



Artículos

El nuevo modelo de política exterior y sus límites (marzo 2019-marzo 2020)

Alejandro Simonoff

Este periodo abarca los últimos tiempos del gobierno de Mauricio Macri y los inaugurales de Alberto Fernández para poder comprender si existe un nuevo modelo de inserción internacional debemos rastrear lineamientos que exceden los marcos temporales del informe.

Los problemas estructurales de nuestras vinculaciones externas

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis dando cierta regularidad en temas de agenda como la securitización de la agenda internacional (importante para Washington), la prioridad regional (fundamentalmente con Brasil y el Mercosur) y la inserción económica internacional (búsqueda de China) que perduró hasta la llegada de Macri en 2015.¹

En el primer asunto los gobiernos argentinos desde 2002 evitaron compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral,

¹ Además, desde los años ochenta hasta los comienzos de la primera década del nuevo milenio se había constituido una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos) el cual desde el inicio del nuevo milenio mostró tensiones, tanto con respecto a Washington -por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de septiembre-, como con Brasilia -debido a su reposicionamiento internacional-. Tras la crisis de 2008 y el ascenso de China este triángulo fue cediendo su lugar a un campo de juego romboidal que lo reemplazó. (Busso, Actis y Novello, 2017)

mantener y reforzar misiones de paz (Minustah), buscar ciertos *linkages* con la lucha contra el terrorismo (por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en los noventa), y fijando cierta distancia del unipolarismo. Pero desde 2008 con la llegada de Barak Obama comenzaron a aparecer algunos cambios, como por ejemplo la crítica explícita a los lineamientos occidentales en Medio Oriente, o la firma del Memorándum con Irán que indicaron un cambio de rumbo en este tema con la etapa iniciada en 2002.

En 2015 con el advenimiento de Macri se asumieron varios compromisos tanto a nivel global (p.e. la caracterización de *Hezbollah* como organización terrorista), regional (apoyar la política destituyente contra el régimen de Maduro en Venezuela) y local (diluyendo la diferencia entre seguridad y defensa para habilitar la participación de las fuerzas armadas en temas como el narcotráfico y el terrorismo internacional). Hasta el momento el gobierno de Alberto Fernández tuvo una respuesta variada a esa agenda, como lo demostró el primer viaje internacional del Presidente a Israel, existe una continuidad en algunos lineamientos de seguridad internacional al no cambiar aquella caracterización, acorde a los deseos no solo de Netanyahu, sino también de Trump: “No vamos a hacer ningún cambio que traiga a la Argentina ningún problema, tenemos demasiados” afirmó el Canciller Felipe Solá. (Clarín, 13 de diciembre de 2019, 14)²

Sin embargo, en otros planos se ha mostrado menos dispuestos a seguir esos lineamientos como en el regional, donde si bien continuó en el llamado “Grupo Lima” pero ha mostrado cierta independencia de criterios frente a la situación venezolana que no significó un apoyo a Caracas³, lo mismo puede decirse del gobierno que derrocó a Evo Morales en Bolivia y su asilo en el país. ⁴Incluso en otro punto de la agenda de seguridad internacional si ha marcado una diferencia, al afirmar que su gobierno reafirmó el “no involucramiento de las FFAA en cuestiones de seguridad interior.” (Fernández, 2020)

La prioridad regional fue un signo distintivo de las políticas que inauguraron el nuevo milenio y dentro de la cual el Mercosur fue su principal instrumento de inserción internacional. En el caso del macrismo la estrategia hacia la región se encontró atravesada por otra prioridad las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea) y cierto desdén por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS). Como producto de ello, el mercado regional estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico -estaciones intermedias para

² El rol de Washington es considerado fundamental para un exitoso proceso de renegociación del endeudamiento, prioridad central del gobierno argentino hasta la llegada de la pandemia del COVID 19.

³ Como ejemplo véase el informe 005/20 reclamando por el fin del hostigamiento a opositores, pero también afirmando el derecho de no intervención y una amplia participación internacional (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, 2020)

⁴ Según la agencia Bloomberg el gobierno de Trump habría reclamado al argentino por estas dos cuestiones y haciendo saber que podría “retacear” el apoyo norteamericano en el FMI para la negociación de la deuda. (Clarín, 4 de enero de 2020, p. 19)

llegar a los acuerdos transatlántico y transpacífico-, y, pero el nuevo rumbo internacional con la llegada de Trump llevó a constituirlos en terminales en sí mismas.

Las urgencias electorales de Macri y sus coincidencias con Jair Bolsonaro a entender el mercado regional como un puente hacia la hiperglobalización⁵, permitió la firma del Acuerdo con la Unión Europea. Aquí las señales del nuevo gobierno han sido escasas, Alberto Fernández al respecto, como destacó la agencia EFE y con motivo del lanzamiento del "Plan Estratégico Automotor 2030", señaló: "Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria" y consideró que el Mercosur "espacio común desde donde enfrentar a la globalización" que debe ser asumida como un "hecho irreversible" que se debe asumir con "inteligencia". (EFE, 2019)

La expresión del presidente Fernández fue ambigua, ya que podría interpretarse un aval al instrumento negociado o su rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuales son los límites de su pragmatismo.

Otro de los nudos representa la relación con China, la decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral (AEI) por parte de Cristina Fernández de Kirchner en 2014, aunque no exenta de contradicciones⁶, resultó el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde 1983, ya que Beijing se constituyó en una variable significativa, del mismo modo que Brasilia y Washington.

La decisión inicial de revisar la AEI por parte del macrismo puso de cabeza sus lineamientos más ideológicos de la política externa argentina, ya que existió una contradicción entre los lineamientos fijados para el acceso al mundo y las bases materiales de ella, debido a que estas últimas lo llevan a acercarse a Beijín y no a la tríada occidental. Con el nuevo gobierno este tema representa aún una incógnita, si bien fue resaltado en sus discursos, la pregunta que nos hacemos, ¿esta relación va a estar sujeta a los mismos condicionamientos que observamos en otras áreas? No es un dato menor el retorno de la Doctrina Monroe que propone Trump para alejar al gigante asiático del hemisferio. Las relaciones con Beijín son importantes si se buscan inversiones "sin condicionalidades", e incluso pueden ser más que las que puede aportar Occidente, como pudimos observar en los años de Macri, quien no las valorizó y debió corregir su propuesta original frente a esta realidad.

⁵ Entendiéndola como lo hizo Dani Rodrik a "la integración internacional de los mercados de bienes de capital (pero no de mano de obra)- se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales." (Rodrik, 2011, p. 96

⁶ El discurso industrialista de los gobiernos kirchneristas con la firma de este acuerdo chocó con el rol de proveedor de materias primas y los límites que esta relación le impuso a aquellos deseos.

Conclusión

La idea de una Argentina oscilante en sus políticas, y como ello afecta su inserción mundial responde a una disputa de modelos económicos antagónicos y a la incapacidad de los actores que los representan de llegar a una hegemonía de uno sobre otro. Sin embargo, como enseñó Juan Carlos Puig, todo resulta más claro si hacemos centro en la Autonomía como marco conceptual nos permitiría:

... comprender estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas, permiten por lo menos delinear tendencias profundas y apreciar errores y aciertos en función de logros de una mayor autonomía para el país. (Puig, 1984, I, p. 91)

Siguiéndolo podemos tener en cuenta a la Autonomía como concepto central para volver inteligible el proceso, ya que:

... surge una correlación heurística que permite explicar con cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política exterior argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a o su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial. (Puig, 1984, I, p. 93)

Siguiendo esa perspectiva, el reciente breve periodo conservador de Macri, tendrá consecuencias profundas, y será un gran desafío para Alberto Fernández quien ha marcado un rumbo claro, pero con movimientos pragmáticos, será revertirlas para afianzar la Autonomía que toda Nación necesita para consolidar los intereses de la sociedad que la conforma y desempatar el partido.

Bibliografía

- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. 2017. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. Busso, A. (Coord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, T2. Rosario, Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.
- Clarín, 13 de diciembre de 2019. "El gobierno mantendrá a Hezbollah en el listado de grupos terroristas." *Clarín*, p. 14.
- Clarín, 4 de enero de 2020. "Advierten que Trump podría retacear su apoyo a la Argentina en la negociación con el FMI." *Clarín*, p. 19.
- EFE. 17 de diciembre de 2019. "Fernández avala el acuerdo Mercosur-UE si "no afecta" a la industria argentina". Buenos Aires, Agencia EFE, disponible en:

<https://www.efe.com/efe/america/economia/fernandez-avala-el-acuerdo-mercosur-ue-si-no-afecta-a-la-industria-argentina/20000011-4134547>

Fernández, A. 2020. Discurso del presidente Alberto Fernández al encabezar la apertura del periodo 138 de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. *Casa Rosada*. Buenos Aires, Argentina. Rescatado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 5 de enero 2020. Informe para para la Prensa N°: 005/20: La Argentina hace un llamado a recuperar la normalidad democrática en Venezuela. Buenos Aires, recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-hace-un-llamado-recuperar-la-normalidad-democratica-en-venezuela>

Puig, J. C. 1984. *América latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL.

Rodrik, D. 2011. *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch.