

**Presentación del Vigésimoséptimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2017-septiembre 2017).**

## **Cambio en el mejor equipo de los últimos cincuenta años**

**Dr. Alejandro Simonoff (IdICHs, IRI-UNLP)**

La renuncia de Susana Malcorra a la jefatura del Palacio San Martín es el dato más significativo del semestre por las posibles implicancias que puede tener en el diseño y ejecución de nuestra política externa.

Trataremos de explicar, si en su reemplazo existen cambios, ajustes y continuidades sobre la base de los modelos conceptuales que están en danza. Las definiciones de cambio, ajuste y continuidad las tomamos de la sistematización realizada por Bruno Bologna y Anabella Busso de las lecturas de Roberto Russell y Charles Hermann, cuando sostuvieron:

... siguiendo a Russell entendemos por cambio “el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y -o formas de hacer política” y por ajustes a las “variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa. Finalmente, creemos que las continuidades están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior... (Bologna y Busso, 1994: 35)

Dos aclaraciones queremos hacer al respecto, la primera es que los modelos son conceptualizaciones para acceder a la realidad de acercamiento a ella, y que los ejecutantes no los estudian para aplicarlos.

Está claro que la administración de Mauricio Macri inscribió su gestión al calor de un alineamiento con Occidente, cuestión que nos permite utilizar la categoría puigiana de Dependencia Racionalizada, o la del globalismo epistémico de Amado Cervo. (Simonoff, 2017)

En esta instancia, nos resulta sumamente útil la caracterización de éste último, ya que podríamos sostener que los dependentistas con el fin de la Guerra Fría se transformaron en globalistas. Éstos, 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) Este grupo se compone de dos tipos: los benignos y los asimétricos. Los primeros aceptan la existencia de un orden político de características unipolares, y el económico y financiero internacional marcados por la globalización, y cuya acción externa es pasiva y de seguimiento acrítico a las grandes potencias.

Este pensamiento tiene un abordaje cándido de la globalización y de las recomendaciones del centro del capitalismo occidental. (Cervo, 2003, 15) Ya que presuponen que en el mundo globalizado:

... los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global. La política exterior se convirtió en concepto fuera de moda, mero adorno de la acción del Estado, ya que no se le asignaba más la realización de intereses concretos. (Cervo, 2003, 18)

Los segundos, se nutrieron mayoritariamente de latinoamericanistas renovados por la propuesta RIAL y por el impacto del pensamiento monetarista en un sector de la CEPAL “más propensos al lado del neoliberalismo que a la versión estructuralista del desarrollo.” (Cervo, 2003: 15) Y apuestan a un rol más activo e institucionalista en el sistema global, acorde a la definición de “autonomía por la distancia” de Vigevani y Ceapluni quienes la identifican como aquella que tiene como objetivo “influir la propia formulación de los principios y de las reglas que rigen el sistema internacional”. (Vigevani y Ceapluni, 2007, 283)

El asimétrico combina la apertura económica con una integración bilateral o regional “para controlar eventuales efectos negativos” de la primera y garantizar la participación en los foros multilaterales, como modo de defender sus intereses concretos. (Cervo, 2003, 17-18)

En el caso analizado, ésta se ve en múltiples expresiones y acciones iniciales como el viraje hacia el Pacífico que no se reducía a la Alianza conformada por Chile, Colombia, México y Perú, sino que tenía como destino final la Asociación Transpacífica (TTP), lo mismo puede decirse del Acuerdo con la Unión Europea, cuya punta de riel era el Transatlántico (TTIP), ambos impulsados por Obama y la revisión de la Asociación Estratégica Integral con China.

La promoción por parte del demócrata de las “pinzas de cangrejo” sobre Beijing con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones globales ha sido abandonada por Donald Trump obligando a una revisión de las estrategias que la Argentina había adoptado desde diciembre de 2015.

Como señalamos en los primeros informes de la gestión macrista, la designación de la ingeniera Susana Malcorra al frente de la Cancillería le permitió delinear una apuesta neo-institucionalista, ya que la Ministra estuvo trabajando en algo más de una década en Organismos Internacionales, pero como la mayoría de los ministros y altos funcionarios del gobierno, ha tenido también actividad como CEO de empresas como IBM y Telecom.

Esta situación hacía prever ciertas tensiones con el núcleo duro del Presidente, ya que su asesor en temas internacionales, Fulvio Pompeo quien ocupa actualmente la Secretaría de

Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada, está más próximos a los globalistas benignos.<sup>1</sup>

A pesar de las declaraciones oficiales con respecto a su permanencia en el cargo de la ingeniera Malcorra, creemos que estaba condicionada a su elección en la Secretaría General de la ONU, si ganaba, porque debía asumir, o perdiendo.

Ya sea por su propia campaña para reemplazar a Ban Ki-moon, o por su percepción de la realidad internacional, la Canciller constituyó su propia agenda, y eso llevó a que el Gobierno morigere exteriormente muchas de sus posiciones internacionales, como la de Venezuela, China, o Rusia. Fue ése el principal catalizador, y no los “motivos personales” esgrimidos inicialmente, sino su agenda propia contrastaba con el globalismo benigno del núcleo duro presidencial.<sup>2</sup>

Es decir, su renuncia no se debió a la sumatoria de errores, desde el apostar por Hilary Clinton en las elecciones norteamericanas y cierta falta de plasticidad ante la llegada de Trump, su estrategia hacia Malvinas con una errónea aplicación del teorema de Pareto, o la búsqueda de *linkages* en materia de lucha contra el terrorismo en el África subsahariana, sino por las tensiones que emergieron con su frustrada candidatura a la Secretaría General de Naciones Unidas.

Sin embargo, encontramos algunos giros pragmáticos interesantes, como se observó en los viajes presidenciales de 2017 a Estados Unidos y China que permiten apreciar ciertos sesgos, aunque no exentos de contradicciones.

En el primero de los casos, la agenda comercial con Washington estuvo signada por negociaciones bilaterales que tuvieron idas y vueltas en temas como la exportación de limones y biodiesel donde logró más pérdidas que ganancias y desde el plano político, donde junto a otros aliados de Washington en la región han resistido el intervencionismo que Trump pretende contra Caracas.<sup>3</sup>

El acercamiento a China pone de cabeza los lineamientos más ideológicos de la política externa argentina, permite aprovechar la bifurcación y conseguir una fuente para exportaciones e inversiones, pero atentan contra la diversificación económica de Argentina.

---

<sup>1</sup> Durante la campaña electoral tuvo unas polémicas declaraciones a medios británicos sobre el cierre de la secretaria de Malvinas, cosa que luego ocurrió, y retomar la estrategia de seducción había los isleños. (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/11947020/mauricio-macri-argentina-britain-falklands.html>, consultado el 9 de marzo de 2016)

<sup>2</sup> *Página 12*, 17 de junio de 2017, 5

<sup>3</sup> Tanto en la gira latinoamericana del vicepresidente de los Estados Unidos, Mike Pence en agosto, como la invitación a cenar por parte de Donald Trump al presidente argentino, que fue reemplazado por su vice, Gabriela Michetti, junto a Michel Temer (Brasil), Juan Manuel Santos (Colombia), Pedro Pablo Kuczynski (Perú) y Juan Carlos Varela (Panamá) en septiembre que tenía por objeto acercar posiciones en torno a la “opción militar” blandida por aquel, frente a las auspicios de abonar el dialogo entre el oficialismo y la oposición venezolanas, impulsadas por Santo Domingo, México, Chile, Nicaragua y Bolivia.

La estrategia de Buenos Aires se encuentra atravesada por las prioridades reales las 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).

La marcha forzada hacia el Pacífico ha encontrado un elemento disociador, si bien es razonable generar puentes hacia esa área donde está el crecimiento mundial, no menos cierto que la aspiración de sumarse al evaporado TPP, era un ingreso llave en mano, sin discusión de sus contenidos, y como problema principal es que fue una estrategia de Washington para definir las reglas del comercio acorde a sus intereses y que no lo termine haciendo China.

La diligente actitud de China de reemplazar a Estados Unidos en un nuevo TTP, no será un simple cambio de actores, sino también de dinámicas u objetivos, ya que con esa carta Beijing podría ganar la partida para fijar los rumbos del comercio del siglo XXI.

Pero con los republicanos en la Casa Blanca las estaciones de llegada con los mega-acuerdos regionales, salteando las vallas de la OMC, se esfuman, y obligaron a un serio replanteo de la estrategia de inserción argentina, ya de por sí más cargada fantasía que de realidades.

Ya resultaba bastante complicado empujar un vagón sin locomotora, sino que ahora está desapareciendo la estación de llegada, es hora de mirar con claridad lo que está aconteciendo y aprovechar positivamente las oportunidades que otorga el mundo para llegar a un buen puerto.

Nótese que el acercamiento a Washington y a Beijing resultan contradictorios, y podría significar un cruce de un lineamiento estratégico del primero, lo que pondría en riesgo la estrategia dependentista seguida por el macrismo.

En este sentido creemos que el nuevo canciller, el Embajador Jorge Faurie, quien desarrolló su carrera profesional en torno a la especialidad de ceremonial y protocolo y con vinculaciones con el menemismo, nos lleva a inferir que está más próximo al globalismo benigno, y al asesor macrista en temas internacionales Fluvio Pompeo y el núcleo duro presidencial.<sup>4</sup>

El actual titular del Palacio San Marín señaló que el accionar del nuevo gobierno “implicó la reparación y profundización de los vínculos externos y un proceso de construcción de confianza.” (MRECIC, 2017) Obsérvese aquí el alejamiento de la fórmula de aislamiento a la que es tan afecto el Presidente, para hablar de reparación y profundización, más ajustada a lo que está aconteciendo.

Y también definió sus lineamientos de inserción internacional del siguiente modo:

---

<sup>4</sup> Como ha señalado Pablo Fernández Blanco Marcos Peña, Jefe de Gabinete, Mario Quintana y Gustavo Lopetegui, ambos vicejefes de Gabinete constituyen un núcleo duro de consulta del Presidente Macri, mientras el primero “es el hombre político”, los dos empresarios “hacen un trabajo pormenorizado sobre la gestión del Estado. (Fernández Blanco, 2017)

En un contexto marcado por algunas tensiones por definir la orientación del sistema internacional, con algunos llamados al repliegue y al aislamiento, la Argentina se encuentra profundamente comprometida con la cooperación multilateral, el fortalecimiento de las instituciones de la arquitectura internacional y la integración regional e interregional., (MRECIC, 2017)

La identificación de las tensiones existente en el sistema internacional a partir de la asunción de Trump, es un elemento ponderable, pero su insistencia en el rumbo, no deja de ser preocupante, ya que como señaló Juan Gabriel Tokatlián:

Es difícil suponer que en los próximos años no se produzca un decaimiento del multilateralismo, un estancamiento del comercio internacional y un debilitamiento del cosmopolitismo. Advertir esos fenómenos es esencial para entender los condicionamientos que deberá afrontar un ajuste mutuo. (Tokatlian, 2016b)

En una misma dirección la integración al Mundo fue definida por la Vicepresidente, Gabriela Michetti en la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando señaló:

... Argentina reafirma su voluntad de integración al mundo, buscando tender puentes con la comunidad internacional. Esto lo demostramos, entre otras cosas, al asumir la responsabilidad de ser sede de la onceava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, en diciembre próximo en Buenos Aires y al ejercer la Presidencia del G-20 en 2018. (MRAONU, 2017, 3)

Ambos son dos de los pilares del orden neoliberal internacional de características multilaterales que no se ajustan a los deseos de la actual administración de Washington, más propenso al bilateralismo. Pero ajustándose al canon neoliberal de creer:

... Así como asegurar que los beneficios del libre comercio lleguen a todos en búsqueda del desarrollo, la creación de empleo, la erradicación de la pobreza y la corrección de las distorsiones comerciales, especialmente en relación a los mercados agropecuarios mundiales. (MRAONU, 2017, 3)

Si seguimos con los presupuestos del globalismo asimétrico, las referencias regionales son significativas. Como hemos señalado insistentemente, el Mercosur estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso hacia otras asociaciones regionales (la Unión Europea y la Alianza del Pacífico), pero el nuevo rumbo internacional por el abandono de la estrategia de pinzas de cangrejo por parte de Washington, devaluó la segunda opción que era la preferida por la administración conservadora de Cambiemos y reforzó la primera, con lo cual nuestro mercado regional fue revitalizado. Por ello, en las Naciones Unidas Michetti señaló que:

El MERCOSUR es nuestro principal instrumento de inserción internacional. Sabemos que en el siglo XXI no podemos buscar el desarrollo de nuestros países en forma individual. Solamente mediante una integración profunda,

que potencie nuestras capacidades y recursos, vamos a establecer las bases que necesitamos para crecer. (MRAONU, 2017, 3)

Este es un ajuste, ya que se volvió a identificar a la comunidad regional como “principal instrumento de inserción internacional”, cuando durante la gestión de Malcorra, era una entre varias opciones a seguir

Pero los ajustes no se detuvieron allí, ya que muchos más se vislumbran en el campo de la política internacional, donde existe un desapego por ella, cosa que la convierte a la inserción internacional más permeable a los intereses de los centros de poder mundial y también despeja las tensiones internas al gobierno que se manifestaron durante la gestión de Malcorra.

Aunque podemos percibir cierta continuidad de ellas, como se observa en las discusiones entre el Canciller, Faurie, y la Vicepresidente, Gabriela Michetti, a la sazón cabeza de la delegación en la Asamblea General de Naciones Unidas, “una sutil resistencia conceptual” en que el discurso de aquella se basara “la inserción económica del país y de su capacidad de atraer inversiones y nuevos negocios”, primó la percepción más política de aquella, enfocada en “en el plan destinado a erradicar la pobreza a nivel mundial, la educación inclusiva y la creación de empleo”, igualmente creemos que es un instrumento útil para determinar cuál es el estado de nuestra inserción internacional. (Lejtman, 2017)

Un punto interesante es la condena al Terrorismo realizado por la Licenciada Michetti:

El Gobierno Argentina reitera una vez más su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Quiero hacer llegar las condolencias de nuestro pueblo para las víctimas de este flagelo y sus familiares. Sabemos de qué hablamos: mi país ha sufrido en forma directa el terrorismo, habiendo sido víctima de dos gravísimos atentados en Buenos Aires: en 1992, contra la Embajada de Israel y en 1994 contra la sede de la AMIA, la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas. (MRAONU, 2017, 3)

Este *linkage* no resultó novedoso, ya que desde 2004 las administraciones kirchneristas utilizaron ese recurso para vincularse, y a la vez diferenciarse, de la política llevada por Estados Unidos en la materia. Pero retomando el camino abandonado por aquellas desde la firma del memorándum con Irán en 2013, al reclamar:

La continuidad de la investigación del atentado contra la AMIA, exige la comparecencia de los acusados a prestar indagatoria. No queremos pasar otros 20 años sin justicia. Por eso, le pedimos a la comunidad internacional, que nos acompañe en el pedido de colaboración a la República Islámica de Irán, para esclarecer este acto terrorista. (MRAONU, 2017, 3)

Mientras que, en aquel contexto, se buscó promover los márgenes de maniobra, no se nos puede escapar que, en este, hay que enmarcarlo dentro del nuevo contexto, donde la alianza entre Washington y Tel Aviv se ha reforzado por la llegada de Donald Trump y que

hacen foco en la confrontación con Teherán, y a la que Buenos Aires ha sido muy sensible.<sup>5</sup>

Otro punto conflictivo de la agenda de inserción internacional macrista es el de la promoción y protección de los derechos humanos, recordemos que formaba parte de uno de los tres pilares de la articulación hecha por Malcorra. Más allá de lo declarativo por “una política de estado, sostenida desde la recuperación de la democracia en 1983” y que se viene “trabajando estrechamente con otros actores del sistema regional e internacional para hacerlo efectivo” (MRAONU, 2017, 2), existen ciertas contradicciones.

Las denuncias contra el régimen de Maduro, y la exclusión de Venezuela del Mercosur fueron parte de ellas, y contrastan con la situación interna, donde muchos de los organismos internacionales y regionales que condenan la situación de Caracas, también le reclaman a la Argentina por las condiciones de detención de la dirigente Milagros Salas, o la desaparición forzosa de Santiago Maldonado

En la cuestión Malvinas existe una continuidad, tal vez producto de que las diferencias entre estas estrategias globalistas se desdibujan en ese punto, ya que 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 Kong y la de seducción, bajo el nombre de “Plan de Base Humanitaria”.

En una señal de continuidad, la Vicepresidente expresó en Nueva York:

Nuestro gobierno ha inaugurado un nuevo clima en la relación con el Reino Unido. Esperamos que esto contribuya a crear las condiciones para que ambos gobiernos podamos sentarnos a la mesa de negociaciones, con el fin de resolver esta prolongada controversia de soberanía. (MRAONU, 2017, 4)

Sería recomendable que el gobierno tome nota de ciertos eventos positivos para nuestra causa, como la confirmación de la ampliación de los límites marítimos y el Brexit para reforzar nuestra posición

### **Conclusiones.**

La primera cuestión que queremos señalar es que los modelos teóricos o conceptuales no se reflejan en un todo en las acciones políticas de un gobierno, sino que son aproximaciones a la realidad.

La existencia de dos formas de globalismo en la política externa de Cambiemos, ha mostrado signo de tensión entre ellas durante la gestión de Malcorra, y ahora parecen más opacadas ante el recambio ministerial.

Aunque con un diagnóstico más preciso de las variaciones acaecidas en el escenario internacional que obligaron a cambiar y ajustar algunos parámetros de la estrategia de inser-

---

<sup>5</sup> Con motivo de la visita del Premier Benjamín Netanyahu, el embajador de Israel en Buenos Aires, Ilan Sztulman, señaló que “Nunca tuvimos una relación tan cercana como tenemos hoy con la administración del presidente Macri”. (*Perfil*, 11 de septiembre de 2017, 8)

ción como se observa en la resignificación del Mercosur, el nuevo Canciller se ha mostrado sumamente pragmático.

En cuanto al modo de globalismo aplicado predominantemente por el gobierno, nos encontramos que, en el plano económico, ante los virajes ocurridos por la llegada de Trump - marcada por una combinación de proteccionismo y bilateralismo-, se adopta un modelo asimétrico, para defender sus intereses comerciales, más próximos a un neoliberalismo de los años noventa, con un carácter neoinstitucionalista, y más próximo al benigno en algunos aspectos de la seguridad mundial, no así en el regional.

### **Bibliografía**

- Bologna, A. B. y Busso, A. 1994. "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación" en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR, 17-51.
- Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático" en *Revista. Brasileira de Política Internacional*. 46 (2): 5-25.
- Fernández Blanco, Pablo. 2017. "El despacho de Macri: quienes son los tres funcionarios que más recibe" en *La Nación*, 9 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2051397-la-mesa-chica-del-presidente-mauricio-macri-quienes-son-los-tres-funcionarios-que-mas-escucha>, consultado el 17/10/2017
- 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.
- Lejtman, Román. 2017. "La vicepresidenta Michetti tuvo diferencias con el canciller Faurie por el contenido de su discurso ante la ONU" en *Infobae*, 20 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/09/20/la-vicepresidenta-michetti-tuvo-diferencias-con-el-canciller-faurie-por-el-contenido-de-su-discurso-ante-la-onu/>, consultado el 17/10/2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2017. "Información para la prensa N° 375/17", Buenos Aires, Dirección de Prensa, disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/canciller-faurie-en-un-contexto-marcado-por-tensiones-y-llamados-al-repliegue-la-argentina-se>, consultado el 17/10/2017
- Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. 2017. "Intervención de la Señora Vicepresidenta de la República Argentina Gabriela Michetti" Nueva York, Mimeo.
- Simonoff, Alejandro. 2017. "¿La necesidad tiene cara de hereje? Signos de pragmatismo en el diseño de inserción argentina de la administración de Mauricio Macri", ponencia presentada en el VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina", La Plata, IRI.

Tokatlián, Juan Gabriel, 2016b, “Hacia una relación más madura” en La Nación, 31/10/2016, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>, consultado el 22/2/2017.

Vigevani, Tullo y Ceaplino, Gabriel. 2007. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação” em *Contexto Internacional* Rio de Janeiro, vol. 29, Nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.