



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

VIII Encuentro del CERPI – VI Jornada del CENSUD
“Argentina y América Latina frente al nuevo escenario internacional”

15 de septiembre de 2017 – La Plata, Argentina

La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri

*Francisco Castaño**

Resumen

El objetivo de la ponencia es analizar la inserción política y económica de Argentina en el ámbito internacional, desde el plan estratégico de acciones hasta los resultados alcanzados por el gobierno de Macri durante el tiempo transcurrido entre diciembre de 2015 y agosto de 2017. El trabajo se estructura a partir de las consideraciones iniciales y los elementos estructurales y coyunturales que han enmarcado e incidido sobre la política exterior argentina, con el fin de analizar e interpretar los resultados de la inserción internacional impulsada, así como también aducir posibles perspectivas. Se concluye que existió una brecha en cuanto a los resultados de la inserción internacional argentina: mientras que en el aspecto político fue altamente exitosa, desde la perspectiva económica no se obtuvieron los resultados esperados.

Palabras clave: inserción internacional - política exterior - Argentina - Mauricio Macri

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

Introducción

Se parte de la definición de política exterior realizada por Rafael Calduch Cervera, quien la precisó como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (citado en: Pereira, 2009). Puede agregarse que el desarrollo de la política exterior de un Estado es inseparable de la política interna, determinándose una y otra de forma recíproca, según la propia naturaleza y evolución del medio internacional y la propia realidad interna de los Estados (Pereira, 2009).

Partiendo de ello, podría decirse que el objetivo central de la política exterior de un país es el análisis del escenario internacional para la planificación e inserción política y económica en el mismo (en donde interactúan una diversidad de actores estatales y no estatales), con el objetivo de que dichas acciones sean uno de los elementos que sirvan como medio para el desarrollo de un determinado modelo político, económico y social interno y, en definitiva, un modelo de país.

En lo que respecta propiamente a la inserción internacional, puede definirse como: *“el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por la dirigencia de un Estado para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender los intereses y valores de ese Estado y crear condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente”* (Colombo, 2011: 10). De esta forma, puede observarse la interconexión entre la inserción internacional de un país y el modelo de desarrollo interno, buscando que una sirva como instrumento para el avance de la otra.

Ahora bien, en lo que respecta particularmente a la inserción *económica* en el mundo, la misma implica una relación progresivamente más estrecha entre la estructura productiva y social del país y la evolución de la economía mundial (Berrettoni & Polonsky, 2011). Esta mayor dependencia implica tanto oportunidades como riesgos y desafíos: entre las primeras, pueden mencionarse las posibilidades de expandir la actividad productiva (permitiendo mejoras en la productividad y mayores niveles de empleo), como también la posibilidad de que una caída en la demanda interna sea compensada por la demanda de los mercados externos; con respecto a los desafíos, se presentan en la medida que la competencia externa afecta los niveles y las formas de producción local, produciendo efectos económicos y sociales que, aun cuando en algunos casos no sean representativos a nivel nacional, sí pueden serlo para ciertos sectores y/o regiones de un país (Berrettoni & Polonsky, 2011). En consecuencia, la inserción comercial de Argentina inevitablemente supondrá beneficios y riesgos que el gobierno debe sortear desde la política, con el objetivo de maximizar los primeros y reducir el impacto de los segundos.

1) Las consideraciones iniciales

Luego del triunfo en el *ballotage* del 22 de noviembre de 2015, Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de ese año, nombrando como Ministra de Relaciones Exteriores y Culto a Susana M. Malcorra¹. En esta sección se pretende realizar un brevísimo análisis acerca de las consideraciones de partida del nuevo gobierno, utilizando como insumo primario discursos de Macri y de su canciller, con el objetivo de identificar los ejes principales con respecto a la política exterior y la inserción internacional argentina implementadas por el gobierno argentino durante su primeros 21 meses de mandato.

Las tres ideas centrales sobre las que se sustentó la campaña presidencial de Macri fueron alcanzar la pobreza cero, la derrota al narcotráfico y la unión de los argentinos. Ahora bien, ya con las elecciones consumadas, pero sin haber tomado aún la posesión del cargo para el que fue elegido, Macri realizó dos visitas al exterior, las cuales permiten identificar los dos horizontes hacia donde se dirigiría la inserción argentina en la región de pertenencia del país: por un lado, Brasil, el principal socio comercial y miembro estratégico del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); por el otro, Chile, en virtud no tanto de su lugar por entonces como cuarto destino de las exportaciones nacionales, sino fundamentalmente por la proyección argentina hacia el Pacífico. Al respecto, Macri adujo que: *“hay que ir convergiendo hacia la Alianza del Pacífico. Hay que entender que juntos en la región vamos a tener mejores posibilidades para insertarnos en el mundo”* (Infobae, 4/12/2015).

En su discurso de asunción, Macri dedicó solamente un pequeño apartado sobre las relaciones internacionales de Argentina. Al respecto, sostuvo que: *“Creemos en la unidad y la cooperación de América Latina y del mundo, en el fortalecimiento de la democracia (...) Sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores, sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo”* (Casa Rosada, 10/12/2015). De aquí, se derivan implícitamente tres objetivos: diversificar los lazos con el mundo; fortalecer la democracia, que se traduciría una condena sistemática hacia Maduro; y que la disputa en torno a las islas Malvinas, como podrá observarse más adelante, no impida un acercamiento y cooperación con el Reino Unido.

En el marco de la Cumbre del MERCOSUR de fines de 2015, pudieron observarse más claramente algunos lineamientos, como la meta de: *“Avanzar en el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea (...) Pero esa prioridad no es la única prioridad, necesitamos llegar a todos los mercados y abrir canales de negociación (...) Y pienso también en nuestros socios de la Alianza del Pacífico, para capitalizar la dimensión bioceánica de nuestra región”* (Casa Rosada, 21/12/2015).

¹ Malcorra ejerció su cargo como canciller hasta el 12 de junio de 2017, siendo reemplazada por el diplomático Jorge M. Faurie.

De aquello se desprende que uno de los objetivos centrales de la inserción internacional argentina era la diversificación de los mercados, para lo cual el objetivo de ingresar al Tratado Trans-Pacífico (TPP, por su sigla en inglés)² se ha convertido en un elemento estratégico para el gobierno³, utilizando para ello al MERCOSUR como herramienta y a la Alianza del Pacífico como puente⁴ (Castaño, 2017). Sumado al proyecto de alcanzar vía MERCOSUR un tratado de libre comercio (en adelante, TLC) con la Unión Europea (UE), puede observarse la idea de reimpulsar al bloque subregional sudamericano pero a través de su flexibilización y utilización como *medio* para la inserción internacional de Argentina hacia el Atlántico como hacia el Pacífico (supeditado al bloque impulsado por Estados Unidos), y no tanto como una opción final que sume poder a la posición del país en la región y el mundo.

Asimismo, puede agregarse la consideración de Macri, en su primer discurso en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de que el desafío en materia de inserción internacional para el país es: “*adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial*” (Casa Rosada, 20/09/2016). De esta manera, dicha afirmación evidencia cuál es la percepción en su tarea de política exterior, asumiendo un rol pasivo y no interactuando con el mundo, salvo como mero espectador (Simonoff, 2017).

De la misma manera, otro de los elementos centrales en el discurso presidencial será el punto de que Argentina hasta ese entonces estuvo excluida del mundo. En este sentido, Macri mencionó que: “*Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo*” (Casa Rosada, 19/09/2016). Por ello, en esta idea de “reinsertar” al país, se promueve el: “*compromiso en esta vuelta a establecer relaciones con el mundo, relaciones maduras, inteligentes, de mutuo beneficio*” (Casa Rosada, 24/02/2016). Sin embargo, ese “mundo” al cual estaba dirigida la inserción eran Estados Unidos y la UE, buscando distanciarse así del perfil internacional implementado con posterioridad a la crisis de 2001 que, de acuerdo a Simonoff (2014), fue de alineación con las naciones de la periferia.

Ahora bien, para alcanzar esta reinsertación, Malcorra consideró estratégico: “*desideologizar la política exterior (...) los vínculos de inserción y proyección en Argentina tienen que estar*

² El TPP es un proyecto de integración económica impulsado por el gobierno de Obama, con el objetivo de conformar un área de liberalización comercial y de reglas técnicas definidas entre países de Asia-Pacífico, Oceanía y América, que comprenden cerca de un 40% del PBI mundial, y con el agregado estratégico de la exclusión de China del mismo.

³ En una entrevista realizada por el Atlantic Council, el secretario de comercio Miguel Braun sostuvo que: “*Esperamos ser parte del Tratado Trans-Pacífico, eventualmente. Entendemos que va a tomar tiempo*” (Mundo empresarial, 07/03/2016).

⁴ Luego de que Argentina fuese incorporada como miembro observador de la Alianza del Pacífico, Macri sostuvo que: “*Queremos (...) dinamizar el MERCOSUR hacia el siglo XXI y converger hacia la Alianza del Pacífico*” (Casa Rosada, 30/06/2016).

conducidos por los ejes de los intereses de nuestro país, que van más allá de la ideología en términos prácticos” (HSNA, 04/05/2016). Complementando aquella afirmación, puede entenderse el planteamiento realizado por Malcorra con respecto a las relaciones con el Reino Unido y la cuestión sobre las islas Malvinas, afirmando, en una entrevista al diario inglés Financial Times, que: *“Las Islas Malvinas ya no son el tema dominante en la relación entre Argentina y el Reino Unido y no debería desviar la atención de las prioridades bilaterales más importantes como el comercio y la inversión”* (Ámbito, 18/05/2016). Esto constituye otro de los puntos para tratar de marcar una ruptura con las presidencias anteriores en política exterior, arguyendo que el gobierno de Cristina Fernández se había “centrado demasiado” en las islas (Ámbito, 18/05/2016).

Finalmente, una clara afirmación de lo que pretendía el gobierno acerca de la conjunción de la inserción internacional y la política económica interna es la realizada por Malcorra, quien aseveró que: *“Tenemos que asegurarnos de que lo que hagamos esté absolutamente alineado y por eso el aspecto de apertura económica, de búsqueda de inversiones y de oportunidad de negocios es fundamental en nuestra agenda”* (MRECIC, 20/01/2016). De esta manera, puede observarse la conjunción entre la inserción internacional y el modelo económico interno, fundamentando la búsqueda de beneficios en torno a la diversificación de mercados y la atracción de inversiones.

2) Elementos estructurales y coyunturales en el ámbito mundial

El ocaso de la Guerra Fría se tradujo en el fin de la bipolaridad y en el establecimiento de Estados Unidos como la potencia más poderosa en términos militares, políticos y económicos, sin ningún otro país que pudiera hacerle frente en cualquiera de estas tres esferas, condición que se ha mantenido inexpugnable en lo que concierne fundamentalmente a la primera esfera, con una tendencia declinante en cuanto a la tercera. En este sentido, paulatinamente han emergido con fuerza nuevos países, y han transformado el sistema internacional en un escenario más cercano a uno del tipo “uni-multi-polar”, modificándose la geopolítica en detrimento del liderazgo norteamericano. En efecto, en lo económico hoy no se trata de la hegemonía indiscutida del país del norte, sino que persiste un sistema multipolar donde, además de los Estados Unidos, Europa y Japón, asoman China, Rusia y otros países emergentes. Pero, en lo político y militar, el gobierno norteamericano sigue al frente de la única superpotencia global (Rapoport, 2016).

Otro elemento que enmarca las relaciones internacionales de la última década (y que sigue generando externalidades negativas para muchos países), es la crisis económica-financiera mundial de 2008, la cual ha sido producto del fomento de economías que privilegiaban la especulación financiera por sobre la actividad productiva de bienes y servicios. En este contexto, Rapoport

(2016) menciona que aunque la principal afectada actualmente es Europa, China (quien era hasta entonces la locomotora mundial) ha disminuido su crecimiento, y la caída del comercio y del precio de los *commodities* está perturbando también a los países periféricos, que primeramente habían sido los menos afectados por aquella crisis.

Es en este marco internacional en donde se adscribe la política exterior argentina y la inserción internacional impulsada por el gobierno nacional, en favor de un esquema de relacionamiento privilegiado con Estados Unidos y la UE, en un momento en el que se avisa en lo económico un escenario multipolar y en donde Europa aun sufre las consecuencias de la crisis de 2008, mientras se fomenta un modelo que profundiza la inserción de bienes agrícolas y sus derivados en un marco adverso de bajos precios de los *commodities*.

Finalmente, puede decirse que los desafíos en la inserción internacional del gobierno argentino están dados, sin lugar a dudas, por una coyuntura caracterizada por el estancamiento del comercio mundial y un bajo crecimiento de las principales economías. A aquellas tendencias deben sumarse los efectos de la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos (analizados más adelante), la crisis económica y política que evidencia Brasil desde 2014⁵ y la salida del Reino Unido de la UE (*brexit*), cuestiones que arrojan cierto grado de incertidumbre en el devenir internacional así como también nuevas oportunidades y desafíos para la política exterior del gobierno argentino.

3) Análisis de la inserción internacional argentina

Siendo el instrumento para una determinada inserción internacional, la política exterior del actual gobierno de Macri estableció tres puntos centrales: la relación con países considerados estratégicos en virtud de su reinserción, destacándose la UE (y el acercamiento con el Reino Unido) y los Estados Unidos, a los que se sumaría China; la participación del país en foros y organismos multilaterales; y el lugar que ha ocupado la región conosureña, esto es, el MERCOSUR⁶, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁷ y la Alianza del Pacífico en general, y Brasil y Venezuela en particular.

⁵ Algunos datos que plasman la magnitud de la situación brasileña, de acuerdo al Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), son: una caída acumulada del PBI de 7,3% en total desde 2014 hasta el primer trimestre del 2017, un desempleo cercano al 12%, una tasa de desocupación del 13,7% y un déficit público cercano al 9% del PBI.

⁶ Hay que resaltar que entre el 14 de diciembre de 2016 y el 20 de julio de 2017, Macri (como presidente de Argentina) ejerció la presidencia *pro tempore* en el MERCOSUR.

⁷ Cabe mencionar que desde el 18 de abril de 2017 y por el término de un año, Argentina desempeña la presidencia *pro tempore* de la UNASUR.

3.1) *Las numerosas visitas de Estado: acuerdos comerciales y búsqueda de inversiones*

En primer lugar, se destaca el desarrollo por parte del gobierno de recepciones y visitas de Estado con funcionarios de un vasto número de países, primando las concertadas con representantes Europa (tanto con países y burócratas de la UE como del Acuerdo Europeo de Libre Comercio -EFTA, en inglés-)⁸, así como también de Estados Unidos, Canadá y de varios países latinoamericanos⁹, a los que pueden agregarse países de Asia, África y Oceanía¹⁰.

Por un lado, además del fomento constante de mostrar a Argentina como espacio próspero para la inversión extranjera y del impulso a candidaturas de carácter personal y nacional¹¹, algo que ha sido troncal en los encuentros con los funcionarios europeos fue el objetivo de avanzar hacia un TLC entre el MERCOSUR y la UE, pretendiéndose cerrar algún capítulo para fines de 2017, contando ahora con el apoyo de Temer en Brasil y el proceso del *brexit*. Sin embargo, aquí cabe considerar que se presentan dos focos de resistencia para alcanzar un TLC birregional: primero, por parte de algunos países europeos y sus productores locales, que se han opuesto histórica y enérgicamente al acuerdo por el asunto agrícola, y, segundo, por parte de PyMEs y organizaciones sindicales y sociales de los países del MERCOSUR, quienes reclaman la pérdida de puestos de trabajo que conllevaría la libre competencia con industrias más desarrolladas.

El problema surge igualmente ya que estos acuerdos no abarcan solamente la liberalización de bienes y/o servicios; los *neo* TLCs incluyen, además, cuestiones relativas a compras gubernamentales, propiedad intelectual, denominación de origen 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 irían en detrimento de los empleos, las manufacturas industriales y hasta algunos subsectores agrícolas¹² de los países de la región frente a la competencia europea. En este sentido, en caso de que se concrete un acuerdo, partiendo de la reticencia europea por la

⁸ Europa fue la región con la cual el gobierno diversificó en mayor medida las interacciones. Al respecto, se destacan los encuentros realizados con funcionarios de Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia (de la UE), y de Liechtenstein, Noruega y Suiza (de la EFTA).

⁹ Con respecto a dicha región, pueden mencionarse los encuentros con funcionarios de Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia, México, Honduras y Costa Rica.

¹⁰ Además de los acuerdos suscritos con países de esas tres regiones, se destacan la continuación de los programas de cooperación sur-sur, destacándose el Plan de Cooperación con África (2016-2019) como también la cooperación técnica con países miembros del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE).

¹¹ Aquí cabe considerar la búsqueda de apoyo sobre dos cuestiones: por un lado, en lo que respecta a la incorporación del país en la OCDE y su participación como sede de los encuentros anuales de la OMC y el G20; y, por otro lado, en relación a la candidatura de Malcorra para la Secretaría General de la ONU, cuestión que finalmente no tuvo lugar.

¹² A pesar de las ventajas comparativas naturales de los bienes agrícolas de los países del MERCOSUR, existen sectores que se verían afectados frente a la libre competencia con sus pares europeos, entre los que se encuentran el vino y el aceite de oliva (Makuc, Duhalde & Rozemberg, 2015).

eliminación de los derechos de importación y restricciones no arancelarias sobre el sector agrícola, así como por la desigual competitividad industrial mercosureña, se avanzaría sobre la soberanía política y económica no sólo de Argentina en particular sino también de los países del MERCOSUR en general, profundizando el patrón de comercio “norte-sur” con la UE, la alta desigualdad social ya existente en la región sudamericana y, en consecuencia, su condición de países periféricos.

3.1.1) Las relaciones con el Reino Unido y la cuestión Malvinas

En lo que respecta particularmente a la relación con el Reino Unido, se destaca un relanzamiento del vínculo bilateral y la idea del gobierno argentino de que la disputa sobre la soberanía de las islas Malvinas no impidiese el avance del comercio y la inversión. En este sentido, considerando que en los dos encuentros desarrollados entre Macri y el primer ministro Cameron en 2016 se soslayó la negociación sobre Malvinas¹³, debe agregarse que, en septiembre de ese año, ambos países firmaron un Comunicado Conjunto en materia de explotación pesquera e hidrocarburífera, navegación, comercio y vuelos sobre las islas, sin incluir además la discusión sobre la ocupación británica de las mismas, en un momento en el que Malcorra se encontraba en carrera por la sucesión de Ban Ki-moon en la ONU, y en contradicción al impulso del “llamado al diálogo” sobre la soberanía de las islas (Casa Rosada, 20/09/2016). Puede afirmarse que esta estrategia de negociación con un país que ocupa una parte del territorio argentino implicó un acercamiento hacia la política de seducción de los '90, buscando establecer un filtro sobre la cuestión de la soberanía argentina sobre Malvinas para tratar el resto de los asuntos bilaterales.

De esta forma, aquellos acuerdos avanzan en el sentido contrario de la soberanía argentina sobre su territorio y sus recursos naturales, contradiciendo un conjunto de normativas nacionales e internacionales que abarcan la Constitución Nacional, leyes, cláusulas y diversas resoluciones, e incluso la última resolución adoptada en marzo de 2016 sobre los 1.633 kilómetros cuadrados de la plataforma continental argentina por parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), organismo dependiente de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), que reconoce a Argentina derechos soberanos, exclusivos y excluyentes sobre los recursos del lugar¹⁴. Esto último brinda al país las bases para una ampliación de su territorio y el aprovechamiento de sus riquezas naturales, imponiendo el imperativo de impulsar políticas públicas

¹³ Se destacan la reunión formal en enero de 2016, en el ámbito del Foro de Davos realizado en Suiza, y un encuentro informal en el marco de la cumbre de seguridad nuclear realizada en Washington, en abril de ese año.

¹⁴ Para un análisis sobre esta cuestión, véase a Biangardi Delgado (2016).

que consoliden su soberanía no sólo ya en lo que concierne a las islas Malvinas en particular, sino también hacia el Atlántico Sur en general.

El otro punto que marcó el relacionamiento bilateral en torno a Malvinas fue el acuerdo bilateral firmado en diciembre de 2016, que estableció el comienzo de las tareas para identificar a los soldados argentinos caídos en Malvinas, restos que fueron exhumados y reunidos por los británicos en 1985 en el Cementerio Argentino de Darwin¹⁵. Con el acuerdo:

“El gobierno argentino (...) salva la responsabilidad de los británicos por la violación de las prácticas operacionales en relación con el tratamiento de los restos humanos y de la información sobre los fallecidos, asume la corresponsabilidad de identificar a sus muertos, continúa admitiendo que una entidad privada se encuentre obligada al mantenimiento de un Cementerio de Guerra en territorio ocupado por las fuerzas armadas del adversario, las que están obligadas a cuidarlo en cumplimiento de los Convenios de Ginebra, y lo presenta como un éxito de su diplomacia” (Biangardi Delgado, 2017).

3.1.2) Las relaciones con Estados Unidos

Como se observó anteriormente, uno de los objetivos centrales de la administración de Macri era una inserción internacional que privilegiara y fortaleciera las relaciones con las potencias tradicionales occidentales, siendo Estados Unidos uno de los principales países con los que se buscó afianzar los vínculos bilaterales¹⁶.

En este marco, la visita de Barack Obama a Buenos Aires en marzo de 2016¹⁷ no hizo otra cosa que confirmar la recomposición de los lazos y el relanzamiento de un vínculo bilateral que durante los gobiernos kirchneristas, fundamentalmente a partir del “no” al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, se caracterizó por la oscilación entre las tensiones y las distensiones (Morgenfeld, 2013). En este ímpetu de estrechar las relaciones con la potencia norteamericana, se destacan los acuerdos en materia de seguridad y de cooperación militar, de simplificación de visado para argentinos, así como también el apoyo estadounidense expresado hacia el gobierno de Macri.

Por otro lado, un objetivo central del gobierno argentino fue insertar a Argentina hacia el TPP, impulsado por una administración de Obama que se encontraba finalizando su segundo mandato y

¹⁵ Sin embargo, el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores y Culto tienen la lista de todos los caídos en Malvinas, por lo que no existen “NN” en las mismas. Los que se encuentran en las 123 tumbas sin nombre en el Cementerio de Darwin aparecen con nombre y apellido en aquellas listas, y lo único que faltaría es identificar en cuáles de estas 123 tumbas están cada uno de ellos (Biangardi Delgado, 2017).

¹⁶ Debe destacarse que Estados Unidos es el tercer socio comercial de Argentina, con un promedio de US\$ 7840 millones anuales en los últimos tres años (en base a Trade Map), a la vez que es el principal origen de la inversión extranjera directa (en adelante, IED) con el 25% del total, de acuerdo a datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

¹⁷ La visita de Obama a Argentina es la primera de un presidente estadounidense desde la realizada por George W. Bush en 2005, aunque la misma fue en el marco de las negociaciones del ALCA. Para identificar la última visita de Estado de carácter meramente bilateral, hay que remontarse a octubre de 1997 y la llegada de William Jefferson “Bill” Clinton.

que se estimaba que sería sucedido por la demócrata Hillary Clinton, quien continuaría ese proyecto. Partiendo de que en noviembre de 2016 se elegiría un nuevo presidente en Estados Unidos, Argentina incurrió en un error diplomático y apoyó explícitamente a Hillary, lo cual tenía como objetivo mantener el alineamiento hacia Estados Unidos con la esperanza de que así llegarían las inversiones y créditos a tasas más bajas, sumado a que la posición pro TLCs de Clinton era convergente con la política exterior impulsada por el actual gobierno argentino (Morgenfeld, 2017).

Sin embargo, la historia fue diferente a los deseos de la dirigencia política argentina y Donald Trump triunfó en las elecciones, constituyendo sin lugar a dudas el suceso más relevante que aconteció en el ámbito internacional desde la asunción de Macri. Ahora bien, frente a la inminente asunción del nuevo presidente norteamericano, Macri afirmó que: *“dado que nuestro punto de partida es un intercambio muy bajo, no creo que aún políticas proteccionistas que impulsa Estados Unidos nos perjudiquen en una medida relevante”* (Casa Rosada, 17/01/2017), lo que demuestra la ilusión candorosa e incluso a-histórica de que las diversas señales de acercamiento demostradas por Argentina hacia el gigante norteamericano no derivarían en costos y restricciones para la economía nacional con Trump, cuya campaña electoral se sustentó en el eslogan *“America first”*. En otras palabras, podría decirse que esas declaraciones del presidente argentino, como en muchos aspectos de nuestra política exterior, están guiadas más por deseos que por la comprobación empírica (Simonoff, 2017).

En cumplimiento con lo prometido en campaña y a contramano de los deseos y del planeamiento estratégico del gobierno argentino, la administración Trump no sólo desterró el TPP y reimpulsó el bilateralismo, sino que también revirtió los acuerdos bilaterales firmados con Obama en materia de limones, carnes, biodiésel y visado, algo que reedita un proteccionismo que históricamente ha afectado a Argentina en el acceso de sus productos al mercado norteamericano.

En este sentido, durante las visitas de Estado de Macri a Washington DC (en abril) y la del vicepresidente Michael R. Pence a Buenos Aires (en agosto de este año), el gobierno argentino buscó que Estados Unidos eliminara las trabas que imposibilitaban la entrada de los limones argentinos al mercado norteamericano. Si bien se logró que se autorizara definitivamente el acceso de los mismos¹⁸, también se firmó la autorización para la importación de cerdo, prohibidas desde 1992 por razones sanitarias. Sin embargo, menos de una semana después de que Pence visite Argentina y la pusiese como ejemplo para el continente, Estados Unidos cerró la puerta a las

¹⁸ Argentina es el primer productor mundial de limones, con un total de 1,5 millones de toneladas anuales, y regresará en 2018 al mercado estadounidense luego de superar la traba impuesta en 2001 por productores de California. Se estima que las exportaciones anuales llegarán a 20 mil toneladas, por un monto cercano a US\$ 50 millones (MRECIC, 17/08/2017).

importaciones de biodiésel, aplicando un arancel prohibitivo (aunque provisional) promedio del 57%¹⁹ al biocombustible de Argentina (y también de Indonesia) por considerarlo subsidiado²⁰.

De esta manera, a pesar de los gestos y señales de acercamiento impulsadas por el gobierno de Macri así como de los apoyos retóricos y felicitaciones de Estados Unidos, se cierra temporalmente este mercado al que se destinaban más del 90% de las exportaciones totales de biodiésel argentino al mundo²¹. Esto no sólo se traducirá en un aumento del déficit argentino en el comercial bilateral (un promedio de US\$ -3.840 millones en los últimos tres años), sino que además el aumento impuesto es el doble de lo demandado inicialmente en marzo por los privados estadounidenses, lo cual demuestra la inocuidad de la política de acercamiento argentina.

Como corolario, podría decirse que el gobierno de Macri sobreactuó el alineamiento con Washington, pero la lluvia de inversiones no llegó, las tasas para tomar créditos no disminuyen y la balanza comercial empeoró. El triunfo de Trump profundiza el contexto externo negativo y muestra el fracaso de la estrategia aperturista (Morgenfeld, 2017).

3.1.3) Las relaciones con China

En la vuelta al mundo propugnada inicialmente, el lugar asignado a China era prácticamente nulo, desatendiendo el lugar del gigante asiático para el país (tanto en la economía en general²² como en lo que respecta a la demanda de soja en particular²³). No obstante ello, en mayo de 2017 Macri

¹⁹ Hasta aquí, al biodiésel argentino se le computaba un arancel del 4,5% al ingresar al mercado de Estados Unidos. Sin embargo, la Cámara Nacional de Biodiésel (NBB, en inglés) ya había presentado una denuncia contra Argentina en marzo de este año, solicitando que se elevase el arancel al 23,3% por supuesto *dumping* (la mitad de lo que se estableció finalmente en agosto).

²⁰ Argentina no le aplica al biodiésel impuestos a la exportación, mientras que el aceite de soja está sujeto a una “retención” del 27%. Ese diferencial hace conveniente la transformación del aceite de soja en biocombustible. Estados Unidos considera este sistema de retenciones un subsidio encubierto y cuestiona también los créditos otorgados por bancos públicos y exenciones impositivas provinciales, negadas desde el gobierno y la industria argentina (Centenera, 2017b).

²¹ En base a datos de Trade Map (sobre la Nomenclatura Común del MERCOSUR -NCM- 3826.00.), las exportaciones de biodiésel a Estados Unidos superaron los US\$ 1138 millones en 2016 y más de US\$ 543 millones en el primer semestre de 2017, comprendiendo aproximadamente el 25,4% de las exportaciones totales de Argentina a ese mercado.

²² China es el segundo socio comercial argentino, en un intercambio de tipo “norte-sur” que se incrementó notablemente a partir de 2001. Asimismo, debe destacarse que el gigante asiático se transformó en un país de creciente relevancia para Argentina tanto en materia de inversiones extranjeras (fundamentalmente, en los sectores de energía e infraestructura) como también por los acuerdos monetarios suscritos entre el BCRA y el Banco Popular de China (BPC). En virtud de todo lo anterior, debe agregarse que en 2014 tuvo lugar la firma entre ambos países de la Asociación Estratégica Integral, la cual se orientó al fortalecimiento de aquellos vínculos bilaterales.

²³ En promedio entre 2014 y 2016, y en base a datos recopilados desde Trade Map (tomando como referencia la NCM 1201.00), China fue el primer destino de las exportaciones argentinas de habas (porotos) de soja, comprando un 83,7% de lo que Argentina le vendió al mundo, mientras que aquel bien comprende el 66,5% de las ventas totales del país hacia el gigante asiático. En virtud de ello, Julio Sevares (2015) sintetiza que el comercio con China es el que tiene el perfil más primarizado del total del intercambio argentino.

realizó una visita de Estado a China, en donde participó en el Foro “Una Franja y una Ruta para la Cooperación Internacional” y se reunió con el gobierno de Xi Jinping, con quien relanzaron la Asociación Estratégica Integral suscrita en 2014, firmando el “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)”. Si bien esta relación bilateral ya había sido ratificada por el nuevo gobierno en mayo de 2016 (MRECIC, 19/05/2016), en 2017 se relanzó el esquema de cooperación suscrito durante el gobierno de Cristina Fernández, aunque debido a presiones chinas más que a una firme convicción argentina²⁴.

Lo interesante para resaltar de aquellos acuerdos es que los mismos no sólo consolidan la participación de capitales chinos en Argentina (concentrados en infraestructura ferroviaria y en energía nuclear, hidroeléctrica, eólica y fotovoltaica) sino también que, de los 16 proyectos rubricados, diez habían sido suscritos durante el gobierno anterior. 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 la cada vez mayor capacidad financiera de sus bancos y empresas.

Es así que esta reconsideración hacia China avanzaría en el sentido propugnado en favor de la atracción de inversiones pero que, en este caso, se dirige hacia un horizonte geográfico distinto al pensado inicialmente, lo cual podría decirse que constituye un giro pragmático un poco más acorde al peso del dragón asiático en el país, aunque el mismo se haya debido principalmente por la dependencia argentina a la demanda china de porotos de soja y a presiones por el avance de proyectos de capitales chinos en Argentina. En otras palabras, podría argüirse que China se ha comportado como un socio imperial para Argentina (Sevares, 2015).

3.2) *La participación argentina en los foros multilaterales y organizaciones intergubernamentales*

Otro de los ejes de la reinserción impulsada por el gobierno de Macri ha sido la participación de Argentina en foros y organismos multilaterales, en donde el país ha ganado consideración en estos lugares en donde se discuten muchos de los lineamientos de la economía política mundial.

Al respecto, se destacan varias aristas: la participación de Macri en el Foro Económico Mundial (WEF, en inglés) consumado en Davos en 2016, y la realización en Argentina del WEF sobre América Latina en 2017; la confirmación del auspicio del país de la Undécima Conferencia

²⁴ Tal como sostiene el académico 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, 2017a).

Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se celebrará en Buenos Aires en diciembre de 2017; y la designación para ejercer la presidencia del G20 (a partir del 1 de diciembre) y para ser la sede de su reunión anual, en 2018. A ello se agrega la solicitud argentina para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), solicitudes formuladas y apoyadas en forma sistemática en las reuniones con los funcionarios europeos y estadounidenses, y cuyo primer resultado fue la incorporación del país como miembro en dos organismos dependientes de la OCDE: la Agencia de Energía Nuclear (AEN) y el Banco de Datos.

Esta participación extensiva ha sido considerada por el gobierno como un éxito en la vuelta al mundo, en el sentido de que: *“Hoy estamos sentados a la mesa en todos los procesos de decisión (...) estamos en foros regionales y globales; hemos avanzado en lo bilateral con todos los países del mundo”* (Casa Rosada, 29/05/2017), según destacó Malcorra en su discurso de despedida de la Cancillería. De esta forma, pudo observarse que la inserción internacional impulsada por el gobierno hacia la participación argentina en foros multilaterales y organismos internacionales ha sido exitosa desde el punto de vista de la participación en los mismos y la denominación como sede en dos de estos últimos, constituyendo una especie de condecoración por el relacionamiento estrecho establecido con los patrones occidentales.

3.3) *El ámbito sudamericano*

Durante los '90, el MERCOSUR ganó importancia como instrumento para la negociación con otros espacios regionales, tales como el ALCA y la UE (Simonoff, 2010); en el transcurso de los primeros 21 meses de gobierno de Macri, y en forma análoga a aquella década, el MERCOSUR ganó impulso como vía para fortalecer los vínculos y negociar acuerdos en forma birregional, tanto con la veterana UE como con la joven Alianza del Pacífico. Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho de que el MERCOSUR ya ha suscrito una serie de acuerdos bilaterales con los países pertenecientes a este último bloque²⁵, por lo que ahora se ha intentado avanzar en un camino que ya había sido recorrido con anterioridad.

Asimismo, puede observarse la vuelta a la concepción original economicista y neoliberal del bloque subregional sudamericano (posición que se vio fortalecida con la llegada de Temer a Brasil), soslayando los avances en materia social institucional que evidenció los últimos años, cuestión que se reflejó en la no invitación a la Cumbre de los Pueblos del MERCOSUR en julio de 2017, cuando Argentina finalizó su presidencia *pro tempore* y se la delegó a Brasil. Finalmente, puede resaltarse

²⁵ En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el MERCOSUR tiene suscritos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con cada uno de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico.

el escaso lugar que ha tenido la discusión intra-bloque respecto a su avance como proceso de integración y como espacio en donde puedan concertarse soluciones institucionales conjuntas frente a los problemas internos evidenciados en los países de la región.

Por otro lado, más allá del prácticamente nulo lugar que se la ha otorgado a la UNASUR inicialmente, en el momento en que Argentina tuvo que tomar la posta en la presidencia *pro tempore* del organismo se evidenciaron algunos lineamientos al respecto, con la idea de retornar 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, 05/04/2017). Asimismo, puede argüirse que el lugar asignado al bloque ha sido secundario, no sólo en comparación con el MERCOSUR como espacio subregional, sino también en la posibilidad de su utilización como institución de intermediación para la resolución de los conflictos en los países de la región, fundamentalmente en lo que atañe al caso de Venezuela. Esto ha puesto a la vista el escasísimo lugar otorgado a la UNASUR, que se vio subrogada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la resolución de lo acontecido en aquel país, lo que demarca a su vez las consideraciones ideológicas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Ahora bien, dentro de propia región sudamericana, es importante resaltar que desde 2014 Brasil evidencia una crisis económica que ha repercutido indudablemente en la economía de Argentina. Con el objetivo de reafirmar el vínculo con su principal socio comercial y aliado del MERCOSUR, pudo observarse que Brasil fue el primer destino extranjero de Macri como presidente electo, 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 a Michel Temer, y este apoyo explícito fue seguido por la realización de cumbres tanto bilaterales como plurilaterales en el marco de los bloques regionales, que no abogaron por una exclusión en los mismos del gigante sudamericano en virtud de la cláusula democrática.

Partiendo de la crisis brasileña y que sobre Temer recaen graves acusaciones de corrupción, podría decirse que Macri ha intentado erigirse como el líder regional sudamericano tanto en las negociaciones birregionales del MERCOSUR como también con el resto del mundo en el marco de los foros multilaterales a los que asistió, a la vez que ha obtenido las felicitaciones correspondientes de los funcionarios europeos y estadounidenses por las reformas emprendidas en el ámbito interno. Sin embargo, si bien la situación actual de Brasil es preocupante, puede decirse que no ha perdido su condición intrínseca de potencia regional y de *global player*, pudiendo aseverarse que dicha crisis reviste un carácter coyuntural. Habrá que considerar si la misma persiste, con lo que dejaría de ser meramente una cuestión *a priori* pasajera.

Por el lado de Venezuela, a pesar de la profunda crisis política, social y económica, Maduro se ha mantenido en el gobierno frente a la conflictividad interna y al aislamiento regional. Al respecto, Argentina ha apoyado la suspensión de Venezuela tanto en el MERCOSUR como en la OEA, y se ha explayado abiertamente sobre la situación interna del país bolivariano, incluso desde antes de la propia asunción de Macri. Asimismo, dentro de la reorientación neoliberal del MERCOSUR es que debe entenderse la suspensión de Venezuela, ya que significaba un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fijados por los gobiernos que representan el cierre del ciclo progresista (Simonoff, 2017). Sin embargo, esta postura hacia la República Bolivariana (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 México o incluso Brasil.

3.4) *La búsqueda de capitales internacionales y la ofensiva contra Venezuela*

La retórica sistemática por parte del gobierno de Macri sobre la necesidad de inversiones extranjeras como uno de los ejes para el crecimiento económico se tradujeron en diversas señales destinadas hacia el capital internacional, cuestiones que estuvieron de la mano con la derogación de las leyes Cerrojo y de Pago Soberano y el pago de US\$ 9.300 millones a los tenedores de deuda que no entraron en los canjes de 2005 y 2010 (los denominados *holdouts* o “fondos buitres”), pensando que eso, como sostiene Rapoport (2017), iba a mejorar la financiación internacional.

Es importante considerar que durante los gobiernos kirchneristas se implementaron un conjunto de acciones que se articularon en favor del progresivo desendeudamiento estructural del país, destacándose el pago de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el canje voluntario acordado con el 92,4% de los tenedores de deuda pública en *default*. Sorteada esta circunstancia, aquellos gobiernos creyeron que era posible el retorno al sistema financiero internacional sin la intermediación de aquel organismo intergubernamental y de Estados Unidos, el patrón del sistema. Sin embargo, el intento por acceder directamente al inversor transnacional esquivando los circuitos norteamericanos, tanto políticos como burocráticos, no prosperó (Miranda, 2015). De la misma manera, la postura negacionista del gobierno norteamericano para el acceso de Argentina al crédito fue más profunda aún cuando decidió vincular la objeción a Argentina para obtener financiamiento internacional y capital transnacional con la negativa de Néstor Kirchner de aislar políticamente a Hugo Chávez. Como consecuencia:

“Estados Unidos decidió que su veto a Argentina tuviera carácter sistemático, exigiéndole al gobierno kirchnerista que debía permitir la supervisión de su economía según el artículo IV del estatuto del FMI, acatar los dictámenes del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, y resolver las deudas con el Club de París y los acreedores privados que desistieron de los canjes de bonos en 2005 y 2010. Esta decisión política de Estados Unidos, iniciada por la administración republicana de

George W. Bush y continuada por el presidente demócrata Barack Obama, le produjo a Argentina el costo de no poder contar con fuentes de financiamiento internacional y capital” (Miranda, 2015: 117).

De esta manera, la consecuencia de la alianza con Venezuela implicó para Argentina un parentesco ideológico que otros actores, como Estados Unidos, utilizaron a fin de debilitarla internacionalmente (Miranda, 2015). En consecuencia, la búsqueda de capitales externos por parte del gobierno de Macri ha ido de la mano con la condena impartida hacia Venezuela, relacionada tanto en los propios desacuerdos ideológicos y la condena hacia el gobierno Maduro como también, y podría decirse en forma central, en la necesidad de despegarse del vínculo estrecho establecido durante las presidencias pretéritas (tanto político como estratégico en virtud de la cooperación energética). De ello deriva que la búsqueda de financiamiento internacional haya sumado otra arista para el distanciamiento con Venezuela y el acercamiento con la potencia norteamericana implementados durante el gobierno de Macri.

Ahora bien, una vez realizadas diversas medidas y reformas internas²⁶, y luego de la denodada búsqueda de generar confianza para atraer capitales, Argentina volvió a la senda de la aprobación y consultas por parte de los organismos intergubernamentales financieros tradicionales, es decir, el FMI y el Banco Mundial. En este sentido, el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó en noviembre de 2016 la Consulta del Artículo IV con Argentina, destacando los avances alcanzados de la economía del país en 2016 y augurando el crecimiento de la misma en el corto y mediano plazo (FMI, 10/11/2016). Por su parte, el presidente del Banco Mundial realizó una gira por Argentina a mediados de agosto de 2017, destacándose los elogios hacia la política económica y la promesa de otorgar un préstamo en 2018 de hasta US\$ 2.000 millones, dividido en partes iguales entre el sector público y el privado (Casa Rosada, 17/08/2017).

Es así que puede observarse cómo se conjugan una serie de elementos con el fin de acceder a fuentes de financiación internacional: el acercamiento hacia Estados Unidos, la condena a Venezuela, el pago a los *holdouts*, las reformas económicas internas y el permiso de auditorías al FMI, en una clara conjunción de la política exterior con la política interna, buscando establecer las condiciones *a priori* propicias para el arribo de inversiones extranjeras y para poder tomar prestados créditos internacionales a tasas bajas. Analizada la inserción internacional impulsada, cabe el interrogante acerca de si la misma fue materialmente exitosa, cuestión que será examinada a continuación.

²⁶ Entre ellas, pueden mencionarse la devaluación del peso frente al dólar, el levantamiento de las restricciones cambiarias y la suba de la tasa de interés del Banco Central, entre otras ya mencionadas.

3.5) *La inserción internacional impulsada hasta aquí, ¿produjo los réditos esperados en la atracción de inversiones extranjeras y las exportaciones argentinas?*

A modo de síntesis, pudo observarse que la política exterior formulada por el gobierno de Macri se planteó como objetivo central una nueva reinserción en el mundo; para ello, se lanzaron señales de confianza al capital financiero, especialmente de Estados Unidos, 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 está orientada al “mundo” *tradicional* al cual se ha orientado históricamente Argentina en sus relaciones exteriores, es decir, Europa y Estados Unidos, sumando a Brasil y a la Alianza del Pacífico y excluyendo *a priori* a China, cuestión finalmente revertida. En este marco, el gobierno buscó sustentar aquellas premisas en la idea de que el país debía insertarse en la economía internacional no ya como el granero del mundo sino como el “supermercado” del mismo, a partir de la agregación de valor a la producción primaria²⁷ (Casa Rosada, 30/07/2016), *aggiornando* de esta manera la concepción de la economía argentina de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y en un contexto de precios bajos de los *commodities*.

Con el objetivo de identificar los resultados obtenidos de esta inserción económica propugnada, se analizan e interpretan los dos elementos centrales de la misma de acuerdo a lo expresado por el gobierno de Macri: la atracción de IED y las exportaciones argentinas de bienes primarios y sus manufacturas.

En primer lugar, en base a un informe anual de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 2017), puede decirse que en 2016 las entradas de IED en Argentina evidenciaron una retracción del 64% con respecto a 2015, producto de la variación de US\$ 11.759 millones a US\$ 4.229 millones. Al respecto, en el país se produjo la caída más acentuada en comparación a América del Sur, en donde el promedio de la retracción fue del 9,3%, teniendo la misma un doble causante de carácter internacional. Por un lado:

“En un contexto de acelerada transición tecnológica y mayor preocupación por la localización nacional de la producción, la intensificación de las presiones competitivas empuja a reestructurar el universo empresarial hacia mercados más concentrados en actividades con un alto componente tecnológico. A medida que se acentúan la competencia y la presión por innovar, *aumenta la inversión extranjera que busca activos de calidad* (patentes y recursos humanos altamente cualificados), que se encuentran en mayor grado en la tríada conformada por los Estados Unidos y las regiones avanzadas de Europa occidental y del este de Asia, donde se generan los productos y procesos productivos y se establecen los estándares que luego se masifican” (CEPAL, 2017: 25) (la cursiva es propia).

²⁷ De todas maneras, no debe soslayarse que el patrón de especialización argentino dentro de la división internacional del trabajo refleja el carácter dual de la estructura económica nacional: un sector primario y agroindustrial de fuerte competitividad internacional (con una fuerte incidencia del complejo oleaginoso y, en menor medida, de la minería), complementado por un sector industrial y de servicios de fuerte desventaja comparativa (Bekerman & Dulcich, 2014).

Por el otro lado, las estrategias basadas en los recursos naturales se han aminorado una vez concluido el auge de los precios de los *commodities*, y el desarrollo de plataformas de exportación, luego de superar los efectos de la crisis desatada en 2008, se enfrenta a un panorama altamente incierto (CEPAL, 2017). En consecuencia, puede decirse que el modelo impulsado para insertarse como el “supermercado” del mundo, impulsando las actividades agrícolas y sus manufacturas, difícilmente transformen al país en un polo de atracción de IED considerando las tendencias mundiales descritas. En este sentido, puede decirse que las diversas medidas en pos de la atracción de inversiones desconociendo el contexto internacional selectivo ha sido una mala lectura del gobierno, a pesar de las diversas medidas adoptadas para fomentar su crecimiento en el país.

Ahora bien, la otra pata de la inserción económica argentina está dada por los resultados derivados de las ventas al exterior. En la Tabla 1, se presentan las exportaciones disgregadas de Argentina en el primer año y medio del gobierno de Macri (considerando hasta el primer semestre de 2017), y una comparación con los datos de partida del 2015.

Tabla 1: Exportaciones de Argentina por rubros (en millones de US\$)

Rubro	Año / Porcentaje sobre el total anual					
	2015*	%	2016*	%	2017 ^c	%
Productos primarios	13.291	23,40	15.649	27,11	7.534	26,85
MOA	23.290	41,01	23.331	40,41	11.146	39,72
MOI	17.955	31,62	16.757	29,02	8.378	29,86
Combustibles y energía	2.252	3,97	1.996	3,46	1.005	3,58
Total	56.788	100	57.733	100	28.062	100

* Dato provisorio

^c Dato estimado del primer semestre

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

De la tabla pueden realizarse diversas conjeturas: en primer lugar, se evidencia un aumento del total de las exportaciones entre 2015 y 2016, en virtud de que el incremento de las ventas de bienes primarios superaron al descenso del resto de los sectores (las MOA crecieron US\$ 40 millones), siendo las MOI el sector que evidenció el mayor descenso. Este crecimiento de las exportaciones de bienes primarios puede atribuirse a las medidas de liberalización de las exportaciones agropecuarias implementadas por Macri²⁸. Ya en lo que respecta al primer semestre

²⁸ Se destacan la eliminación o reducción de distintos impuestos a la exportación (las denominadas “retenciones”) a la mayoría de las ventas de carnes y granos (salvo a la soja, que se estableció gradual).

del segundo año de mandato, a pesar que son datos de medio término, los porcentajes correspondientes son similares a los del 2016, aunque las exportaciones netas tienden a la baja con respecto a dicho año. En consecuencia, puede argüirse que las políticas económicas implementadas contribuyeron a una incipiente reprimarización de las exportaciones, la cual estuvo lejos para alcanzar el grado supermercado del mundo sino que fue una vuelta más al “granero” de antaño, ya que el porcentaje de los productos primarios aumentó mientras que el de las MOA disminuyó.

Por otro lado, en base a datos del INDEC, en 2016 el comercio exterior fue deficitario con los tres principales socios comerciales y con la UE en su conjunto, pero el intercambio con el resto del mundo le permitió revertir esa cifra a tal punto que se obtuvo un superávit global de US\$ 2.124 millones, gracias al papel que jugaron fundamentalmente África, Medio Oriente, la ASEAN y el resto de Asia. Sin embargo, la balanza comercial dio un vuelco considerable y pasó a ser deficitaria en US\$ 3.428 millones en julio de 2017 en virtud del estancamiento de las exportaciones y el aumento de las importaciones de vehículos de pasajeros y bienes de capital y consumo.

En el marco de la retracción del PBI en 2,3% en 2016, el gobierno apostó por el incremento del endeudamiento, y la deuda externa total pasó de US\$ 167.412 millones en diciembre de 2015 a US\$ 204.509 millones en marzo de 2017, de acuerdo a datos del INDEC, evidenciándose un considerable incremento que se destinó fundamentalmente a financiar el déficit de cuenta corriente y la fuga de capitales, que aumentó un 72% entre un año y otro. El otro dato relevante es el aumento del peso de la deuda en el PBI argentino, que pasó del 37% a finales del gobierno de Cristina Fernández a un 53% en el primer año de gobierno de Macri, con pronósticos de crecimiento del 60% para fines de 2017, según el Observatorio de la Deuda Externa de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) (Página/12, 28/03/2017).

Finalmente, considerando estos indicadores negativos, los cambios acontecidos en el sistema internacional y la coyuntura económica, Simonoff (2017: 5) resume claramente la necesidad de un replanteo de la política exterior argentina con el objetivo de adecuación a este rumbo cambiante, en el sentido de que el mismo: *“deben obligar a un redireccionamiento de nuestra política externa, salvo que la tozudez expresada por el Presidente Macri y sus asesores en temas externos sea la demostración de una cuestión ideológica, tantas veces denostadas por ellos”*.

4) Conclusión

Partiendo de los limitantes que se presentan en el análisis e interpretación sobre una cuestión que aún está en proceso, puede decirse que la inserción internacional impulsada por el gobierno ha buscado la diversificación de los vínculos tanto políticos como comerciales con el mundo en

general y con las potencias tradicionales en particular, a la vez que se apostó por la atracción de capitales de estas últimas, con la idea de que los mismos sean uno de los insumos primarios en el desarrollo de un modelo económico nacional con énfasis en los sectores agropecuarios y sus manufacturas.

Los lineamientos de política pergeñados se insertan en un contexto internacional caracterizado por el estancamiento de las potencias tradicionales, un multipolarismo económico y la desaceleración de una economía mundial que aun sufre las consecuencias de la crisis del 2008. Sin embargo, los cambios acontecidos en el ámbito internacional y los resultados negativos en los índices económicos no han servido para el replanteo de la política exterior en sus aspectos centrales. En efecto, el norte pensado e impulsado se mantuvo sin vacilaciones, e incluso se apostó por su profundización a pesar de los síntomas evidenciados fundamentalmente por las políticas proteccionistas de Trump y la retracción de la IED en Argentina en el primer año de gobierno de Macri. El caso del giro pragmático de reconsideración hacia China obedeció más a cuestiones estructurales de la relación bilateral más que a una férrea decisión de la dirigencia política nacional.

De esta manera, puede decirse que la inserción *política* argentina fue altamente exitosa, en la medida que se consiguió una diversificación y profundización de los lazos internacionales con quienes efectivamente se pretendía lograrlo, a la vez que recibió contundentes apoyos retóricos por parte de los organismos económico-financieros tradicionales y de los foros multilaterales en los que participó el país. Sin embargo, desde la perspectiva de la inserción *económica*, puede decirse que no se obtuvieron los resultados esperados; en efecto, la apertura de la economía, las medidas económicas internas y las políticas de incentivo dirigidas a determinados sectores económicos internos y al capital transnacional (sin olvidar los acuerdos con el Reino Unido sobre Malvinas), no se tradujeron en un crecimiento de la economía y de la atracción de las inversiones extranjeras, aunque sí se alcanzó un incremento de las exportaciones de los bienes primarios en virtud de las medidas políticas internas de liberalización comercial.

En otras palabras, los beneficios de la inserción internacional económica estuvieron atados a la política de reducción parcial o total de las retenciones para determinados bienes agrícolas exportados, que pudieron paliar la caída interna del consumo y del PBI, permitiendo que el mercado externo sea una vía de auxilio frente a estos valores adversos. Los riesgos estuvieron dados por el incremento de las importaciones que revirtieron el saldo comercial, que afectan no sólo la competencia en sectores industriales, sino también en determinadas actividades agrícolas como el porcino, en virtud de los acuerdos con Estados Unidos.

En esta búsqueda de desideologizar la política exterior, no se ha hecho otra cosa que impulsar una determinada inserción económica internacional a cualquier costo, patente en la subordinación

hacia Estados Unidos y sus capitales, así como también en el solapamiento de los derechos soberanos sobre el Atlántico Sur y el objetivo de firmar un TLC con la UE cuando la misma no considera ceder beneficios en el único sector en el que puede insertarse positivamente el país.

En síntesis, esta lectura errónea del contexto internacional y una política exterior impulsada más en deseos que en cuestiones y datos reales y concretos ha sufrido importantes reveses. En efecto, frente a las concesiones al capital transnacional y a la búsqueda de inversiones extranjeras que cimentasen un modelo de inserción “supermercadista”, la IED global se destinó hacia los sectores intensivos en capital, innovación y trabajo altamente calificado; frente a la apertura de la economía y el fomento de los TLCs, el mundo actual evidencia un bajo crecimiento del comercio mundial y una desaceleración de quien era hasta entonces la locomotora, a lo que se suman las políticas proteccionistas de las potencias tradicionales y la crisis de la economía brasileña; frente al estancamiento de la economía nacional, se incrementó masivamente el endeudamiento público, y la posición argentina se vio perjudicada por la suba de los intereses por parte de Estados Unidos con la llegada de Trump.

Como consideración final, se sostiene que el rumbo que ha tomado la economía internacional en los últimos años es una cuestión insoslayable que debe considerarse en el diseño de la política exterior argentina. En el contexto económico multipolar y de avance dicotómico mundial entre proteccionismo y TLCs, se debe implementar una inserción internacional argentina que consolide una economía diversificada y que robustezca la soberanía del país frente a los constantes cambios que acontecen en el mundo, con el objetivo de fortalecer la posición argentina frente a sus principales socios y fortificar las relaciones con los países de la región latinoamericana.

Referencias

- Ámbito, 18/05/2016, Malcorra dijo que en la relación con Reino Unido las Malvinas no son prioridad, CABA, Argentina, en: <http://www.ambito.com/839728-malcorra-dijo-que-en-la-relacion-con-reino-unido-las-malvinas-no-son-prioridad> (Última consulta: 21/08/17).
- Bekerman, M. & Dulcich, F. (2014): “La inserción internacional de la Argentina y su dependencia comercial con Brasil”. *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, n° 344, pp. 53-68.
- Berrettoni, D. & Polonsky, M. (2011): “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, *Revista del CEI*, Argentina, n°19, pp. 81-99.
- Biangardi Delgado, C. A. (2016): “Un grave error de la política exterior argentina que debe ser revertido en forma urgente”, *Opiniones en el IRI*, La Plata, 4 pp.
- (2017): “Se debe actuar con suma prudencia con las medidas que se tomen en el futuro con respecto al Cementerio Argentino de Darwin”, *Opiniones en el IRI*, La Plata, 3 pp.
- Casa Rosada, 10/12/2015: Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion> (Última consulta: 15/08/17).
- , 21/12/2015, Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay> (Última consulta: 15/08/17).
- , 24/02/2016, Declaración conjunta del presidente Mauricio Macri y su par de Francia, Francois Hollande, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35606-declaracion-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-y-su-par-de-francia-francois-hollande> (Última consulta: 15/08/17).
- , 30/06/2016, Macri: la Argentina aspira a ser “parte activa” en el acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36661-el-presidente-macri-defendio-la-idea-de-dinamizar-el-mercosur-y-avanzar-hacia-la-convergencia-con-la-alianza-del-pacifico> (Última consulta: 04/08/17).
- , 30/07/2016, Palabras del presidente Mauricio Macri en el acto inaugural de la Exposición Rural de Palermo, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/36895-discurso-mauricio-macri-exposicion-rural> (Última consulta: 20/08/17).

- , 19/09/2016, Macri: “Queremos volver a ser parte del mundo”, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/37334-mauricio-macri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo> (Última consulta: 22/08/17).
- , 20/09/2016, Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york> (Última consulta: 17/08/17).
- , 17/01/2017, Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri en Casa Rosada, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38399-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-en-casa-rosada> (Última consulta: 20/08/17).
- , 29/05/2017, Sobre la renuncia de Susana Malcorra, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/39691-sobre-la-renuncia-de-susana-malcorra> (Última consulta: 17/08/17).
- , 17/08/2017, El Presidente recibió al titular del Banco Mundial, CABA, Argentina, en: <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/40337-el-presidente-recibio-al-titular-del-banco-mundial> (Última consulta: 21/08/17).
- Castaño, F. (2017): “Algunas consideraciones sobre la política exterior argentina luego del ejercicio de Malcorra como canciller”. *Boletín Informativo*, La Plata, n° 60, abril/mayo/junio, Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP), 7 pp.
- Centenera, M. (2017a, 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: 12/08/17).
- (2017b, 23 de agosto): Trump desconcierta a Argentina al cerrar sus puertas al gran negocio del biodiesel. *El País*. España. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/08/23/argentina/1503519753_750859.html (Última consulta: 23/08/17).
- CEPAL (2017): *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, pp. 23-92.
- Colombo, S. (2011): “Presentación”, en, Colombo, S. (comp.): *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, Tandil, CEIPIL/UNCPBA, pp. 7-12.

- FMI, 10/11/2016, El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Argentina, en: https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/11/10/PR16500-IMF-Executive-Board-Concludes-Article-Consultation-with-Arentina#_ftn1 (Última consulta: 20/08/17).
- Honorable Senado de la Nación Argentina (HSNA), 04/05/2016, Malcorra presentó en el Senado los lineamientos de la política internacional, CABA, Argentina, en: <http://www.senado.gov.ar/prensa/13819/noticias> (Última consulta: 20/08/17).
- Infobae, 4/12/2015, Bachelet recibió a Macri en Santiago de Chile, CABA, Argentina, en: <http://www.infobae.com/2015/12/04/1774463-bachelet-recibio-macri-santiago-chile/> (Última consulta: 19/08/17).
- Makuc, A.; Duhalde, G. & Rozemberg, R. (2015): “La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?” BID-INTAL, 56 pp.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECIC), 20/01/2016, Malcorra desde Davos: “Todos están en el tablero”, CABA, Argentina, en: <https://www.mrecic.gov.ar/malcorra-desde-davos-todos-estan-en-el-tablero> (Última consulta: 20/08/17).
- , 19/05/2016, Desde Beijing, Malcorra ratificó el comienzo de una nueva etapa en la relación bilateral con China, CABA, Argentina, en: <https://www.mrecic.gov.ar/desde-beijing-malcorra-ratifico-el-comienzo-de-una-nueva-etapa-en-la-relacion-bilateral-con-china> (Última consulta: 20/08/17).
- , 17/08/2017, Estados Unidos autoriza definitivamente el acceso de las exportaciones de limones argentinos, CABA, Argentina, en: <http://www.mrecic.gov.ar/estados-unidos-autoriza-definitivamente-el-acceso-de-las-exportaciones-de-limones-argentinos> (Última consulta, 18/08/17).
- Miranda, R. (2015): “Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, v. 24, n° 49, pp. 109-126.
- Morgenfeld, L. (2013): Argentina y EEUU en la última década: tensiones y distensiones. *Vecinos en conflicto*, en: <http://www.vecinosenconflicto.com/2013/05/argentina-y-eeuu-en-la-ultima-decada.html> (Última consulta: 11/08/17).
- (2017): “Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump”, *IADE – Realidad Económica*, Argentina, enero, 4 pp.
- Mundo empresarial, 07/03/2016, Miguel Braun adelantó la voluntad de Argentina de ingresar al TPP, Río Gallegos, Argentina, en: <http://www.mundoempresarial.com.ar/nota/299022-miguel-braun-adelanto-la-voluntad-de-argentina-de-ingresar-al-tpp> (Última consulta: 12/08/17).

- Página/12, 28/03/2017, La deuda sube por ascensor, CABA, Argentina, en: <https://www.pagina12.com.ar/28273-la-deuda-sube-por-ascensor> (Última consulta, 24/08/2017)
- Pereira, J. C. (coord.) (2009): Diccionario de relaciones internacionales y política exterior, Barcelona, Ariel.
- Rapoport, M. (2016): “Introducción”, en, Rapoport, M.: Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016), CABA, Octubre, pp. 7-14.
- (2017): “De las relaciones entre Argentina y Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, en: <http://revistafal.com/de-las-relaciones-entre-argentina-y-estados-unidos/> (Última consulta: 03/08/17).
- Sevares, J. (2015): China. Un socio imperial para Argentina y América Latina, Buenos Aires, Edhasa, 208 pp.
- Simonoff, A. (2010): “Los tres modelos históricos de la política exterior argentina”, *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?*, CABA, FLACSO, 19 pp.
- (2014): “¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011- 3/2013)”, *estudios internacionais*, Minas Gerais, v. 2, n° 1, pp. 61-79.
- (2017): “Inserción argentina en los inicios de la era Trump”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, v. 26, n° 52, 9 pp.
- Télam, 05/04/2017, Malcorra: la Argentina buscará recuperar la idea original de la Unasur al asumir la presidencia protémpore, CABA, Argentina, 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: 13/08/17).

Sitios web oficiales

- Banco Central de la República Argentina (BCRA): <http://www.bcra.gob.ar/>
- Centro de Comercio Internacional (ITC): <http://www.trademap.org/Index.aspx>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): <http://www.ibge.gov.br/home/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): <http://www.indec.gob.ar/>