

Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista

The paths of dependency: considerations about the orientation of Macri's foreign policy

CARLA MORASSO

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar la política exterior del gobierno de Mauricio Macri desde su asunción hasta mediados de 2018. A partir del ejercicio de retomar el binomio autonomía-dependencia propio de la escuela latinoamericana de las Relaciones Internacionales, el artículo se ocupa de examinar cuatro variables consideradas claves para la comprensión de la política exterior argentina: el modelo de desarrollo, los vínculos con los actores del mercado financiero internacional, la integración regional y las relaciones con los poderes globales extra-regionales. En base a la evidencia obtenida se arriba a la conclusión de que la política exterior de la actual administración se ubica entre aquellas de orientación dependentista que han conformado el equilibrio pendular entre autonomía y dependencia en la historia argentina.

Abstract

This article aims to analyze the Mauricio Macri's foreign policy since his assumption until July 2018. Retaking the binomial autonomy-dependence characteristic of the Latin American school of International Relations, the article examines four variables considered key for the understanding of the Argentinean foreign policy: the development model, the links with the actors of the international financial market, the regional integration and the relations with the extra-regional global powers. The results of the empirical analysis conclude that the foreign policy of the current administration is located among those of a "dependent orientation" that have shaped the swinging balance between autonomy and dependence in the Argentine history.

Palabras Clave

Política Exterior — Argentina —
Dependencia

Keywords

Foreign Policy — Argentina —
Dependency

Introducción

Iniciando la última fase del actual período presidencial de Mauricio Macri son numerosos los trabajos que invitan a reflexionar acerca de las similitudes y diferencias entre la actual política exterior y las de sus predecesores (Busso, 2018; Míguez, 2018; Corigliano, 2018; Russell y Tokatlian, 2017). El interés en la comparación entre las diferentes administraciones pareciera acrecentarse ante la profundidad y rapidez con las cuales el actual gobierno se ha distanciado de los lineamientos externos desplegados durante los mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y ha retomado puntos nodales de la política exterior implementada durante el período de Carlos Menem (1989-1999).

Considerando particularmente la caracterización que realizó Bologna (2008) en torno a la política exterior menemista en base al modelo de “dependencia nacional” concebido por Juan Carlos Puig¹, en tanto durante dicha administración no se explicitaban discrepancias entre los intereses del gobierno argentino y los intereses estratégicos estadounidenses², nos preguntamos si nuevamente estamos frente a una matriz de política exterior que puede ser definida en estos términos.

Atendiendo a que los cambios en el contexto internacional acaecidos durante el nuevo milenio imponen ciertas limitaciones para aplicar la categoría de “dependencia nacional” tal cual fuera estructurada por Puig hace más de tres décadas³, en el presente trabajo proponemos analizar la política exterior del gobierno de Macri en el período comprendido entre enero 2016 y julio de 2018 bajo el supuesto de que presenta una orientación con rasgos dependentistas que se rige por la lógica de la aquiescencia propuesta por Russell y Tokatlian (2013) y que se

¹ Los modelos planteados por Puig son la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la autonomía secesionista. La dependencia nacional implica que la clase gobernante tiene conciencia de la dependencia, pero se propone sacar el mejor provecho de la situación.

² Durante los años noventa, el modelo de desarrollo argentino coincidió con las expectativas de la metrópoli -particularmente en la aceptación y ejecución de los postulados del Consenso de Washington en materia económica- y el país participó activamente de las estrategias globales norteamericanas tales como el envío de tropas a la I Guerra del Golfo, el desmantelamiento del misil Cóndor I y el ingreso como aliado extra OTAN.

³ En la descripción de la “dependencia nacional” Puig tomó el período que se extiende desde la independencia hasta fines de la I Guerra Mundial, considerando particularmente el modelo de inserción internacional de la “Generación del 80”.

distancia marcadamente de la orientación autonomista que tuvieron las políticas exteriores kirchneristas (Morasso, 2016).

De este modo, la política exterior de la administración macrista se ubicaría entre los diseños con tendencias dependentistas que constituyen el extremo opuesto a las políticas de carácter autonomista en el juego de equilibrios que señala Simonoff (2010) a lo largo de la historia argentina.

Cabe aquí aclarar que, en base a los trabajos de Russell (1990), comprendemos por “orientación” la fundamentación y direccionalidad de las acciones del gobierno en base a los principios, valores y visión del mundo que tiene y a lo que consideran que son los intereses nacionales. En tanto, entendemos que la “dependencia” refiere a la conducta de una élite gobernante que de manera consciente asocia sus intereses y el modelo de desarrollo nacional a los de los poderes globales.

Así como la “autonomía” concebida por Puig mantuvo sus rasgos esenciales en el siglo XXI⁴, la “dependencia nacional”, como categoría central para comprender la política exterior de los gobiernos del Sur, también remite al planteo original. En este sentido, se comprende que la élite gobernante “racionaliza la dependencia fijándose metas propias (un proyecto nacional), pero aceptando la situación de dependencia, siempre y cuando se pueda obtener de ella el máximo provecho, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autonómica en el futuro” (Dallanegra Pedraza, 2009).

En consecuencia, la dependencia se basa en la “lógica de la aquiescencia” al asimilar la condición de subordinación a Estados Unidos y procurar por lo tanto “lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder”, lo cual “implica la aceptación del statu quo internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell y Tokatlián, 2013).

En este trabajo, a los efectos de analizar el tipo de orientación que ha adoptado la política exterior del gobierno de Mauricio Macri, proponemos analizar cuatro variables: a. el modelo de desarrollo; b. el vínculo con el sector financiero internacional; c. el rol de la integración regional; d. la geometría de las relaciones bilaterales con países extra-regionales.

Los aspectos centrales de cada una de estas variables se expondrán desde una perspectiva analítica-descriptiva a partir de una tarea de revisión bibliográfica, tanto de fuentes primarias como secundarias, que permitieron realizar una selección de los hechos centrales en materia de política externa en el período analizado y de las

⁴ Las discusiones en torno a la autonomía en el siglo XXI incorporaron nuevos componentes, pero se mantuvo el consenso sobre la idea de que la autonomía está relacionada con la capacidad de los estados de tomar decisiones de manera independiente de los poderes globales y de mantener vínculos con todos los países del mundo, independientemente la localización geográfica y sus regímenes políticos y económicos (Morasso, 2016).

interpretaciones que de los mismos tuvieron lugar entre los académicos y analistas internacionalistas⁵.

En cuanto a la estructura del trabajo, señalamos que el mismo fue organizado en cuatro apartados que responden a las mencionadas variables de análisis. El primero de ellos se ocupa de delinear el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno y su vinculación con el discurso aperturista y liberal en el escenario internacional. El segundo expone sintéticamente las principales decisiones gubernamentales dirigidas a profundizar los vínculos con los actores del sistema financiero internacional en el marco de la problemática del endeudamiento externo. El tercer apartado, en tanto, se enfoca en la concepción del gobierno sobre la integración regional, mientras que el cuarto presenta sucintamente las características de las relaciones con Estados Unidos y China, los dos principales actores estatales del actual sistema internacional. Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones en torno a esta nueva etapa de la política exterior argentina.

1. El modelo de desarrollo

Desde los primeros días de su gobierno, el gobierno encabezado Macri comenzó a tomar decisiones que demostraron el viraje neoliberal de las políticas económicas: la liberalización del mercado cambiario (que tuvo como primer consecuencia una devaluación del peso argentino), la reducción de las retenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados de la minería; la reducción de los subsidios a los servicios públicos (que llevó a un aumento muy fuerte de las tarifas), la promoción de la liberalización comercial, con una marcada apertura de las importaciones, la disminución de déficit fiscal y el aumento de las tasas de interés.

De este modo, a la memoria argentina retornaron las recomendaciones del Consenso de Washington de los noventa. Retomando lo planteado por Eduardo Curia en relación a los modelos de desarrollo prevalecientes en la historia argentina, podemos decir que de un “esquema de política económica popular” proclive al industrialismo y al mercadointernismo exagerado -predominante durante las administraciones kirchneristas- se pasó nuevamente a un “esquema de cuño liberal” basado en la teoría económica ortodoxa, antipopular, aperturista y antindustrialista muy conectado con la dinámica financiera de los capitales externos (Curia 2011: 21). Desde tal perspectiva podemos comprender las razones por las cuales Míguez (2018) plantea que durante el gobierno de Macri tuvo lugar un retorno a la inserción internacional de base neoliberal sobre el cual se estructura una política exterior “en clave económica”, donde las cuestiones financieras y comerciales predominan sobre la agenda político-social.

Teniendo en cuenta que siendo una política pública la política exterior se encuentra íntimamente vinculada al modelo de desarrollo propuesto por la elite gobernante,

⁵ Es necesario precisar que el análisis de asuntos de política exterior se realiza en base a la propuesta analítica expuesta y que a pesar de que no se abordan cuestiones que son reconocidas como centrales de la política externa argentina, como lo son la Cuestión Malvinas y los Derechos Humanos, no desconocemos ni relativizamos su relevancia para la comprensión de la política exterior argentina.

observamos como “la política exterior fue nuevamente orientada a las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora, la concentración y el carácter monopólico de la estructura económica argentina” (Míguez, 2018: 115).

De este modo, la estrategia del gobierno macrista para sacar al país del “aislamiento internacional” en el que se encontraba en 2016 como resultado de las políticas del gobierno previo, fue denominada “inserción inteligente al mundo”. En palabras del canciller Jorge Faurie:

“Inteligente es para nosotros la inserción que genera oportunidades; una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados. Es primordial enfatizar que una inserción inteligente supone no mantener vínculos excluyentes. Tener relaciones fecundas con un país no significa no hacerlo con otro. En un mundo interdependiente y en constante evolución, establecer socios únicos implicaría incrementar nuestra vulnerabilidad” (Clarín, 2018).

266

De lo anterior se desprende que un componente esencial de la política exterior fue la estrategia comercial, la cual se guió por la idea de convertir a Argentina en el “supermercado del mundo”, profundizando según el canciller “la labor de la inteligencia comercial, de manera de orientar recursos a la facilitación de negocios concretos y a la búsqueda de oportunidades reales” (MRECIC, 2017b). En esta perspectiva, la inserción inteligente se basa en una mirada pragmática y “desideologizada”, tal como la caracterizó la ex canciller Susana Malcorra.

Sin embargo, en este trabajo sostenemos que ninguna política puede concebirse sin una ideología que la sustente, sin visiones del mundo y sin valoraciones sobre los intereses que deben ser perseguidos. En efecto, la desideologización y el pragmatismo están íntimamente vinculados con la visión liberal que el gobierno argentino posee sobre el sistema internacional. De acuerdo con Corigliano (2018), en el caso de Macri, las creencias filosóficas parten de una visión liberal optimista sobre los posibles beneficios de la globalización para el desarrollo económico y la generación de empleo en la Argentina. Es por ello que el gobierno considera importante ser un miembro activo de foros de gobernabilidad económica, tales como el G20, el foro de Davos y la Organización Mundial de Comercio.

Otra dimensión donde la ideología neoliberal se cristaliza es en la conformación de los equipos de funcionarios. Dada la gran cantidad de altos cargos políticos y de gestión que dentro del Estado han sido ocupados por los CEOs de grandes

empresas, el gobierno ha sido bautizado como el “gobierno de los CEOs”⁶, lo cual, de acuerdo con Busso, (2018) tiene implicancias muy importantes para la inserción internacional del país.

2. Los vínculos con el sector financiero internacional

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno con el propósito de reinsertar al país en el mundo, fue el pago de la deuda reclamado por los *holdouts* o “fondos buitres”. En el mes de marzo de 2016 el gobierno efectivizó el pago por 9.300 millones de dólares para cancelar los acuerdos en el marco de la causa judicial por la reestructuración de deuda soberana que tenía lugar en los tribunales de Estados Unidos. La decisión fue aprobada por el Congreso de la Nación y tuvo el apoyo de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La directora del FMI, Cristin Lagarde dijo al respecto: “Estamos muy animados de ver que el nuevo gobierno argentino ha tomado la iniciativa de negociar con sus acreedores. Esto ha pesado sobre su país y si se logra un resultado justo y equilibrado, servirá para que Argentina vuelva a los mercados financieros y recupere su posición financiera, es algo muy positivo” (Cué, 2016).

La negativa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a pagarle a estos fondos que no habían ingresado a los acuerdos de reestructuración de deuda soberana con actores privados de los años 2005 y 2010, eran un limitante para que el país pudiese tomar deuda en el mercado internacional. Por este motivo, y tal como señaló oportunamente Ferrer (2016), el acuerdo con los fondos buitres fue un primer paso en la definición de la estrategia de financiamiento internacional basada en la toma de deuda pública.

Este acuerdo fue concebido y presentado por el gobierno como altamente positivo en tanto generaría las condiciones para recibir inversiones externas y posibilitar el crecimiento económico. Tal como en su discurso de asunción había señalado el Presidente de la Nación, el desarrollo llegaría “a través de una inversión inteligente y expansiva” que iba a mejorar la infraestructura y sentar las bases para el crecimiento productivo (Macri, 2015).

Sin embargo, lo previsto por la Casa Rosada no aconteció y a partir de allí:

“(…) el gobierno adoptó una nueva estrategia macroeconómica basada en dos pilares: reducción gradual del déficit fiscal primario, y un ambicioso régimen de metas de inflación (...) Los mercados aplaudieron. Se suponía que a continuación habría un flujo de inversión extranjera directa (...) Pero contra las esperanzas de Macri, sus reformas atrajeron más que nada capital especulativo en vez de inversión extranjera directa y aumentó la vulnerabilidad

⁶ Tal como señala Castellani (2016), si bien la participación de gerentes de corporaciones empresarias en el gobierno nacional no es una novedad, lo que implica un cambio en relación al gobierno macrista es que son muchos, tienen una alta visibilidad y se distribuyen por todo el entramado estatal. El propósito último es incidir en el accionar estatal para favorecer a los sectores concentrados.

de Argentina a shocks externos. Entonces, los mercados dejaron de aplaudir, las expectativas empeoraron y los capitales huyeron” (Stiglitz y Guzmán, 2018).

La situación económica, lejos de mejorar, fue descomponiéndose y generando un escenario en el cual el gobierno argentino anunció que iniciaría negociaciones con el FMI para solicitar un préstamo. Luego de la histórica cancelación del año 2006 de la deuda que el país mantenía hasta entonces con el organismo, Argentina retomó la relación con el FMI a los efectos de tomar deuda externa para financiar los déficits y desequilibrios fiscales.

Desde el gobierno se sostiene que el endeudamiento externo es positivo como fuente de financiamiento y se consideró que el acuerdo era una clara señal de un gobierno pro-mercado y que el acuerdo con el FMI generaría confianza en los inversores extranjeros. Sin embargo, desde una mirada contrapuesta, amplios sectores de la sociedad se mostraron en contra del acuerdo. Las medidas de fiscal y flexibilización laboral y previsional que solicita el FMI a cambio del crédito *stand-by* son recibidas negativamente en una sociedad que justamente ve en el organismo un responsable de la generación de la crisis de 2001.

De este modo, tal como reflexiona Anabella Busso (2017), la búsqueda de inserción internacional del gobierno de Mauricio Macri procuró atender las demandas no sólo de los estados centrales, sino también del sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Así, el acuerdo con el FMI y el endeudamiento externo indican una vez más el retorno argentino a los senderos de la dependencia externa con el consecuente incremento de su vulnerabilidad externa.

268

3. La integración regional

En función del modelo de desarrollo de base neoliberal, la integración regional es considerada por el gobierno como una herramienta para insertar al país en el mundo y el mejor indicador del éxito de los esquemas regionales es el intercambio comercial.

Así, el MERCOSUR nuevamente pasó a ser considerado principalmente como una “plataforma” económica-comercial, procurando implementar un esquema flexible que retoma las ideas del paradigma del regionalismo abierto que predominó en los años noventa⁷.

Tras la llegada de Michel Temer⁸ y Sebastián Piñeyra, Macri encontró interlocutores con los cuales coincide en su mirada del mundo (Corigliano, 2018) y en este marco los planes para el MERCOSUR que impulsa Argentina están fuertemente vinculados con la Alianza del Pacífico y con la Unión Europea.

⁷ Sobre las diferencias entre los paradigmas de regionalismo abierto y post-liberal ver Sanahuja (2009).

⁸ El gobierno argentino fue muy prudente ante la crisis política-institucional brasileña que se generó ante la destitución de Dilma Rousseff en agosto de 2016, manteniendo las distancias y señalando su respeto por los procesos domésticos brasileños.

El componente económico-comercial corrió del centro de la escena a la dimensión política de la integración. La suspensión de Venezuela en el MERCOSUR⁹ en diciembre de 2016 fue tal vez el más claro indicio de que el esquema dejó de ser considerado como un importante foro de diálogo político-institucional para el gobierno argentino, además de sellar las diferencias ideológicas del gobierno del presidente Macri con el régimen encabezado por Nicolás Maduro.

También en el caso de la UNASUR es claramente visible como se relegan los espacios políticos regionales. De hecho, desde sus comienzos el gobierno señaló que la UNASUR no cumplía con su objeto de integración desde el punto de vista económico comercial. En palabras de Malcorra: “El comercio intra-región no ha crecido, la inversión directa tampoco, éstas son las cosas que hacen la diferencia y sobre las cuales tenemos que hacer un fuerte énfasis” (Télam, 2017).

El golpe de gracia contra la UNASUR finalmente tuvo lugar en abril de 2018, cuando luego de fracasar en el intento por nombrar a un Secretario General, el gobierno de Macri se sumó a los señalamientos de la acefalía del organismo y junto con Brasil, Chile, Perú, Colombia y Paraguay informaron sobre la suspensión de la participación en el organismo. Los países aseguraron en un documento conjunto que: “No están dadas las condiciones para adoptar decisiones en el ámbito de Unasur”.

De este modo, la UNASUR perdió sentido en la estrategia de integración regional. Según Russell y Tokatlian (2017), la idea de Argentina como parte del Sur Global y de la “Patria Grande” latinoamericana fue considerada “impropia y anacrónica” en un momento en el cual el país debía ser activo y abierto al proceso de globalización.

4. Las relaciones con los poderes extra-regionales

La geometría de las relaciones bilaterales extra regionales es la última de las variables a examinar con el objetivo de caracterizar la orientación de la política exterior macrista. Si bien la presencia de Estados Unidos en la región de América Latina como potencia mundial, en particular a partir de la Guerra Fría, fue un factor principal para considerar la orientación autonomista o dependentista de los gobiernos argentinos en el siglo XX, la emergencia de China como poder mundial en el siglo XXI hacen ineludible su consideración al momento de analizar las estrategias de vinculación de Argentina.

⁹ “Las diferencias de óptica dentro del gobierno de Macri respecto de la conflictiva situación interna en Venezuela son un ejemplo de la coexistencia, en el seno de una misma administración, de visiones pragmáticas e ideológicas respecto de temas puntuales de la agenda de política interna y externa. En este caso la visión “desideologizada” o “pragmática” de la canciller Malcorra, partidaria de una salida negociada al conflicto dentro del país caribeño en el marco del MERCOSUR y de la OEA, no coincidió con la postura “ideológica” del presidente Macri, partidario de aplicar sanciones contra el régimen de Caracas en coincidencia con la postura impulsada por Washington” (Corigliano, 2018).

Firmaron la suspensión los siguientes cancilleres: Jorge Marcelo Faurie - República Argentina; Aloysio Nunes Ferreira - República Federativa del Brasil; Eladio Loizaga - República del Paraguay; Rodolfo Nin Novoa - República Oriental del Uruguay.

Durante la campaña electoral la coalición de Cambiemos planteó la reinserción de Argentina en el mundo a través del mejoramiento de los vínculos con los países que conforman el G7. En consecuencia, las tempranas visitas de François Hollande, Matteo Renzi, Justin Trudeau y Shinzo Abe fueron tituladas por el gobierno como éxitos diplomáticos que marcaban el cambio de rumbo.

En la misma línea se situaron la organización de la cumbre ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2017 y de la cumbre del G20 en 2018. Pero el plato fuerte del gobierno tuvo lugar con la visita de Barack Obama en marzo de 2016. Esta era señal buscada por la administración Macri para mostrar las nuevas “relaciones maduras” que se comenzaban a construir con Estados Unidos, las cuales, de acuerdo al primer embajador en Estados Unidos, Martín Lousteau, deberían ser equidistantes para permitir a la Argentina cooperar y a la vez disentir sin generar situaciones de crisis (Corigliano, 2018).

De allí que entre los temas que se reforzaron en la agenda externa argentina estuvieran el terrorismo y en particular el narcotráfico, problemáticas centrales para el interés estadounidense en América Latina. Así, en el discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa el presidente señaló que uno de los grandes desafíos de su gobierno sería “combatir el narcotráfico como ningún otro gobierno lo hizo antes” (Macri, 2015) y en la primera participación en la Asamblea de Naciones Unidas indicó que el segundo objetivo de su gestión, luego de eliminar la pobreza, era “derrotar el narcotráfico” (Macri, 2016).

Sin embargo, el alineamiento con Washington en lo que refería a la agenda mundial y a las bases neoliberales del libre comercio encontró sus limitaciones tras la asunción de Donald Trump¹⁰. Tal como señala Alejandro Frenkel, para el gobierno “lograr el beneplácito de la primera potencia mundial facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales internacionales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor” (2016: 12), pero esta estrategia se vería dada por tierra durante el primer año de gobierno cuando la administración de Trump comenzó a desplegar una política exterior proteccionista y aislacionista que se expresó claramente en el *American First*. De hecho, el gobierno “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 comprasen más bienes producidos en el país” (Russell y Tokatlián, 2017: 221).

Si bien se pueden señalar algunos logros en la relación con Estados Unidos, tales como los indicados por Corigliano (2018), como ser la apertura del mercado de limones y la reincorporación de Argentina en el Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales y el apoyo de un sector del congresales estadounidenses al ingreso de Argentina a la Organización de Cooperación Desarrollo Económico (OCDE), que retoma el sueño menemista no alcanzado de ingresar a la organización como muestra de las coincidencias con el primer mundo, una mirada más amplia

¹⁰ Cabe aclarar que el gobierno de Macri apoyó a la candidata demócrata Hillary Clinton durante la campaña presidencial estadounidense.

sobre el vínculo bilateral nos muestra que un alineamiento al estilo del desarrollado durante los años noventa no fue posible de reproducir.

En consecuencia, podemos decir que el acercamiento a Washington anhelado por el gobierno macrista no prosperó de acuerdo a sus expectativas, como tampoco lo hizo la relación distante que un primer momento previó para Pekín.

En efecto, durante la campaña electoral Mauricio Macri criticó duramente la relación con China que habían construido los gobiernos kirchnerista y hasta anunció la revisión de todos los acuerdos bilaterales firmados durante el último mandato de Cristina Fernández (Busso, 2017).

No obstante, con el paso de los meses la actitud hacia la potencia emergente cambió, pasando por diferentes etapas. De acuerdo con la periodización de Lin Hua (2017) hubo cuatro fases: una primera de “alejamiento”, donde se criticaba desde Buenos Aires la relación preexistente con China (desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2016); un segundo “período de rodaje”, en el cual el gobierno argentino gradualmente fue adquiriendo comprensión sobre la cooperación bilateral; un tercer momento de “diálogos ininterrumpidos” (desde septiembre de 2016 a mayo de 2017), caracterizada por el regreso a la estabilidad en la relación; y finalmente una fase signada por la profundización de la cooperación estratégica a partir de la presencia del presidente argentino como uno de los dos jefes de Estados de América Latina que asistió al “Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional”. En esta visita de Estado, el presidente argentino ratificó los acuerdos de inversión para avanzar con la construcción de represas hidroeléctricas en el sur argentino, los cuales habían sido puestos en duda al inicio de la gestión, y se impulsó la aprobación del ingreso de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Podríamos calificar a este cambio en la estrategia de relacionamiento externo macrista como un “giro realista”, en tanto la dimensión económica de la relación con China hizo replantear la forma de vinculación con el país. La élite gobernante argentina debió aceptar la importancia de China en el nuevo escenario internacional y en particular para Argentina, sobre todo después de que el acuerdo *swap*, firmado en 2014 y muy criticado por los representantes de Cambiemos, fuera tempranamente utilizado en 2016 y posteriormente ratificado y extendido en julio de 2017¹¹.

De este modo, podemos observar que conforme pasó el tiempo, en el vínculo financiero con China “se constató que los canales y dispositivos de financiamiento continuaron sosteniéndose más allá de la alternancia de gobierno, esto es, más allá de un desvanecimiento de la afinidad político-identitaria” (Fernández Alonso, 2017: 80) lo cual también puede extrapolarse a la interpretación sobre la fase comercial de la relación, en tanto el “efecto china” en la balanza comercial argentina continuó siendo esencial para el país. En palabras de Oviedo: “las necesidades comerciales, financieras y políticas a corto plazo de Argentina limitaron el accionar presidencial tendiente a cambiar radicalmente la orientación hacia China” (2017: 41).

¹¹ Para mayor detalle del acuerdo *swap* y su evolución entre China y Argentina ver Almeida Gentile y Jara Musurama (2015) y Fernández Alonso (2017).

En función de los ajustes que el gobierno de Mauricio Macri tuvo que realizar durante su gobierno y que fueron en contra de sus premisas ideológicas en cuanto al rol de Estados Unidos y China en la inserción internacional argentina, es que coincidimos con Míguez en que durante su ejecución la política externa “se ha mostrado desacompañada de las dinámicas y cambios internacionales, incluso contra sus propios objetivos” (2017: 103).

El fin del unipolarismo preeminente en los noventa ante un nuevo escenario multipolar caracterizado por una China que potencia emergente con capacidades globales y un Estados Unidos que viró hacia el proteccionismo y que amenaza con abandonar instituciones internacionales como la OMC, es un contexto internacional nuevo y complejo al cual pareciera que el gobierno de Mauricio Macri no se ha adaptado fácilmente y en el cual aún no ha logrado resultados demasiado positivos. Baste señalar que en materia económica, la dimensión de la política exterior más resaltada desde el discurso oficial, muestran un mayor nivel de endeudamiento externo y una balanza comercial sumamente deficitaria, donde son muy elevados los saldos negativos con Estados Unidos y China y se mantiene la matriz agroexportadora¹².

Reflexiones Finales

Desde el comienzo del gobierno del presidente Mauricio Macri se implementaron políticas domésticas e internacionales con fuertes sesgos neoliberales que llevaron a plantear paralelismos con las administraciones de Carlos Menem. En este marco, en el presente trabajo nos propusimos el ejercicio de analizar la política exterior macrista a partir de revistar la categoría de “dependencia nacional” definida originalmente por Juan Carlos Puig, dado que que la misma había sido una herramienta teórica útil para describir la orientación de la política exterior argentina durante la última década del siglo XX.

Conforme al supuesto de partida planteado, dimos cuenta de las características del modelo de desarrollo que se encuentra en la base del gobierno de Cambiemos, de los vínculos con los actores del mercado financiero internacional y de la geometría de las relaciones con terceros países, con especial atención a las concepciones sobre la integración regional y a los lazos con Estados Unidos y China en tanto actuales poderes globales extra-regionales. Luego de examinar estas variables hemos podido comprobar que la política exterior del gobierno de Mauricio Macri ha adoptado una orientación dependentista en la cual la lógica de la aquiescencia con los poderes externos está claramente presente.

La direccionalidad de las acciones externas estuvo asociada a un modelo de país extrovertido vinculado a una visión positiva del mundo neoliberal globalizado. Mientras que los parámetros económicos-comerciales fueron puestos en valor para

¹² En 2017 la balanza comercial de bienes argentina arrojó un resultado negativo de aproximadamente 8 mil millones, teniendo un déficit con Estados Unidos de 3 mil millones y con China de 7 mil millones (INDEC, 2018). La deuda externa, en tanto, creció estrepitosamente, llegando en los tres primeros años de gobierno a 80 mil millones de dólares y colocando al país como el mayor emisor de deuda en el mundo emergente (Bueno, 2018).

definir la relevancia de los procesos de integración regional, en detrimento de los aspectos políticos y sociales de los mismos, se promovió la reinserción del país a los mercados financieros de capitales y se privilegió el vínculo con los países desarrollados, en particular con Estados Unidos. De este modo, la élite gobernante esperaba obtener el máximo provecho respondiendo, tal como subraya Busso (2017), más a las demandas sistémicas antes que a las necesidades domésticas.

En este punto, cabe aclarar que se presentaron diferencias con el caso de la relación con la República Popular China. En efecto, esta potencia del sistema internacional ocupó un espacio periférico en la estrategia inicial de relacionamiento externo macrista. A causa de las distancias ideológicas e identitarias con el país asiático y de la premisa de diferenciarse de las políticas de asociación sino-argentinas impulsadas por las administraciones previas, el gobierno se mostró impostadamente distante de China en los inicios del período presidencial. Sin embargo, a la luz del “factor chino” en América Latina y en particular en Argentina, debió ajustar su comportamiento y ratificar los lineamientos de la asociación estratégica iniciada durante el gobierno de Fernández de Kirchner. En este sentido, lo que observamos es una continuidad de una relación dependiente y asimétrica en materia financiera y comercial con la cual paulatinamente la élite fue demostrando su aceptación.

Conforme al recorrido realizado por aspectos centrales de la política externa macrista, podemos concluir que la misma presenta una orientación dependentista que retoma los ejes de inserción ya planteados en la región durante los años noventa y que tuvieron como resultado un “Estado disminuido en autonomía frente a la banca internacional, frente a los sectores empresariales financieros y exportadores que le proveen las divisas, con menoscabo de su capacidad para reestructurar la economía en función de incrementar la capacidad productiva a mediano y largo plazo” (Carrillo Volcán, 1999: 35).

Como política pública interméstica, la política exterior de un gobierno democrático refleja las ideas, valores e intereses de la élite gobernante en el sistema internacional, pero, además, tal como plantea Celso Lafer (2010), debemos tener en cuenta que en última instancia debe traducir las necesidades domésticas de su sociedad en posibilidades externas si el propósito último es mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir al desarrollo nacional. Es por ello que consideramos que este marcado desbalance del péndulo argentino hacia el extremo de la dependencia deberá ser reequilibrado para evitar que se repliquen aún con mayor intensidad las consecuencias ya conocidas por los latinoamericanos de fines del siglo pasado.

Bibliografía

ALMEIDA GENTILE, Patricio y JARA MUSUMAN, Luciano (2015) Radiografía del Swap Argentina – China, Observatorio Económico Social UNR, noviembre, Rosario. Disponible en: <http://www.observatorio.unr.edu.ar/radiografia-del-swap-argentina-china/>(fecha de consulta: 10/08/2018)

ÁMBITO FINANCIERO (2018) “La deuda externa trepó a u\$s 253.741 millones en el primer trimestre”, 26 de junio, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ambito.com/925732-la-deuda-externa-trepo-a-us-253741-millones-en-el-primer-trimestre> (fecha de consulta: 18/07/2018)

BERNAL-MEZA, Raúl (2002) Política exterior argentina: De Menem a De la Rúa ¿hay una nueva política?, en São Paulo em perspectiva, n. 16 (1).

BODYADJIAN, Carlos, 2018, La brecha de distribución del ingreso, en el valor más bajo desde la era Macri, en El Cronista Comercial, 5 de abril, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/La-brecha-de-distribucion-del-ingreso-en-el-valor-mas-bajo-de-la-era-Macri-20180405-0019.html> (fecha de consulta: 18/07/2018)

BUENO, Francisco (2018) Argentina es el país emergente que más deuda emitió desde diciembre de 2015, en Infobae, 31 de julio. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2018/07/31/argentina-sigue-siendo-el-campeon-del-mundo-en-volumen-de-deuda-externa-emitida/>

BUSSO, Anabella (coord.) (2017) Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda, UNR Editora, Rosario. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7602/0.pdf?sequence=3> (fecha de consulta: 20/07/2018)

BUSSO, Anabella (2018) Mauricio Macri y el gobierno de los CEOs. Impacto sobre la política exterior argentina, Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, del 26 al 28 de julio. Disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI3MTgiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZjcxZjFiNGFjY2EyYjUyZDQyZGZjZDEwM2NmN2YyMjgiO30%3D> (fecha de consulta: 18/07/2018)

CASTELLANI, Ana N° (2016) Consintiendo al capital, en Revista Maíz, UNLP, N° 9, año 6, mayo, La Plata.

CARRILLO VOLCÁN, Manuel, 1999, *El autonomismo en el estudio de la política exterior de América Latina (el estado en el proceso de globalización)*, FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

CORIGLIANO, Francisco (2018) Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato, en Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 3, N° 5, enero-junio.

CUÉ, Carlos (2016) Macri recibe el apoyo del FMI para negociar con los fondos buitres, en El País, 5 de febrero. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2016/02/05/argentina/1454681859_094645.html
(fecha de consulta: 09/08/2018)

CURIA, Eduardo (2011) El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (2009) Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como "Construcción" de Poder, Córdoba, Edición del Autor. Disponible en: http://luisdallanegra.bravehost.com/Realismo/capitu10.htm#_edn16 (fecha de consulta: 09/08/2018)

DI NATALE, Martín (2015) Susana Malcorra: Vamos a desideologizar la política exterior, en diario La Nación, 7 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina> (fecha de consulta: 18/07/2018)

ELIZONDO, Marcelo, 2018, Los sectores con mayor déficit en la balanza comercial argentina, en La Nación, 8 de febrero, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2107390-los-sectores-con-mayor-deficit-en-la-balanza-comercial-argentina> (fecha de consulta: 19/07/2018)

FERNANDEZ ALONSO, José (2017) Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China, en Desafíos, Universidad del Rosario, Vol. 30, N° 2. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359655844003/index.html> (fecha de consulta: 12/08/2018)

FERRER, Aldo (2016) La negociación con los buitres, en Página 12, 20 de enero. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-290683-2016-01-20.html> (fecha de consulta: 18/07/2018)

FRENKEL, Alejandro (2016) 'Muevan el mundo que me quiero subir'; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri, Informe de coyuntura ORALC I N° 2, Diciembre. Disponible en: <http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (fecha de consulta: 19/07/2018)

GARCÍA ENCINA, Carlota (2018) Trump y el mundo: un año de política exterior, ARI 5/2018, Real Instituto El Cano, 18 de enero. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7af3fee6-0fdf-4921-a101-a8d0ac89823e/ARI5-2018-GarciaEncina-Trump-y-el-mundo-un-ano-de-politica-exterior.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7af3fee6-0fdf-4921-a101-a8d0ac89823e> (fecha de consulta: 10/09/2018)

GASALLA, Juan, 2018, ¿A cuánto asciende la deuda pública de Argentina?, en Infobae, 7 de abril, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2018/04/07/a-cuanto-asciende-la-deuda-publica-de-argentina/> (fecha de consulta: 19/07/2018)

GOMES SARAIVA, Miriam (2011) Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice, en Giardini, G. y Lambert, P. (ed.) Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism, Palgrave Macmillan, Nueva York.

GRATIUS, Susanne y GOMES SARAIVA, Miriam (2013) Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas, CEPS Working Document, N° 374, febrero, Bruselas.

HUA, Lin (2017) Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri, en Relaciones Internacionales, N.º 53, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/4053/3936/> (fecha de consulta: 19/09/2018)

INDEC (2018) Sistema de indicadores estadísticos, Cierre estadístico 7 de marzo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_-_07.03.18.pdf (fecha de consulta: 19/07/2018)

LAFER, Celso, 2002, La identidad internacional de Brasil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LA NACIÓN (2018) La Argentina y otros cinco países abandonan la Unasur, 21 de abril, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2127623-la-argentina-y-otros-cinco-paises-abandonan-la-unasur> (fecha de consulta: 19/07/2018)

LLORET, Rodrigo (2016) "Macri y Trump, la amistad de los presidente-empresarios", en Perfil, 16 de noviembre. Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/internacional/macri-y-trump-la-amistad-de-los-presidente-empresarios.phtml> (fecha de consulta: 23/08/2018)

MACRI, Mauricio (2015) Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, Buenos Aires, 10 de diciembre. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1852996-transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri> (fecha de consulta: 10/08/2018)

MACRI, Mauricio (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, 20 de septiembre. Disponible en: <https://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> (fecha de consulta: 11/08/2018)

MERCOSUR (2017) Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, 5 de agosto, San Pablo. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/8469/1/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf (fecha de consulta: 19/07/2018)

MÍGUEZ, María Cecilia (2017) La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?, en Revista Estado y Políticas Públicas, N° 8, Mayo-Septiembre.

MORASSO, Carla (2016) La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015), en Cuadernos de Política Exterior Argentina, N° 123, Enero/Junio, CERIR, Rosario.

OVIEDO, Eduardo (2015) El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina, en Estudios Internacionales, N.º 180, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Disponible en:
http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/13496/CONICET_Digital_Nro.16606.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta: 12/08/2018)

OVIEDO, Eduardo (2017) Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política, en Voces en el Fénix, Universidad Nacional de Buenos Aires. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/12_43.pdf (fecha de consulta: 14/08/2018)

OVIEDO, Eduardo (2018) Argentina: alternancia y política exterior La relación con China durante el mandato del presidente Mauricio Macri, en China Hoy, noviembre.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013) América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía, Revista Cidob d' Afers Internacionals, N° 104.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2017) Macri: en busca de una nueva inserción internacional, en Anuario Internacional CIDOB 2016-17.

PÁGINA 12 (2018) Deuda externa sin freno para financiar la fuga, 26 de febrero, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/97989-deuda-externa-sin-freno-para-financiar-la-fuga> (fecha de consulta: 19/07/2018)

PUIG, Juan Carlos (comp.) (1984), América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Tomo I, GEL, Buenos Aires.

SANAHUJA, José Antonio (2009) Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina, en Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2009, Buenos Aires.

SIMONOFF, Alejandro (2010) La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

SIMONOFF, Alejandro (2016) La escuela autonomista: pasado y presente, en Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 1, N° 1, enero-junio.

STIGLITZ, Joseph y GUZMÁN, Martín (2018) Las raíces de la sorpresiva crisis económica argentina, en Nueva Sociedad, junio. Disponible en:
<http://nuso.org/articulo/las-raices-de-la-sorpresiva-crisis-economica-argentina/imprimir/> (fecha de consulta: 19/07/2018)

TÉLAM (2017) Para Malcorra, los fundamentos de Unasur tienen que ver 'con una América más fuerte, más sólida', 31 de enero, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201701/178447-susana-malcorra-cancilleria-argentina-unasur.html> (fecha de consulta: 19/07/2018)