decisión es contraria a la libertad de expresión y que “siempre es bueno escuchar las distintas campanas”, convergiendo en este tema con el Frente Amplio que calificó el hecho como una “censura”, en una dinámica de coincidencias entre ambos partidos que se ha repetido en varios temas ligados a la soberanía.<sup>39</sup>

Resulta interesante que, sin perjuicio de esta variedad de posiciones partidarias emitidas el día que comenzó el conflicto bélico, una semana después el Senado uruguayo haya

---

36 *Observatorio de Política Exterior Uruguaya*. Núm. 80, informe mensual de febrero de 2022. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/04/openu-no-80-feb-2022.pdf>

*Observatorio de Política Exterior Uruguaya*. Núm. 81, informe mensual de marzo de 2022. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/04/openu-no-81-mar-2022.pdf>

37 “Por la relación entre China y Rusia, Ope Pasquet cuestionó las negociaciones de Uruguay por un TLC con el país asiático.” *La Diaria*. 07-04-2022. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/>

---

[com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/](https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/)

38 “Lacalle Pou y TLC con China.” *Montevideo Portal*. 27/05/2022. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Lacalle-y-TLC-con-China--Una-cosa-es-el-comercio-y-otra-cosa-son-los-derechos-humanos--uc822946>

39 “Cabildo Abierto y Sartori marcan matices con la postura del gobierno ante avance ruso.” *El Observador*. 03-03-2022. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cabildo-abierto-y-sartori-se-desmarcan-de-la-postura-del-gobierno-ante-rusia-y-ucrania-2022322080>

aprobado por unanimidad una declaración de “repudio a la invasión militar llevada a cabo por Rusia contra Ucrania”, nuevamente fundamentada en la violación a la Carta de la ONU.<sup>40</sup> Este consenso puede atribuirse a diversos factores, en particular principios rectores de la Política Exterior Uruguaya que han sido sostenidos en diversas formas por gobiernos de todos los partidos, fundamentados en realidades nacionales, como el apego al derecho y el multilateralismo, o la condición de país pequeño rodeado de países mucho mayores.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo de investigación hemos querido mostrar cómo se posicionan las fuerzas políticas, en particular los oficialismos y las oposiciones con capacidad electoral de alcanzar el gobierno, respecto de un hecho contundente del escenario internacional. Lo hemos planteado tanto para la Argentina como para Uruguay, partiendo del contexto de la política exterior llevada adelante por gobiernos de signo divergente, y luego analizando las posiciones puntuales.

En el caso argentino, la falta de acuerdos mayoritarios respecto de los rumbos de desarrollo económico a nivel interno, sin dudas, se expresan en una política regional aparentemente errática. La política exterior argentina muestra en forma de vaivén las grandes disputas por proyectos de desarrollo y opciones de inserción internacional, que en varios aspectos son contradictorios entre sí. Y esa falta de acuerdos incluye tanto a las dirigencias

políticas, partidos, coaliciones electorales, corporaciones económicas y organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, en muchas ocasiones las posiciones adoptadas por el gobierno respecto de los vínculos con las potencias y con el mundo en general son leídas en la clave del clivaje oficialismo/oposición. Tal como lo hemos afirmado en otros trabajos (Míguez, 2021), es importante matizar las diferencias tajantes entre lo interno y lo externo cuando interpretamos los factores explicativos de las relaciones internacionales en países dependientes. En la definición del rumbo político interno operan tramas que expresan la permanencia de la dependencia como fenómeno estructural y complejo.

Otra tendencia de larga duración es la existencia de un espacio ampliado regional de la política. Las posiciones ideológicas de partidos o fuerzas electorales de Uruguay, Brasil y la Argentina tuvieron en muchos momentos puntos de contacto y accionar conjunto. Los vínculos entre la oposición de la JxC en la Argentina con Lacalle Pou, o la cercanía el Frente de Todos y el Partido de los Trabajadores, o los elogios del hijo de Bolsonaro a Javier Milei, construyen una especie de clivaje político del Cono Sur. En algunos casos, llevando a simplificaciones, pero en función de consolidación de identidades políticas.

En términos de variables económicas, las decisiones argentinas están atravesadas por la necesidad de diversificar las relaciones económicas internacionales donde Rusia tiene un papel como mercado exportador e inversor y, por otro lado, los compromisos financieros, especialmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Club de París. En términos políticos y de tradiciones en el ámbito diplomático, la Argentina ha construido una importante alianza con Rusia durante los gobiernos del Frente para la Victoria, pero también es un país con trayectoria emblemática en el ámbito de los derechos humanos, lo que agrega un elemento más en las diversas

---

40 “Senado votó de forma unánime declaración de ‘repudio a la invasión militar’ rusa en Ucrania.” *La Diaria*. 02-03-2022. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/senado-voto-de-forma-unanime-declaracion-de-repudio-a-la-invasion-militar-rusa-en-ucrania/>

discusiones, tanto en el ámbito regional como global.

En cuanto al gobierno uruguayo, en términos económicos, está apostando a una estrategia liberal, aperturista, que busca vincularse de forma directa con potencias y otros actores extrarregionales, lo que pone en tensión su relacionamiento con los socios del MERCOSUR. Esta centralidad de los temas económicos y comerciales en la agenda de la política exterior uruguayana condiciona las posiciones que en el ámbito internacional adopta el Estado. La centralidad de los partidos políticos en esta arena de política pública muestra en las diferentes posturas de los partidos un gradiente diverso de matices frente al conflicto entre Rusia y Ucrania. Los partidos uruguayos produjeron diferentes manifestaciones frente al asunto a partir de sus matrices ideacionales y sus tradiciones partidarias en política exterior. A la vez que estos posicionamientos están influidos, además de por los clivajes ideológicos, también, por las dinámicas de interacción política. Así se observa cómo la dinámica oposición-gobierno marca diferencias entre ambos bloques, así como la dinámica intrapartidaria muestra los matices dentro de la izquierda. Algo similar también puede verse dentro de la propia coalición de gobierno. Sin embargo, es posible que aspectos de carácter estructural, como la condición de Estado pequeño, generen incentivos para que desde el espacio parlamentario se haya producido un posicionamiento consensuado que subraya la importancia de principios del Derecho Internacional y la valorización del multilateralismo como ejes centrales para posicionarse frente al conflicto.

Por último, queremos destacar que los países latinoamericanos deben reforzar su compromiso con la paz mundial y con la solución pacífica de las controversias, sin expresar alineamientos acrílicos con potencias del sistema internacional. Solamente gobiernos con verdadera vocación democrática y autonomista

podrán aportar voces solidarias para evitar la injusticia y la guerra.

## Referencias bibliográficas

- Brenta, N. (2020). Noemí Brenta: "Se consiguió un buen acuerdo con el FMI que no obliga a políticas de austeridad". 03/04/2020. *Télam Digital*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202204/588391-noemi-brenta-acuerdo-fmi.html>
- Caetano G., Luján, C. y López Burian, C. (2021). *La política exterior de Uruguay durante el 'ciclo progresista' (2005-2015): factores sistémicos, regionales y domésticos*. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (Coords.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas Públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 295-320). Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Garcé, A. (2014). ¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene. En A. Garcé y J. Yaffé. *Tercer acto. La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo* (pp. 203-237). Montevideo: Fin de Siglo.
- Hernández Nilson, D. y López Burian, C. (2020). Uruguay in the Pandemic amid the Return of the Right: Becoming an Enclave. *Latin American Policy*. 11(2): 327-334.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Montevideo: Universidad de la República.
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: El Partido Nacional, su neoherreísmo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*. 29: 97-124.
- Malacalza, B. y Fagaburu, D. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional LXII*. 2022, (1) 5-45.



- Míguez, M. C. (2016). *La política exterior 2002-2015: Nuevos aliados y el dilema de la autonomía*. En M. Rapoport (Comp.). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1966-2016)* (pp. 85-115). Buenos Aires: Octubre.
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*. (5) 8:103-120.
- Míguez, M. C. (2020). De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*. (13) 80-110.
- Míguez, M. C. (2021). Una revisión de los condicionantes de la política exterior latinoamericana: dimensiones de análisis para examinar la relación entre lo “interno” y lo “externo” desde la periferia argentina. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*. (134), 25-45.
- Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes –Montenegro, F. J. (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas. Documento de Trabajo Núm. 62*. Madrid: Fundación Carolina.