

Presentación del Vigésimonoveno Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2018-septiembre 2018): cuando el optimismo no parece inteligente

Alejandro Simonoff (IdICHs, IRI-UNLP)

Siempre hemos sostenido que el viaje y el mensaje de un presidente en la Asamblea General de las Naciones Unidas es una buena oportunidad para evaluar nuestra política exterior, tanto por lo que dice, como por lo que no, y esta oportunidad no ha sido la excepción.

El viaje a Nueva York estuvo marcado por la crisis cambiaria de la que el gobierno no puede salir desde mediados de año por lo menos. Mauricio Macri tuvo un primer día signado por una agenda económica y financiera con entrevistas a medios vinculados con esas temáticas como el *Financial Times* y la agencia Bloomberg, también llevó adelante reunión con Bancos y Fondos de Inversión (Itaú, Blackrock, OPIS, Pimco, HSBC entre otros) y una reunión con representantes del Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio de Estados Unidos.¹

A la noche recibió el premio "Ciudadano Global 2018" de la Atlantic Council, un *think tank* estadounidense que reconoce a aquellos líderes mundiales quienes coinciden con sus objetivos de "construir y fortalecer la ya profunda integración económica entre Europa y los Estados Unidos, así como promover el liderazgo transatlántico en la economía global".² En esta oportunidad esa organización homenajeó al argentino³ por sus "políticas pragmáticas, el compromiso con la reforma y la revitalización económica, y la renovaciones de las relaciones con socios internacionales, ejemplificado con la actual presidencia de la Argentina en el G 20."⁴

El premio fue un reconocimiento a la estrategia externa seguida por Macri de vinculación con la tríada que monopolizó las relaciones internacionales en los primeros momentos de la posguerra fría. Una muestra más del carácter globalista, según la categoría de Amado Cervo, de la gestión de Cambiemos.⁵ Afirmando esa dirección, allí expresó:

Desde el inicio de mi Gobierno hemos apostado en una integración estratégica y en relaciones maduras con el mundo; creo que hemos demostra-

¹ *Clarín*, 24 de septiembre de 2018, 7.

² *Página/12*, 13 de septiembre de 2018, 9.

³ Además, fueron agasajados la primera ministra de Noruega, Erna Solberg, y el fundador de una ONG que ayuda de refugiados sirios, el turco Hamdi Ulukaya.

⁴ *Página/12*, 13 de septiembre de 2018, 8.

⁵ Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas que impulsaban el alineamiento con Estados Unidos 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)

do nuestra vocación para ser un socio confiable en los negocios, un miembro responsable de la comunidad internacional y un mediador honesto en la política regional e internacional. Estamos contentos de estar trabajando juntos, *esforzándonos para pasar a ser parte de la solución que requieren los problemas globales...* (Macri, 2018^a, la cursiva es nuestra)

Esta declaración no sólo ubica al gobierno argentino dentro de ese paradigma, sino en su variante asimétrica:⁶

... Argentina tiene el honor este año de ser sede del G20, estamos orgullosos de mostrar nuestro compromiso en pos de la cooperación internacional, del multilateralismo y la gobernanza global.... (Macri, 2018^a)

Al día siguiente estuvo reunido con varios mandatarios (Cuba, Suiza, Mozambique, Serbia y Singapur) y con sus pares del MERCOSUR para lograr una propuesta unificada para presentar en las negociaciones con la Unión Europea, en un mismo sentido tuvo un encuentro el Jefe de Gobierno Español Pedro Sánchez.⁷

El Discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Este ítem lo dividiremos en dos partes: la primera referida a aquellas cuestiones que fueron señaladas explícitamente y que marcan como el Presidente y su gestión esbozan su estrategia internacional y aquellas cuestiones que omitió y consideramos relevantes en ella.

Lo Dicho en Nueva York

Macri retomó los lineamientos del discurso de la noche anterior para complementar algunas definiciones:

... apostamos a una inserción inteligente al mundo, que parte del valor de nuestra región: América Latina y el Caribe. Somos una zona de paz con poblaciones jóvenes llenas de talento y vitalidad, y con abundantes recursos y reservas naturales. Estamos trabajando para integrarnos más entre nosotros y para integrarnos juntos al mundo, como se ve en la vocación de diálogo y cooperación entre los países del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. (Macri, 2018b)

Esta inserción “inteligente” se sustenta materialmente asumiendo un rol de proveedor de materias primas y la búsqueda de socios regionales que sirvan de apoyo en la promoción de dicho modelo económico de apertura y liberalización. Y además precisó su carácter globalista asimétrico al señalar que:

⁶ El globalismo 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)

⁷ Sobre los bemoles del Acuerdo Mercosur - Unión Europea volveremos más adelante.

Buscamos impactar de manera positiva en el orden mundial del Siglo XXI; desde el sur apostamos a una mirada optimista que pondera las oportunidades y los desafíos de la globalización. La integración inteligente también es nuestro aporte para construir una región y un orden global estable, inclusivo y respetuoso de nuestros valores: la paz, la democracia y los derechos humanos. (Macri, 2018b)

Luego hizo un repaso de la “vocación” de su gobierno “de fortalecer la gobernanza global” cuya expresión serían las conferencias que tuvieron y tendrán lugar en Buenos Aires durante su mandato (la de los ministros de la OMC, la del G 20, sobre la Cooperación Sur-Sur y la Conferencia de Examen del TNP). (Macri, 2018b) Tomemos por caso el conclave ministerial de la OMC en 2017 que claramente fue un fracaso por el rechazo de Trump al multilateralismo, pero a pesar de ello, el Presidente evaluó que quedó “demostrado que hay futuro”. (Macri, 2018b)

También resulta exagerada la percepción sobre la reunión del G 20 en Buenos Aires para fines de 2018, cuando señaló que la misma servirá para demostrar la vigencia y relevancia del multilateralismo:

... estamos presidiendo el G-20 con un espíritu de unidad y búsqueda permanente de consensos. *Los resultados, que se están logrando invitan al entusiasmo.* En todos los grupos de trabajo y en cada encuentro ministerial está prevaleciendo el compromiso colectivo; como durante la Reunión de ministros de Comercio, donde quedó expresada la vocación de revitalizar el sistema comercial multilateral. (Macri, 2018b)

Nuevamente aquí observamos una evaluación “optimista”, pero poco realista de lo que está aconteciendo. E hizo un llamamiento en favor de ese tipo de orden mundial:

La comunidad internacional enfrenta desafíos que requiere compromisos efectivos y eficaces, demanda soluciones alcanzadas a través del diálogo y de la construcción de consensos. El lema de esta Asamblea pone el acento en el liderazgo y las responsabilidades compartidas para lograr sociedades pacíficas, equitativas y sostenibles. Los argentinos estamos comprometidos a cumplir con nuestra parte para hacerla realidad. (Macri, 2018b)

Creemos que la insistencia en apoyar el diseño multilateral de los años noventa busca diferenciarse de la propuesta de Trump más unipolar y aislacionista, pero con quien comparte su adhesión a la apertura y liberalización de la economía.

En un plano menos conceptual y más concreto, pero siguiendo a sus definiciones más generales, Macri acusó al régimen de Nicolas Maduro por “crímenes de lesa humanidad” y al día siguiente, junto a los de Colombia, Chile, Paraguay y Perú enviaron al día siguiente una Carta a la Corte Internacional de Justicia con la denuncia contra el gobierno de Caracas, basados en informes del Alto Comisionado en Derechos Humanos de la ONU y la OEA. Además, pidió:

... Hago un llamado a Venezuela para que reconozca la crisis humanitaria, para así poder desplegar la cooperación internacional que atienda las fuertes carencias sanitarias y alimentarias de los desplazados. Somos parte de una respuesta regional y amplia que busca mitigar las dificultades de millones de venezolanos, tras el éxodo de su país recibéndolos e integrándolos en la sociedad. La Argentina ya ha recibido 130 mil venezolanos. (Macri, 2018b)

Por otro lado, volvió a reclamar la cooperación de Irán en las causas de los atentados de los años noventa en un mismo sentido que lo habían hecho las administraciones kirchneristas hasta 2013 pero con objetivos claramente distintos, como ya lo indicamos en anteriores informes:

La Argentina condena el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, lo sufrimos en forma directa con dos gravísimos atentados, en 1992 y 94, que se cobraron la vida de 107 personas y cientos de heridos. Nuestro país no cesará en su objetivo, que es lograr que todas las personas involucradas en los ataques se presenten ante tribunales argentinos, sean interrogados y, eventualmente, condenados. (Macri, 2018b)

Con respecto a la disputa de Malvinas la enmarcó dentro de términos más amplios:

... la Argentina mantiene una visión estratégica hacia el Atlántico Sur, donde buscamos desarrollar pacíficamente una política activa en materia de recursos, ambiente, ciencia, que incluye la cuestión Malvinas. (Macri, 2018b)

Aunque señaló el reclamo por la disputa por soberanía en Malvinas el Presidente resaltó la construcción de confianza mutua y en el dialogo amplio y positivo con el Reino Unido. (Macri, 2018b)

Lo no dicho

Existieron múltiples aspectos relevantes en el discurso que fueron omitidos, destacamos para el análisis dos: la suspensión de la participación en la UNASUR y las tratativas con la Unión Europea.

La suspensión de la participación en la UNASUR

El 22 de abril de 2018 la Argentina junto con Brasil, Colombia⁸, Chile, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación de la UNASUR quedando en el mismo Bolivia, Ecuador, Surinam, Uruguay, Venezuela y Guyana.

El organismo sudamericano se encuentra acéfalo desde la salida del colombiano Ernesto Samper en enero de 2017, ante el rechazo por parte de Bolivia y Venezuela de la propuesta de reemplazo realizada por la Argentina.⁹

⁸ El 27 de agosto de 2018 el nuevo presidente de Colombia Iván Duque oficializó su salida de dicho foro que tendrá lugar en febrero del año próximo.

⁹ Nuestro país nominó al actual embajador del país en Chile, José Octavio Bordón.

Los países que tomaron la resolución de suspender su participación son parte de llamado Grupo Lima creado para la búsqueda de una salida al régimen de Maduro, muy cercano a las posiciones de Trump, aunque por ahora rechazan una opción militar como habría sugerido Washington.

La salida UNASUR, según el Canciller argentino se debió a que esta organización que había sido creada para “generar una mayor interconexión regional” se había convertido en “un escenario de discusión de posiciones política e ideológicas.” (Niebieskikwiat, 2018, 4) Por su parte el ex Canciller, Jorge Taiana no duda en vincular esta decisión con la apuesta que los países salientes hacen por Estados Unidos. (Granovsky, 2018, 5)

Dentro de una lectura regional, Raúl Zibechi destacó cuatro puntos de esta salida: el viraje político en Sudamérica, presión de Trump contra China y Rusia y cerrar filas contra el régimen de Maduro, errores de los gobiernos progresistas por no avanzar en la comunidad política y fijar la integración como cuestión de estado. (Zibechi, 2018)

En una lectura más concentrada en la decisión argentina, Nicolás Comini, señaló la contradicción entre el supuesto pragmatismo y los supuestos contenidos no ideológicos de la política exterior argentina que el estancamiento del bloque no es sólo culpa de los gobiernos bolivarianos, que no se supo capitalizar la arquitectura regional al no percibir a la UNASUR como un instrumento para buscar una solución para Venezuela. (Comini, 2018)

Acuerdo Mercosur Unión Europea

Los tiempos electorales brasileños sumaron una nueva complicación que pondría en suspenso nuevamente el proceso de negociación del tratado y hacen una defensa cerrada de su industria automotriz (los europeos exigen un 45 % de componente locales), el azúcar y el etanol (de los cuales esperan una mejora de la oferta). Mientras que los argentinos, por un lado, tratan de alcanzarlo ante una nueva paralización, pero se encuentra presionado por las economías regionales los productores olivícolas y el sector lácteo y la existencia de otras diferencias en torno a las diferencias geográfica y propiedad intelectual. (Beldyk, 2018, 17)

A pesar de ello, tras la reunión entre los jefes de Itamaraty y del Palacio San Martín, Henrique Meirelles y Jorge Faurie en marzo de 2018, éste último declaró que el tratado “está más vivo que nunca.”¹⁰

La Cancillería debió responder a los cuestionamientos a las negociaciones con la Unión Europea realizada por expertos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con respecto a la falta de transparencia e información como la carencia de estudios de impactos sobre la economía argentina. Con respecto al primero, el Subsecretario de Mercosur y Negociaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Victorio Carpintieri señaló que:

¹⁰ Clarín, 15/3/18, 17

... Nosotros vamos a seguir haciendo más acuerdos comerciales y la transparencia es un valor que este gobierno tiene presente en sus actuaciones. Pero hay que admitir que este es un reclamo que se siente mucho. Con todo, considero que es injusto que se diga que hay opacidad. (Stagnaro, 2018, 18)

Además, dijo con respecto a la segunda cuestión que el acuerdo ayudaría “a mejorar la competitividad” y generaría “pequeños beneficios para el crecimiento de la economía argentina” y con respecto a la falta de estudios:

... Es difícil ver como impacta este acuerdo en la macroeconomía, en el sentido del efecto sobre las exportaciones y el empleo. No hay estimaciones sobre ello... (Stagnaro, 2018, 18)

En esa misma dirección el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser señaló:

... las economías de los países de ambos bloques son muy relevantes y van a generar oportunidades para los sectores industriales, para las pymes y para los sectores de alimentos... Les puedo garantizar que vamos a ser muy proactivos para llegar a un acuerdo.¹¹

En un sentido contrario, el Grupo Fénix hizo una declaración oficial sobre el tratado donde lo calificó como “desequilibrado”, ya que:

Mientras se exige que América Latina reduzca aranceles en forma amplia, la Unión Europea sólo ofrece otorgar cuotas de importación en bienes sin elaborar que no afecten gravemente a ningún país o sector productivo interno. Estas cuotas, a su vez, no estarán libres de pagar aranceles... (Grupo Fénix, 2018)

Y que la Unión Europea hará valer sus ventajas en:

... 1) propiedad intelectual (impacto fuertemente negativo sobre la industria de medicamentos); 2) denominación de origen; 3) compras gubernamentales: participación para europeos en igualdad de condiciones a nivel nacional, provincial y municipal; 4) e-commerce; 5) resolución de controversias en un Tribunal multilateral; 6) exportación de lácteos a América del Sur; 7) trato nacional a las empresas de servicios europeos; 8) libre navegación por los ríos y mares de países del MERCOSUR; 9) trabas al movimiento de profesionales sudamericanos hacia la Unión Europea; 10) exclusión de los servicios audiovisuales de las cláusulas de liberalización del Tratado; 11) liberalización automática de cualquier nuevo servicio que aparezca (lo que desprotege la actividad innovativa en nuestra región). (Grupo Fénix, 2018)

¹¹ *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 6 de mayo de 2018, 18.

A pesar de las ventajas evidentes para la economía europea y el entusiasmo infundado de los gobiernos del Cono Sur en la 52 Cumbre del Mercosur desarrollada en Asunción se evaluó que el proyecto “esta al filo del naufragio”, porque los europeos no resuelven el tema agrícola y ante esta situación, los gobiernos de Argentina y Uruguay “estarían interesados en avanzar por separado en tratados con China”, cosa que Brasil descartó. (Gosman, 2018, 20)

Por si esto fuera poco, la guerra comercial entre Trump y el gran país asiático tiene efectos directos sobre nuestras exportaciones de acero y aluminio hacia Estados Unidos, pero indirectamente afectará la relación con la Unión Europea, ya que sus bienes sin las barreras que ejerzan la protección sobre los nuestros, encontrarán mercado en nuestras latitudes y podrán atemperar las restricciones impuestas por Washington.

Conclusión

El periodo evaluado se cierra con una gran incógnita si optimismo gubernamental en torno del multilateralismo resulta razonable y racional en un marco de creciente disputa entre las dos principales economías mundiales, el ascenso de fórmulas extremistas en los gobiernos de los países centrales y un retroceso generalizado de aquel en el ámbito internacional.

Las estrategias internacionales de las unidades políticas deben fijarse y realizarse de acuerdo a un análisis racional que permita determinar los marcos globales y las capacidades propias para su ejecución, no en una expresión de deseo.

Bibliografía

- Beldyk, Mariano. 2018. “El acuerdo UE-Mercosur entre en zona roja por los tiempos de Brasil” en *Perfil*, 4/3/18, 17.
- Cervo, Amado Luiz. 2003. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2): 5-25.
- Comini, Nicolás. 2018. “Una decisión irracional” en *Página/12*, Buenos Aires, 23 de abril de 2018, rescatado de: <https://www.pagina12.com.ar/110068-una-decision-irracional>,
- Gosman, Eleonora. 2018. “El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur está al borde del naufragio” en *Clarín*, 18/6/18, 20.
- Granovsky, Martín. “Es una puñalada traperera” en *Página/12*, 22/4/18, 4-5.
- Grupo Fénix. 2018. “Política exterior y negociaciones con la Unión Europea” en *Voces en el Fenix*, Junio 2018, disponible en http://vocesenelfenix.com/declaracion_plan_fenix/index.html, consultado el 1/8/18.
- Macri, Mauricio. (2018a) “Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, Tras recibir el premio “Ciudadano Global 2018” en Nueva York, 25 de septiembre de 2018, rescatado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/43701-el-presidente-macri-recibio-en-nueva-york-el-premio-ciudadano-global-2018>
- Macri, Mauricio (2018b) “Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri en el debate general del 73° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas” en Nueva York, 26 de septiembre de

2018, rescatado de: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/43722-el-presidente-macri-expuso-ante-la-73-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>

Niebieskikwiat, Natasha. 2018. “Nuestra política exterior no es ideológica, pero si tenemos ideas” Cara a cara. Jorge Faurie, en *Clarín*, Buenos Aires, 6 de mayo de 2018, 4-6.

Stagnaro, Randy. 2017. “Presentarán el acuerdo con la UE en la cumbre de la OMC”, en *Tiempo Argentino*, 12/11/17, 17.

Zibechi, Raúl. 2018. “UNASUR: trascendente derrota de la integración sudamericana” en *Sputnik Mundo*, rescatado de: <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201804251078178259-america-latina-integracion-organizacion/>