



Artículos

La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018

Gullo Maraví, María Inés¹

La llegada de Mauricio Macri a la presidencia de Argentina implicó un cambio en la estrategia de inserción internacional, a partir de este momento la estrategia tuvo una orientación pro-occidental con el objetivo de lograr la vuelta de Argentina al mundo. Dentro de esta estrategia las relaciones con Estados Unidos pasaron a ocupar un lugar central en la agenda de política exterior.

Por lo tanto, el objetivo de la ponencia es analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri. Para desarrollar este objetivo la ponencia se estructurará en 3 partes. Se iniciará analizando la relación bilateral llevada adelante por el gobierno argentino con Estados Unidos durante el último año de Obama en la Casa Blanca; luego, se estudiará el impacto y las modificaciones en la relación bilateral tras el triunfo de Donald Trump como presidente, y se tendrá en cuenta la evolución de las relaciones en materia económica, política y militar. Por último, se concluirá con un análisis sobre los desafíos de llevar adelante una estrategia de inserción internacional pro-occidental y centrada en los vínculos con los Estados Unidos.

Palabras claves: Política Internacional; Estados Unidos, Argentina

Introducción

Con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada los vínculos que había llevado adelante Cristina Fernández de Kirchner con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental) experimentaron un "giro de 180 grados". Esto se debió a que se puso en marcha una estrategia de inserción internacional pro-occidental que tenía como meta lograr "la vuelta de Argentina" al mundo (Simonoff, 2016; Busso, 2018).

Esta estrategia de inserción empíricamente implicaba (Busso, 2018):

¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Este artículo es una reproducción del trabajo preparado por su autora para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018

- a. encumbrar los vínculos con EE.UU. y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Israel entre otros;
- b. aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero);
- c. recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales;
- d. reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante;
- e. reposicionar en la agenda de Política Exterior a otros países que también son parte de la lógica pro-occidental y habían sido desatendidos por la gestión anterior.

La estrategia tenía como meta central conseguir inversiones y mostrar que el mundo occidental recibía con beneplácito el cambio del partido gobernante (Busso, 2018). La misma se puso en marcha en "los momentos iniciales del gobierno (...)" donde "(...)" existieron dos gestos fuertes por parte del gobierno argentino: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los *holdout* en abril" (Simonoff, 2016, pág. 5).

Ahora bien, a esta opción de inserción pro-occidental se suman las tensiones propias de la historia argentina vinculadas a si la inserción internacional debe responder prioritariamente a las demandas domésticas o a las sistémicas. Dentro de este debate el gobierno de Macri entendió que la inserción adecuada para solucionar los problemas político-económicos de Argentina no sólo debía ser pro-occidental, sino que debía atender las demandas de los estados centrales, el sector financiero internacional y los organismos multilaterales de crédito. Es decir que la búsqueda de la inserción internacional se planteó vía la adopción acrítica de políticas que atendiesen las principales demandas sistémicas (Busso, 2018).

Bajo este escenario, la ponencia tiene como objetivo analizar las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de Mauricio Macri. Para esto, se tendrá en cuenta, por un lado, la estrategia de inserción internacional llevada adelante por el gobierno; y por otro lado, el fin del mandato de Barack Obama y la asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos en enero de 2017.

Relaciones con Barack Obama

A partir de la estrategia de inserción pro-occidental el gobierno argentino puso énfasis en sus relaciones con los Estados Unidos. Según Morgenfeld (2017) se llevó adelante un alineamiento con la potencia, se tomó distancia de la Política Exterior kirchnerista que tenía una orientación latinoamericanista y que apuntaba a los Brics y se subordinó la agenda a los gobiernos de EE.UU y Europa, esperando atraer inversiones, facilitar el crédito externo a tasas más bajas y ampliar las exportaciones.

El primer año de Mauricio Macri como Presidente coincidió con el último año de Barack Obama en la presidencia de los Estados Unidos. El cambio de gobierno en la Argentina fue bien recibido por el establishment norteamericano, y esto quedó demostrado con la visita del Presidente Obama a la Argentina en marzo de 2016. Era la primera vez después de once años que un Presidente norteamericano visitaba el país, además "ambos mandatarios calificaron el encuentro como el comienzo de una nueva etapa en sus lazos bilaterales. Una etapa de relaciones maduras y constructivas, según Macri (...)" (El Mundo, 2016).

A lo largo del 2016 la relación con Estados Unidos fue percibida con optimismo por parte del gobierno argentino. Así se comenzó a hablar de una normalización de las relaciones, la

cual se evidenció en la visita a Buenos Aires del Presidente Barack Obama, del Secretario del Tesoro Jack Lew y de otros importantes funcionarios norteamericanos, así como también en el regreso del Eximbank para otorgar créditos y seguros a las empresas norteamericanas que quisieran exportar o invertir en la Argentina (La Nación, 2016). Además, en Estados Unidos, se manifestó una buena voluntad hacia el gobierno argentino debido a que se valoró la salida del cepo, el arreglo con los holdouts, el reconocimiento y el inicio de la baja de la inflación, la normalización de las estadísticas oficiales, la regularización del comercio exterior, la revisión del artículo IV del Fondo Monetario Internacional y la predisposición al diálogo.

Sin embargo, el gobierno argentino cometió errores. Hubo errores en el análisis sobre el devenir del orden internacional que marcaron la necesidad de implementar algunos ajustes, entre los cuales los vínculos con EE.UU. fue uno de los más significativos (Busso, 2017).

“Los vínculos forjados entre Macri y Obama y la sensación de éxito que generó para las autoridades nacionales la visita de Obama en 2016 fomentaron un exitismo exagerado. Así, el Presidente y la Canciller Malcorra dieron por hecho el triunfo de Hillary Clinton y apostaron el conjunto de la Política Exterior, y buena parte de las políticas de Defensa y Seguridad, a las relaciones establecidas con la gestión demócrata. Sin embargo, las elecciones de noviembre de 2016 llevaron a Donald Trump y sus anuncios de proteccionismo a la Casa Blanca. Esto implicó barajar y dar de nuevo.” (Busso, 2017, pág. 11)

Por lo tanto, será a partir del 2017, que se comenzaron a mostrar quiebres en la estrategia de inserción “pro-occidental”. Se había hecho una lectura errónea del contexto Internacional, se apostó por Europa y por Estados Unidos así como se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias centrales avanzaban en otro sentido. Es así que el gobierno aplicó cambios en su estrategia de inserción, donde no sólo buscó recomponer los vínculos con el nuevo mandatario norteamericano sino que se le otorgó un nuevo impulso a los vínculos con China y Rusia.

Relaciones con Trump

Tras el triunfo de Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2016, y tras los deslices diplomáticos por el apoyo brindado a Hillary Clinton, el gobierno argentino hizo sus esfuerzos por remediar la situación. Como primer paso el jefe de Estado argentino mantuvo una conversación telefónica con el Presidente electo para felicitarlo por su triunfo. En este intercambio de palabras, Mauricio Macri lo invitó a participar en la próxima cumbre del G20, que se desarrollará en la Argentina en 2018; además, ambos recordaron los vínculos empresariales que los unieron en el pasado (CARI, 2016).

Más allá de las felicitaciones diplomáticas de rigor, Macri envió a Washington a funcionarios de su más extrema confianza para reflatar las relaciones con el Partido Republicano, y Malcorra comenzó a entablar los primeros contactos con dicho partido (Diario Nación, 2016). Además, se iniciaron tratativas para concretar un encuentro con el nuevo mandatario estadounidense y se invocaron los lazos que ambos mantenían desde hace décadas en función de proyectos empresariales fallidos que habían compartido en Nueva York (Busso, 2017)

Relaciones comerciales

La llegada del nuevo Presidente a la Casa Blanca llenó de incertidumbre a los gobiernos latinoamericanos. “La sorpresiva victoria del magnate Donald Trump en las elecciones de Estados Unidos golpeó a la mayoría de los países de América Latina, que apostaban a una victoria

demócrata para acentuar los aceitados lazos comerciales y diplomáticos de los últimos años. Con sus comentarios hirientes hacia los latinos y los anuncios proteccionistas, el líder republicano despertó preocupación en varios líderes de la región por el futuro de la relación con Estados Unidos y de los acuerdos comerciales” (CARI, 2016).

Además, a lo largo de su primer año, se evidenció un claro desinterés hacia la región, lo cual se demostró cuando no se designó al equipo del Departamento de Estado para los asuntos de Latinoamérica. De acuerdo con Grabendorff “En materia de política exterior, América Latina no representa una prioridad para el gobierno de Donald Trump, ya que, a diferencia de otras regiones del mundo, casi no encarna intereses estratégicos de Estados Unidos” (2018, pág. 47).

Es por todo esto que tras el sorpresivo triunfo de Donald Trump, los presidentes de la región, con excepción de Cuba y Venezuela, se esforzaron por establecer rápidos contactos personales con el Presidente republicano. Pero pronto descubrieron que las ventajas o desventajas en las relaciones bilaterales dependen casi exclusivamente de su vínculo con la Casa Blanca. Hasta ahora, las negociaciones bilaterales se han caracterizado por acuerdos ad hoc y por el otorgamiento o la denegación de ventajas comerciales, lo que frecuentemente lleva a confusiones y desencantos en algunos países. (Grabendorff, 2018).

Esta manera de obrar por parte de la nueva administración se ha visto reflejada en las relaciones económicas que Argentina ha mantenido con dicho país. Un claro ejemplo de esto ha sido la problemática de la exportación de limones.

La exportación de los limones argentinos al mercado norteamericano no es un problema nuevo, sino que ha estado presente en la relación bilateral en las últimas décadas, ya que desde Menem se han llevado adelante reclamos para la liberación del mercado de cítricos. Si bien Argentina, bajo la presidencia de Menem, llevó adelante una política de alineamiento con la potencia hegemónica y limitó los espacios de confrontación con ella, en los temas que afectaban directamente los intereses económicos se optó por la defensa de los mismos. Por consiguiente, la cuestión referida a las trabas para exportar jugo de limón fue considerada una de las confrontaciones pertinentes (Russell, 1991). En concordancia con esta postura se empezaron las gestiones para lograr el ingreso de los limones y, finalmente, en junio del 2000 el país lo logró. Se abrieron las exportaciones de limón, pomelo y naranja hacia 34 estados norteamericanos (La Nación, 2000).

A pesar de este logro, la exportación de los limones se interrumpió en el 2001, cuando un fallo judicial dio lugar al reclamo de un lobby de productores de California que denunció que los cítricos argentinos no eran inocuos en términos fitosanitarios, el argumento era que esa fruta estaba afectada por una enfermedad llamada cancriosis (Página 12, 2016; TvPública, 2018).

Así la exportación de limones con destino a los EE.UU. quedó suspendida. Y será recién el 23 de diciembre de 2016, tras las gestiones impulsadas por el gobernador de Tucumán, Juan Manzur, y el Presidente Mauricio Macri con el entonces Presidente de los EE.UU., Barack Obama, que el Servicio de Inspección Sanitaria Animal y Vegetal publicó la norma oficial que permitía la importación de limón del noroeste argentino. No obstante, este logro fue breve, ya que en enero de 2017, el Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, anunció el frenó del ingreso de los cítricos argentinos por 60 días (La Nación, 2017).

Tras este acontecimiento, el gobierno argentino concentró sus esfuerzos en lograr el ingreso de los limones ya que se había cumplido con los pasos fitosanitarios que se le exigían.

Es así que, en abril, en el marco del encuentro entre Trump y Macri, el Presidente argentino le solicitó a su contraparte norteamericana que se efectivice el ingreso de los limones. Esta solicitud fue concebida, y se anunció que a partir del 26 de mayo Argentina volvería a exportar los limones frescos. Sin embargo, el gobierno norteamericano se encontró con nuevas trabas debido a las fuertes críticas que recibió por parte de los productores de limón estadounidenses; incluso el Citrus Science Council presentó una demanda en un Tribunal del Distrito Federal en Fresno, California, contra el Departamento de Agricultura de EE.UU. La objeción, en este caso, fue el lugar de procedencia de la fruta, ya que según esta presentación los limones proceden de "áreas donde existen numerosas plagas y enfermedades"(Clarín, 2017). Esto implicó un retroceso en el avance logrado por el gobierno argentino.

A pesar de esto, el 24 de mayo, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) y los representantes de productores y exportadores, firmaron un plan con las medidas fitosanitarias que debería cumplir la Argentina para la exportación de limones a los Estados Unidos. Este Plan de Trabajo Operativo fijó las pautas para desarrollar un sistema de mitigación de riesgos de plagas, y también buscó la transparencia exigida para el comercio entre ambos países (Clarín, 2017).

Finalmente, luego de la visita del vicepresidente, Mike Pence, a nuestro país y su reunión con Macri, el gobierno norteamericano anunció la apertura de su mercado a los limones argentinos. Fue así que el 17 de agosto, la Argentina y los Estados Unidos, acordaron el intercambio comercial al firmar ese país el último documento necesario para empezar a importar limones argentinos.

La primera exportación de limones argentinos con destino a los Estados Unidos se concretó en abril del 2018. Esto fue considerado un evento de gran importancia para el gobierno argentino, no sólo por el logro diplomático y económico, sino que también se consideró que con la apertura del mercado norteamericano se abrirían las puertas para exportar nuestros limones a otros nuevos destinos y así poder descomprimir la oferta de limón tucumano en Europa porque muchas veces la sobre exportación produce baja en los precios.

Sin embargo, como contrapartida de lograr el ingreso de los limones al mercado norteamericano, el Presidente argentino y el vicepresidente de los Estados Unidos acordaron los términos que permitirían que dicho país ingrese su cerdo al mercado argentino por primera vez desde 1992 (White House, 2017). Aunque vale aclarar que esta no fue la primera vez que se trató esta temática, la primera etapa de negociación se inició en la reunión a solas entre Macri y Trump en la Casa Blanca en abril.

La reunión de Macri con Pence dejó dos aspectos claves a definir: el comercial y el sanitario. El primero era definir el volumen de cerdo que se importaría; y el segundo era definir los rangos de protección para ingresar el producto, mientras que Argentina quería ir con la máxima norma, EE.UU. exigía una intermedia que ya se aplica en su país (infobae, 2017). Para definir este Segundo punto se concretó que "Argentine food safety officials will visit the United States to conduct on-site verification of the United States meat inspection system, after which United States pork exports will resume pending resolution of any outstanding technical issues" (Office of the United States Trade Representative, 2018).

Del lado norteamericano, este anuncio no sólo probó que el Presidente Trump estaba obteniendo acuerdos efectivos para los rancheros y granjeros norteamericanos, sino que también abrió un mercado potencial de \$10 millones por año para los productores de carne de cerdo de los Estados Unidos (White House, 2017).

En cambio para Argentina, si bien este acuerdo permitió el ingreso de los limones a Estados Unidos, también generó preocupación dentro del sector agropecuario. Esta no deviene sólo por el problema de que la carne de cerdo estadounidense puede estar afectada por "la peste porcina", si no que podría afectar a la producción nacional. Se argumenta que el incremento de las importaciones de este producto es innecesaria porque la producción nacional está respondiendo a lo que demanda el consumo del país, además de que esta "importación innecesaria" generaría una sobreoferta en el mercado interno. De acuerdo a la Federación Agraria Argentina la importación afectaría a la producción local porque el ingreso de carne de cerdo de EE.UU., tanto como de otros países, pone a los productores a competir en condiciones desfavorables, porque tanto Estados Unidos como la Unión Europea subsidian la producción, mientras que en la Argentina la presión tributaria es enorme (La Nación, 2017).

Finalmente, en abril de 2018, el Departamento de Agricultura norteamericano (USDA) anunció que el gobierno argentino aprobó el ingreso de carne de cerdo proveniente de los Estados Unidos. Luego de finalizarse los requisitos técnicos, que desde agosto del 2017 el personal técnico del USDA y la Oficina del Representante Comercial (USTR) venían trabajando con el Ministerio de Agroindustria de Argentina, se aprobó el protocolo de importación (infocampo, 2018).

Analizando lo sucedido con la exportación de limones y la importación de cerdo se puede argumentar que normalmente el jugador más fuerte va a intentar obtener ventajas del más débil (Escudé, 2015). Por lo tanto, si bien Argentina logró que Estados Unidos le abra su mercado para la exportación de limones, esto no sucedió sin ningún costo, o de forma gratuita, ya que el gobierno argentino tuvo que aceptar la importación de cerdo norteamericano, algo que estaba prohibido desde 1992 por cuestiones sanitarias. En este sentido se habla de un costo por que el ingreso de cerdo norteamericano tiene un fuerte impacto en la producción local; implica una nueva competencia para los productores locales, así como una posible baja en los precios de los productores para poder hacer frente a la competencia. Además debe considerarse que Estados Unidos subsidia la producción de cerdo dando así una ventaja a sus productos.

No obstante, la importación de cerdo norteamericano no fue el único caso donde se observó la falta de reciprocidad en la relación bilateral. Las medidas tomadas por el gobierno norteamericano respecto al ingreso del biodiésel argentino a su mercado fueron un duro golpe para el gobierno de Mauricio Macri.

Luego de dos años, entre 2014 y 2016, donde las exportaciones de biodiésel de Argentina e Indonesia a Estados Unidos aumentaron un 464% elevando su participación en el mercado a un 18%, el Departamento de Comercio de Estados Unidos anunció, en abril de 2017, que iniciaría una investigación sobre las importaciones de biodiésel proveniente de estos dos países por posible competencia desleal y entregas de subsidios (Clarín, 2017). Se argumentaba que la producción de biodiésel argentina estaba "subsidiada" y que, por ese motivo, las industrias locales incurrieran en "prácticas desleales" cuando exportaban hacia allí (agrovoz, 2017).

A pesar de los reclamos del gobierno frente a esta situación, el 22 de agosto EE.UU. anunció, a través de una resolución preliminar, que aplicaría un arancel al biodiésel argentino que iría del 50,29% al 64,17%, cuando hasta el momento el biodiésel argentino entraba a dicho país pagando un 4,5% de arancel (Clarín, 2017). Tras la aplicación de este arancel transitorio, el 4 de enero de 2018, el gobierno estadounidense oficializó en su boletín oficial la imposición de gravámenes que podían llegar hasta el 72,3% (Clarín, 2018), así los aranceles compensatorios quedaron como definitivos.

Esto significó un fuerte golpe para el gobierno en su relación con la potencia del norte, porque el biodiésel es el principal producto argentino exportado a Estados Unidos y un arancel de dicha magnitud hace impracticable las exportaciones a ese destino. Además, en el 2016, la exportación de este producto sumó US\$ 1.240 millones (2,1% del total de las exportaciones argentinas), resultando EE.UU. como el principal sostén de la industria de biodiesel (Clarín, 2017).

Por lo tanto, es posible observar que a pesar de los esfuerzos del Presidente Macri por estrechar los lazos con EE.UU. y llevar adelante un alineamiento, no siempre la potencia retribuyó con ventajas económicas. Al contrario, esta política de alineamiento no resolvió temas importantes como fueron la importación de cerdo y los altos aranceles a la exportación de biodiesel. Y una razón para explicar esto es el hecho que el Presidente Trump, desde su perspectiva de "America first", busca no sólo lograr ventajas competitivas para las empresas estadounidenses en los mercados internacionales sino que también busca contribuir a reducir el déficit comercial crónico de su país (Grabendorff, 2018). Otra razón se encuentra en la falta de complementariedad económica con dicho país, de acuerdo a Carlos Escudé "la Argentina no es importante para Estados Unidos y si la Argentina no es importante para Estados Unidos es porque Argentina no produce prácticamente nada que Estados Unidos necesite desesperadamente y eso ha sido así en toda nuestra historia independiente" (Ruido de Medios, 2016).

Esta falta de complementariedad y reciprocidad, junto con otros factores como la falta de concreción del acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea, llevó a que a partir del 2017 se comiencen a vislumbrar ciertas inconsistencias en la estrategia de inserción pro-occidental. Una de estas inconsistencias es el nuevo impulso que se le otorgó a los vínculos con China, se ajustó el discurso sobre las acciones de Pekín y se buscó fortalecer las relaciones (Busso, 2018).

Ahora bien, es importante aclarar que estos cambios observados en la estrategia de inserción internacional son producto del error y la necesidad del país, y no son fruto de una convicción ideológica. Es decir que, si bien hubo modificaciones, éstas fueron producto de una necesidad y no de un cambio en la ideología de las clases dominantes, ya que la mayor parte de los sectores dominantes de América Latina se sienten más cómodos teniendo una política de alineamiento con Washington (Grabendorff, 2018). Entonces, hubo cambios, pero no se renunció al concepto de inserción internacional pro-occidental en tanto y en cuanto ideológicamente el gobierno argentino la prefiere.

Relaciones Políticas

Desde la perspectiva política, un gran tema entre Estados Unidos y la Argentina ha sido la situación en Venezuela. En este caso el gobierno argentino ha brindado apoyo al gobierno norteamericano en la manera de abordar diplomáticamente la situación venezolana, aunque se distancia de apoyar una posible intervención militar.

Es importante recordar que el actual gobierno estadounidense ha dado prioridad a una política unilateral por sobre un enfoque multilateral, sin embargo la situación de la crisis en Venezuela aparece como una excepción. De acuerdo a Grabendorff "la estrategia «America-First» se orienta sobre todo a las relaciones bilaterales. Es lógico entonces que el Presidente Trump rechace importantes elementos observados en la política tradicional de EE.UU. hacia América Latina, como la promoción de acuerdos de libre comercio, el apoyo a organizaciones multilaterales o el respaldo a procesos democráticos de la misma forma en que también lo

hace a escala mundial. De todos modos, estos elementos siguen usándose en parte en América Latina, ya que sirven como base para establecer una cooperación promisorio, al menos con algunos países de la región: principalmente, para aislar a Venezuela y Cuba, pero también para contrarrestar el ascendente peso geopolítico de China y Rusia" (2018, pág. 49).

En el caso de Argentina, el Presidente Macri ha sido crítico con la crisis venezolana, ha tenido una postura firme y ha mostrado preocupación por la situación de la democracia y los derechos humanos. En un principio se habló de una postura ambigua por parte del gobierno ya que en un primer momento, la Canciller Malcorra apostaba al diálogo y a la mesura, mientras que el Presidente cuestionaba duramente a Venezuela y apostaba por la aplicación de la cláusula democrática (La Nación, 2016). La aplicación de esta cláusula fue un tema de permanente debate con la Canciller hasta su renuncia. Luego, con Jorge Faurie como canciller, esta ambigüedad fue dejada de lado ya que este hizo suya la postura del Presidente y enarboló la lucha contra el gobierno de Maduro como el tema más relevante de la agenda regional (Busso, 2018).

Desde la perspectiva de Grabendorff "Venezuela podría convertirse para Trump en un verdadero caso piloto, válido para medir la disposición a cooperar en América Latina" (2018, pág. 55). Y Argentina no estuvo exenta de esto, es por ello que en el viaje de Mike Pence por América Latina, en agosto del 2017, uno de los principales temas a tratar fue la crisis en Venezuela. En este caso, el Vicepresidente aclaró que los Estados Unidos no se quedarían con los brazos cruzados, y que el Presidente Trump tenía muchas opciones a disposición, pero se creía que al incrementar la presión diplomática y económica sobre Maduro, no sólo en el continente sino en todo el mundo, se iba a lograr por medios pacíficos que Venezuela regresara a la democracia. Frente a esto el jefe de Estado argentino aseguró que había coincidencia sobre cómo abordar diplomáticamente la crisis venezolana, pero aclaró que la Argentina no apoyará una posible intervención militar (La Nación, 2017).

En continuidad con esto, en la gira que Rex Tillerson, actual ex Secretario de Estado, "realizó en febrero de 2018 por países de América Latina (México, Perú, Argentina, Colombia y Jamaica), puso el acento en el «problema regional» de Venezuela y en la necesidad de elaborar una estrategia hemisférica para restablecer la democracia. EE.UU., Canadá y México aparecieron entonces como los miembros fundadores de esta «coalición de la voluntad», con Argentina como «vocera» del grupo debido a la manifiesta posición crítica de Mauricio Macri respecto a Caracas" (Grabendorff, pág.55).

La postura de Macri en relación a Venezuela, y su apoyo a la postura estadounidense respecto a esto, sigue presente, y esto se evidenció en la Cumbre de las Américas, que se realizó en abril de este año. Aquí el Presidente volvió a condenar al régimen chavista que encabeza Nicolás Maduro y reiteró la necesidad de seguir trabajando de forma conjunta para lograr una salida democrática en dicho país. Además aclaró que desconocería el resultado de las elecciones que Maduro convocó para mayo argumentando que "cuando se atropella el derecho de los venezolanos a elegir en libertad, con presos políticos y sin garantías mínimas de transparencia, que es lo que estamos haciendo. Argentina va a desconocer cualquier proceso de este tipo, eso no es una elección democrática" (La Nación, 2018)

El apoyo del Presidente Macri brindado a Estados Unidos respecto a su posición sobre Venezuela, va más allá del compromiso de Macri con la democracia y los derechos humanos. Este apoyo puede ser interpretado como parte de la estrategia de inserción pro-occidental, donde se busca un acercamiento a Washington luego de años de tensión con Cristina Fernán-

dez por la cuestión venezolana. Además, hay que considerar que como “el mercado estadounidense sigue siendo fundamental para muchos países latinoamericanos, todos los socios regionales intentan ahora obtener o defender sus ventajas comerciales mediante deals, es decir, mediante concesiones en otros ámbitos políticos importantes para el actual gobierno” (Grabendorff, 2018, pág. 49). Desde este punto de vista se podría argumentar que la Argentina, como socia de EE.UU., está dispuesta a brindarle apoyo político, como fue en el caso de Venezuela, para así no perder sus ventajas económicas. Por ejemplo, en marzo de 2018 Trump impuso tasas adicionales a escala mundial para el acero y el aluminio, pero México y Canadá quedaron exceptuados de la medida y Argentina y Brasil lograron un beneficio similar, y esto fue gracias a la buena predisposición del gobierno argentino.

Relaciones militares

Como parte de la estrategia de inserción pro-occidental no se debe dejar de considerar la relación que el gobierno ha mantenido con Estados Unidos en materia militar. Ha diferencia de la postura de las administraciones kirchneristas que bloquearon diversas instancias de cooperación con las fuerzas armadas norteamericanas, con la administración actual esto ha cambiado. La principal razón para esto se encuentra en el hecho de que el actual gobierno está más dispuesto a atender las aspiraciones que EE.UU. ha tenido respecto al rol de las Fuerzas Armadas involucradas en hipótesis de conflicto interno. “En sus apariciones públicas, Macri se manifestó a favor de que las FF.AA. se involucren en cuestiones tales como el combate al narcotráfico” (Busso, 2018, pág. 15), esto quiere decir que en lo que se refiere a las nuevas amenazas se han comenzado a vislumbrar modificaciones en la relación establecida entre la defensa y la seguridad.

“La participación militar en las cuestiones internas es fomentada por los Estados Unidos desde la década del cincuenta como política para América Latina. Mientras que el eje estructurador de la ‘Doctrina de Seguridad Nacional’ era la existencia de ‘enemigos ideológicos’, el actual replanteo de las misiones castrenses y su legitimación se basa en la necesidad de enfrentar ‘nuevas amenazas’, entre ellas el narcotráfico, desde una perspectiva bélica. En la Argentina, la idea de que el ‘avance del narcotráfico’ es el principal problema de seguridad justifica esta perspectiva. A partir de esto, como solución a la inseguridad, se impulsa una ampliación del rol principal de las Fuerzas Armadas y la militarización de la estrategia de intervención policial”. (CELS, pág. 3)

En relación con este punto de vista el gobierno dio a conocer el Decreto de emergencia de seguridad pública en enero de 2016. En este, entre otras cuestiones, se consideró que el narcotráfico era una amenaza a la soberanía y que se debían adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional en orden a enfrentar los flagelos señalados (CELS, 2016). De esta manera, ganó estatuto jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas”.

Esta perspectiva del gobierno marca una reorientación de la política de defensa y de seguridad. Y esta reorientación es posible de observar en los vínculos que se han mantenido con EE.UU.

Entre algunos ejemplos, es importante destacar el entendimiento del Ministerio de Seguridad con las agencias estadounidenses en materia de seguridad fronteriza, terrorismo y lucha contra el narcotráfico, debido a que esto se plasmó en la declaración conjunta y el acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional de marzo de 2016 y el memorando de entendi-

miento con el Departamento de Estado en materia de lucha contra el narcotráfico de abril de 2016 (Busso, 2018).

Otro ejemplo es la visita en junio del 2016 del almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur de Estados Unidos. En efecto, el Comando Sur es la agencia responsable de difundir en América Latina la doctrina de las "nuevas amenazas", y en esta ocasión el avance del vínculo con esta agencia quedó sellado con una iniciativa: la designación de un "enlace" de la Argentina en la sede del comando en Miami. También se acordó la reanudación de ejercicios y capacitación bilateral que se hará en maniobras regionales e internacionales (Ambito, 2016). "Tidd es un férreo impulsor de la intervención de los militares en la seguridad interna y su presencia revela la dimensión estratégica que posee a nivel regional el debilitamiento del principio de demarcación" (CELS, 2016, pág. 11).

El incremento de la cooperación con EE.UU. en esta temática se evidenció también con el pedido del Ministerio de Defensa de 24 aviones T-6C Texan II por 300 millones de dólares, algo que el 3 de agosto aprobó la Agencia de Seguridad y Cooperación en Defensa de Estados Unidos (Barreto, 2017). Sin embargo, en abril de 2017, el gobierno sólo adquirió 4 aeronaves; "de todos modos, la compra expresa la comunión política entre Washington y Buenos Aires pues los aviones fueron solicitados a través del FMS (Foreign Military Sales), programa del gobierno de los EE.UU para la transferencia de artículos de defensa, servicios y entrenamiento para sus socios. La clave está en que los países elegibles para participar son designados por el presidente." (Barreto, 2017, pág.4)

Un ejemplo más reciente es la gira de los respectivos ministros de seguridad y defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad, por EE.UU. en febrero de 2018. La primer parte de la gira fue en Washington DC y tenía como objetivo potenciar la cooperación con Estados Unidos en dos frentes: la lucha contra el terrorismo y el combate contra el narcotráfico, además de la coordinación de las posturas en torno a la seguridad en la cumbre del G-20.

Como resultado de esta visita se anunció el establecimiento de una "taskforce" de la DEA, en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil; además de un acuerdo de cooperación con el FBI para capacitar a los agentes de la Policía Federal (Página 12, 2018).

La segunda parte de la gira, a la que se sumó el Ministro de Defensa, fue en Miami, donde se reunieron con las autoridades del Comando Sur norteamericano. Según Busso (2018) la presencia del ministro de Defensa resulta controversial si se observa que la "Estrategia 2018 del United States Southern Command" para la región prioriza el combate a desafíos caracterizables como nuevas amenazas: pobreza e inequidad, corrupción, crimen y terrorismo. De esta manera, la decisión de Aguad de crear una Fuerza de Despliegue Rápido de las FF.AA. que diera apoyo logístico en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, parece tener puntos de contacto con los planteos del comando sur.

Por último, el 2 y 3 de mayo, se realizaron, en el ministerio de defensa, ejercicios teóricos conjuntos para impedir el eventual tráfico de armas de destrucción masiva. Este ejercicio se hizo en cumplimiento con los compromisos internacionales asumidos desde el año 2005 respecto de la Declaración de Principios de Interceptación destinados a la interdicción de las transferencias ilícitas de armas de destrucción masiva, sus sistemas vectores y los materiales relacionados; y contó con la participación de delegaciones interministeriales de expertos civiles y militares por parte de la Argentina, y por parte de los Estados Unidos (Clarín, 2018).

Conclusión

El gobierno de Macri inició su Política Exterior con una estrategia de inserción pro-occidental con el objetivo de lograr la vuelta de Argentina al mundo. Para esto buscó estrechar las relaciones con los grandes centros de poder y con el capital financiero internacional. En este punto, Estados Unidos pasó a ocupar un lugar central dentro de la agenda de Política Exterior del Estado argentino. Se creyó que con esta estrategia Argentina iba a recibir inversiones, aumentar las exportaciones y facilitar el crédito externo a tasas más bajas.

Sin embargo, esto no se logró. Si bien el gobierno mantuvo una muy buena relación con Estados Unidos durante el último año de la presidencia de Obama, hubo una mala lectura del contexto internacional. El gobierno argentino cometió el error de apoyar públicamente, en la campaña electoral norteamericana, a Hillary Clinton en detrimento de Donald Trump. Este desliz diplomático logró recomponerse en "términos formales y de diálogo político, pero no en términos económicos" (Busso, 2018). Argentina no logró atraer inversiones y continuó teniendo una balanza comercial desfavorable con la potencia regional.

Este contexto demuestra el riesgo de mantener una estrategia de inserción enfocada en las relaciones con pocos países o con países de un solo grupo de pertenencia a nivel internacional, en este caso con los países propios de occidente o con orientación política-económica similar, ya que nos lleva a depender de un círculo restringido de actores, dejando de lado a otros posibles socios. Así mismo, el alineamiento con la gran potencia nunca es bueno porque conduce a altos niveles de dependencia sin obtener como contrapartida beneficios, ya que siempre hay otro Estado dispuesto a ofrecer algo más, entonces en ese escenario es difícil ganarse el favor del hegemon sin pagar elevados costos. Por lo tanto, si un Estado desea crecer, lograr mayor fuerza de negociación y mayor peso en el sistema internacional sería aconsejable que trabajase en conjunto con otros, diversificando las relaciones comerciales y políticas, y que evitase fomentar la dependencia para con un actor, para así evitar aumentar las asimetrías.

Desde esta perspectiva, lo adecuado para un Estado sería llevar adelante, retomando a Russell y Tokatlian, una estrategia de inserción internacional que tenga como objetivo promover una "autonomía relacional". La autonomía relacional es "la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras." (Russell y Tokatlian, pág. 130) Para estos autores esta autonomía se convierte en la estrategia más eficaz para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar las prácticas de poder mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales.

En el caso analizado, el gobierno argentino inició con una estrategia de inserción pro-occidental, pero a comienzos del 2017 se comenzaron a vislumbrar las primeras inconsistencias en esta estrategia. Argentina no obtuvo los resultados esperados con dicha estrategia, y se vio obligada a modificarla, así el gobierno de Macri rediseñó los contactos con EE.UU. y le otorgó un nuevo impulso a los vínculos con China y Rusia. Esto demuestra que no es conveniente limitar la política exterior a un círculo restringido de actores y orientado hacia los grandes centros, porque esto no siempre "garantiza el apoyo de los más poderosos en los temas centrales para el país" (Busso, 2017, pág. 13). Si bien es cierto que a lo largo de la última década el país ha diversificado sus relaciones externas, en especial debido al debilitamiento de Estados Unidos, al ascenso de China y a la influencia de la globalización, "los grupos dominantes de muchos países de la región siguen aspirando a lograr relaciones bilaterales y además privi-

legiadas con EE.UU.” (Grabendorff, 2018, pág. 57) y esto es algo que sigue muy presente en la Argentina.

Bibliografía

- “Acuerdan un plan para exportar limones argentinos a Estados Unidos a partir del viernes” (2017) en *Clarín*. 24 de mayo. Disponible en línea: https://www.clarin.com/economia/acuerdan-plan-exportar-limones-argentinos-unidos-partir-viernes_0_H1iPVLQb-.html
- Aguilera, Eduardo (2016) “Avanzan acuerdos con el Pentágono” en *ámbito.com*. 29 de junio de. Disponible en línea: <http://www.ambito.com/845078-avanzan-acuerdos-con-el-pentagono>
- “Argentina vuelve a exportar limones a Estados Unidos” (2018) en *Tv Pública*. 18 de abril. Disponible en línea: <http://www.tvpublica.com.ar/noticia/argentina-exporta-limones-a-estados-unidos-despues-de-17-anos/>
- Barreto, Maximiliano. (2017). Mucho ruido y pocas nueces. Relaciones de Defensa entre Argentina y Estados Unidos frente a la sucesión de Barack Obama por Donald Trump (2015-2017). *Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata.
- Busso, Anabella. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. *Conceptos básicos para su análisis*. *Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata.
- Busso, Anabella. (mayo, 2018). *La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto regional*. Ponencia presentada en el Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Barcelona, España.
- Calero, César G., (2016) “Obama y Macri sellan en Argentina una nueva etapa en sus relaciones” en *El Mundo*. 23 de marzo. Disponible en línea: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/23/56f2cec122601d45488b4571.html>
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (2016). *Observatorio Estados Unidos, boletín n° 64*. Disponible en línea: http://www.cari.org.ar/pdf/boletin_observatorioEU64.pdf
- Dinatale, Martín (2016). “¿Por qué Macri ablandó su postura hacia Venezuela?” en *La Nación*. 17 de agosto. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/1928721-por-que-macri-ablando-su-postura-hacia-venezuela>
- Documento Colectivo. (2016). La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas. *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*. Disponible en línea: http://www.cels.org.ar/common/la_riesgosa_politica_del_gobierno_para_las_ffaa.pdf
- Do Rosario, Jorgelina (2017) “Los acuerdos comerciales entre Mauricio Macri y Donald Trump desatan una “guerra del cerdo” en la Argentina” en *infobae*. 16 de agosto. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/economia/2017/08/16/los-acuerdos-comerciales-entre-macri-y-trump-desatan-una-guerra-del-cerdo-en-la-argentina/>
- “Duro revés en la relación con Washington. EE.UU. aplica fuertes aranceles a las importaciones argentinas de biodiésel y se paralizan los embarques” (2017) en *Clarín*. 22 de octubre. Disponible en línea: https://www.clarin.com/economia/ee-uu-aplica-fuertes-aranceles-importaciones-biodiesel-argentinas-paralizan-embarques_0_B1kFyXqOb.html
- “El desembarco de la DEA en Argentina” (2018) en *Página 12*. 10 de febrero. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/94825-el-desembarco-de-la-dea-en-argentina>
- Escudé, Carlos. (2015). Argentina’s Grand Strategy in Times Hegemonic Transition: China, Peripheral Realism and Military Imports. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.10, n°1.

- "Escudé: 'La Argentina no es importante para Estados Unidos'" (2016) en *Ruido de Medios*. 8 de noviembre. Disponible en línea: <http://ruidodemedios.blogspot.com/2016/11/escude-ser-neutrales-en-la-ii-guerra.html>
- "EE.UU. abrió las puertas a cítricos del noroeste argentino" (2000) en *La Nación*. 9 de julio. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/20070-eeuu-abrio-las-puertas-a-citricos-del-noroeste-argentino>
- "EE.UU. decidirá el 8 de mayo si hay dumping en las importaciones de biodiésel argentino" (2017) en *Clarín*. 14 de abril. Disponible en línea: https://www.clarin.com/economia/ee-uu-decidira-mayo-dumping-importaciones-biodiesel-argentino_0_r1eKYv06x.html
- "Estados Unidos frenó la importación de limones argentinos" (2017) en *La Nación*. 23 de enero. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/1978242-estados-unidos-freno-la-importacion-de-limones-argentinos>
- Friedlander, Marina (2018) "Ya es oficial: Argentina aprobó el ingreso de carne de cerdo de Estados Unidos" en *infocampo*. 13 de abril. Disponible en línea: <http://www.infocampo.com.ar/ya-es-oficial-argentina-aprobo-el-ingreso-de-carne-de-cerdo-de-estados-unidos/>
- Grabendorff, Wolf. (2018). América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?. *Nueva sociedad* N° 275
- "Incremento en las relaciones de Defensa con Washington. EE.UU. y Argentina realizaron un ejercicio de gabinete de interceptación de un cargamento nuclear" (2018) en *Clarín*. 3 de mayo. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/ee-uu-argentina-realizaron-ejercicio-gabinete-intercepcion-cargamento-nuclear_0_Bk4iW-YTf.html
- Kanenguiser, Martín, (2016) "La relación EE.UU.- Argentina: el balance de Washington del primer año de Macri y qué cambiará si gana Trump" en *La Nación*. 3 de noviembre. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/1952967-la-relacion-eeuu-argentina-el-balance-de-washington-del-primer-ano-de-macri-y-que-cambiara-si-gana-trump>
- Lexington (2017) "Qué deja la visita de Mike Pence a América latina" en *La Nación*. 20 de agosto. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/2054660-que-deja-la-visita-de-mike-pence-a-america-latina>
- "Limón forexport" (2016) en *Página 12*. 21 de diciembre. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/9946-limon-for-export>
- Morgenfeld, Leandro. (2017). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *IADÉ – Realidad Económica*
- Obarrio, Mariano (2016) "Elecciones en EE.UU.: sacudido por la sorpresa, Macri ordenó acortar los contactos con Donald Trump" en *La Nación*. 9 de noviembre. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/1954681-elecciones-en-eeuu-sacudido-por-la-sorpresa-macri-ordeno-aceitar-los-contactos-con-donald-trump>
- "Polémica por la importación de carne de cerdo de EE.UU." (2017) en *La Nación*. 18 de agosto. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/2054565-polemica-por-la-importacion-de-carne-de-cerdo-de-eeuu>
- "¿Por qué Estados Unidos cuestiona al biodiésel argentino?" (2017) en *agroviz*. 23 octubre. Disponible en línea: <http://agroviz.lavoz.com.ar/actualidad/por-que-estados-unidos-cuestiona-al-biodiesel-argentino>
- "President Donald J. Trump Announces United States Strikes Deal to Export Pork to Argentina" (2017) en *White House*, 17 de Agosto. Disponible en línea: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-united-states-strikes-deal-export-pork-argentina/>
- Rosemberg, Jaime (2018) "Mauricio Macri en la Cumbre de las Américas: 'La crisis humanitaria en Venezuela se ha vuelto insostenible'" en *La Nación*. 14 de abril. Disponible

en línea: <https://www.lanacion.com.ar/2125646-mauricio-macri-en-la-cumbre-de-las-americas-la-crisis-humanitaria-en-venezuela-se-ha-vuelto-insostenible>

- Russell, Roberto. (1991). Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. Colombia Internacional N° 14. Disponible en línea: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint14.1991.02>
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Bs.As.: Capital Intelectual
- Simonoff, Alejandro. (2016). Presentación Anuario 2016: Las estrategias de inserción argentinas desde la crisis de 2001 al gobierno de Cambiemos. *Instituto de Relaciones Internacionales*.
- “Sin vuelta atrás: Estados Unidos hizo oficial el arancel y el biodiésel argentino se queda sin su principal mercado” (2018) en *Clarín*. 4 de enero. Disponible en línea: https://www.clarin.com/economia/vuelta-unidos-hizo-oficial-arancel-biodiesel-argentino-queda-principal-mercado_0_rJ5aWqomM.html
- “USDA and USTR Finalize Access for U.S. Pork Exports to Argentina” (2018) en *Office of the United States Trade Representative*. Abril 2018. Disponible en línea: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/april/usda-and-ustr-finalize-access-us-pork>