

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 18 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2018

Argentina frente a Trump

Cita recomendada:

Deciancio Melisa; Tussie Diana, (2018) "Argentina frente a Trump", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18: Núm. 1, pp. 33-38. Disponible en: www.fal.itam.mx

Argentina frente a Trump

📍 *Melisa Deciancio y Diana Tussie*

Vivimos un cambio de época en la política exterior argentina. Desde su asunción como Presidente el 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri se planteó el objetivo del “regreso al mundo”, entendido como apertura comercial, atracción a todo vapor de inversiones extranjeras y establecimiento de vínculos “maduros” e “inteligentes” con las potencias mundiales. Estados Unidos aparecía como uno de los principales ejes para buscar alianzas y afianzar unas relaciones políticas y comerciales que canalizaran crédito externo y ampliaran las exportaciones. Firmar tratados de libre comercio, ajustarse a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y medir a miembros de la comunidad internacional según su peso a la hora de concretar sociedades de negocios monopolizan la agenda bilateral.

Tal regreso al mundo, la nueva inserción madura e inteligente del país en los mercados internacionales, y el discurso de acercamiento a Estados Unidos se situaron en el centro de una política exterior orientada a abandonar el “aislamiento” que condenaba el gobierno anterior y despegarse del “Sur” como identidad, en tanto que fuerza de movilización, para promover cambios en el orden internacional vigente. En el marco de ese nuevo espíritu de relaciones exteriores se produjo la visita de Barack Obama en marzo de 2016, más de 10 años después de la última visita de un presidente estadounidense a Argentina. La visita de Obama fue una de las señales claras que Macri quería dar tanto a los mercados como al electorado que lo eligió. A diferencia de sus antecesores Néstor Kirchner y Cristina Fernández, el cambio prometido implicaba volver a ser parte del mundo y asumir relaciones maduras con Estados Unidos. A las pocas semanas de asumir el cargo, Macri llevó a una importante comitiva a Davos, al Foro Económico Mundial. Además, concedió a la agencia Bloomberg una entrevista en inglés, con lo que se convirtió en el primer Presidente argentino del que se tiene memoria que no se haya expresado en nuestro idioma. En el mismo

MELISA DECIANCIO es doctora en Ciencias Sociales y maestra en Relaciones y Negocios Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina, y por la Universidad de San Andrés. Es docente y Coordinadora Académica de la maestría en Relaciones Internacionales de la Flacso, Argentina. **DIANA TUSSIE** es doctora en Relaciones Internacionales por la London School of Economics. Es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y dirige la maestría en Relaciones Internacionales de la Flacso, Argentina.

sentido, el apoyo abierto a la candidatura de Hillary Clinton, tanto por parte del Presidente como de la canciller Susana Malcorra, evidenció su intención de participar en el nuevo escenario de la política exterior argentina.

Como parte del proyecto de liberalización económica, las señales a los mercados y la búsqueda de inversiones se ubicaron en el centro de las relaciones exteriores. Malcorra, la primera Canciller del gobierno, señaló en diciembre de 2015 que con el cambio se desplegaría una política exterior “desideologizada”, cuyo objetivo era atraer capitales, contratar préstamos y abrir mercados en Estados Unidos para los grandes exportadores, como los productores de biodiésel y de limones. Se aseguraba que con un nuevo gobierno de matriz desideologizada se ofrecía un llamativo campo imantado para la llegada de importantes inversiones productivas. Por consiguiente, entre las primeras medidas del gobierno se canceló (mediante nuevo endeudamiento) la polémica deuda con los denominados fondos buitres, que restringían a Argentina el acceso a los capitales extranjeros. Inmediatamente después de este arreglo, el gobierno argentino comenzó a endeudarse pesadamente, lo cual el macrismo ha justificado en distintas ocasiones. (Hoy, después de Turquía, Argentina ocupa el segundo puesto entre las economías emergentes más vulnerables.)

La expectativa del fin del ciclo populista en la región se interpretó como una oportunidad para el liderazgo de Argentina.

Paralelamente, el regreso al mundo comprendió viajes del Presidente al extranjero y visitas al país de otros mandatarios, en muestra del nuevo lugar que Argentina aspiraba a ocupar en el sistema internacional. Rápidamente, el país se postuló como sede de la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2017 y de la Cumbre del G-20 en 2018. La expectativa del

fin del ciclo populista en la región, encabezado por Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva, se interpretó como una oportunidad para el liderazgo de Argentina. El recambio en mayo de 2017 de la canciller Malcorra por el diplomático Jorge Faurie no significó un viraje en la política exterior, sino continuidad. La política exterior siguió siendo primordialmente presidencialista, como se ve por la centralidad de los viajes de Macri a Estados Unidos. El estandarte de las “relaciones maduras y pragmáticas con todos los países del mundo” fue reafirmado por el Presidente en la apertura de las sesiones en el Congreso de la Nación, con especial énfasis en las visitas de los líderes del G-7. Así, los líderes extrarregionales ocuparon un lugar privilegiado en la búsqueda de inversiones y la nueva estrategia de relaciones internacionales de Buenos Aires.

Sin duda, los cambios en el escenario internacional, y especialmente la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, obligaron a recalibrar las apuestas iniciales del gobierno. El efecto Trump y su combinación de unilateralismo y nacionalismo llevó a redefinir las estrategias de globalización y, por lo tanto, de las relaciones no solo con Estados Unidos, sino con toda la región. La victoria de Trump significó para el

gobierno de Macri una sorpresa, además de que puso en evidencia la fragilidad del diagnóstico que inspiró el diseño de la política exterior.

EL REGRESO AL MUNDO, RUPTURAS Y CONTINUIDADES

Después de tomar la decisión de fortalecer los vínculos con Estados Unidos, marcada por la visita de Obama en marzo de 2016, y del traspie del presidente Macri y la canciller Malcorra al haberse declarado abiertamente a favor de la candidata demócrata Clinton, la llegada de Trump a la Casa Blanca obligó al gobierno argentino a reconsiderar su agenda inicial. Los vínculos entre los dos empresarios convertidos en presidentes facilitaron los contactos entre ambos tras los errores de cálculo del macrismo. Macri saludó la presidencia de Trump, coordinó una reunión en Estados Unidos y, meses más tarde, recibió la visita del vicepresidente Mike Pence, que estaba de gira por Latinoamérica. Sin embargo, el optimismo reinante en el gobierno argentino debió enfrentarse a un nuevo clima y a un actor mucho menos preocupado por ejercer el poder blando o liderar las instituciones y los principios liberales.

Sin duda, Washington está emplazado como socio estratégico de la Argentina de la Alianza Cambiemos. La relación abarca numerosos asuntos (educativos, culturales y científicos), pero se concentra en el comercio y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, aunque sin especificar en qué frentes y con qué modalidades. Los dos aspectos se refuerzan, ya que la segunda implica necesariamente venta de armas y equipamiento, capacitación, doctrinas, adiestramiento de tropas y la posibilidad de instalar una base en la provincia de Misiones, cerca de la Triple Frontera, y otra en Tierra del Fuego, cerca de la Antártida. En principio, fueron anunciadas como bases humanitarias o científicas, pero el temor es que sean emplazamientos militares de nuevo tipo. Esto coincide con la militarización de las fuerzas de seguridad y de securitización militar, evidente en los proyectos de reforma de la Ley de Defensa Nacional.

Desde el inicio del gobierno de Macri, el tema rector de la agenda bilateral fue lograr concesiones comerciales para productos líderes de la canasta exportadora argentina. En primer lugar, la apertura del mercado estadounidense a los limones argentinos —medida que Trump prohibió en cuanto asumió su cargo—, el aumento de los aranceles al biodiésel y el ingreso de carne de cerdo estadounidense a Argentina, a cambio de la posibilidad de vender carne sin hueso a ese país. Vale la pena agregar que Argentina es el mayor productor mundial contraestación de limones del hemisferio sur y uno de los principales exportadores mundiales de biodiésel. Según datos oficiales de 2016, el 92% de las exportaciones de biodiésel tuvo como destino Estados Unidos, y representó el 18% del comercio bilateral. Durante la visita del vicepresidente Pence, se acordó que Estados Unidos autorizaría el anhelado ingreso de limones a cambio de que Argentina abriera el mercado de cerdo a Estados Unidos. Es de notar que el Vicepresidente es un reconocido granjero de Indiana, estado exportador de cerdo y del que fue gobernador. Pence repitió a lo largo su visita que quiere que los argentinos coman “cerdo de calidad” y que el tema ya había sido tratado por Macri y Trump.

Sin embargo, mientras que Argentina cumplió su parte, a los pocos días de la visita de Pence se anunció la aplicación de aranceles al biodiésel argentino que van del 54.36% al 70.05%, porque los subsidios a la producción fueron considerados ilegítimos por Estados Unidos. Entre tanto, los limones siguen en compás de espera, un factor que preocupa al gobierno por la flagrante falta de reciprocidad. En noviembre de 2017, luego de varios meses de vacancia, el Presidente designó como embajador en Estados Unidos a Fernando Oris de Roa, un empresario con larga experiencia en la exportación de frutas y cítricos, un tema de gran valor simbólico para mostrar apoyo al sector exportador y éxitos en la relación bilateral.

La evidente falta de reciprocidad en el vínculo comercial —y en todos los demás— da prueba de las complicaciones de conciliar una agenda de política exterior bilateral aspiracional y mal sincronizada, formulada según una visión de un mundo y un Estados Unidos que ya no son tales. Buenos Aires ya no tiene como interlocutor un actor preocupado por difundir los valores estadounidenses en el mundo ni por impulsar una agenda multilateral o establecer alianzas, como sucedió en la década de 1990. Trump se ha declarado en contra de los acuerdos multilaterales de comercio para darle prioridad a los bilaterales, puesto que en ese esquema un país grande puede presionar a los más chicos para lograr concesiones. La situación obligó al gobierno argentino a reacomodarse, pues al inicio del régimen se había mostrado dispuesto a participar en la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, del que Trump se retiró al momento de asumir la presidencia.

En términos políticos, Macri y Trump se han prodigado mutuo apoyo en su posición respecto a la Venezuela de Nicolás Maduro. Ambos comparten la preocupación por la situación de ese país, aunque aún no está definido qué medidas convenga tomar al respecto. Macri se manifestó a favor de un embargo petrolero de Estados Unidos a Venezuela y ofreció su apoyo a Trump si tomaba esa decisión. En noviembre de 2017, durante su gira por Estados Unidos, Macri señaló que Washington debería endurecer sus sanciones a Caracas y aplicar un embargo total sobre las exportaciones de petróleo venezolanas a Estados Unidos. Según el Presidente argentino, la medida gozaría del apoyo de los líderes de la región. “En mi opinión, deberíamos ir a un embargo completo” declaró al *Financial Times*. Macri es el primer Presidente en referirse a esta cuestión de manera abierta y en tan duros términos.

En lo que casi parece una repetición de la Argentina de 1990, el Presidente solicitó el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y utilizó el escenario provisto por la cumbre del G-20 en Hamburgo para continuar su búsqueda de socios estratégicos. Allí, el Presidente aprovechó para reforzar sus señales al mercado internacional defendiendo el libre comercio y quejándose de la situación en Venezuela, con el respaldo de los presidentes Enrique Peña Nieto, Michel Temer y Mariano Rajoy. Estas movidas estratégicas poco importan a un Trump despreocupado por las instituciones “del pasado”. De hecho, la presidencia del G-20 que Argentina detendrá en 2018 pone de nuevo la relación con Trump y las intenciones de acercamiento a Estados Unidos en estado delicado para el país anfitrión. Trump abandonó el Acuerdo de París de la Conferencia de las

Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático días antes de la última reunión del G-20 en Hamburgo y se mostró distante de los llamados a reforzar un sistema regulado de comercio libre. Esta experiencia no augura más que lo que puede ser un dolor de cabeza para la presidencia argentina del grupo, lo que la obliga también a ampliar los horizontes de las alianzas con los líderes del mundo, independientemente de lo que se pueda avanzar en la agenda bilateral con Estados Unidos.

REFLEXIONES FINALES

Argentina ha dado señales importantes de que cambió su perfil internacional desde la asunción de Macri como presidente. El discurso tercermundista de la etapa anterior cedió el lugar al concepto de regresar al mundo, de acercarse de nueva cuenta a los países centrales y de hacer un uso instrumental del Estado, en el que se unifica prácticamente el poder político y el de los sectores empresariales dominantes, en detrimento de los márgenes de autonomía. Se observaron cambios en todas las alianzas del país: algunas fueron relanzadas, otras reformuladas y se inauguraron varias más, como indicación de que el país está más alineado a las potencias y con la esperanza de que lleguen inversiones y se abran mercados, en tiempos de ajuste y caída histórica del precio de las materias primas.

El optimismo con el que se desenvolvía la agenda bilateral con Estados Unidos en tiempos de Obama debió ser revisado con la llegada de Trump al poder. Entre errores de cálculo —al declararse abiertamente en favor del triunfo de Clinton— y una estrategia de política exterior pensada para otro mundo, el gobierno argentino debió reacomodarse e intentar con dificultades establecer un vínculo con el nuevo Presidente estadounidense. A pesar de los mensajes positivos enviados por los medios de comunicación argentinos respecto del vínculo forjado, en la práctica Trump sigue siendo Trump. Fiel a su discurso proteccionista y nacionalista, optó por negociaciones comerciales bilaterales para sacar todo el provecho posible a cambio de muy pocas —casi nulas— concesiones. A casi 2 años de iniciado el conflicto por los limones, el país sigue en espera de hechos concretos. Las negociaciones por el biodiésel se anexaron a las necesidades del grupo de presión de los productores porcinos de Indiana, lo que causó el descontento de los pequeños productores argentinos del sector. La agenda de cooperación en seguridad también es prueba de la asimetría de las negociaciones, pues Estados Unidos se vuelve proveedor casi absoluto de asesoramiento, equipamiento e insumos, sin estar claro a cambio de qué.

Resta esperar para ver si la diversificación de las alianzas geopolíticas permite un reacomodo más viable. El principal objetivo del gobierno macrista es seducir a la élite

El desafío será evitar que el cambio de rumbo en la política de Estados Unidos opaque el discurso optimista inicial de la política exterior argentina.

política en la ansiada búsqueda de inversiones. El apoyo de Estados Unidos, aunque simbólico, hubiera colaborado en esta tarea.

En algún sentido, el desafío será evitar que el cambio de rumbo en la política de Estados Unidos opaque el discurso optimista inicial de la política exterior del gobierno argentino. Sin duda, la puja entre las estrategias de inserción económica orientadas al mercado y las potencias centrales entra en colisión con la nueva visión del mundo planteada por Trump desde la Casa Blanca. En los próximos meses se sabrá si el gobierno argentino logra compatibilizar su aspiración de convertirse en socio clave de Estados Unidos y sacar rédito de la relación con la nueva agenda de Trump. Las siguientes reuniones multilaterales, en particular la Cumbre del G-20 de 2018 en Buenos Aires, en la cual los presidentes serán los que tengan el protagonismo en las negociaciones, serán un barómetro de la cooperación internacional y de las oportunidades que tendrá Argentina de convertirse en el país “puente” que se propone ser, para que por esta vía lleguen las inversiones. **N**