



MACRI:
EN BUSCA DE UNA NUEVA
INSERCIÓN INTERNACIONAL

JUAN GABRIEL TOKATLIAN
ROBERTO RUSSELL

Profesores de Relaciones Internacionales,
Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires



Mauricio Macri asumió la Presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2015 tras ganar las elecciones en segunda vuelta por un estrecho margen de 2,68%. Una victoria que no estaba en las previsiones de casi nadie pocas semanas antes y que se construyó sobre la base de un discurso que proponía poner fin al kirchnerismo, unir a los argentinos, renovar la política y sacar al país de su “aislamiento internacional”.

Al igual que sucedió con sus antecesores en la Casa Rosada desde la recuperación de la democracia en 1983, Macri inició su gobierno en una situación crítica marcada por dos aspectos que aparecen como constantes tras cada cambio de ciclo político en Argentina: la “pesada herencia” y la consiguiente idea del “fracaso” del predecesor. Al momento de asumir, Raúl Alfonsín (1983) heredó el fracaso integral –político, militar, moral, social y diplomático– de la dictadura militar; Carlos Menem (1989-1999) llegó de manera anticipada al poder por los reveses de Alfonsín en materia económica; Eduardo Duhalde, en su interinato (enero 2002-mayo 2003) y Néstor Kirchner, en su cuatrienio (mayo de 2005-diciembre de 2007), tuvieron que lidiar con la peor crisis social, económica y política del país: la crisis de 2001-2002 que siguió a la salida temprana de Fernando de la Rúa de la presidencia luego de cumplir tan solo dos años y diez días de gobierno. Con todos estos precedentes, Mauricio Macri tuvo que hacerse cargo también de una “pesada herencia” en materia económica y social pero con una diferencia muy importante en relación a los tres casos citados: no hubo crisis manifiesta y, por consiguiente, una buena parte de la sociedad argentina percibió el tránsito entre las dos gestiones presidenciales de modo no dramático, en particular en términos de las dificultades económicas legadas. Además, no hubo voluntad por parte del nuevo gobierno de hacer evidente, al menos en el primer trimestre de gestión, la “pesada herencia” recibida a fin de no ahondar los ya altos niveles de polarización en la sociedad argentina.

La crisis larvada y la negativa a revelar de manera inmediata la carga del legado le dieron un carácter particular a la percepción del “fracaso” del gobierno saliente y, por extensión, a los años de los Kirchner en general, que no deben ser vistos como una etapa homogénea. *Grosso modo* puede afirmarse que un alto porcentaje de la sociedad argentina consideraba a fines del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (diciembre 2011-diciembre 2015) que el kirchnerismo había desaprovechado una oportunidad extraordinaria para reconstruir al Estado, establecer un patrón de crecimiento perdurable, reducir drásticamente la pobreza y revertir el declive internacional de Argentina. Pero, de nuevo, la conclusión de este largo ciclo de doce años no fue acompañada de una percepción generalizada de descalabro o desilusión. Cristina dejó el poder y Macri lo asumió ante una sociedad que aún discutía fuertemente si los años kirchneristas habían sido “ganados” o “perdidos”.

Si se evita esta forma dicotómica de abordar al kirchnerismo y tomamos a la política exterior a título de ejemplo está claro que ella tuvo logros que sus detractores escasamente reconocen y más desaciertos de los que sus partidarios le atribuyen. Durante su mandato, los Kirchner contaron a su favor con un escenario mundial más propenso que en el pasado a tolerar ciertas heterodoxias y con un Sur emergente ávido de productos argentinos, en particular varias naciones de Asia, con China a la cabeza. El *power shift* global, el avance de Asia, la obsolescencia de la Doctrina Monroe, el crecimiento económico en América Latina y los cambios ideológicos en América del Sur fueron interpretados como la prueba de que la redistribución del poder, la riqueza y la capacidad de influencia internacional eran un hecho inexorable y que, por consiguiente, Argentina debía reubicar sus coordenadas externas. Más aún, los Kirchner procuraron redefinir, con sello propio y particular énfasis, la identidad internacional del país

sobre la base de aspectos de viejo cuño en Argentina y que habían estado también presentes en la etapa de Alfonsín: la pertenencia del país al Sur y el compromiso con buena parte de sus causas (el llamado Tercer Mundo en la Guerra Fría), el lugar de privilegio de América Latina —en especial de América del Sur— en la escala de las prioridades externas, y el cuestionamiento de numerosas reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente. En este contexto internacional y partiendo de una situación interna todavía marcada por las consecuencias de la crisis de 2001-2002, se hicieron esfuerzos importantes para superar las dificultades económicas y recuperar la autoestima, se rescató la noción de la autonomía, se negoció con dureza e inteligencia ante actores más poderosos en momentos de debilidad, y se recobró el ideal de la integración en su vertiente política, se reconoció el valor del multilateralismo y del derecho para la defensa de los intereses nacionales de Argentina.

En el balance global, sin embargo, la política exterior no estuvo a la altura de sus promesas. Esta incongruencia, que se acentuó durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, impidió que el kirchnerismo pudiera establecer un nuevo paradigma de política exterior que lo trascendiera. Primó la táctica sobre la estrategia; las necesidades domésticas de corto plazo siguieron dominando a las consideraciones de largo plazo, aun cuando Argentina ya se había recuperado de la crisis. Asimismo, las relaciones distantes y frías con Estados Unidos y la Unión Europea, el conflicto no resuelto con los *holdouts*¹, los roces, tensiones y desencuentros ocasionales con Brasil, Chile y Uruguay, las estrechas relaciones con Venezuela y el cambio de política hacia Irán dieron pie a la oposición para señalar que el país no solo se había aislado del mundo, sino que además había optado por unas alianzas contra natura para el país.

Macri: visión y creencias

En este contexto, no es sorprendente entonces que la elección presidencial de 2015 incluyera a la política exterior en la agenda de campaña de modo más notorio que lo habitual en otras contiendas electorales recientes en el país. Daniel Scioli —el candidato del oficia-

lista del Frente para la Victoria— mostró, como en el resto de los temas, su apego a la continuidad, al tiempo que amontonaba dudas sobre la firmeza de sus compromisos y verdaderas intenciones. Desde la oposición, Macri se manifestó en sus declaraciones partidario de una relación más próxima a Occidente, criticó la naturaleza de los vínculos establecidos con Venezuela e Irán, dijo que estaba dispuesto a vetar o revisar varios de los acuerdos firmados con China y Rusia, y señaló que Argentina se sumaría a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en una aproximación más cercana a las preferencias de Washington. En breve, la alianza Cambiemos que Macri dirigía —formada por el PRO (Propuesta Republicana), la UCR (Unión Cívica Radical) y la CC/ARI (Coalición Cívica/Afirmación para una República Igualitaria)— se pronunció por el cambio en la política exterior. En este sentido, es posible reestructurar la diplomacia en su totalidad, reformular algunas metas y medios o retocar ciertos aspectos puntuales.

La idea del cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la política exterior; implicaba otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa. La definición de Argentina como una parte constitutiva de la “Patria Grande” y del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica; así como Menem había puesto el acento en la inmediata Posguerra Fría en la necesidad de recuperar la identidad “occidental” del país, Macri postulaba una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento del kirchnerismo, que fueron percibidas como retrovisores que no permiten mirar al futuro. En una entrevista que brindó al *Washington Post* en febrero de 2016, el presidente Macri señaló: “Queremos ser parte del siglo XXI. No hay más lugar para el aislamiento. Las únicas personas que fueron afectadas (por el distanciamiento con Estados Unidos) fueron argentinos”².

En breve, Macri y su círculo íntimo mostraron una adhesión franca y un singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para una Argentina dispuesta cambiar de rumbo. Al mismo tiempo, suponían que esta adhesión sería rápidamente recompensada con la llegada de importantes



1. Se refiere a un fondo de capital riesgo o fondo de inversión libre que invierte en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra, popularmente se conocen como “fondos buitres”.
2. Agencia AN, “Queremos ser parte de s. XXI, resaltó Macri”, La Nueva, 20 de febrero de 2016.



Macri ha postulado una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas del pasado

inversiones al país. La novedad de un partido creado en 2005, la retórica del PRO a favor de la “nueva política” y la singular experiencia empresarial y política del propio Macri colocaban al gobierno en este punto en un eje distinto al de expresiones similares en Europa y América Latina que tienden a identificarse con el nacionalismo político y la impugnation de la globalización.

La política exterior de Macri: breve balance

Lo anunciado y hecho por el gobierno de Macri en materia de política exterior durante 2016 muestra que sus prioridades estuvieron claramente puestas en el campo económico. Una forma de aproximación al mundo que se acerca bastante a lo que Richard Rosecrance denominó en los ochenta un “Estado comerciante”³ y que la canciller Susana Malcorra ha resumido en dos ideas: la desideologización de la política exterior y la vinculación inteligente con el mundo a fin de atraer inversiones e incrementar los flujos y los acuerdos comerciales con el exterior.

A partir de estas prioridades y de un juicio muy negativo de la política exterior del kirchnerismo, tanto de sus orientaciones como de sus resultados, el gobierno de Macri colocó la resolución

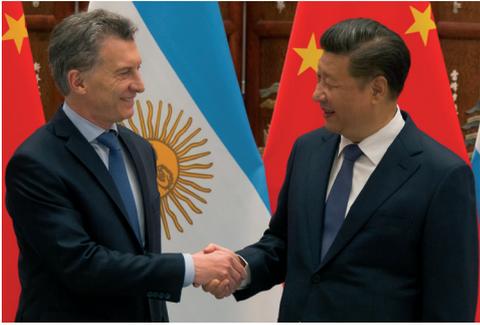
del problema de los *holdouts* en el lugar principal de sus prioridades externas inmediatas, ya que era un asunto pendiente que privaba a Argentina del acceso a fuentes de financiamiento occidentales. El acuerdo se logró en marzo de 2016, recibió el respaldo del Congreso y consistió en el pago de 11.684 millones de dólares para cerrar el litigio. Esta medida, junto con la unificación del tipo de cambio, la normalización de la compra y venta de divisas, la flexibilización de las importaciones y la reducción de los gravámenes a las exportaciones agrarias y mineras, fue parte esencial de un paquete de señales amistosas con los mercados. En la óptica del gobierno, una forma indispensable de sentar las bases para el despegue económico con los aportes del sector privado, nacional e internacional.

La visita de Barack Obama a Argentina en el mes de marzo de 2016 fue vista por el gobierno y sus partidarios como un espaldarazo definitivo al rumbo tomado, como la “normalización” de las relaciones bilaterales y como un gesto significativo de Washington hacia el país, que ayudaría a la “lluvia de dólares” esperada por el gobierno. Algunos fueron más lejos: supusieron que los giros en materia de política exterior y económica colocarían a Argentina en el lugar de un nuevo liderazgo en América Latina como aliado privilegiado de Estados Unidos. Antes de la llegada

de Obama, y en un clima semejante de apoyo al nuevo gobierno y de expectativas de negocios, habían visitado el país François Hollande y Matteo Renzi. Más adelante, harían lo propio Justin Trudeau y Shinzo Abe. Con la visita de Macri a Alemania en julio, donde tuvo un encuentro con Angela Merkel, el presidente argentino completó un primer ciclo de reuniones con seis de los líderes del otrora poderoso G-7, iniciativa diplomática que fue presentada en Argentina como la prueba más evidente de la “vuelta al mundo”.

El contacto con el séptimo miembro de ese grupo –Gran Bretaña– fue concebido en la misma lógica de mayor empatía con Occidente. Se esperaba que las relaciones con Londres cubrieran una agenda temática amplia y que se incentivarán los vínculos económicos. Con ese espíritu se acordó en septiembre un comunicado conjunto que contemplaba varios temas; entre ellos, la eliminación de medidas restrictivas en el área de petróleo, gas y pesca en torno a Malvinas. Lo firmado se convirtió rápidamente en un dolor de cabeza para el gobierno pues políticos de la propia coalición Cambiemos y múltiples figuras de la oposición interpretaron lo acordado como un “tratado” que no enfatizaba la cuestión de la soberanía sobre las islas. Días después, otro acontecimiento colocó la relación británico-argentina en un lugar mucho

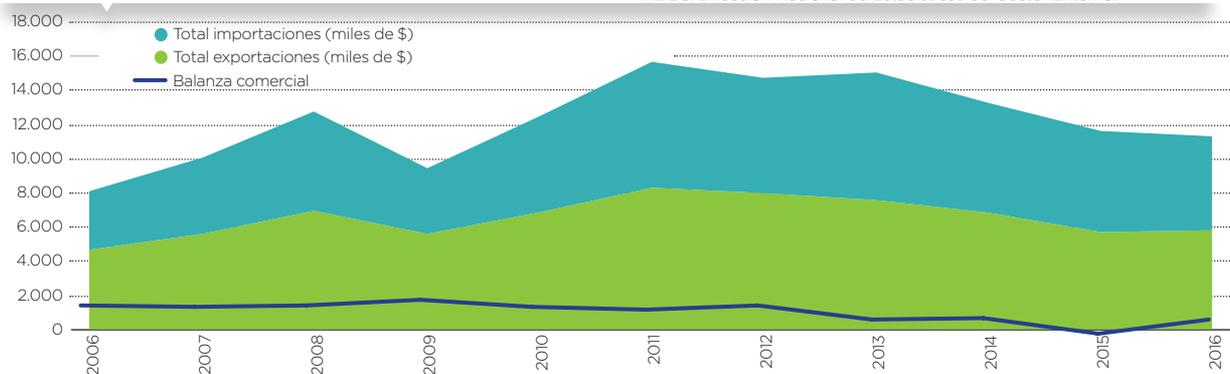
3. Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books, 1986.



COMERCIO EXTERIOR ARGENTINA

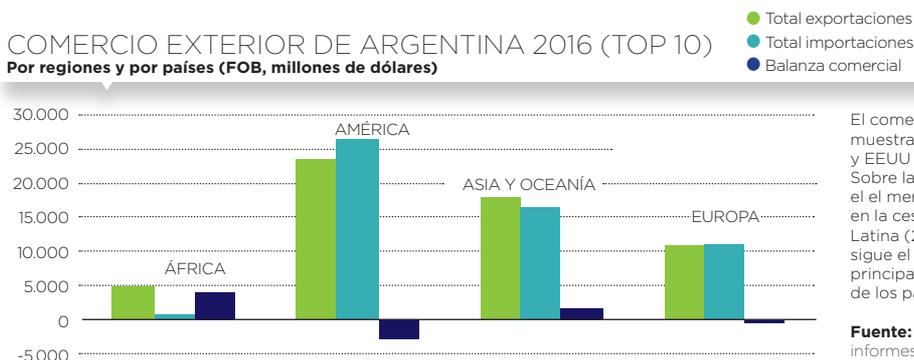
Evolución 2006-2016

Fuentes: http://www.indec.gov.ar/informesdeprensa_antiores.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40
INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo.



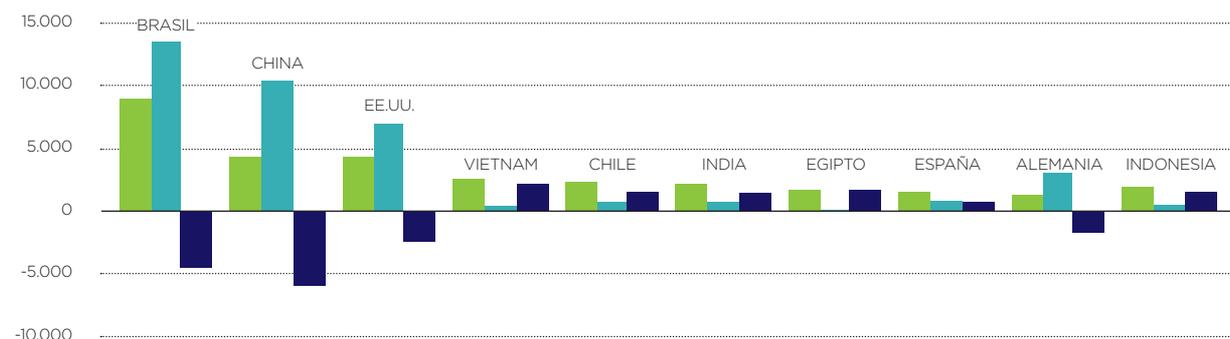
COMERCIO EXTERIOR DE ARGENTINA 2016 (TOP 10)

Por regiones y por países (FOB, millones de dólares)



El comercio internacional de Argentina se muestra muy diversificado, siendo Brasil, China y EEUU los principales socios comerciales. Sobre las exportaciones llama la atención que el mercado asiático ocupa el segundo lugar en la cesta de Argentina (21%), tras América Latina (25%). Respecto a las importaciones se sigue el mismo patrón: América Latina es el principal origen de las compras (32%), seguido de los países asiáticos (26%).

Fuente: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/i_argent_02_17.pdf



menos promisorio del que esperaba originalmente la Casa Rosada. Mauricio Macri y la primera ministra Theresa May se encontraron en Nueva York en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En un diálogo informal y según lo declarado por el presidente argentino, May se había mostrado dispuesta a conversar sobre la cuestión de la soberanía de las Malvinas. Ante estas declaraciones, el gobierno británico comunicó de inmediato que “nunca se habló del tema”.⁴ Este episodio fue un primer paso en falso del mandatario argentino con Gran Bretaña debido,

muy probablemente, a una mezcla de desconocimiento, frivolidad y ansiedad.

Para el gobierno, sin embargo, el vínculo clave con Occidente pasa por Washington. Del lado argentino, la agenda con Estados Unidos, se centró en la búsqueda de inversiones productivas y el acceso a su mercado. Pero en ambos casos se sobrevaloró el papel de las “señales” oficiales que la Casa Blanca podía enviar a los empresarios estadounidenses para que colocaran a Argentina en su mira inversora y para que compraran más bienes producidos en el país. No deja de ser algo inocente la

expectativa de que el Ejecutivo tuviera tal capacidad de influencia sobre el mundo de los negocios, en momentos de grandes incertidumbres económicas globales y de una evidente desaceleración del comercio internacional. Para Washington, la relación con Argentina se ha dado con un enfoque más político y en dos direcciones: los asuntos tradicionales en los que había sintonía con el país, como la no proliferación nuclear y la promoción de los derechos humanos; y los más nuevos, como el incremento de la cooperación en materia del combate contra las drogas y un

4. Martín Dinatale, “Malvinas: Londres desmiente a Macri y asegura que no habló con él de soberanía”, La Nación, 21 de septiembre de 2016.

mayor compromiso del país en la lucha contra el terrorismo, en los cuales hubo diferencias con el gobierno anterior. Ello coincidió, a su vez, con la ubicación central del asunto de las drogas en la agenda doméstica: terminar con el narcotráfico fue una de las tres propuestas de Cambiemos durante la contienda presidencial. Por su parte, el tema del terrorismo fue desde el comienzo de suma importancia para el gobierno. En su alocución durante la apertura de sesiones del Congreso del 1 de marzo de 2016 y semanas antes de la visita de Obama al país, el presidente Macri resaltó el interés de Argentina de ser parte de la solución de cuestiones globales tales como “la pelea contra el terrorismo”. El 15 de marzo, en la apertura del Congreso Judío Mundial en Buenos Aires, Macri subrayó que “la vuelta de la Argentina al mundo es para sumarse a todas las batallas” entre otras, “la lucha ineludible contra el terrorismo”.⁵

A final de año, el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos fue recibido con preocupación y sorpresa por el gobierno de Macri, que había apostado públicamente por Hillary Clinton. Con base a las declaraciones de campaña respecto a América Latina así como de los nombramientos realizados en las áreas de la seguridad, inteligencia y justicia, es posible observar que México será un foco de atención singular, que la migración será un asunto crucial y que la seguridad ocupará un lugar notorio en las relaciones interamericanas. Bajo este marco de referencia, Argentina no forma parte de los países ni de los temas que constituirán la “agenda negativa” que probablemente domine el inicio de la Administración Trump. Así, la mayor inquietud en Buenos Aires se localiza en las cuestiones económicas: una elevación interna de la tasa de interés, la masiva absorción de recursos financieros para proyectos de infraestructura, y la imposición de medidas proteccionistas incidirán negativamente sobre Argentina en cuanto al acceso a inversiones productivas, las posibilidades de endeudamiento y los flujos de comercio bilateral.

En las relaciones con América Latina el gobierno privilegió una política denominada de “círculos concéntricos”, partiendo del ámbito más próximo del Cono Sur, a un espacio cercano en torno a Sudamérica, a un plano más amplio que cubre Latinoamérica y el Caribe. En ese contexto, se buscó manejar con prudencia el lazo con Brasil, país que

Con América Latina Buenos Aires privilegió una política denominada de “círculos concéntricos”, desde del Cono Sur, a Sudamérica, hasta Latinoamérica y el Caribe

estaba atravesando una crisis institucional de envergadura con la sustitución presidencial de Dilma Rousseff por Michel Temer; se elevó la crítica por el estado de los derechos humanos en Venezuela y se acompañó activamente el proceso de paz en Colombia. Asimismo, se siguió respaldando al Mercosur en su dimensión comercial con la intención de forjar acuerdos de libre comercio (por ejemplo, con la Unión Europea), al tiempo que se buscó y logró el estatus de observador en la Alianza del Pacífico, en junio de 2016. En medio de importantes mutaciones políticas en la región y ante la falta de liderazgos de alto perfil, el gobierno evitó sobreactuar: los desafíos y debilidades de la política y la economía internas concentraron la atención del Ejecutivo e impidieron un despliegue más asertivo, en especial en el segundo semestre de 2016.

Al mismo tiempo, las relaciones que debían analizarse con más detenimiento en virtud de contratos y compromisos contraídos por el gobierno anterior se fueron matizando con el transcurso de los meses. Durante el primer semestre, el giro de Cambiemos hacia Occidente parecía ir acompañado por un relativo congelamiento de los proyectos firmados con Rusia y China. A pesar de que se procuró preservar un vínculo pragmático con Moscú, la relación bilateral no ha tenido ni la intensidad ni la cercanía que alcanzó durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En cambio, los vínculos con Beijing se tornaron cada vez más relevantes para Buenos Aires, en la medida que

Argentina necesitó resguardar algunos mercados claves para sus exportaciones primarias y lograr financiación para sus programas de obra pública. Cabe destacar que a raíz de la creciente caída de reservas en China el gobierno de Xi Jinping decidió en el último trimestre de 2016 colocar más restricciones a las inversiones del exterior; algo que podría afectar la búsqueda de fondo chinos por parte del gobierno argentino.

El primer año del gobierno de Macri ha puesto de manifiesto que la “vuelta al mundo” era más compleja y ardua de lo que se esperaba. La idea de que la sola presencia de un gobierno amigable con los mercados atraería inversiones en cascada fue ingenua y simplista. El mundo que mira a Argentina mira también qué hacen los argentinos en materia de negocios, ve que Macri debe lidiar con un Congreso, en el que tiene tan solo el 20% de los senadores y el 34% de los diputados y se pregunta si el gobierno será capaz de acumular algo más de poder político en las elecciones a medio plazo de octubre de 2017 frente a un peronismo, dividido pero al acecho. El mundo tampoco parece ir en la dirección que suponía el gobierno: otra muestra de candidez con algo de voluntarismo e ignorancia. Macri solía repetir a quienes quisieran oírlo que “las buenas noticias para la Argentina llegarán de afuera”. Un vaticinio que deberá reconsiderar en 2017, un año plagado de dificultades en el que la política interna probablemente prime sobre la exterior, todo lo cual exigirá un reajuste del diagnóstico del entorno mundial y nacional por parte del gobierno y más realismo en ambos frentes.

5. Tokatlián, J. G., “La Argentina y el terrorismo”, Página 12, 16 de agosto de 2016.