

# La estrategia de inserción argentina en un mundo cambiante<sup>1</sup>

Argentina's insertion strategy in a changing world

Alejandro Simonoff<sup>2</sup>

## Resumen

El artículo busca comprender la estrategia de inserción argentina, para poder vislumbrarla necesitamos: primero analizar cuál es el contexto internacional en el que estamos inmersos -marcado por una disputa entre diversos polos de poder-, y, en segundo lugar, cómo la administración macrista ha diseñado una que encuentra serias dificultades para relacionarse con dicho contexto.

Palabras Claves: Política Exterior Argentina, Relaciones Internacionales, Historia Contemporánea

## Abstract

The article seeks to understand the Argentine insertion strategy in order to be able to glimpse it we need: first to analyze what is the international context in which we are immersed - marked by a dispute between different poles of power - and, secondly, as the Macri administration has designed one that finds it very difficult to relate to it.

Keywords: Argentina Foreign Policy, International Relations, Contemporary History

Para comprender la estrategia de inserción argentina necesitamos poder vislumbrar, en primer lugar, cuál es el contexto internacional en el que estamos inmersos, y, en segundo lugar, como se ha desarrollado dicha estrategia en el mencionado contexto.

## Contexto Internacional

**Recibido: 4 de noviembre de 2019 ~ Aceptado: 15 de octubre de 2019 ~ Publicado: 20 de diciembre de 2019**

<sup>1</sup> El presente texto es parte de la exposición que brindamos en las Primeras Jornadas del COFEI de Jóvenes en San Salvador de Jujuy el 15 de agosto de 2019.

<sup>2</sup> Profesor Titular Ordinario de Historia General VI (UNLP) y Profesor Titular de Política Exterior Argentina (UCALP). Investigador del IdHCS e IRI (UNLP), La Plata, Argentina. Correo electrónico: asimonoff2010@gmail.com

A pesar de que cada vez resulta más claro que aquella profecía de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia (producto de la extensión de la democracia y el libre mercado como parámetros de un mundo sin conflictos), estuvo lejos de cumplirse, el gobierno argentino se esfuerza por seguirla al pie de la letra.

No son pocos los autores, incluso aquellos que se encuentran dentro de una orientación neoliberal, como Yuval Harari, quienes sostienen que la imposición de una única opción sustentada en la profundización de la liberalización y la globalización como promotora de paz y progreso estaría llegando a su fin. (Harari, 2019, 6-7)

La organización de la economía mundial en la Posguerra Fría provocó exclusión social, y generó opciones políticas irracionales que, en vez de solucionar, potenciaron los problemas. Los Estados se mostraron vulnerables ante una economía que tiene un aspecto virtual, fantasmal que no se detiene ni temporal, ni espacialmente, ya que funciona las 24 horas del día y no reconoce fronteras.

Nuestro mundo lejos del espejismo neoliberal y posthistórico “se volvió más complejo y más peligroso” y esas características son “todavía peor en el Sur” (Ramonet, 1997, 124) dejando poco lugar para ser optimista.

El principal problema que enfrentó ese espejismo fue que no se constituyó un Orden Mundial, porque no existió una unidad política, o un conjunto de ellas, que dirigieran el sistema y ejercieran su hegemonía.<sup>3</sup> Esta situación hizo muy difícil pensarlo, ya que realidad existió una disputa entre las elites globales por establecer un diseño que osciló entre uno unipolar y otro multipolar. Además, el principal actor del sistema, Estados Unidos, como dijera Stephen Walt en *The Hell of Good intentions* (2018), actuó como si la historia estuviese de su lado y pensó que con su accionar no se iban a desencadenar oposiciones.

Para no remontarnos a los años noventa, un buen punto para comenzar esta exposición puede ser el fracaso de la Cumbre de la OMC del año 2003, donde se rechazó la propuesta OMC Plus. Es decir, una nueva agenda económica internacional impulsada fundamentalmente por los países del G8<sup>4</sup> y miembros de una tríada (Estados Unidos Europa Occidental y Japón), que consistía en la ampliación de la comercialización y la incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral, inversiones y cooperación en rubros como energía, medio ambiente, etcétera.

<sup>3</sup> Como explicó Giovanni Arrighi: “... Un Estado dominante ejerce una función hegemónica si dirige el sistema de Estados en la dirección deseada y ello se percibe como la protección del bienestar general. Este tipo de liderazgo es el que hace hegemónico al estado dominante...” (Arrighi 1999, 44)

<sup>4</sup> El G8 nació en 1998 producto de la incorporación de la Federación Rusa al G7. Éste último se remonta a la crisis de 1973, cuando los países más desarrollados de entonces (Estados Unidos, Japón, Alemania Federal, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) decidieron impulsar una alianza informal para responder a los efectos del crack y en la Pos Guerra Fría pretendió dirigir los destinos globales.

Claramente, esta agenda marcó el cenit de la oleada neoliberal de fines de la Guerra Fría, en donde hubo claramente un avance del poder transnacional sobre el estatal. Esa profundización del modelo neoliberal tuvo un freno por parte del G22 plus que trabó aquellas intenciones.<sup>5</sup> Esta situación fue registrada e impulsó la ampliación de lo que había sido hasta ese momento el consorcio internacional global, el G8, con la revitalización a fines del mandato de George W. Bush del G20 en un intento de sumar a los emergentes al nuevo concierto global.<sup>6</sup>

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió en el G8, el G20 no tuvo el mismo nivel de homogeneidad, y, por ende, fue más difícil establecer políticas comunes. Por ello, la administración de Obama complementó esta estrategia con otra más: la reconstrucción de la agenda OMC Plus a partir de la promoción de los llamados TISA, TTP y TTIP (Acuerdos Transpacífico y Transatlántico), que buscaban imponer los temas bloqueados en Cancún. Los “nuevos” principios fueron promovidos por parte del demócrata a través de la estrategia de “pinzas de cangrejo” sobre Beijing, como la denominó el economista Matthew Cooper (Cooper en Montesa y Azcárate, 2015), con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones.

Ante esta situación, las elites sudamericanas tuvieron un cambio de posición en torno al año 2010, y en ello fue importante el rol de algunas organizaciones empresariales, como la FIESP, por ejemplo. La amenaza que aquellos acuerdos cerrasen el acceso a fuentes occidentales de inversiones si no se aceptaban los criterios OMC Plus, los llevó a apoyar esas políticas.

Por otra parte, se evidenciaron problemas estratégicos con implicancias económicas. La decisión norteamericana de poner bajo su lógica las áreas de mayores recursos petroleros y gasíferos produjeron una erogación presupuestaria sin precedentes que significó, durante el mandato de G. W. Bush, la suba del endeudamiento de la economía norteamericana. (Stiglitz y Bilmes, 2008)

La segunda cuestión, fue la emergencia de China, estimulada por la demanda de consumo norteamericano, principalmente, y cuyo ascenso significó un problema estratégico, ya que, a diferencia de Japón, su antiguo proveedor, no estaba

<sup>5</sup> El G 22 integrado por los principales exportadores de materias primas concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales, pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. (Amorin, 2004, 36)

<sup>6</sup> Originalmente el G20 financiero tuvo su primera reunión en diciembre de 1999 en Berlín como una respuesta a la crisis de fines de los años 90 y cuya aparición estuvo motivada en la necesidad de crear un foro que reconociera a los principales países emergentes, subrepresentados en los organismos multilaterales tradicionales y se lo revitalizó cuando se le otorgó nivel presidencial en 2008.

Está constituido por 19 estados (Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India, Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y Argentina), el veinteavo miembro es la Unión Europea (representada por España). Su presidencia tiene a su cargo la organización del conclave anual y es elegida por un sistema de rotación entre cinco grupos de países, en 2018 le correspondía a Latinoamérica.

subordinado a los Estados Unidos, promoviendo lo que Giovanni Arrighi denominó “bifurcación”. (Arrighi, 2007)

El crecimiento económico se produjo gracias al comercio exterior y su superávit comercial que le permitió invertir esos excedentes en los Estados Unidos comprando sus bonos. Washington conseguía así mercaderías baratas por un lado y la promoción del sistema financiero por otro, para poder garantizar su nivel de consumo a costa del ascenso del endeudamiento privado norteamericano.

Por otro lado, desde el comienzo del nuevo milenio se observó con mayor claridad una crisis de legitimidad del orden neoliberal que, entre otros factores, permitieron la formación del llamado ciclo progresista en nuestra región.

Pero eso no se detuvo allí, ya que la crisis del 2008 el deterioro de los niveles de vida en los países del Primer Mundo, generaron reacciones antisistémicas a nivel interno con alcance mundial. Dentro de estas opciones, tenemos la aparición de Trump, el resurgimiento de Le Pen en Francia o Bolsonaro en Brasil.

La llegada del magnate norteamericano a la Casa Blanca podemos interpretarla como una vuelta de tuerca del Programa para el Nuevo Siglo Americano, aunque con una situación más compleja para Washington.<sup>7</sup> Michel Anton el influyente el portavoz y Consejero Adjunto de Seguridad Nacional de Trump, sostuvo que:

“El establishment [norteamericano] pensó que podría tener un sistema (más o menos) integrado de la OCDE o el Club de las naciones ricas y hacer que funcione en todas partes. Eso nunca fue posible y aun no lo es. El "orden internacional liberal" es mejor llamarlo el "orden liberal de los países ricos" o, si lo prefiere la jerga de la política exterior "orden liberal de funcionamiento básico”. (Anton, 2017, 123)

E interpretó que esa construcción llevada adelante por esa elite:

“... era una cuestión muy grande para nuestros estómagos (o dientes) y una confusión de ideología e intereses. Sin embargo, esta expansión no era necesaria para los intereses estadounidenses fundamentales: la paz, la prosperidad, el prestigio”. (Anton, 2017, 124)

En ese sentido, Trump bloqueó el funcionamiento de la OMC, que fue otro de los pilares del funcionamiento económico neoliberal y desató una guerra comercial con China. Esa conjunción pone a ese organismo multilateral frente a un dilema, porque de acuerdo a cómo responda sobre esa disputa comercial, dependerá su futuro. (Donnan, 2017)

La crisis de este orden también fue percibida por autores neo institucionalistas, como John Ikemberry (2018), quien señaló que para revertirla sería necesario ampliar la tríada de los noventa -a lo que el G20 respondería- y reconfigurar

<sup>7</sup> Ello se expresó también en el alejamiento de la estrategia iniciada por Obama de promocionar acuerdos como el TTP y TTIP y preferir la negociación bilateral.

su propósito social al hacer compatible la apertura y crecimiento del comercio con la seguridad económica, la estabilidad del empleo y la mejora de la calidad de vida, aspecto muy demorado por la promoción de la agenda OMC Plus.

En ese contexto, la Unión Europea inició una forma de reconstrucción de la triada sin los Estados Unidos, y hay una serie de elementos que indican esto, como el tratado de libre comercio firmado por Japón, el acuerdo económico y comercial con Canadá, entre otros. En ese sentido, el Acuerdo con el MERCOSUR debe ser leído en este marco. Ahora bien, esta forma de reconstrucción de esa triada tiene problemas, uno es la propia crisis del 2008 y sus efectos sobre Europa que la vuelve menos activa como proveedora de inversiones.<sup>8</sup>

Por otra parte, los países participantes de las negociaciones del tratado transpacífico, decidieron continuar sin Washington suscribiendo el TTP11 (Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico).<sup>9</sup>

Y, además, otra de las alternativas empieza a bosquejarse en este tiempo, es la promoción de China en la llamada Asociación Económica Integral Regional, o más conocida por sus siglas en inglés RCEP. Esta es la respuesta china del modelo de gobernanza global, que tiene diferencias marcadas con el modelo que se impulsa desde los países centrales tradicionales, donde se respeta mucho más el rol del Estado, por ejemplo. Por ello el gobierno chino, si bien promueve el libre comercio a nivel global, es mucho más estatista que su contraparte Occidental y además hay una fuerte apuesta a la inversión estatal, como se evidencia en la Nueva Ruta de la Seda. El Estado chino está invirtiendo en infraestructura para garantizar su provisión de energía y de materias primas, y a la vez, con esos nuevos caminos, poder garantizar la llegada de su producción industrial, al margen de retocar los cimientos básicos que fundamentaron su crecimiento.

12

## La estrategia de Cambiemos

En este es el marco en la estrategia internacional de Cambiemos se habló de “un giro de 180 grados” con respecto a los vínculos con los países de la triada (Cué y Jiménez, 2015, 4) y se bosquejó una construcción “globalista”<sup>10</sup>, para usar la

<sup>8</sup> El Brexit es otro elemento, como una respuesta del inconformismo con ese orden económico vigente.

<sup>9</sup> Obsérvese que aquellos países que coinciden en la agenda OMC Plus buscan reagruparse frente a la reacción de los Estados Unidos.

<sup>10</sup> Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas que promocionaban un alineamiento irrestricto con Washington en la Guerra Fría, se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica.” (Cervo, 2003, 6) A su vez, los dividió en dos tipos: quienes aceptan la globalización, y sus reglas, sin la mínima confrontación con ella, los benignos, principalmente argentinos, y los asimétricos, quienes a pesar de reconocer sus dificultades se amoldan a ella participando activamente de las instituciones para garantizar su influencia, mayoritariamente brasileños. (Cervo, 2003, 19-20)

conceptualización de Amado Cervo, muy distinta a la llevada adelante por Cristina Fernández de Kirchner.

Ello se debió a considerar a la estrategia de inserción llevada adelante por el kirchnerismo como aislacionista. Como acertadamente indicaron Mario Rapoport y Claudio Spiguel, para la fase de la Guerra Fría, la llegada de las políticas autonómicas y con el consiguiente abandono de las políticas “globalistas” o “dependentistas”, se las comenzó a vincular con el aislamiento. (Rapoport y Spiguel, 2003, 183-184)

Las estrategias que confrontaban en algún plano con Washington fueron consideradas como desafíos al alineamiento occidental, cuando en realidad fue lógico que los países disputasen entre sí, ya que representan intereses diversos.<sup>11</sup>

Anabella Busso ha desarrollado una aproximación al concepto de aislamiento, caracterizándolo como producto de una lectura simplista y politizada que se compone de cuestiones: asimilarlo a las crisis económicas recurrentes; las dificultades con la comunidad financiera internacional, no afectaron la participación en organismos multilaterales; y, que resulta rígido, ya que puede no describir situaciones precisas. (Busso, 2017)

Nosotros pensamos que desde la crisis de 2001 existe cierto diseño de nuestra política externa que se desplegó sobre la estructura triangular con Estados Unidos y Brasil en varios ejes: multilateralización de la agenda de seguridad, prioridad regional, modelo de inserción y desarrollos, tratamiento de la deuda y cuestión Malvinas que funcionó hasta la llegada de la crisis de 2008. Tras ella el funcionamiento sinérgico comenzó a fallar e hizo necesaria una nueva estrategia que incorporaba a otro actor que comenzaba a ser relevante: China. La decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral, aunque no exenta de contradicciones<sup>12</sup>, resultó el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde 1983, ya que reemplazó el triángulo en el que se encontraba inmersa nuestra relación externa por un rombo. (Busso, Actis y Novello, 2017)

La caracterización de la política exterior del kirchnerismo como aislacionista es de larga data (Simonoff, 2016), durante la campaña presidencial de 2015 ésta se intensificó, como lo mostró el documento titulado “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina”. Este fue firmado por académicos y burócratas vinculados a temas internacionales que representaron a varios partidos políticos (Pro, el Frente Renovador, la UCR y el peronismo disidente). En él se señaló la necesidad de una participación en los procesos de integración económica y política -cosa que el país había venido haciendo, como ejemplos tenemos la UNASUR, la CELAC o el G20-.

<sup>11</sup> La cuestión está en el grado de esa confrontación, cosa que no fue ni determinada ni aclarada debidamente por los impugnadores.

<sup>12</sup> 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.

Pero la disidencia está en el claro sesgo globalista asimétrico del mismo, ya que según estas visiones “quienes no participan en su construcción, quedaran sumidos en situación de aislamiento y gradual irrelevancia.” (Grupo Consenso, 2015)

¿Cuáles son los parámetros del aislamiento para el gobierno de Cambiemos? Ellos han sido por lo menos confusos. Pasado los primeros días del nuevo gobierno argentino, Mauricio Macri tituló en su cuenta de Facebook “Terminamos con el aislamiento” con una fotografía junto a François Hollande en su visita a Argentina, como una muestra del nuevo paradigma de relacionamiento externo. (El Día, 2016) Sin embargo, cabe recordar que esa visita del mandatario francés se postergó un año, debido a que cuando estaba prevista se produjeron los atentados de París, nada tenía que ver con un rechazo al gobierno anterior. También en una visita a la Provincia de Chaco insistió en calificar la situación del país como “uno de los tres más aislados del mundo”, aunque no sabemos de dónde sacó ese dato, si nos permitió entrever qué entiende por aislamiento y que como lo vincula con “la aplicación de pautas proteccionistas.” (Clarín, 2017, 10)

¿Cuál es el “mundo” que vislumbra el tandilense? Tras la corrida cambiaria de 2018 dijo:

“El mundo nos ha dado un apoyo inédito. Nunca en la historia le dieron un crédito tan grande a un país como el que le dieron a la Argentina. El mundo dice queremos que Argentina vaya por un camino de la normalización, que sea un jugador serio, un protagonista serio del mundo que viene, proveyendo alimentos, energía, tecnología. Si continuamos en esta tarea de ser confiables, previsibles, el mundo va a seguir confiando y va a venir con más fuerza. (Clarín, 25/4/2018, 5)”

Su definición está circunscripta al de las finanzas que representa a los intereses del 10 % más rico y que controla el 85 % de las acciones y fondos de inversión en Wall Street y otros mercados bursátiles, no a la multiplicidad de actores y planos que lo conforman.

El actual canciller Faurie dijo en la comparecencia en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación:

“En lo que al comercio exterior respecta, cabe destacar que solamente el 20 por ciento de nuestro PBI está en contacto con el mundo. En otros países, como Chile, ese porcentaje llega al 48 por ciento; en México, al 73 por ciento, y el promedio mundial es de alrededor del 50 por ciento. Por lo tanto, todavía tenemos un déficit que debemos colmatar, y es un esfuerzo muy grande el que debemos realizar”. (HCS, 2018, 5)

La relación entre el comercio y el PBI, según el Banco Mundial, si lo comparamos con el promedio global y local para 2015 rondó un 44 % y con el de la región 84 %, mientras para la gestión de Cambiemos esos porcentajes dan un 48 % y

56 % para 2016, un 44 % y 54 % para 2017, y 53 % y 59 % para 2018. (Banco Mundial, 2019)<sup>13</sup>

Esta estrategia de inserción tiene sus bases materiales en el impulso de un modelo de exploración de materias primas, donde el sistema del agro-negocio sojero es su principal estrella, acompañado por el extractivismo minero.<sup>14</sup> Para el Presidente esta elección se basó en el “potencial para ganar lugar en los supermercados del mundo”. (Macri, 2017)

Sin embargo, ello no se reflejó en el comercio exterior argentino, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Balanza comercial argentina (2015-2018)				
	2015	2016	2017	2018
Exportación	56,784	57,909	58,621	61,559
Importación	60,203	55,852	66,930	65,441
Saldo	-3,419	2,057	-8,309	-3,882

Fuente: INDEC (2019)

15

Las exportaciones crecieron de 113 mil millones de dólares en 2016 a 127 en 2018 (subieron un 12 %), pero en el primer semestre de 2019 tuvieron una baja del 16 %, con un déficit acumulado de 10.134 millones de dólares (se multiplicó por cinco). Según André Wainer y Paula Belloni:

“Si bien el deterioro del balance comercial se venía dando desde el 2013, la derogación de las regulaciones cambiarias (el denominado “cepo”) junto con la apertura comercial dispuesta por el gobierno de Cambiemos -en el marco grandes conflictos comerciales y crecientes medidas proteccionistas por parte de las principales potencias mundiales- no lograron incrementar las exportaciones y, por el contrario, produjeron un aumento en la elasticidad ingreso de las importaciones, dando lugar a uno de los déficits comerciales más grandes de nuestra historia en 2017: -8309 millones de dólares”. (Wainer y Belloni. 2019, 4-5)

Se observó un proceso de “reprimarización” de las exportaciones, ya que los productos de origen agropecuario pasaron de 12.9 a 21.2 (primer semestre de 2019,

<sup>13</sup> El mejor número de los últimos veinte años entre exportaciones y PBI fue en el 2002 (35,447) y el de la administración de Cambiemos (24,507 de 2018) obedecen a un derrumbe de los factores domésticos del PBI. El promedio de los doce años del kirchnerismo fue 30,426, para la última gestión de Cristina Fernández 24,865 y de la gestión de Macri 21,483. (Banco Mundial, 2019)

<sup>14</sup> La minería ya gozaba de importantes ventajas desde la administración de Cristina Fernández de Kirchner.



26,6) y las manufacturas de origen industrial se contrajeron de 39.5 a 32.4, (28.8% en aquél lapso) y cuyo desempeño se reflejó en una contracción del PBI y un crecimiento de la pobreza. (INDEC, 2018) El aumento de las importaciones:

“...no estuvo dado centralmente por un incremento en la actividad manufacturera -históricamente dependiente de la compra de insumos y bienes de capital al exterior-, sino que adquirió un peso creciente la importación de bienes de consumo final (incluidos los automóviles), las cuales pasaron de representar el 18,0 por ciento de la estructura importadora en 2010-2015 al 21,7 por ciento en 2016-2018. Ello, en un contexto recesivo o de bajo crecimiento implicó el reemplazo de producción local por extranjera, y en consecuencia una importante destrucción de puestos de trabajo”. (Wainer y Belloni, 2019, 4)

Por otra parte, según la Consultora DNI entre 2006 y 2018 se produjo además un proceso de concentración de las empresas exportadoras, pasando de unas 15.000 a unas 5.890 (Mx 30.000; Br. 20.000; Chile y Perú unas 8.000) El treinta por ciento está concentrado en 15 aceiteras, si sumamos las 5 automotrices llegamos al 50 %. (Lamiral, 2018)

Pero volviendo a la caracterización general, en las relaciones con los Emergentes, en general, y China, en particular, no escaparon a ella, ya que no perciben al país como un socio político de ellos para construir alianzas ante de los desafíos de la globalización, sino, como un mero proveedor pasivo de alimentos, lo que significa sostener los aspectos más asimétricos de esas vinculaciones.<sup>15</sup>

El Mercosur principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, perdió esa gravitación y quedó reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico –la asociación deseada por la administración macrista-, entre otros acuerdos.

En la marcha hacia el Pacífico encontramos un elemento disociador, si bien es razonable generar puentes hacia esa área donde está el crecimiento mundial, pero hacerlo a través del evaporado TPP o sus derivados que excluyen a la locomotora que impulsaba el área, China, es un error.

Previo a la llegada de Trump para el gobierno de Macri, el TTP y el TTIP eran las estaciones de llegada y la Alianza del Pacífico y el propio acuerdo con la Unión Europea, las intermedias, desaparecidos aquellos, éstos se convirtieron en un fin en sí mismo. Por ello se redujo la política exterior a objetivos más modestos: Presidencia del G 20, ingreso a la OCDE, Acuerdos Mercosur Unión Europea y salida de la UNASUR e ingreso al PROSUR.

<sup>15</sup> La “reprimarización” de la estructura económica argentina, acerca las condiciones materiales del país a China, aun cuando los fundamentos ideacionales del gobierno apuntan en dirección contraria hacia la tríada occidental.

La realización de la Cumbre del G20 en Buenos Aires se debió al criterio rotativo imperante en esa organización<sup>16</sup> y no de ningún reconocimiento específico. La expresión del documento final que renueva el “compromiso de trabajar juntos para mejorar un orden internacional basado en reglas que sea capaz de responder de manera efectiva a un mundo que cambia rápidamente” (G20, 2018) parecería responder afirmativamente a los deseos de Cambiemos, e incluso llegar a ella lo fue, pero resulta claramente insuficiente, ya que las divergencias de gobernanzas en pugna que venimos describiendo nos lleva a poner en duda aquella expresión.

El ingreso a la OCDE fue otro de los objetivos que se vislumbraron. Esta es una organización formada por países desarrollados que busca sintonizar las políticas públicas de sus miembros con el programa neoliberal bajo la promoción de lo que eufemísticamente se denominan “buenas prácticas”. En 2017 el gobierno presentó un plan de acción e hizo el pedido de ingreso, aunque como evaluó Cecilia Pérez Llana, “Argentina todavía esté fácticamente lejos de alcanzar el estatus de socio de la OCDE.” (Pérez Llana, 2016, 9)

En el caso del acuerdo con la Unión Europea, para la primer Canciller de la administración “es históricamente muy importante. Desde una perspectiva comercial es un socio muy importante. Y eso es lo que hemos priorizado...” (Malcorra, 2016). Aunque su importancia fue decreciendo con los años, producto de las políticas de subsidios y protección paraarancelaria del Viejo Continente en materia agrícola y que son el núcleo de la resistencia expresada por Francia, Polonia y otros países del grupo a la nueva situación.

La firma de este TLC, o mejor dicho un acuerdo de comercio regulado bajo las normas europeas, es asimilable a otros ejemplos históricos, ya que se acepta el rol de proveedor de manufacturas de los primeros, poniendo en jaque a las propias actuales y futuras, pero el nuestro de exportadores de productos agropecuarios están sujetos a las políticas de subsidios, cuotas y reglamentación sanitaria que restringen esa función en rubros competitivos como lácteos, vinos, alimentos procesados, etc.

En el plano regional el gobierno argentino convivió en sus primeros momentos con la crisis política brasileña por el proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff, su posterior destitución hasta la llegada de Jair Bolsonaro. A pesar de su discurso claramente misógino, racista y reivindicador de la tortura y de la dictadura militar de 1964 del entonces candidato y con el fin de generar cierta empatía con él,

---

<sup>16</sup> Argentina junto con México y Brasil comparten el grupo 3 al cual le correspondía ser el anfitrión para 2018, el país azteca ya lo había sido con la reunión de Los Cabos de 2012 y el país carioca estaba pasando por una crisis política por el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff, cuestiones que dejaban libre el camino para las aspiraciones de Buenos Aires.

el Canciller Faurie declaró que se trataba de una opción de centro derecha. (Página/12, 30/9/18, 16)<sup>17</sup>

Durante el ballotage Bolsonaro declaró que su gobierno iba a tener “una buena relación” y “optima alianza” con Argentina. (Página/12, 26/10/18, 8) Aunque el Mercosur quedó en “entredicho”, ya que “se ha mostrado partidario de pactar acuerdos bilaterales con cada país y no tanto en bloque.” (Marreiro y Lafuente, 2018, 4) Y las declaraciones del ministro de economía Pablo Guedes en una conferencia de prensa donde señaló que ni Argentina ni el Mercosur eran la “prioridad” del nuevo gobierno (Página/12, 30/10/18, 8), cosa que causó conmoción en Buenos Aires, aunque luego se disculpó por sus expresiones. (Página/12, 31/10/18, 4)

Aunque el anuncio del acuerdo con la Unión Europea pareciera darles la razón a las autoridades argentinas, expresadas tanto en palabras del Canciller, Jorge Faurie, como en las del Embajador argentino en Brasil, Carlos Magariños, que descartaban cambios profundos (Gosman, 2018, 3-4), existen fuertes presunciones que estaríamos asistiendo a un viraje de la estrategia de inserción regional brasileña que se vino sosteniendo desde los años ochenta.

Incluso el acercamiento de Bolsonaro a Trump podría generar dificultades en la estrategia argentina hacia Washington, ya que podría desplazar a Buenos Aires de cierto lugar de privilegio, más retórico que real, que Macri habría logrado gracias a la vacancia generada desde el gobierno de Temer.<sup>18</sup>

18

## Conclusiones

La apuesta por la UE -claramente un actor secundario frente a Washington y Beijing-, nos lleva a preguntarnos sobre la oportunidad de este acuerdo en el medio de una guerra comercial lanzada por Donald Trump contra China. Estas negociaciones junto al ingreso a las OCDE y diferenciándose del clima proteccionista imperante, son como la administración macrista supone el “retorno” al mundo.

Para esta gestión el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC plus, la derecha conservadora argentina lo consideró como una atadura de nuestra libertad de vincularnos con la triada occidental, por ello sus referencias fueron considerarlo como parte del “aislamiento”, nunca se sintieron cómodos con él, prefieren la fuga hacia el Pacífico con Colombia, Chile, Perú y México.

El mundo es un lugar complejo al que debemos entender, no con fórmulas de marketing electoral, sino con un análisis riguroso que nos permita determinar

<sup>17</sup> Incluso fue sorprendente, una vez electo el militar retirado, el Canciller señaló éste posee con Macri una visión coincidente del mundo (Clarín, 7/12/18, 18)

<sup>18</sup> Es interesante hacer notar que, si bien Macri tiene una agenda positiva con la administración Trump, subsisten puntos conflictivos que no existirían en el caso de nuevo presidente brasileño.

nuestras capacidades para poder aprovechar oportunidades reales y no ilusorias y sin ninguna evidencia empírica.

El amplio espectro del mundo académico (neorealistas como Walt, neoinstitucionalistas como Ikemberry, neoconservadores como Anton y neomarxistas como Arrighi) coinciden en la crisis de la pretensión de constituir un orden internacional de signo neoliberal y las tensiones que ello conlleva.

Por todo ello, hay una gran incógnita sobre si el optimismo de la administración macrista en torno al 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 por una expresión de deseo.

## Bibliografía

Amorin, C. (8 de agosto de 2004). La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional. *Clarín*, 36.

Anton, M. (2017). America and the Liberal International Order. *American Affairs*, Volume I, Number 1, 113–125.

Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Madrid, España: Akal.

Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Madrid, España: Akal.

Banco Mundial. (2018). Comercio de mercaderías (% del PBI). Washington. Rescatado de:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS?locations=AR&view=chart>

Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario 2017*. Recuperado de: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf>

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. En 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, 11-51.

- Cervo, A. L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, (2), 5-25.
- Clarín. (21 de septiembre de 2017). Mauricio Macri volvió a cruzar a los K: “Éramos uno de los tres países más aislados del mundo”. *Clarín*, 10.
- Clarín. (25 de abril de 2018). Mauricio Macri: “El riesgo país sube porque el mundo cree que los argentinos quieren volver atrás”. *Clarín*, 5.
- Clarín. (7 de diciembre de 2018). Entrevista con el canciller argentino Jorge Faurie: “La visión que tiene Jair Bolsonaro resulta coincidente con la de Mauricio Macri”. *Clarín*, 18.
- Cué, C. y Jiménez, C. (2 de diciembre de 2015). “Macri busca el apoyo de Brasil para cambiar la política latinoamericana. *El País*, 4.
- Donnan, S. (11 de diciembre de 2017). Trump cuestiona a la OMC y le provoca una crisis de identidad. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/financialtimes/Trump-cuestiona-a-la-OMC-y-le-provoca-una-crisis-de-identidad-20171211-0014.html>.
- El Día (20 de marzo de 2016). Macri y sus 100 días en la rosada “terminamos con el aislamiento”. *El Día*. Rescatado de: <http://www.eldia.com/el-pais/macri-y-sus-100-dias-en-la-rosada-terminamos-con-el-aislamiento-123284>.
- G20. (2018). Leaders’ declaration: Building consensus for fair and sustainable development. Rescatado de: [www.g20.org/sites/default/files/declaracion\\_de\\_lideres\\_de\\_buenos\\_aires.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/declaracion_de_lideres_de_buenos_aires.pdf)
- Gosman, E. (30 de octubre de 2018). Argentina descarta cambios en la relación con el Brasil de Bolsonaro y en el Mercosur. *Clarín*, 3-4.
- Grupo Consenso. (2015). Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro. Primer Documento. Buenos Aires, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. Rescatado de: [http://www.cari.org.ar/pdf/documento\\_grupoconsenso.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf).
- Harari, Y. N. (5 de mayo de 2019) “Se acabaron los relatos. Como enfrentarse a un mundo cada vez más ancho y ajeno” en *Perfil Domingo*, 6-9.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2018). Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto: Exposición del Señor Canciller Doctor Jorge Faurie, Buenos Aires, Argentina: Publicación de la Dirección General de Taquígrafos. Rescatado de: <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/creyculto/reuniones/vt/vtcom.html?id=1779>.
- Ikemerry, J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *Anuario CIDOB*. Barcelona, España: CIDOB. Rescatado de: <http://anuariocidob.org/avance-la-crisis-del-orden-liberal-mundial/>.

- Indec. (2019). Intercambio Comercial Argentino. Buenos Aires: Indec. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>
- Lamiral, C. (21 de agosto de 2018). Argentina perdió el 60% de sus exportadoras desde 2006. *Ámbito*. Rescatado de: <https://www.ambito.com/argentina-perdio-el-60-sus-exportadoras-2006-n4031216>.
- Macri, M. (2017). Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. *Casa Rosada*. Buenos Aires, Argentina. Rescatado de: <http://www.caserosada.gov.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>.
- Malcorra, Susana. (2016). Argentinian Foreign Policy under Mauricio Macri. The Future of Argentina. A Conversation with... *Council on Foreign Relations Events*, Washington, EE.UU. Rescatado de: <http://www.cfr.org/argentina/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri/p37519>
- Marreiro, F. y Lafuente, J. (29 de octubre de 2018). El 'Brasil primero' del ganador abre incertidumbres en la política exterior. *El País*, 4.
- Montesa, F. y Azcárate, B. (octubre de 2015). Una OTAN de la economía. *Le Monde Diplomatique en español*, N° 240, Madrid, España. Rescatado de: [www.mondediplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403](http://www.mondediplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403).
- Página/12. (30 de septiembre de 2018). Apenas de centro derecha. *Página/12*, 16
- Página/12. (26 de octubre de 2018). La buena relación entre Macri y Bolsonaro. *Página/12*, 8.
- Página/12. (30 de octubre de 2018). La prioridad no es el Mercosur. *Página/12*, 8.
- Página/12. (31 de octubre de 2018). Se arrepintió mucho, poquito, nada. *Página/12*, 4.
- Pérez Llana, C. (agosto de 2016). Argentina en la OCDE. *Le Monde Diplomatique*, XVIII, N° 206, Buenos Aires, 8-9.
- Ramonet, I. (1997). *Géopolitique du Chaos*. Paris, Galilée.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. Sombra Saraiva, F. (Ed.). *Foreign Policy and political regime*. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, 169-235.
- Simonoff, Alejandro. (2016). El aislamiento como concepto de la política externa argentina. *VIIIº Congreso de Relaciones Internacionales del IRI*. La Plata, Argentina: IRI. Rescatado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57854/Documento\\_completo.pdf-f-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57854/Documento_completo.pdf-f-PDFA.pdf?sequence=1)

- Stiglitz, J. y Bilnes, L. (2008). *La guerra de los tres billones de dólares*. México, Taurus.
- Walt, S. (2018). *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Wainer, A. y Belloni, P. (16 de junio de 2019). El fracaso de la “reinserción”. *Suplemento económico de Página/12 Cash*, 4-5.