

Presentación del Vigésimoquinto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (Marzo 2016-Septiembre 2016): sus pilares, estructura y dinámica

Dr. Alejandro Simonoff (IdIChS, IRI-UNLP)

En este informe semestral hemos decidido cambiar la estructura de los informes que mantuvimos desde los primeros que realizamos, dado los cambios anunciados y de acuerdo a la determinación geográfica realizada por la Canciller Susana Malcorra en varias alocuciones. Por ello en esta presentación haremos un rastreo de los principales lineamientos, para luego avanzar en los reportes específicos por áreas: el Vecindario, Estados Unidos y la Unión Europea, Rusia, China, África y el Mundo Árabe y Malvinas.

*

En la política de la nueva administración se habla de “un giro de 180 grados” con respecto a la gestión anterior, sobre todo en la relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental)¹ Este tipo de declaraciones altisonantes, a pesar de ser gráficas, no permiten saber cuál sería su alcance real. En sus momentos iniciales existieron dos gestos fuertes en esa dirección: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los holdout en abril.

La llegada de líderes europeos en el verano porteño, como también la de Barack Obama, fueron tomadas por el gobierno, y sus medios afines, como un apoyo explícito a la nueva estrategia internacional argentina.

Este lineamiento más cercano a los poderes mundiales tradicionales expresan una construcción “occidentalista”, o “globalista”, de acuerdo a la definición de Amado Cervo.²

¹ *El País*, Madrid, 2 de diciembre de 2015, 4.

² Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica política, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica.” (Cervo, 2003: 6)

El problema del diseño y ejecución de una estrategia de inserción no está, como lo expuso la Canciller Malcorra en ocasión de su visita al Senado de la Nación, en plantear a la política exterior como un factor determinante para “avanzar en el desarrollo del bien común de cualquier país...” (HSN, 2016, 2), aspecto con el que nadie puede estar en contra, sino en los caminos que la “falsa conciencia” lleva a construir para llegar a esos objetivos.

Como en el caso de los gobiernos kirchneristas, los medios están las evidencias ideológicas, lejos de la “desideologización” proclamada, el gobierno macrista está operando una “reideologización” acorde a los postulados de la hegemonía neoliberal.

Ella se expresa en una construcción de una democracia de mercado “esperamos abrirnos al mundo de una manera madura” con la afirmación de principios de derechos humanos, libertad, honradez” que permitan:

... tratar de relacionarnos con todos nuestros potenciales socios para que la Argentina se convierta en un lugar muy interesante para invertir, un socio para trabajar con en el largo plazo, y un lugar donde se piense que es importante para hacer negocios, porque hay una oportunidad para la prosperidad y los buenos negocios de una forma madura. (Malcorra, 2016)

Este es el decálogo de acción externa macrista se asienta en la creencia de la gobernanza global de promoción de negocios con un ropaje democrático.

1. Pilares de la Estrategia Externa de Cambiemos

Avizoramos con mayor claridad de ello en los tres pilares en los que se asienta la política externa del nuevo gobierno. Según la titular del Ministerio de Relaciones Exteriores son: eliminación de la pobreza, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y establecimiento de mecanismos institucionales.

1.1. Eliminación de la pobreza

... lo que estamos tratando de hacer... representar a la Argentina en el mundo, para mostrar lo que la Argentina es hoy, cuáles son nuestros objetivos, y además, tratar de captar el interés y la imaginación de los que pueden invertir en Argentina para crear puestos de trabajo sustentables para un futuro con más

oportunidades para todos. Y esta vez tiene que ver con la eliminación de la pobreza. (Malcorra, 2016)

Este ideal de crecimiento posee varios problemas, sólo el 20 % del PBI del país está vinculado con ese tipo de actividades, principalmente los agronegocios y las actividades extractivas que obtuvieron significativas ventajas impositivas.³

El supuesto efecto de derrame que debería alcanzar al resto de la población resulta dudoso, como lo ha señalado Piketty, las sociedades que han aplicado este tipo de medida, como Estados Unidos, los niveles de desigualdad se aproximan a los existentes durante la crisis de 1929. (Piketty, 2014)

El otro supuesto es que la disminución del control estatal sobre ellas no fue la solución, vulneran la capacidad de los Estados para decidir sus estrategias de desarrollo, en los más de setenta años que nos separan del fin de la Segunda Guerra Mundial en los primeros treinta cuando funcionó universalmente el modelo keynesiano un crecimiento promedio mundial de casi el 3 %, contra un menos de 2 % en los posteriores a 1975. (Lowenstein, 2016, 18)

Reiteramos, está claro que el desarrollo es un objetivo pero el problema está en los medios que a partir de una supuesta desideologización se avanza en una reideologización bajo la cobertura hegemónica neoliberal.

1.2. Lucha contra el narcotráfico y el terrorismo

... Y ese elemento tiene que ver no sólo con nuestros retos internos relacionados con el tráfico de drogas, los problemas de corrupción, de la corrupción institucional, de la gestión de las fuerzas de seguridad y las instituciones más grandes del gobierno, sino también tiene que ver con Argentina en la región, su integración a todos los países, a partir de México, también voy a decir, la interconexión entre el narcotráfico y la financiación de grupos extremistas en África Occidental. (Malcorra, 2016)

Si bien la existencia de este flagelo es evidente, menos clara resulta la vinculación con el escenario africano que como lo señaló Juan Gabriel Tokatlián, los datos extraídos de la UNDOC resultan algo cuestionables para diseñar políticas en ese sentido. (Tokatlián, 2016) En realidad creemos que esa vinculación

³ La minería ya gozaba de importantes ventajas desde la administración de Cristina Fernández de Kirchner.

entre narcotráfico – terrorismo – África están motivadas para buscar algún linkage en materia de seguridad con Estados Unidos.

1.3. Establecimiento de mecanismos institucionales.

... es el objetivo de la reconstrucción de las instituciones democráticas, siendo capaz de reunir a los argentinos por una vez detrás de objetivos que nos permitan a todos a trabajar juntos a través de una agenda común para reforzar y, en algunos casos, comenzar el trabajo serio sobre la construcción institucional democrático, la separación de poderes, lo que garantiza que el ejecutivo, el legislativo y el judicial tengan su propio espacio, y cada uno de ellos a través de los medios normales de equilibrio en la democracia hacer su parte del trabajo de una manera constructiva. (Malcorra, 2016)

En el plano externo, estos se expresa en:

...hemos firmado todos los acuerdos, cada convención, cada pieza de legislación de carácter internacional en consonancia con este principio. [Se refiere al democrático] Así que estamos tratando de ser coherentes con lo que hemos adherido de acuerdo con nuestra forma de hacer política en nuestro país. (Malcorra, 2016)

Está claro que en este plano se observan las características más cercanas al globalismo asimétrico que al benigno por la clara adhesión al institucionalismo neoliberal.

2. Su estructura Geográfica

La aplicación de estos pilares en la estructura geográfica propuesta desvirtúa su razonabilidad. Está dividida en tres círculos concéntricos: el primero de ellos “nuestro vecindario”, cualquier análisis inicial tiene que “ver con los que están alrededor”; el siguiente está compuesto por las relaciones con Estados Unidos, Europa, China y Rusia, y finalmente, el tercer o formado por África y el mundo árabe. (HSN, 2016, 2-3)

2.1. El vecindario

A diferencia de los gobiernos occidentalistas de la Guerra Fría, o de dependencia racionalizada, como los denominaba Juan Carlos Puig, tiene una política activa hacia la región, como ya lo había hecho Carlos Menem en la década de 1990. Así lo expresó la Canciller en su visita al Senado “esto significa trabajar

Mercosur, esto significa trabajar UNASUR, CELAC y OEA... hay que maximizar la complementariedad del uso de esos instrumentos...” (HSN, 2016)

El Mercosur principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, está perdiendo esa gravitación, ya que como lo señaló la Ministra de Exteriores:

... Hay que ver las cosas que la sirven a la Argentina y usar el trampolín que las distintas asociaciones tienen. Mercosur, Unasur, Unión Europea, Estados Unidos, China, África, el Pacífico, todas son oportunidades para Argentina. El objetivo es que Argentina pueda trabajar bien y conectada por el mundo se abran nuevos planos que den mayor trabajo a la gente... (Malcorra, 2016)

Está reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico –la asociación regional deseada por la administración macrista-, entre otros acuerdos.

2.2. Estados Unidos, Unión Europea, Rusia y China

Está claro que por la orientación general del gobierno el segundo círculo no resulta homogéneo, ya que por sus prioridades está dividido en dos partes, por un lado Estados Unidos y Europa Occidental y por otro, China y Rusia.

Con Estados Unidos a pesar de rechazar las “relaciones carnales” de los años noventa, el acercamiento a éste en la agenda de seguridad por los temas de terrorismo y narcotráfico, como en la económica por la apertura, desregulación y reendeudamiento, se le parece bastante. (Malcorra, 2016)

En el caso de Europa, para la Canciller, “la UE es históricamente muy importante. Desde una perspectiva comercial es un socio muy importante. Y eso es lo que hemos priorizado...” (Malcorra, 2016)

Como lo hemos indicado un objetivo fijado por el gobierno argentino, es la firma del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, pero éste encuentra dificultades en el capítulo agrícola por la resistencia de Francia y otros países del área. Pero a pesar de ese rechazo expresado en la gira europea del presidente argentino, y cómo lo señaló Federico Vázquez, “la “victoria” del

gobierno de Cambiemos en la negociación con Europa sería aumentar hasta el paroxismo el perfil primarizado de la economía argentina.” (Vázquez, 2016, 5)

Está claro que no podríamos esperar ensayos audaces, como los que caracterizaron al kirchnerismo en los últimos años, cuando orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder que se están despuntado en torno a los BRICS, con especial atención en Brasil, Rusia y China, buscando diversificar nuestras relaciones.⁴ Con respecto al último país, inicialmente se anunció la intención de “revisar” la Asociación Estratégica Integral -en lo referido a la construcción de represas en la Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo-, pero los resultados de ella estuvo muy por debajo de sus expectativas. (Ortelli, 2016)

2.3. África y el mundo árabe

En el tercer círculo está formado África y el mundo árabe. Hasta el momento las acciones hacia ese núcleo está atravesada por la promoción de agro-negocios (HSN, 2016) y la agenda de seguridad, en el primer caso con el *linkage* narcotráfico-terrorismo que ya indicamos y en el segundo por la participación de los Cascos Blancos y el acobijo de refugiados de la guerra civil en Siria. (Macri, 2016)

2.4. Malvinas

En la administración de Cambiemos con respecto a Malvinas, no escapó a los influjos de los anteriores gobiernos occidentalistas, ya que como ocurrió en la reunión bilateral de mayo de 2016, expresó que ambos gobiernos señalaron “las posiciones de sus respectivos países y coincidieron en que el desacuerdo de este tema (Malvinas) no debe obstaculizar el desarrollo de una agenda positiva más

⁴ Más que integrarse a este foro de coordinación política de los principales países emergentes, el gobierno de Mauricio Macri está buscando ingresar a la OCDE que agrupa a las economías desarrolladas tradicionales. (Avignolo, 2016) Pero como evaluó Cecilia Pérez Llana, “Argentina todavía esté fácticamente lejos de alcanzar el estatus de socio de la OCDE.” (Pérez Llana, 2016, 9)

amplia.”⁵ Las dificultades de este tipo de estrategia quedaron evidenciadas con las críticas al Comunicado Argentino Británico de Septiembre de 2016.⁶

3. La dinámica de la política externa macrista entre el interés y el espacio.

Del cruce de estos lineamientos espaciales y valorativos existen contradicciones de las cuales podemos inferir una dinámica caracterizada por: el realineamiento con las potencias occidentales; funcionalizar el Mercosur como una escala para el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y el desplazamiento de la prioridad hacia la Alianza del Pacífico; y a través de ellos, llegar a los TTP y TTIP.

Ya que la centralidad regional se encuentra atravesada por las prioridades reales las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea, formar parte de la OCDE) y cierto desdén, para llamarlo de algún modo, por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS).

A pesar de estar en un segundo círculo malcorriano es evidente que la avidez de inversiones occidentales, lo quiebran en favor de Estados Unidos o a Unión Europea en detrimento de los Emergentes, como lo indicó Federico Vázquez que el Presidente habría dicho en su viaje por Alemania: “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa...” (Macri en Vázquez, 2016, 4)⁷

El otro elemento disociador de la estructura es la macha hacia el Pacífico, si bien es razonable generar puentes hacia esa área, donde está el crecimiento mundial, no menos cierto que la aspiración de sumarse al TTP, es un ingreso llave en mano, sin discusión de sus contenidos, y el problema principal es que es una

⁵ *Página/12*, Buenos Aires, 5 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-293823-2016-03-04.html>, consultado el 18/5/2016.

⁶ *Clarín*, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2016, 4.

⁷ La baja participación de las potencias tradicionales no se debe tanto a una escasa prioridad desde la Argentina, sino a las restricciones generadas por ellas.

estrategia de Washington para definir las reglas del comercio acorde a sus intereses y que no lo termine haciendo China. ¿Somos conscientes de ello?

El único aspecto en donde parece existir cierta correspondencia es en el referido a Malvinas, ya que está claramente fuera del esquema principal. Y a pesar de ciertos eventos positivos como la confirmación de la ampliación de los límites marítimos y el Brexit, el gobierno parece más preocupado por las inversiones que por la discusión de soberanía, lo que explica las dos estrategias que están esbozando que oscila entre la fórmula Hong Kong⁸ y la de seducción.⁹

Bibliografía

Avignolo, María Laura. 2016. "Argentina quedó cerca de ser aceptada en la OCDE" en *Clarín*, 31 de mayo de 2016, disponible en: http://www.clarin.com/politica/Argentina-queda-cerca-aceptada-OCDE_0_1586241566.html, consultado el 7/7/2016.

Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático" en *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2): 5-25.

Honorable Senado de la Nación. 2016. "Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto", Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 4 de Mayo de 2016.

Lowenstein, Roger. 2016. "El nuevo orden financiero (mientras duró)" en *Review. Revista de libros*, Año II, N° 7, Buenos Aires, Capital Intelectual, 18-22

Malcorra, Susana. 2016. "Argentinian Foreign Policy under Mauricio Macri. The Future of Argentina. A Conversation with..." en Council on Foreign Relations Events, Washington, disponible en: <http://www.cfr.org/argentina/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri/p37519>, consultado el 20/8/16.

Ortelli, Ignacio. 2016. "Represas: serán más chicas y reducen el impacto ambiental" en *Clarín*, 7 de mayo de 2016, 42.

Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Lllana, Cecilia. 2016. "Argentina en la OCDE" en *Le Monde Diplomatique*, XVIII, N° 206, Buenos Aires, Agosto de 2016, 8-9.

Tokatlián, Juan Gabriel. 2016. "¿Argentina es el tercer exportador mundial de cocaína? En: *Página/12*, Buenos Aires, 14 de Julio de 2016, 40.

⁸ Es el retorno de la denominada "Fórmula Hong Kong" de los tiempos de la Alianza que consistió en establecer parámetros de negociación similares a los de China con la ex colonia británica. Allí se establecieron mecanismo de negociación de acercamiento de diversos temas con el objetivo de generar confianza para luego acceder al tema de la soberanía, que permitió llegar al compromiso británicos en 1984 de entregar el territorio a Beijín en 1997, reconociendo las particularidades de esa ciudad y sus habitantes por cincuenta años más a partir de la restitución del territorio.

⁹ Pero, qué fue la estrategia de seducción, fue una forma de acercamiento a los isleños que poseyó un lado simpático – el envío a fin de año de libros como *El Principito* o *Winnie The Phoo* – y otro riesgoso, ya que declaraba ambiguamente que no considera a los isleños como parte de las discusiones, pero por otro lado proporcionó toda una serie de señales para involucrarlos.

Vázquez, Federico. 2016. "La nostalgia por un mundo que ya no es" en *Le Monde Diplomatique*, XVIII, N° 206, Buenos Aires, Agosto de 2016, 4-5 (4).

Diarios

Clarín, El País, Página/12