

# Los desafíos en la relación entre Argentina y Estados Unidos

*Leandro Morgenfeld*

## INTRODUCCIÓN: BREVE HISTORIA DE UNA COMPLEJA RELACIÓN BILATERAL

Argentina y Estados Unidos comparten un pasado común: fueron colonias. La independencia lograda por las posesiones inglesas en Norteamérica en 1776 fue un faro para los revolucionarios del Río de la Plata. Sin embargo, ese origen compartido no se tradujo en una relación estrecha entre Washington y Buenos Aires, ni en una esperable solidaridad durante las luchas por la emancipación. La Casa Blanca demoró el reconocimiento de las independencias latinoamericanas y tempranamente, en 1823, planteó la doctrina Monroe, fuente de esperanzas, recelos y equívocos al sur del Río Bravo. La creencia en el Destino Manifiesto y un temprano expansionismo anexionista fueron convirtiendo a Estados Unidos en una potencia continental primero y mundial después. El apetito por ampliar su territorio a costa de guerras y conquistas y consolidar lo que consideraban su *patio trasero* produjo un divorcio con las clases dirigentes latinoamericanas, temerosas pero a la vez crecientemente dependientes del gigante del norte.

Argentina, desde sus orígenes, miró más hacia Londres y París que hacia New York o Washington. La clase dominante criolla, europeísta, fue tejiendo lazos económicos, políticos, sociales y culturales con el Viejo Continente. Desde finales del siglo XIX, cuando Estados Unidos pretendió erigir una unión aduanera continental, los gobernantes del régimen oligárquico (1880-1916) dificultaron todo lo posible la organización panamericana. No por un afán latinoamericanista (el escepticismo hacia Bolívar y el proyecto de una patria grande estuvo siempre a la orden del día), sino porque eran temerosos de malquistar a los gobernantes de los países europeos, que proveían capitales, préstamos y mercados para las exportaciones agropecuarias. Hasta la Segunda Guerra Mundial, hubo idas y vueltas en el vínculo bilateral, limitado por el carácter no complementario de ambas economías y por las trabas estadounidenses a las compras de lanas, carnes y granos argentinos. Desde 1941, la tenaz neutralidad de la Casa Rosada pasó a ser eje de conflicto, luego potenciado por el ascenso de Juan Domingo Perón. El planteo de la Tercera Posición y sus políticas nacionalistas y reformistas fueron un desafío para los planes hegemónicos del Departamento de Estado, aunque no al nivel de impedir la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la aprobación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), dos objetivos estratégicos para Washington (Morgenfeld, 2011).

En los años 50, la *guerra fría* se trasladó al continente americano. Primero con el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala y luego, plenamente, tras el triunfo de la Revolución Cubana. El *peligro rojo* se había instalado en el *patio trasero*. La respuesta de la Casa Blanca fue una nueva combinación de *garrotes* y *zanaborias*, o sea agresiones militares y promesas de concesiones económicas. Las relaciones interamericanas volvieron a crujiar. Era la hora de la Alianza para el Progreso, la Doctrina de Seguridad Nacional y los golpes de estado en todo el continente, impulsados por militares entrenados en la Escuela de las Américas. Arturo Frondizi, a su manera, intentó sacar provecho de la situación, alentando negociaciones con la Casa Blanca, pero su gobierno sucumbió ante los militares.

La sucesión de dictaduras en Argentina no allanó la relación con Washington. Complejas alianzas internacionales –*apertura al Este* mediante–, diferencias económicas –potenciadas por la crisis de los años setenta–, choques vinculados a la violación de los derechos humanos y, finalmente, la Guerra de Malvinas, dificultaron mucho más de lo predecible el vínculo bilateral. La vuelta de la democracia se dio junto a profundas crisis económicas. La elevadísima y fraudulenta deuda externa operó como un elemento disciplinador. En consecuencia, con Raúl Alfonsín, hubo un rápido abandono de tenues posiciones heterodoxas iniciales, en función de un *giro realista* en la relación con Washington. La confluencia con Ronald Reagan no tardó en llegar. Años después, la dependencia financiera se profundizó, derrota popular mediante, y las relaciones pasaron a ser *carneles*, como nunca antes. Tras el *Consenso de Washington* (1989), se teorizaba, era necesario asumir el *realismo periférico* y no confrontar con la principal potencia mundial en un mundo pretendidamente unipolar (Morgenfeld, 2012).

El siglo XXI planteó desafíos novedosos para la relación Argentina-Estados Unidos. El estallido del 2001, en el marco de un movimiento popular que se vio replicado en buena parte de América Latina, obligó a repensar, también, el vínculo bilateral. El proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que parecía inexorable, fue finalmente derrotado hacia 2005, en Mar del Plata. En el nuevo contexto político y social regional emergió, con límites y contradicciones, un inédito horizonte de integración latinoamericana, por fuera del mandato de Washington. En América Latina, por esos años, se sucedieron levantamientos populares y derrotas electorales de los gobiernos neoliberales. La Casa Blanca, en consecuencia, debió soportar resistencias en la región, incluyendo las de la Casa Rosada, con la que tuvo un vínculo ambivalente en la primera década del siglo XXI.

El kirchnerismo (2003-2015) tuvo un relación tirante con Estados Unidos, en particular luego de la visita de Bush a Mar del Plata, cuando se coronó la derrota del proyecto del ALCA. La relación entre Obama y Cristina Kirchner, por su parte, mostró en los últimos años marcadas oscilaciones. La mandataria argentina elogió a su par estadounidense cuando asumió en 2009. Sin embargo, a fines del 2010, cuando se filtraron los cables de *Wikileaks* –2500 de los cuales referían a la Argentina– emergieron cortocircuitos con la embajada estadounidense en Buenos Aires.

En febrero de 2011, se produjo el incidente por el avión militar requisado en Ezeiza por el propio canciller Héctor Timerman, que profundizó los recelos de la Casa Blanca y pospuso los intentos de acercamiento. La administración Obama, presionada por la *American Task Force Argentina* –el influyente grupo que defiende a los especuladores y hace *lobby* en favor de los fondos buitres–, votó en el BID y el Banco Mundial en contra del otorgamiento de créditos a la Argentina. En aquel año electoral, el kirchnerismo profundizó su retórica nacionalista y latinoamericanista y las relaciones atravesaron el peor momento. Tras la reelección de Cristina hubo un tenue acercamiento, que se manifestó en la reunión que mantuvo con Obama durante la cumbre del G-20 en Cannes, pero ya a principios de 2012 reaparecieron las tensiones, que se mantuvieron hasta el final del año pasado. Esos cortocircuitos persistieron hasta diciembre de 2015. El triunfo electoral de Macri fue el inicio de un avance de las derechas regionales, que luego siguió con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela y con la imposibilidad de Evo Morales de imponerse en el referéndum para habilitar una nueva reelección.

Obama impulsó a Macri como líder regional y viajó a Argentina en marzo de 2016, tras su histórica visita a Cuba. Esa aproximación bilateral, que el presidente argentino imaginó proyectarse hacia el futuro ante el previsible triunfo de Hillary Clinton, se dio en un contexto que cambió significativamente tras la derrota de la candidata demócrata. La llegada de Trump implica una modificación de las relaciones interamericanas y un desafío para la estrategia de Macri de aproximarse a la Casa Blanca.

En este artículo exploramos las vicisitudes de la relación entre Macri y Obama y Trump. La hipótesis es que el presidente argentino pretende ser el interlocutor privilegiado de la Casa Blanca en la región, desplazando a sus pares de México, Brasil y Colombia, cuyos gobiernos atraviesan distintas dificultades. Supone, a nuestro juicio erróneamente, que ese aval estadounidense –que manifestó el vicepresidente Pence en su visita, el 15 de agosto de 2017– le genera estabilidad a su gobierno y le permitirá atraer inversiones, aumentar exportaciones y abaratar el crédito externo.

## **EL GIRO EN POLÍTICA EXTERIOR CON MACRI Y LA VISITA DE OBAMA**

Los últimos meses de Obama en la Casa Blanca fueron favorables a los objetivos de Estados Unidos de restablecer su hegemonía en América, luego de los desafíos que supuso la inédita coordinación y cooperación política latinoamericana (que parió nuevos organismos como el ALBA, la UNASUR y la CELAC) y la creciente presencia de potencias extra regionales, en particular China: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que Obama incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa.

La visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del 2016, respondió a distintos objetivos, el principal, de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, Estados Unidos procura debilitar a los países bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que impulsó el eje Brasil-Argentina. Apuesta a un realineamiento del continente y busca debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la UNASUR y la CELAC, reposicionando a la OEA, cuya sede está en Washington, a escasos metros de la Casa Blanca.

Durante su segundo mandato, Obama inició negociaciones con Raúl Castro para retomar las relaciones diplomáticas –hito concretado el 20 de julio de 2015–, para disminuir el rechazo que la anterior política agresiva hacia la isla generó en el mundo entero, pero aún resta mucho para normalizar las relaciones bilaterales: persisten el bloqueo, la ocupación de Guantánamo, la injerencia en los asuntos internos y la demanda de indemnización por las pérdidas multimillonarias que causó el bloqueo. El exmandatario estadounidense buscaba pasar a la historia al haber sido el primero en visitar Cuba en 88 años y, a la vez, apostaba a impulsar la restauración capitalista en la isla y un movimiento político que reclame el fin de la revolución. Su promocionada llegada a La Habana tuvo como objetivo mostrar la cara más amigable de su política exterior. Sin embargo, al mismo tiempo ratificaba y extendía por un año más el decreto de marzo de 2015 que señala al gobierno venezolano como una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional de Estados Unidos. Más allá de que la visita a Cuba respondía a los objetivos estratégicos mencionados, esa política de distensión le generó críticas internas de los sectores más anticastristas –incluyendo las del por entonces precandidato presidencial republicano Marco Rubio–, por lo cual Obama “equilibró” la gira, incluyendo a la Argentina.

El triunfo de Mauricio Macri, en el *ballotage* de noviembre de 2015, alentó la restauración conversadora en Nuestra América, que continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspíe de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Rousseff en Brasil, concretada luego con su separación del cargo para ungir al ilegítimo Michel Temer. Hasta entonces, en la Argentina, la derecha solo logró recapturar mediante elecciones un nuevo gobierno y Obama buscó impulsar a Macri como un líder que termine de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el líder del PRO en la cumbre del Mercosur en diciembre de 2015, cuando acusó a Venezuela de no respetar los derechos humanos.

La gira de Obama tuvo como objetivo, también, impulsar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (conocido como TPP, por sus siglas en inglés). Si bien la Argentina no era uno de los 12 signatarios originales de este acuerdo, firmado en febrero de 2016 –y que aguardaba la ratificación de los congresos de cada país, hasta que Trump prácticamente lo sentenció a muerte en enero de 2017–, la expectativa, tal como declararon Macri y su entonces canciller Susana Malcorra, era que el país se aproximara a la Alianza del Pacífi-

co (México, Colombia, Perú y Chile), y eventualmente se incorpore al TPP. La incorporación de Argentina como observadora en la Alianza del Pacífico, y la participación del propio Macri como invitado en la cumbre de esa organización que se realizó el 1 de julio fueron un avance más en esa dirección. Esa reedición de una suerte de nuevo ALCA, con el que Estados Unidos procura horadar la expansión económica y comercial china, hubiera implicado una mayor apertura económica y una disminución aún mayor del alicaído mercado interno argentino, en beneficio de las grandes trasnacionales estadounidenses y en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas locales y de los trabajadores en general. Hubiera provocado, además, un golpe fuerte al Mercosur, que atraviesa un momento de incertidumbre, a partir de la crisis económica y política en Brasil, de la suspensión de Venezuela y de las presiones para flexibilizarlo.

Obama también viajó a la Argentina a promover las inversiones estadounidenses y los intereses comerciales de sus empresas. Su gobierno criticó fuertemente a los Kirchner por el supuesto proteccionismo que limitaba las importaciones, pero en realidad Estados Unidos goza de un amplio superávit comercial con la Argentina y protege a sus productores agropecuarios con medidas paraarancelarias, provocando pérdidas millonarias para nuestro país, que hace tres años debió recurrir a la OMC para frenar esas arbitrariedades. Como es habitual, el presidente estadounidense hizo *lobby* para que las empresas de su país –muchas de las cuales dependen de acuerdos con el estado, como el caso de la petrolera *Chevron*– obtengan tratos preferenciales por parte del gobierno argentino. Con este objetivo, la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Argentina organizó una gran actividad en las imponentes instalaciones de la Sociedad Rural Argentina, a la cual finalmente Obama y Macri no asistieron para evitar la movilización de agrupaciones populares de izquierda que marcharon allí para repudiarlos (Morgenfeld, 2016).

La visita pretendió, además, que dependencias del gobierno de Estados Unidos, como el Pentágono o la DEA, recuperen posiciones y puedan tener una injerencia mayor en temas internos muy sensibles, como el de la seguridad. Con la excusa del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años Estados Unidos desplegó decenas de bases militares de nuevo tipo por toda Nuestra América. En la mayoría de los países de la región se viene cuestionando este intervencionismo estadounidense, planteando el fracaso de la *guerra contra las drogas* (Tokatlian, 2012) promovida desde el gobierno de Nixon en los años 70, cuestionando instituciones heredadas de la *guerra fría* como el TIAR e impulsando su reemplazo por otros nuevos, como el Consejo Suramericano de Defensa. A contramano de esa tendencia, desde el macrismo se explora un nuevo alineamiento. La ministra de seguridad Patricia Bullrich viajó a Washington en febrero de 2016, donde se reunió con funcionarios de la DEA y el FBI, en función de profundizar la “cooperación”. Parte de los acuerdos bilaterales firmados durante la visita de Obama tienen que ver con avanzar en esa línea. Poco después, se conoció la preocupante iniciativa estadounidense de crear una base “científica” en Tierra del Fuego, cerca de la Antártida y el paso bioceánico.

## EL CAMBIO DE ESCENARIO CON LA PRESIDENCIA DE TRUMP Y LA DIFICULTAD DE MACRI PARA RECALCULAR

Los gobiernos neoliberales, que apostaban a la continuidad con Clinton y a la firma y extensión de acuerdos como el NAFTA y el TPP, ahora están obligados a recalcularse su inserción internacional. Se les dificultará seguir con la política de promoción del libre comercio, endeudamiento externo masivo y concesiones para atraer inversiones estadounidenses. El contexto mundial va a ser mucho más adverso (Morgenfeld, 2017b). Cantan loas a la globalización neoliberal cuando en Estados Unidos y Europa está siendo impugnada. En Argentina, por ejemplo, representantes del gobierno ya hablan de la necesidad de diversificar mercados y desplegar una política exterior menos enfocada en Washington y la Unión Europea, justo lo contrario que hicieron en el último tiempo.

La política externa desplegada por Macri profundiza la inserción dependiente. Apenas es beneficiosa para una minoría concentrada: los bancos, los socios menores del gran capital transnacional y los grandes exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por la megadevaluación de diciembre de 2015. Sin embargo, hubo un análisis erróneo del contexto internacional. Se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias occidentales avanzan en sentido contrario. Se pagó lo que exigían los *fondos buitres*, elevando enormemente el endeudamiento externo. Sigue cayendo la actividad (el PBI retrocedió 2,3 % en 2016, según el INDEC), aumentan la pobreza y la desigualdad, la inflación no cede y la deuda externa se dispara (Morgenfeld, 2017a).

Ante la radicalidad del *giro* en materia de política exterior que impuso el gobierno de Macri, es necesario recordar que la posibilidad de ampliar la autonomía nacional y regional depende de mantener una relación no subordinada con Estados Unidos, justo lo contrario del embelesamiento que mostró Macri con Obama y que ahora pretende reconstruir con Trump (la elección, en diciembre de 2016, como ministro de Hacienda, de Nicolás Dujovne, cuñado del socio local del magnate neoyorkino, parece ir en esa línea). Potenciar la integración latinoamericana, hoy en crisis, es condición necesaria, aunque no suficiente, para desplegar iniciativas que amplíen el margen de maniobra, como la creación de mecanismos de defensa o financiamiento regional. Si se siguen resquebrajando los mecanismos latinoamericanos de cooperación y coordinación política, como la UNASUR y la CELAC –ninguneados por el gobierno que encabeza Macri–, y de integración alternativa, como el ALBA, en función de recomponer los vínculos subordinados con Estados Unidos y las demás potencias, Argentina seguramente recorrerá el sendero que ya tantas veces en la historia la llevó a crisis económicas, ajustes sociales y tensiones políticas.

La única forma de hacerlo en forma no dependiente es recuperando la coordinación y cooperación política en torno a organismos latinoamericanos y avanzando hacia una integración alternativa. Las guerras de monedas y comerciales que se avizoran, a partir del repliegue neoproteccionista que prometió

Trump en la campaña, obligan a pensar estrategias económicas que potencien los mercados internos y regionales, a contramano de las lógicas de libre mercado que impulsa la Alianza del Pacífico. O sea, el “modelo” aperturista de Perú y Chile, que tanto alabaron gobiernos neoliberales como el de Macri, deberá ser abandonado.

El encarecimiento del crédito, a partir de la suba de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal, obliga a los países latinoamericanos a abandonar las políticas de endeudamiento externo y desplegar estrategias que reviertan la desigualdad y dependencia que se profundizaron a partir de la aplicación crítica de la globalización neoliberal que impusieron desde los centros del capital transnacional. Como ya no vendrán las inversiones extranjeras que añoran los gobiernos neoliberales, es contraproducente otorgar concesiones para “seducir” a los mercados. Macri no parece tomar nota del cambio de escenario. En su primera conferencia de prensa del año, el 17 de enero de 2017, declaró: “No creo que las políticas proteccionistas de Donald Trump nos perjudiquen. Espero que le dé importancia a la relación con Argentina, creo que hay un enorme camino para recorrer juntos. Tenemos mucho por mejorar en esta ruta que trazamos con Barack Obama y que esperamos continuar con Donald Trump”<sup>1</sup>.

En la región, es esperable que el racismo de Trump y su menosprecio hacia los hispanos incremente el rechazo al gobierno de Estados Unidos. Así lo resume Juan Gabriel Tokatlian:

En la Argentina, la tentación por sobreactuar parece pasar por la fantasía de sumarse a la ‘lucha contra el terrorismo’ a la espera de negocios. Pero por esa vía no llegarán más inversiones ni mejorará el comercio. Hay, además, una dimensión interna que es relevante al analizar la relación con Washington. Los datos de las encuestas de Latinobarómetro han mostrado que la opinión desfavorable de Estados Unidos es la más alta de la región. No parece razonable que Macri abrace a Trump a menos que esté dispuesto a pagar un precio en la elección [legislativa] de 2017 (Tokatlian, 2017a: 29).

Sin embargo, el gobierno argentino buscó desesperadamente el contacto con Trump, buscaron durante semanas una llamada telefónica que se concretó en febrero –aunque sólo duró 5 minutos– y negociaron una visita de Macri a la Casa Blanca que se concretó el 27 de abril.

A gobiernos derechistas, como los de Macri, Temer o Peña Nieto, alinear-se con el impopular Trump les hará pagar un costo político interno más alto. Nuestra América debe avanzar con una agenda propia, descartar las estrategias aperturistas y subordinadas a Estados Unidos. El fracaso de las socialdemocracias europeas y del Partido Demócrata en Estados Unidos, que a pesar de sus prédicas progresistas implementaron el ajuste neoliberal, tienen que ser una lección para las fuerzas populares y de izquierda. O se avanza con una crítica

1. *La Nación* 2017 (Buenos Aires) 17 de enero.

radical y se construyen alternativas, o la impugnación a la globalización neoliberal será aprovechada por los líderes neofascistas. Los países del ALBA, en tanto, parecen haber registrado esta situación y salieron en marzo a criticar las iniciativas xenófobas de Trump y proponer diversas medidas para contrarrestarlas.<sup>2</sup>

Luego de intensas gestiones, el presidente argentino fue recibido por su par estadounidense en Washington. El pasado 27 de abril, Macri finalmente logró la foto con Trump en la Casa Blanca. ¿Por qué el magnate no le recriminó públicamente su explícito apoyo a Hillary Clinton en las recientes elecciones? Simplemente porque encuentra en el presidente argentino el delegado que necesita para reconstituir el poder de Estados Unidos en América latina, una región que en los últimos años supo coordinar políticas no siempre subordinadas a Washington. Más allá de la retórica ofensiva que desplegó en la campaña, el republicano precisa consolidar el dominio que históricamente su país ejerció en la región. Ante la debilidad política de los mandatarios de Brasil y México, Macri es el ideal: casi sin pedir nada a cambio, viene tomando acrítica y pasivamente los puntos de la agenda política, económica, militar e ideológica de Estados Unidos.

La frase que resume el encuentro es aquella que pronunció Trump ante los periodistas, antes de reunirse en el Salón Oval: “Él me va a hablar de limones, yo de Corea del Norte”. Humillante, sí, pero certera. Y Macri no contestó nada. Es más, apenas pudo colar una palabra frente a los periodistas, ante la verborragia del magnate. Pocos días después, se confirmaron las magras concesiones: los limones argentinos por fin podrían entrar al mercado estadounidense (tema negociado hace años y ya anunciado por Obama en diciembre) y habría cierta facilidad en el trámite migratorio para argentinos que viajen a hacer negocios a Estados Unidos. La contracara era la amenaza a las exportaciones de biodiésel argentino al país del norte. Los limones sumarían apenas 50 millones de dólares. El biodiésel, unos 1200 millones.

Pero eso no es lo más grave. Macri promete concesiones a los inversores que van desde una menor regulación medioambiental, en el caso de la minería, a rebajas impositivas y del “costo laboral” (flexibilización mediante). O sea, peores condiciones para la mayoría de la población, además de una mayor extranjerización de la economía y una profundización del esquema extractivista. Desde el punto de vista político, Macri apuesta a la OEA, en detrimento de la UNASUR y la CELAC y ataca a los países no subordinados a Estados Unidos, como Venezuela. Además, se incrementa la compra de armas y la injerencia de las fuerzas armadas estadounidenses.

¿Qué más puede pedir Trump? Todo a cambio de una foto en la Casa Blanca, unas palmadas en la espalda, elogios y algunos limones. El problema es que ya experimentamos, hace un cuarto de siglo, lo negativas que resultaron

2. El domingo 5 de marzo se reunió en Caracas la XIV Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos) y allí se tomaron diversas medidas para enfrentar la hispanofobia de Trump.



las “relaciones carnales” con Estados Unidos. Frente a la crisis y la incertidumbre mundial, quizás es más bien el momento de profundizar una integración latinoamericana autónoma, y desde allí repensar el vínculo con el gigante del Norte.

El 14 de agosto se produjo la visita del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, en el marco de una gira que incluyó, además de la Argentina, Colombia, Chile y Panamá (Tokatlian, 2017b). El mandatario estadounidense llegó días después de la temeraria amenaza de Trump de una intervención militar en Venezuela.<sup>3</sup> Tras el encuentro con Macri, anunciaron un acuerdo para habilitar el todavía demorado ingreso de limones en Estados Unidos, pero a la vez para permitir la exportación de carne porcina hacia la Argentina, lo cual produjo quejas de los productores, que denunciaron el riesgo de perder hasta 35.000 puestos de trabajo. Apenas una semana más tarde, el 22 de agosto, se conoció la decisión del Departamento de Comercio de Estados Unidos de cobrar aranceles prohibitivos (57 % en promedio) a las importaciones de biodiesel provenientes de Argentina. Esas ventas fueron por 1240 millones de dólares en 2016, expresando el 25 % de las exportaciones al país del norte.<sup>4</sup> Esta decisión produjo un cimbronazo en el gobierno argentino, quejas de múltiples productores y corporaciones agropecuarias y la muestra cabal del fracaso de la política de alineamiento que hasta ahora no produjo ventajas económicas en el vínculo bilateral. La Cámara Argentina de Biocombustibles (Carbio) rechazó el argumento del Departamento de Comercio estadounidense en cuanto a la existencia de subsidios en beneficio de las exportaciones de biodiesel y consideró “llamativo que luego de la visita del vicepresidente de Estados Unidos, que expresó la voluntad de incrementar el comercio bilateral, nos llegue esta noticia tan negativa”<sup>5</sup>.

## **REFLEXIONES FINALES: LOS DESAFÍOS DE LA RELACIÓN BILATERAL**

Analizar los cambios en la relación entre Argentina y Estados Unidos, desde la asunción de Macri el 10 de diciembre de 2015, es sumamente importante no sólo para comprender el vínculo bilateral, sino por el impacto interamericano. Obama apostó, en su segundo mandato, a reposicionar a Estados Unidos en la región, aprovechando algunas condiciones más favorables a los intereses de Washington, luego de una década de relativo relajamiento del dominio estadounidense en su *patio trasero* y de la decepción regional que provocó en sus primeros cuatro años. Si el gobierno encabezado por Cristina Kirchner fue un obstáculo en ese intento, la llegada de Macri fue vislumbrada como una oportunidad, en tanto planteaba un acercamiento hacia la Casa Blanca, sin pedir casi nada a cambio.

3. *La Nación* 2017 (Buenos Aires) 15 de agosto.

4. *Clarín* 2017 (Buenos Aires) 23 de agosto.

5. Citado en *Página/12* 2017 (Buenos Aires) 23 de agosto, p. 14.

En abril de 2015, meses antes de las elecciones presidenciales, se hizo público el documento “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos dentro”, del autodenominado “Grupo Consenso”, integrado por referentes de la oposición al kirchnerismo, que planteaba cuáles eran los desafíos, en materia política exterior que debía abordar quien sucediera a Cristina Fernández.

Lo más llamativo del texto son algunas omisiones fundamentales para comprender la última década. Por ejemplo, no da cuenta del “No al ALCA” en Mar del Plata (2005), que permitió la aparición posterior de nuevas instancias de integración (ALBA) y de coordinación y cooperación política (UNASUR y CELAC) en América Latina y el Caribe. Ninguna de estas herramientas es siquiera mencionada, lo que configura un claro ocultamiento. ¿Se puede escribir un documento con tamañas pretensiones y no mencionar a la unión de 33 países de América Latina y el Caribe, que ha tomado forma bajo la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños? ¿Se puede mencionar a la ONU como foro privilegiado en la escena internacional –como se hace en reiterados pasajes– sin mencionar al G77+China, el principal bloque dentro de esta organización, donde precisamente la Argentina participaba con gran peso junto al resto de la región? Justamente Macri, desde que asumió, decidió ningunear estas organizaciones alternativas, y privilegiar otras, como el Foro Económico de Davos (al que asistió personalmente en enero de 2016) o la Organización de los Estados Americanos (a la que reivindicó con Obama, en la declaración conjunta del 23 de marzo).

El documento del Grupo Consenso pedía “insertar adecuadamente” a la Argentina en el mundo, que el país se transformara en un actor global “responsable”, partiendo de nuestra “identidad occidental” y defendiendo las “instituciones republicanas, la división de poderes, la libertad de expresión, los derechos humanos y las garantías individuales”. Llamaba a consolidar los valores de una “sociedad abierta, moderna y respetuosa del ordenamiento internacional”. En síntesis, había que volver a ser un país “normal” y “serio”, como venían proclamando muchos de los firmantes en los últimos años. O sea, asumir nuestra condición periférica y evitar cuestionar el rol de gendarme global que hace décadas ejerce Estados Unidos, con Europa y Japón como socios.

En ese texto se planteaba, además, la necesidad de establecer una “adecuada convergencia entre el Mercosur atlántico y la promisoría Alianza del Pacífico”, pero sin dar cuenta de que, precisamente, esta última –impulsada por México, Colombia, Perú y Chile, que firmaron Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos tras la derrota del ALCA– era una herramienta para intentar una restauración conservadora y para imponer una agenda neoliberal.

Además, bajo la idea de “fortalecer nuestras tradicionales relaciones con Europa y EE. UU.”, se pedía al futuro gobierno encarar una política exterior diferente a la kirchnerista, que precisamente se había caracterizado por estrechar acuerdos con los BRICS –Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica–, sin dejar de lado históricas relaciones del país. En definitiva, se demandaba una “apertura” del

Mercosur, orientada a la UE y EE.UU., una idea sobre la cual las derechas latinoamericanas venían trabajando con fuerza en los últimos años.

El documento resaltaba como positiva la especialización en la producción de alimentos y energía, alentando un esquema reprimarizador y extractivista que genera exclusión y destruye el medio ambiente, permitiendo ganancias extraordinarias para un núcleo reducido de la clase dominante –y los grandes capitales externos con los que se asocia– y una escasa diversificación productiva. Retomando la agenda de Estados Unidos, señalaba que los principales enemigos a escala global eran el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. No decía nada de cómo esas “amenazas” se utilizaron para dar sustento a invasiones militares unilaterales ni a campañas de desestabilización de gobiernos adversarios a Estados Unidos.

El “Consenso” que promovían, por los dichos y las omisiones mencionadas, parecía más cercano al “Consenso de Washington” de los 90, cuando la política económica de nuestros países era determinada por los organismos multilaterales de crédito, al calor de una indiscutible hegemonía estadounidense a nivel mundial. Con cierta nostalgia de las “relaciones carnales” que primaron en aquella década, y utilizando un lenguaje *aggiornado*, los firmantes de este documento apuntaban a una restauración conservadora en la política exterior argentina impulsando la vuelta a una inserción internacional dependiente. La Administración Obama advirtió esa oportunidad y logró que el nuevo gobierno argentino tomara su agenda.

La entonces canciller argentina, Susana Malcorra señaló, en diciembre de 2015, que desplegarían una política exterior “desideologizada”, cuyo objetivo sería la atracción de capitales, la toma de préstamos y la apertura de nuevos mercados para los exportadores. Desde que asumió, Macri no ahorró señales hacia el gran capital financiero, pero sobre todo hacia Estados Unidos.

Desde su concepción liberal, la vía para dar seguridad jurídica a los inversores externos es firmar Tratados de Libre Comercio (TLC). Viajó a Davos, se reunió con líderes europeos y recibió a Obama. En julio visitó Chile para participar por primera vez de la cumbre presidencial de la Alianza del Pacífico, donde insistió en que el Mercosur estaba congelado y debía sellar un tratado comercial con ese bloque; luego voló a Francia, Bélgica y Alemania, para relanzar las negociaciones de un “acuerdo de asociación” con la Unión Europea; y culminó su periplo en Estados Unidos, para reunirse con los CEOs de empresas de telecomunicaciones y servicios. “Argentina volvió al mundo”, declaró en Berlín, eufórico ante empresarios teutones.

Macri y Patricia Bullrich permitieron a Estados Unidos avanzar nuevamente en materia militar y de inteligencia, con la excusa del terrorismo y la lucha contra el narcotráfico. Hay planes de adiestramiento de tropas, venta de armamento y también viene hablándose de una base en Misiones, cerca de la Triple Frontera, y otra en Tierra del Fuego, cerca de la Antártida. Se las enmascara como bases humanitarias o científicas, pero son emplazamientos militares de nuevo tipo: “En la Argentina, la tentación por sobreactuar parece pasar por la

fantasía de sumarse a la ‘lucha contra el terrorismo’ a la espera de negocios. Pero por esa vía no llegarán más inversiones ni mejorará el comercio” (Tokatlian, 2017: 29).

El gobierno de la Alianza Cambiemos decidió impulsar las negociaciones comerciales en tres direcciones: intentar sellar un acuerdo Mercosur-Unión Europea, procurar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y avanzar en una convergencia con la Alianza del Pacífico, como primer paso para sumarse al TPP. Macri abandonó una política exterior de orientación latinoamericanista y que apuntaba a los BRICS, y está reeditando una suerte de “relaciones carnales” con los Estados Unidos. Su explícito apoyo a Hillary Clinton en las elecciones estadounidenses –manifestado por el presidente, la canciller y el embajador argentino en Washington– tenía que ver con mantener ese alineamiento, con la esperanza de que así llegarían las inversiones y créditos a tasas más bajas. La posición pro acuerdos de libre comercio de Clinton era convergente con la política exterior que impulsa el actual gobierno argentino.

Malcorra, por su parte, cerró el 2016 acumulando críticas de diversos sectores. A su fallida carrera por la Secretaría General de la ONU (muchos cuestionaron la incompatibilidad con el cargo de canciller), se le suma el bochornoso Acuerdo con Gran Bretaña y el apoyo a Clinton. Sin embargo, el mayor fracaso de su gestión es que el cambio de contexto internacional a partir del triunfo de Trump echa por la borda con el núcleo de la política exterior de Cambiemos. Abren la economía e impulsan tratados de libre comercio cuando hay un repliegue proteccionista en Estados Unidos y Europa. Apuestan al crédito externo cuando va a tender a encarecerse el acceso al dinero y dan concesiones para atraer inversiones, cuando los capitales se van a refugiar en los países centrales, ante tanta incertidumbre global (Rapoport y Morgenfeld, 2017).

Con la visita de Obama, en marzo, la Casa Blanca procuró transformar a la Argentina, que tantas veces dificultó sus proyectos hegemónicos a nivel continental, en el nuevo aliado que legitimara el avance de las derechas en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva era, el ejemplo a imitar.

América Latina asiste a una ofensiva restauradora impulsada por Estados Unidos y las derechas vernáculas, que pretende retomar la iniciativa, después del auge del llamado “ciclo progresista”. Como señalamos más arriba, la asunción de Macri, el triunfo electoral de la oposición en las legislativas en Venezuela en diciembre, la derrota de Evo Morales en el referéndum de febrero y el proceso de destitución de Dilma Rousseff son los exponentes más salientes del cambio político a nivel regional.

Ahora Estados Unidos y sus aliados intentan desplazar al gobierno chavista de Nicolás Maduro –en agosto de 2016, Brasil, Paraguay y Argentina bloquearon su asunción a la presidencia *pro tempore* del Mercosur, y unos meses después suspendieron a Venezuela–, para clausurar el desafío que supo enarbolar el eje bolivariano. La crisis económica que asola a los países de la región tras la

caída del precio de las materias primas genera condiciones propicias para este reposicionamiento del país del norte.

La virtual parálisis del Mercosur, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) lleva a la Casa Blanca a intentar reposicionar a la Alianza del Pacífico y a la Organización de Estados Americanos (OEA), que en los últimos años había sido opacada por los mecanismos de coordinación y cooperación política exclusivamente latinoamericanos.

El gobierno de Macri pareció no tomar nota de los cambios en el contexto mundial tras su asunción. Como bien lo sintetiza Tokatlian:

En enero de 2016 el presidente asistió al Foro de Davos y tuvo diversas citas con CEOs de multinacionales, quienes, según el mandatario, estaban ‘muy entusiasmados con el cambio’ en la Argentina. Sin embargo, al pasar los meses se hizo evidente que la llamada ‘lluvia de inversiones’ no se produciría. Meses después se llevó a cabo el voto del Brexit y aún así en su visita a Ángela Merkel en Alemania y a las autoridades de la Unión Europea (UE) en Bruselas el presidente Macri destacó la voluntad a favor de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur; tema sobre el que nadie parecía muy interesado en comprometerse en Europa. Algo semejante ocurrió en relación a la elección presidencial en Estados Unidos: los pronunciamientos oficiales más importantes se manifestaron a favor de Hillary Clinton, quizás con la expectativa de que su eventual triunfo confirmaría que la globalización hoy existente es un fenómeno que debe ahondarse. Triunfó Donald Trump. En síntesis, y anticipando la conclusión, este texto apunta a subrayar que es hora de que el gobierno se aboque más sistemática y seriamente a un buen diagnóstico de los asuntos internacionales. La victoria de Trump debiera ser una nueva llamada de alerta para dejar atrás posturas ingenuas, voluntaristas, auto-gratificantes, de corto plazo y dogmáticas (Tokatlian, 2017a: 22).

Más allá de este cambio de contexto, el gobierno que encabeza Macri mantiene su discurso. Desde enero de este año buscaron casi con desesperación un contacto con Trump –ambos mandatarios hablaron por teléfono brevemente en febrero– y negociaron una visita a la Casa Blanca, que finalmente se concretó el 27 de abril. Mientras, la nueva administración estadounidense había revertido en enero algunas de las poquísimas concesiones que había otorgado Obama a la Argentina: suspendió la entrada de limones argentinos a Estados Unidos –en diciembre de 2016 se había anunciado el fin de la restricción fitosanitaria que bloqueaba esas exportaciones hacía 15 años– y la flexibilización en el otorgamiento de visas a argentinos. Para Trump, la subordinación casi gratuita de Macri es ganancia pura. Para Nuestra América, un problema. En vez de solidarizarse con México e impulsar una coordinación y cooperación política con los países de la región, para enfrentar las amenazas que plantea el nuevo gobierno de Estados Unidos, Macri pretende ser el interlocutor predilecto de Trump, reemplazando a Peña Nieto, Temer o Santos. Ese alineamiento, ya transitado en los años noventa con Menem, es funcional a la lógica de fragmentación que Estados Unidos

impulsa hace dos siglos en América Latina y que sólo trajo dependencia y falta de autonomía para los países de la región. La reciente decisión del Departamento de Comercio de aplicar elevados aranceles al biodiésel argentino, anunciada apenas una semana después de la visita del vicepresidente estadounidense, echa por tierra las expectativas de una mayor convergencia comercial bilateral. El gobierno argentino insiste en abrir la economía, pero no logra revertir el proteccionismo agrícola de Estados Unidos y Europa, con lo cual la balanza comercial arroja saldos negativos. El déficit comercial del primer semestre de este año, por ejemplo, fue el peor en 23 años.<sup>6</sup> Esto es apenas una muestra de la necesidad de converger con los demás países latinoamericanos para negociar con las potencias extraregionales desde una posición de mayor fortaleza.

Buenos Aires, 29 de agosto de 2017

## BIBLIOGRAFÍA

- ARMONY, Ariel, 2014, “‘La era de la doctrina Monroe ha terminado’: El discurso que ignoramos en 2013” en *El País* (Madrid), 11 de enero.
- BASSETS, Marc, 2014a, “Los líderes republicanos y algunos demócratas acusan a Obama dar aire a los hermanos Castro sin contrapartidas” en *El País* (Madrid), 19 de diciembre.
- , 2014b, “El presidente estadounidense encuentra amplia cobertura política para el giro hacia la isla” en *El País* (Madrid), 24 de diciembre.
- CANTAMUTTO, Francisco y COSTANTINO, Agostina, 2017, “Trump y su impacto en la región”, en Katz, Claudio et. al., *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*, (Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo–EDI).
- CASTILLO FERNÁNDEZ, Dídimo y GANDÁSEGUI (Hijo), Marco A. (coordinadores), 2012, *Estados Unidos más allá de la crisis*, (México: Siglo XXI y CLACSO).
- CRESPO, Horacio, 2017, “Difícil pasado, futuro incierto. Desde la política del gran garrota al proteccionismo de Trump”, en Edición Especial de *Le Monde Diplomatique Cono Sur* “América Latina territorio en disputa”, (Buenos Aires: Capital Intelectual), junio.
- GANDÁSEGUI, Marco A. hijo (coordinador), 2016, *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, (Buenos Aires: CLACSO).
- KATZ, Claudio et. al., 2017, *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*, (Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo–EDI).
- LUCITA, Eduardo, 2017, “Donald Trump y el negacionismo ambiental”, en *La Arena* (La Pampa), 12 de junio.

6. *Infobae* 2017 (Buenos Aires) 25 de julio.

- MORGENFELD, Leandro, 2011, *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*, (Buenos Aires: Peña Lillo/Continente).
- , 2012, *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*, (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- , 2014a, “El jardín de atrás. La siempre conflictiva relación con América Latina” en *El Explorador Estados Unidos*, (Buenos Aires: Le Monde Diplomatique), marzo, pp. 64-67.
- , 2014b, “Estados Unidos y América Latina: los dilemas del siglo XXI” en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (Buenos Aires: CLACSO), segunda época, n.º 17, pp. 1-3, octubre. En <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141009013132/Cuaderno-N17-SegEpoca.pdf>>.
- , 2015, “Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe” en *Crítica y Emancipación*, (Buenos Aires: CLACSO), Año 6, n.º 12, primer semestre, pp. 103-146.
- , 2016a, “El amigo americano. Obamanía en la Argentina”, en *Anfibia*, 25 de marzo.
- , 2016b, “Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas. De la subordinación al desafío”, en Gandásegui, Marco A. hijo (coordinador) *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, (Buenos Aires: CLACSO).
- , 2017a “Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump” en *IADE-Realidad Económica*, 18 de enero de 2017.
- , 2017b, “Trump como peligro y como desafío para Nuestra América”, en Katz, Claudio et. al. *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*, (Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI), pp. 56-60.
- NATANSON, José, 2017, “Empate hegemónico en América Latina”, en Edición Especial de *Le Monde Diplomatique Cono Sur* “América Latina territorio en disputa”, (Buenos Aires: Capital Intelectual), junio.
- OPPENHEIMER, Andrés, 2012, “Obama debe mirar más al sur”, en *La Nación* (Buenos Aires), 17 de enero.
- PANETTA, Leon, 2012, *La política de defensa para el Hemisferio Occidental* (Washington: Department of Defense United States of America).
- RAPOPORT, Mario y MORGENFELD, Leandro, 2017, “Proteccionista forever. Argentina y Estados Unidos en la era Trump” en *Página/12* (Buenos Aires), Suplemento Cash, pp. 1-3, 5 de febrero.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel, 2012, “Drogas: una guerra que fracasó”, en *La Nación* (Buenos Aires), 13 de marzo.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel, 2013, “Bye bye Monroe, hello Troilo” en *El País* (Madrid), 23 de noviembre.

——, 2017a, “La Argentina y Trump” en *Archivos del Presente* (Buenos Aires), marzo, pp. 21-29.

——, 2017b, “Mike Pence en América Latina. Ensayando ‘America First’” en *Página/12* (Buenos Aires), 25 de agosto, p. 40.