



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA LUEGO DEL EJERCICIO DE MALCORRA COMO CANCELLER

*Por Francisco Castaño**

Introducción

Por motivaciones “estrictamente personales”, según se comunicó el lunes 29 de mayo, Susana M. Malcorra renunció a su cargo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Habiendo ejercido como canciller hasta el 12 de junio, confirmó que seguirá como asesora del gobierno desde su residencia, en España.

El objetivo de este artículo es realizar un breve análisis acerca de la diplomacia y de la política exterior argentina implementadas durante los 18 meses en los que Malcorra ejerció como ministra, es decir, entre el 10 de diciembre de 2015 y el 12 de junio de 2017, así como también indagar sobre los que creemos que son los principales desafíos que enfrentará el nuevo canciller, Jorge M. Faurie.

Las relaciones internacionales de Argentina

En lo que respecta a la orientación de la política exterior del gobierno presidido por Mauricio Macri, se planteó como objetivo una nueva “reinserción en el mundo”. Para ello, se lanzaron señales de confianza al capital financiero para atraer inversiones, facilitar la toma de préstamos y abrir nuevos mercados para las exportaciones (Rapoport, 2017). Profundizando esta cuestión, puede agregarse que la base para esta reinserción ha sido una apertura orientada al “mundo” *tradicional* al cual se ha orientado históricamente Argentina en sus relaciones exteriores, es decir, Europa y Estados Unidos, aunque también (hacia el final de la gestión de Malcorra), se ha reimpulsado la relación con países asiáticos, en especial la República Popular

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Colaborador del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP). Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com



China (RPCh)¹. En este marco, el gobierno ha sustentado aquellas premisas en la idea de que el país debía reinsertarse no ya como “granero del mundo” sino como el “supermercado” del mismo a partir de la agregación de valor a las materias primas exportadas, *aggiornando* de esta manera la concepción de la economía argentina de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Partiendo de estas consideraciones, pueden identificarse tres puntos relevantes que han marcado la política exterior implementada en el período descrito: la participación de Argentina en foros multilaterales; la relación establecida con los países estratégicos en virtud de su reinsertión, destacándose el triángulo compuesto por la Unión Europea (UE), Estados Unidos y China; y el lugar que ha ocupado la región, esto es, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)² y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³ en general, y Brasil y Venezuela en particular.

En primer lugar, puede decirse que Argentina ha ganado consideración en foros internacionales en donde se discuten muchas de las reglas de la economía política mundial. Esto ha sido considerado por el gobierno como un éxito en la “vuelta al mundo”: “*Hoy estamos sentados a la mesa en todos los procesos de decisión*”, destacó Malcorra en su discurso de despedida. Al respecto, se destacan la realización en Argentina del Foro Económico Mundial (WEF, en inglés), la confirmación para auspiciar (a fin de año) la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la designación para ejercer la presidencia del G20 y para ser la sede de su reunión anual (ambas en 2018). Junto a ello, se agrega la solicitud argentina para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo primer resultado fue la incorporación del país como miembro de la Agencia de Energía Nuclear (AEN) y del Banco de Datos, ambos de la OCDE.

Asimismo, el gobierno ha desarrollado una serie de reuniones y negociaciones con funcionarios de un número considerable de países, primando las concertadas con representantes de la UE y de países de Europa (Francia, Alemania, Países Bajos, España, Bélgica, Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca, Suiza, Italia y Portugal), Asia

¹ En adelante, “China”.

² Cabe recordar que, desde el 14 de diciembre de 2016 y hasta mediados de julio de 2017, Macri (como presidente de Argentina) ejerce la presidencia *pro tempore* en el MERCOSUR.

³ Desde el 18 de abril de 2017 y por el término de un año, Argentina desempeña la presidencia *pro tempore* de la UNASUR.



(China, Japón, Singapur⁴, Kazajistán, Emiratos Árabes Unidos y Turquía) y Oceanía (Australia), así como también las desarrolladas con los de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y de Latinoamérica (Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, México, Honduras y Costa Rica).

Por un lado, algo que ha sido troncal en los encuentros con funcionarios europeos fue el objetivo de alcanzar un tratado de libre comercio (en adelante, TLC) entre el MERCOSUR y la UE (ahora sin el Reino Unido), pretendiéndose cerrarlo para fines de 2017. Sin embargo, se presentan dos focos de resistencia: primero, por algunos países europeos que se han opuesto históricamente al acuerdo birregional por el tópico agrícola y segundo, por parte de PyMEs y organizaciones sindicales y sociales de los países del MERCOSUR. El problema surge ya que estos acuerdos no comprenden solamente la liberalización de bienes, servicios, capitales y/o personas; los *neo* TLCs incluyen, además, cuestiones relativas a compras gubernamentales, propiedad intelectual y seguridad jurídica que protegen a los inversores y a las empresas transnacionales ante cualquier conflicto con el Estado receptor, lo cual presenta elementos que avanzarían en detrimento de la soberanía política y económica y de la autonomía de decisión de los países del MERCOSUR, profundizando el comercio “norte-sur”, la desigualdad interna y, por ende, su condición periférica.

Ahora bien, otra meta del gobierno era el ingreso de Argentina al Tratado Trans-Pacífico (TPP, en inglés)⁵, utilizando para ello al MERCOSUR como herramienta y a la Alianza del Pacífico como puente⁶. Sin embargo, la victoria de Donald Trump en Estados Unidos no sólo desterró el proyecto del TPP (al menos por el momento), sino que también puso en el tapete bilateral tensiones derivadas en virtud de las restricciones estadounidenses sobre limones, carnes y biodiésel argentinos, algo a tono con las promesas de “*America first*” y que reedita un proteccionismo agrícola que históricamente ha afectado a Argentina en el acceso de sus productos al mercado norteamericano. Ahora bien, el apoyo a la candidata Hillary Clinton, *a posteriori* perdedora, puede decirse que fue una mala lectura que realizó el gobierno argentino y un “grosero” error diplomático; igualmente, ello no imposibilitó la firma

⁴ Se destaca la reapertura de la Embajada de Argentina en Singapur, 15 años después de su cierre.

⁵ En una entrevista, el secretario de comercio Miguel Braun sostuvo: “*Esperamos ser parte del Tratado Trans-Pacífico, eventualmente. Entendemos que va a tomar tiempo*” (Mundo empresarial, 2016).

⁶ Luego de que Argentina fuese incorporada como miembro observador del otro gran bloque económico sudamericano, Macri sostuvo que: “*Queremos un MERCOSUR del siglo XXI pero que claramente tenga una visión de convergencia con la Alianza del Pacífico*” (Casa Rosada, 2016).



de acuerdos bilaterales con el nuevo presidente Trump, aunque los mismos no han mejorado hasta ahora las condiciones de acceso mencionadas con anterioridad.

Por otro lado, la visita de Estado a China, en donde Macri participó en el Foro “Una Franja y una Ruta para la Cooperación Internacional” y se reunió con el gobierno presidido por Xi Jinping, tuvieron como corolario el relanzamiento de la Asociación Estratégica Integral suscrita en 2014, firmando el “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)”. Lo más interesante para resaltar es que estos acuerdos no sólo consolidan la participación de capitales chinos (concentrados aquí en infraestructura ferroviaria y en energía nuclear, eólica e hidroeléctrica), sino también que, de los 16 proyectos rubricados, diez habían sido suscritos durante el gobierno de Cristina Fernández. Esto marca un punto de continuidad en política exterior con la anterior gestión (podría decirse el único), a tono con el ascenso que China ha experimentado en el orden mundial y con el grado de importancia que ha adquirido para Argentina, ejerciendo aquí su *hard power* económico a través de su cada vez más importante capacidad financiera, por medio tanto de empresas como de sus bancos⁷.

Es así que esta reconsideración hacia China avanzaría en el sentido propugnado en favor de la atracción de inversiones pero que, en este caso, ha sido hacia un horizonte geográfico distinto al pensado inicialmente, lo cual podría decirse que constituye un giro pragmático un poco más acorde al peso que ocupa China en la economía nacional, aunque el mismo se haya debido principalmente por la dependencia argentina a la demanda china de porotos de soja⁸.

En tercer lugar, el otro punto de análisis es el rol que se le ha asignado al vecindario geográfico en un marco de crisis de los procesos de integración regionales, especialmente el MERCOSUR. Sobre este bloque, pudo observarse la idea del gobierno de sortear su estancamiento flexibilizándolo y utilizándolo como medio para su reinserción en el mundo, en este caso con perspectivas tanto hacia el Atlántico (mediante el TLC con la UE) como al Pacífico (sumándose a la Alianza del Pacífico y

⁷ En relación a esta última cuestión, merece destacarse la solicitud que ha realizado Argentina para integrar el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, en inglés).

⁸ Tal como sostiene Sergio Cesarín, China había dejado de comprarle soja a Argentina supliendo su demanda con Brasil incluso a un precio mayor, usándolo como método de presión por la paralización de los proyectos hidroeléctricos de capitales chinos en la provincia argentina de Santa Cruz (Centenera, 2017). En base a datos recopilados de Trade Map, cabe recalcar que China es el primer destino de las exportaciones argentinas de porotos de soja, abarcando más del 80% de lo que el país vende al mundo, a la vez que aquel bien comprende más del 60% de las ventas totales del país hacia el gigante asiático.



con la meta de integrarse al TPP), aunque ello, por otra parte, no ha logrado sortear el estancamiento que arrastra el MERCOSUR en el último tiempo.

Por otro lado, puede decirse que hacia la UNASUR se ha fomentado una vuelta a la concepción original del bloque. En este sentido, Malcorra sostuvo que: *“La unión fue lanzada pensando que había que integrar la infraestructura (...) Pero encontramos con que ha habido mucha dialéctica de integración pero poca práctica”* (Télam, 2017). De todas formas, puede argüirse que el lugar asignado al bloque ha sido secundario, tanto en relación al MERCOSUR como en la posibilidad de su intermediación para la resolución de los conflictos en los países de la región, a tono también con la mencionada prioridad hacia los países centrales occidentales.

Asimismo, dentro de la región es interesante examinar la política implementada hacia Brasil y Venezuela, países que afrontan importantes crisis internas.

Por el lado de Brasil, con el objetivo de fortalecer las relaciones comerciales y reafirmar el compromiso por el MERCOSUR, este país fue el primer destino de visita de Macri como presidente electo (incluso una semana antes de su asunción), siendo por entonces recibido por Dilma Rousseff. Sin embargo, una vez consumado el proceso de *impeachment* hacia la ahora ex-mandataria, Argentina fue el primer país que apoyó al nuevo presidente Michel Temer, y este apoyo explícito fue seguido por la realización de cumbres tanto bilaterales como en el marco de los bloques regionales. Cabe mencionar que, a más de un año del proceso de destitución, sobre Temer recaen graves acusaciones de corrupción y se han multiplicado las protestas en favor del llamado a elecciones.

Por el lado de Venezuela, a pesar de la profunda crisis política, social y económica, Maduro se ha mantenido en el gobierno pese a la conflictividad interna y al aislamiento regional. Al respecto, Argentina ha apoyado la suspensión de Venezuela tanto en el MERCOSUR como en la Organización de los Estados Americanos (OEA), y ha abogado por la convocatoria a elecciones y la liberación de los presos políticos en aquel país, incluso desde antes de la asunción de Macri. Sin embargo, esta postura (tanto del gobierno argentino como de los organismos regionales) no ha sido la misma frente a lo que sucede en otros países que sufren crisis internas importantes, tales como Brasil o México.

Finalmente, no puede dejar de soslayarse lo que fue un claro triunfo para el trabajo de la diplomacia argentina, esto es, el reconocimiento de los 1.633



kilómetros cuadrados de la plataforma continental. Al respecto, luego de la presentación de Argentina en 2009 ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) sobre los límites de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, en marzo de 2016 dicho organismo adoptó (por consenso) las recomendaciones sobre la presentación argentina. Esto brinda al país las bases para una ampliación de su territorio marítimo y el aprovechamiento de sus riquezas naturales, imponiendo ello el imperativo de impulsar políticas públicas que consoliden su soberanía no sólo ya en lo que concierne a las Islas Malvinas, sino también hacia el Atlántico Sur en general. Los comunicados conjuntos firmados en 2016 con Gran Bretaña en materia de explotación pesquera e hidrocarburiífera, navegación, comercio general y vuelos, sin incluir además la discusión sobre la ocupación británica de las Islas, puede decirse que avanza en el sentido contrario de la soberanía argentina sobre su territorio y sus recursos naturales, contradiciendo asimismo leyes y cláusulas nacionales e internacionales.

Los principales desafíos del nuevo canciller argentino

El abogado y diplomático Faurie fue la persona designada para ser el nuevo canciller⁹. En la agenda próxima de las relaciones exteriores del país, se destacan las negociaciones MERCOSUR-UE por el TLC y la coordinación de la presidencia argentina del G20 en 2018, así como también el traspaso de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR y el ejercicio de la misma en la UNASUR hasta abril del año próximo.

Sobre los principales desafíos a los que tendrá que hacer frente el nuevo canciller, se parte del hecho que los mismos se enmarcan en un contexto internacional caracterizado por un bajo crecimiento de las principales economías y la contracción del comercio mundial, tendencias que se suman a la salida del Reino Unido de la UE y el gobierno de Trump, factores que arrojan una mayor incertidumbre en el devenir internacional. A ello se agrega la repercusión que tiene el hecho de que el principal socio comercial de Argentina deba sortear la crisis mencionada con anterioridad.

Como consideración final, se sostiene que la implementación de una política exterior que fortalezca la posición argentina frente a sus principales socios y

⁹ Faurie se convirtió así en el primer diplomático de carrera al frente de la Cancillería luego de 28 años. Posee como antecedentes varias representaciones argentinas en el exterior como embajador, así como también un fugaz paso como vicescanciller de Carlos Ruckauf, en 2002.



fortifique las relaciones con los países de la región deberían marcar un rumbo, con el fin de favorecer una inserción internacional argentina que consolide una economía diversificada y robustezca una mayor soberanía y autonomía en la toma de decisiones del país frente a los constantes cambios que acontecen en el mundo.

Referencias

- Casa Rosada (2016, 30 de junio): El presidente Mauricio Macri en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6H8i-Hn5lcE> (Última consulta: 04/06/17).
- Centenera, M. (2017, 17 de mayo): China presiona a Argentina: si quiere inversiones debe cumplir antes lo firmado con Kirchner. *El País*. España. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2017/05/16/actualidad/1494960417_578330.html?rel=mas (Última consulta: 12/06/17).
- Mundo empresarial (2016, 07 de marzo): Miguel Braun adelantó la voluntad de Argentina de ingresar al TPP. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=42&v=ltaRm0zjtBY (Última consulta: 12/06/17).
- Rapoport, M. (2017): De las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Abril. Disponible en: <http://revistafal.com/de-las-relaciones-entre-argentina-y-estados-unidos/> (Última consulta: 31/05/17).
- Télam (2017, 05 de abril): Malcorra: la Argentina buscará recuperar la idea original de la Unasur al asumir la presidencia prótempore. Argentina. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201704/184858-malcorra-la-argentina-buscara-recuperar-la-idea-original-de-la-unasur-al-asumir-la-presidencia-protempore.html> (Última consulta: 13/06/17).