

## La política exterior en la propuesta de Libertad y Progreso<sup>1</sup>

La elaboración de políticas públicas exige, ante todo, un buen diagnóstico sobre el marco internacional en el que está inserto y deberá desempeñarse el país. El mundo es un enorme escenario en el que hay que saber conducirse con prudencia y sentido de la realidad. Esta afirmación sirve para evitar propuestas que impliquen una colisión con esa realidad. Se trata de ver y entender cómo lo que ocurre en el exterior nos condiciona y cómo lo que se hace internamente repercute, a su vez, en el mundo. El desafío que se desprende de esto es el de impedir que las simplificaciones o las falsas idealizaciones ganen terreno a costa del mejor resultado para el país.

El planeamiento estratégico debe ser consciente de las necesidades que la Argentina tiene en materia económica y de las tecnologías e inversiones indispensables para su desarrollo. La obstinación y la necedad -hay que reconocerlo- suelen pagarse muy caro. El ideologismo al tejer alianzas ha sido un error que ha estado muy presente en la política exterior de nuestro país. El localismo también ha sido y es un pésimo negocio. Cuando la política exterior se pone al servicio de la política doméstica se corre el riesgo de vaciar de contenido el trabajo diplomático y de reemplazar los objetivos estratégicos nacionales por intereses domésticos, a veces hasta ridículos. Es un ejemplo el grueso error del ofrecimiento del presidente Alberto Fernández a Vladimir Putin de que la Argentina sea la puerta de entrada de Rusia en Latinoamérica. Lo hizo pocos días antes de la inaceptable invasión rusa a Ucrania

El diseño de una política exterior asertiva debe exponer la riqueza del pensamiento argentino a la hora de trazarla. La Argentina reclama una reflexión permanente acerca de cuáles son las mejores vías para integrarse a un escenario global que a menudo parece amenazador, pero que al mismo tiempo ofrece muchas oportunidades.

La revolución del conocimiento tendrá impacto en el modo en que los países se relacionan entre sí. Por caso, hoy sabemos que los individuos que usan *smartphones* (es decir, más de 3 mil millones de personas en todo el globo) poseen información y capacidades analíticas superiores a muchas agencias de inteligencia de apenas una generación atrás. El verdadero

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por el Lic. Nelson Aguilera con la colaboración de Juan Alvarez Miguez y la supervisión de Emilio Cárdenas y Manuel Solanet.

problema que se presenta con esto es el de gestionar una avalancha de datos que puede llegar a desbordar a quienes tienen que tomar decisiones. En definitiva, la evolución de la tecnología hace que la diplomacia tenga que enfrentarse a nuevos retos, especialmente en cuanto al manejo de información sensible, tal como quedó evidenciado a partir del caso Wikileaks.

Por otro lado, el problema del coronavirus ha golpeado al planeta con una fuerza sin precedentes. Es natural pensar que el mismo traerá aparejados cambios en el sistema internacional. Después de todo, la historia abunda en ejemplos de cómo las crisis tienden a conducir a la renovación. No obstante, más que engendrar nuevos paradigmas, la debacle mundial del COVID-19 parece exacerbar dinámicas preexistentes. En primer lugar, la pandemia ha agregado un elemento más de discordia a la complicada relación entre los Estados Unidos y China. Incluso antes de que los casos de COVID-19 aumentaran en los Estados Unidos, los miembros del Congreso ya estaban redactando una legislación para castigar a China. Beijing, por su parte, utilizó la emergencia como una chance para proyectar poder y para ganar mayor influencia en los países donde los sistemas de salud colapsaron tempranamente.

En Europa, el coronavirus elevó el tono en el debate entre federalistas y escépticos de la integración. Una grieta que quedó marcada a fuego a raíz del Brexit, se acentuó ante la falta de una acción coordinada de los países de la Unión Europea para hacer frente a la demanda sanitaria. La rápida expansión del virus dañó al multilateralismo, el cual ya venía siendo cuestionado por su falta de eficacia a la hora de promover políticas globales consistentes, como por ejemplo en el asunto del cambio climático. A su turno, la desdibujada actuación de la OMS expuso una vez más las deficiencias de los organismos internacionales y puso en duda su capacidad de respuesta ante dificultades sistémicas.

La invasión a Ucrania por parte de las fuerzas armadas de la Federación Rusa introdujo un factor detonante que puso a prueba la solidaridad de los países de la Unión Europea y más concretamente de la OTAN. Las consecuencias se extendieron al mundo entero, obligando a tomar posición a países que apenas indirectamente estaban afectados por el conflicto. La Argentina entre ellos.

Éstos y otros hechos ilustran hasta qué punto el devenir de la historia tiene la capacidad de trastocar aspectos fundamentales de la política en general y de la política exterior en particular. Es en este marco contextual donde se necesitan consensuar pautas de acción estratégicas.

La política exterior no nace de inspiraciones repentinas, sino que es el producto, más o menos lógico, de una conjunción entre debates teóricos y experiencias prácticas. Es asimismo el reflejo de grandes convergencias, a las cuales se llega luego de haber recorrido un sendero con frecuencia sinuoso y lleno de rispideces.

Este capítulo ofrece una aproximación de la política exterior propuesta por la Fundación Libertad y Progreso. Desde esta perspectiva, trata además de constituirse en un aporte valioso para las propuestas de cambio que la Argentina necesita.

### **Cuestiones remanentes de carácter territorial: Antártida y Malvinas**

Le quedan por resolver a la Argentina dos cuestiones de carácter territorial: Malvinas y la Antártida. Como bien señala el exvicecanciller Andrés Cisneros, la dirigencia política ha tenido la mala costumbre de considerar ambos asuntos por separado, pese a existir varios puntos de contacto entre uno y otro<sup>2</sup>.

Las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son un fenómeno geográfico que conecta el territorio continental con la Antártida. El Reino Unido, que está en posesión de esas islas, es consciente de esta situación, no sólo como respuesta a los deseos de su muy reducida población, sino también como modo de sostener sus intereses al continente antártico.

Tanto en Malvinas como en la Antártida el punto esencial, aunque con distinta visión en el tiempo, es el reclamo de soberanía. En el tema antártico existe la creencia que algún día, el Tratado Antártico -que dispone un congelamiento jurídico de los reclamos de soberanía- caducará o se flexibilizará de una manera tal que los territorios polares podrían ser repartidos a cada quien según sus derechos. Todos los países con alguna aspiración tratan de preservar las situaciones que eventualmente puedan generar derechos. Es esa presunción -y no sólo la vocación científica- la que ha llevado a muchos países a instalar bases militares en la Antártida.

---

<sup>2</sup> - Cisneros, Andrés. *Apuntes para una política exterior postkirchnerista*. Bs. As.: Planeta, 2014. P. 460.

Teniendo en cuenta este fenómeno, resulta vital que nuestro país continúe con la defensa del Tratado Antártico y su regla del consenso, instrumento político y jurídico que sirve para frenar la aparición de “nuevos liderazgos” que pudieran efectuar nuevas reclamaciones de soberanía. Es imprescindible, a su vez, que la Argentina apueste fuertemente a nuevas formas de cooperación en el campo de las ciencias. De este modo, quedará claro su compromiso con la realización de la “investigación sustantiva” que requiere el Tratado. Sería recomendable además ampliar la cooperación con países del Pacífico Sur, como Chile y Nueva Zelanda, con quienes compartimos numerosos intereses y valores. La política exterior y de defensa debe asignar prioridad a la cuestión antártica en toda su complejidad medioambiental y estratégica. En razón de esto último, es interesante el acuerdo al que arribaron Rusia, Kazajistán, Azerbaijón y Turkmenistán en 2018 para la explotación de los recursos del Mar Caspio. El sistema de cuotas para el usufructo del caviar beluga y de los hidrocarburos que allí se determinó probablemente podría convertirse en una referencia para el futuro de la cuestión antártica.

La defensa del Tratado Antártico no debería ser un objetivo incompatible con el de mejorar las capacidades del sistema de defensa. En términos de “gran estrategia”, la política de defensa se encuentra imbricada con la política exterior: no fija metas para la proyección externa, pero sí establece la manera en que se protegen los intereses planteados por la Cancillería. Invertir en defensa no tendría que ser concebido como una manifestación de militarismo, sino como una necesidad derivada de la estructura propia del sistema internacional y la realidad que el poder de la diplomacia se relaciona con la capacidad defensiva.

En Malvinas existe -al igual que en la Antártida- un congelamiento en el reclamo, pero en este caso consagrado fáctica y no jurídicamente. El hecho incontrastable es que Gran Bretaña se niega a dialogar por la soberanía.

Con la excepción del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas, la Argentina en general se ha amparado en la razón jurídica. En el asunto del Beagle, el resultado de una negociación acompañada de una cierta disuasión militar permitió finalmente un acuerdo que limitó la proyección marítima de Chile en el Atlántico Sur.

La lección de Malvinas debería servirnos para no cometer los mismos errores ni en las islas, ni en la Antártida. La voluntad de discutir la soberanía no tendría que hacer que la Argentina se rehúse a hablar de otros aspectos sustanciales, como lo son comercio, recursos naturales o

cooperación en general. Salvo en la década de los noventa, aquella fue la estrategia predominante hacia Malvinas. Con consecuencias más bien negativas para nuestra posición negociadora, ha habido una tendencia a adoptar posturas inflexibles, en las que o discutimos soberanía o no discutimos nada. Sin duda, hubo a lo largo de la historia momentos de menor empecinamiento, pero lamentablemente éstos fueron muy breves o no tuvieron el respaldo político suficiente. De hecho, la corona británica aceptó en más de una vez entrar en conversaciones que en un final pudieron haber significado un traspaso a largo plazo de la soberanía.

En la política británica no existe, por otro lado, ninguna corriente partidaria que esté dispuesta a negociar la soberanía de las islas. Como si esto fuera poco, lo que se evidencia de un tiempo a esta parte es una entronización de las líneas más duras. En Gran Bretaña, la guerra de 1982 le cerró las puertas -tal vez para siempre- a la línea pro negociación del Foreign Office, mientras que por estos lares la intransigencia ha sido moneda corriente, sobre todo durante las administraciones kirchneristas.

Con algunas adaptaciones al caso Malvinas, el modelo de “*free city*”, propuesto por el Dr. Martin Krause, podría ser aplicable. Esencialmente, ese sistema supone forjar un acuerdo básico de suspensión de la disputa por la soberanía y el establecimiento de relaciones comerciales, sociales y de todo tipo entre el territorio en cuestión y el Estado reclamante. El antecedente más resonante es el de Hong Kong, que pasó de la soberanía británica a la china en 1997. En Malvinas, tal como apunta el Dr. Krause, podría idearse un acuerdo que fijara un plazo largo para el traspaso de su soberanía a la Argentina. Hasta tanto, las islas podrían adoptar una ley básica en la que habría “un impuesto muy bajo y una total libertad de inversión y comercio sin importar la procedencia de los capitales o de las personas y libertad para usar cualquier tipo de moneda, incluso, por supuesto, el peso argentino”<sup>3</sup>.

En esa instancia, se debería garantizar igualmente el libre acceso de todas las nacionalidades a la compra de tierras y activos, sin discriminar a los argentinos. Esta ley básica sería administrada de manera que genere confianza tanto a los isleños como a los inversores internacionales. Este esquema podría ser trazado como un mecanismo de avances progresivos que favorezca la presencia de empresas y propietarios argentinos por la

---

<sup>3</sup> - Ver: Martin Krause. *Una solución china para Malvinas*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/una-solucion-china-para-malvinas-nid1473014>

ventaja de su proximidad. Cabe recordar que la población estable de Malvinas es de tan sólo 3.000 habitantes.

El juridicismo ha sido una constante en la política nacional hacia Malvinas<sup>4</sup>. Con todo, ha habido razones para que esto fuera así, dado que la Argentina es portadora de derechos indiscutibles. Pero hay que decir también que dicha política tradicional ha sido insuficiente, ya que el mundo todavía se rige bajo las crudas reglas de la *Realpolitik* antes que por el derecho. En lo inmediato, ninguna alternativa de soberanía podría ser planteada seriamente hasta tanto la Argentina no recupere un cierto peso relativo en el mundo. La conclusión, entonces, es bastante sencilla: el futuro de las Malvinas y el de la Antártida dependerá, antes que nada, de nuestra capacidad para revertir el proceso de decadencia que nos tiene a maltraer desde hace décadas y que nos limita en la arena internacional.

### **La política comercial externa**

La Argentina ha practicado políticas proteccionistas de mayor o menor intensidad a partir de la década del treinta. Los inicios de estas prácticas se relacionaron con los efectos de la crisis mundial de 1929, pero se intensificaron como un planteo doctrinario a partir de 1946. Desde esa época tomó fuerza la teoría de la “dependencia” y la política de “sustitución de importaciones”. Dentro de estos criterios de gobierno, los instrumentos más utilizados son los aranceles de importación, las prohibiciones y restricciones cuantitativas de cualquier naturaleza y las normas y controles a los que se someten importadores y exportadores en el mercado de cambios o divisas, en particular cuando ellas contienen elementos de discriminación.

Luego de haber participado, a lo largo del siglo XX, en distintos proyectos de integración regional (ALALC, ALADI, etc.), la Argentina viene desempeñando actualmente un rol destacado en el Mercosur. El objetivo fundamental de esta organización es la construcción de un mercado común entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Subsidiariamente contribuye a estabilizar y mejorar la relación política entre sus miembros y a disipar las hipótesis de conflicto.

Hay muchos problemas que el Mercosur ha tenido y aún tiene a nivel institucional. Son principalmente consecuencia del proceso de toma de

---

<sup>4</sup> - Andrés Cisneros, *op. cit.* p. 482.

decisiones que requiere primero la unanimidad de los socios y luego la convalidación interna por cada uno de ellos. En el Mercosur no hay un “derecho comunitario” que tenga supremacía sobre las legislaciones nacionales. La ineficiencia ejecutoria configura otro obstáculo, ya que la autoridad de implementación de las políticas regionales corresponde a los gobiernos nacionales, que no cuentan con incentivos para priorizarlas. Tampoco funcionan eficientemente los mecanismos de resolución de controversias, única área parcialmente excluida del requisito de unanimidad. Ésa es la razón por la cual algunos conflictos bilaterales han escalado a instancias mediadoras ajenas a la región. El caso de las plantas papeleras entre Argentina y Uruguay ha sido quizás el más conocido. Para marcar el contraste, hay que decir que la Corte Europea de Justicia dicta cientos de sentencias por año<sup>5</sup>.

Los países del Mercosur experimentaron un aumento de comercio entre ellos en los años previos a 1999, pero una disminución desde entonces. Trepó de un 7 por ciento del PBI en 1991 a más del 11 por ciento en 1998, y en ese periodo la proporción del comercio intrarregional sobre el global se duplicó<sup>6</sup>. Sin embargo, las crisis ocurridas entre 1998 y 2002 fueron un punto de quiebre, en tanto redujeron la apertura y la interdependencia regional. A partir de 2002, el contexto internacional benigno favoreció el crecimiento de las economías: la apertura se incrementó y alcanzó nuevos picos. No obstante, el comercio intramercoeur nunca recuperó los niveles de los primeros años. Esto dejó al Mercosur en una posición de atraso respecto a la Unión Europea, en donde el comercio intra-zona supera el 60 por ciento, muy por encima del 20 por ciento al que apenas se llega en el bloque sudamericano<sup>7</sup>.

Los gobiernos populistas consideraron el Mercosur como un símbolo de resistencia a la globalización, al “neoliberalismo” y/o al predominio de los Estados Unidos. Esta retórica hizo que la funcionalidad operativa del bloque se estancara y que cuestiones sustantivas como la inversión, el comercio y las regulaciones comunes, fueran desapareciendo de la agenda. Paralelamente, la creación de instituciones inefectivas como el Tribunal Permanente de Revisión (2004) y el Parlasur (2006) fomentaron la hipertrofia y el desgano.

---

<sup>5</sup> - Malamud, Andrés. “El Mercosur: misión cumplida”, en Revista SAAP, Vol. 7, N°2, 2013. p. 278.

<sup>6</sup> - *ibid.*.

<sup>7</sup> - Ver: Marcelo Elizondo. *El acuerdo entre el Mercosur y la UE es una noticia para celebrar.*

<https://www.ambito.com/el-acuerdo-el-mercosur-y-la-ue-es-una-noticia-celebrar-n5039844>

Entre 2003 y 2015 se dio la coincidencia de gobiernos populistas de izquierda en Brasil (Lula da Silva), Argentina (Néstor y Cristina Kirchner), Paraguay (Fernando Lugo) y Uruguay (José Mujica). Esto fue determinante para la incorporación al Mercosur, como socios políticamente afines, a Venezuela (Hugo Chávez) y Bolivia (Evo Morales).

Si bien el latinoamericanismo es una postura políticamente correcta, la integración supone, por definición, resignar en alguna medida la potestad de actuar soberanamente. Eso es difícil de lograr cuando hay elites políticas que pregonan una autarquía teñida de nacionalismo y una mayoría de empresarios que -por conveniencia- prefieren el proteccionismo antes que enfrentar la apertura a la competencia internacional. Las economías más grandes de América del Sur no han aumentado su complementariedad; por el contrario, compiten tanto en productos como en mercados.

Los esfuerzos para integrar a países poco interdependientes deben empezar necesariamente por impulsar las interacciones a través del comercio y de la inversión privada “*cross border*”. Vendrán más adelante la consolidación de una identidad común, la creación de instituciones supranacionales o la coordinación de las políticas exteriores. Si la experiencia europea tiene algo que enseñarnos es que la integración política viene después de la económica. Los intereses prácticos y no las identidades sociológicas constituyen la médula de la integración regional.

No debe dejar de mencionarse que el desarrollo del comercio intrarregional en América Latina tiene como una de sus grandes limitaciones la falta de infraestructura que mejore la interconexión física. Se trata de un punto no menor que demanda acciones coordinadas por parte de todos los países.

La arquitectura un tanto endeble de los proyectos de integración sudamericanos ha dado pie a múltiples explicaciones, como la de Andrea Oelsner, quien afirma que el Mercosur padece el “síndrome de Rashomon”, ya que cumple una función diferente para cada país miembro y carece de una institucionalidad eficiente<sup>8</sup>. Para Brasil, el Mercosur es un instrumento que sirve de marco institucional para encauzar las relaciones con la Argentina, ya sea resolviendo conflictos o despejando temores. Para la Argentina, es un medio para integrarse a Brasil y coparticipar de su protagonismo global. Para Paraguay y Uruguay resulta poco más que un producto del azar, derivado de la historia y la geografía.

---

<sup>8</sup> - Oelsner, Andrea. “The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N°1, 2013.

Dicho esto, el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es una buena noticia<sup>9</sup>. Un tratado de libre comercio siempre implica una apertura gradual: puede no ser el camino ideal, pero al menos es un avance en la dirección correcta. En este plano, sería de esperar que el acuerdo nos ayude a ordenar nuestras políticas comerciales, disminuyendo y racionalizando la protección en un tiempo razonable. Es muy importante la reducción del Arancel Externo Común del Mercosur, tal como lo propone Brasil.

La Argentina debe acompañar esta iniciativa al mismo tiempo que encare las reformas estructurales que propone la Fundación Libertad y Progreso. Este conjunto de reformas aumentará la competitividad y le dará a la Argentina la posibilidad de integrarse con más ímpetu al comercio internacional. Ayudarán, por otro lado, a que el Mercosur se flexibilice, fortaleciendo la zona de libre comercio sin por ello renunciar a futuros escalones superiores. Sería fundamental que las incontables excepciones, reglamentaciones y trampas paraarancelarias que entorpecen la dinámica comercial del bloque sean removidas. Del mismo modo, debe permitirse que los miembros del Mercosur puedan firmar acuerdos comerciales con terceros. La Argentina debería acompañar y apuntalar las reformas que se proponen desde el lado brasileño. El riesgo, en caso de que ocurra lo contrario, es que se produzca una ruptura fáctica entre los miembros del bloque.

El comercio internacional es un camino de doble vía. Las exportaciones aportan divisas corrientes para compensar las necesarias para adquirir las importaciones. El mercantilismo, latente en nuestros medios políticos y que ha vuelto a surgir con el triunfo electoral del peronismo a fines de 2019, cree que es posible y necesario alentar las exportaciones e impedir las importaciones. Lo único que se logra con esa medida es encarecer los bienes exportables e importados en el mercado interno. Son finalmente los consumidores los que pagan la ineficiencia y las mayores utilidades de las industrias protegidas.

---

<sup>9</sup> - El acuerdo supone la eliminación paulatina de aranceles para el 92 por ciento de las importaciones del Mercosur y la aplicación de un acceso preferencial (cuotas u otras modalidades) al 7,5 por ciento. Como contrapartida, se estipuló que el Mercosur eliminará las tasas para el 91 por ciento y dejará excluido el 9 por ciento de los productos considerados “sensibles” para la región. A su vez, se estableció que la quita de aranceles será desigual entre los bloques. El Mercosur removerá las tasas en un plazo de 15 años (con variaciones según el producto), mientras que la Unión Europea lo hará en un máximo de 10 años. El acuerdo prevé además la eliminación de las barreras a la importación de servicios. Se reducirán las inspecciones físicas de lo importado y las empresas argentinas podrán participar de compras o contrataciones de autoridades europeas.

Pero esto no termina ahí, puesto que los impuestos o aranceles sobre las importaciones de maquinaria y materias primas elevan su precio doméstico y por lo tanto encarecen la producción de las industrias y servicios que las utilizan. De esta forma impiden la competitividad de las industrias que podrían exportar. Toda restricción impuesta sobre el comercio internacional de un país – por más uniforme o generalizada que sea – altera los precios relativos internos y, por ende, modifica la asignación de los recursos alejándola del óptimo. Las medidas que encarecen las importaciones impactan a su vez negativamente en las exportaciones, porque las restricciones o los impuestos a las importaciones elevan los precios y costos de producción domésticos, haciendo caer la competitividad de los exportadores.

Estas cuestiones, que están en el ABC de la teoría económica, son vistas de otra manera en ambientes políticos de escasa formación económica. La correcta posición resulta contra intuitiva. Para la mayoría, importar es pagar trabajo ajeno en lugar de dárselo a los trabajadores locales. Entre los argumentos más frecuentes que se esgrimen para aplicar medidas proteccionistas está la conveniencia de subsidiar el nacimiento de “industrias infantiles”, la subsistencia de empresas que de otro modo desaparecerían y la defensa de ciertas actividades frente a subsidios que estarían recibiendo los competidores extranjeros. En cuanto a los controles de cambio (obligación de vender divisas impuesta a los exportadores y restricciones a la compra por parte de importadores), suelen apuntar a mantener sobrevaluada la moneda doméstica y además da origen a discriminación y otras distorsiones. Se pierde de vista la manera como estas políticas, dentro del mismo país, benefician a determinados sectores privados en detrimento de otros y por lo general perjudican al conjunto a través de un menor crecimiento económico.

A partir de 2012 y hasta fines de 2015, se implantó un rígido control de cambios que se extendió a la venta de divisas a los viajeros, a la remisión de utilidades y a las compras de divisas con fines de ahorro. Se introdujo el llamado “cepo cambiario”, que el gobierno de Mauricio Macri desmanteló. Sin embargo, ante la crisis de deuda de abril de 2018 y la corrida cambiaria potenciada por la noticia del resultado electoral del 11 de agosto de 2019, el presidente Macri se vio obligado a reimplantarlo.

Las distorsiones que generan las medidas proteccionistas y de control de cambios inhiben las inversiones en los sectores de mayor productividad, incentivándolas en actividades ineficientes, incapaces de exportar bajo cualquier circunstancia.

La Argentina debería establecer, como política de Estado, un modelo económico abierto, expuesto al comercio internacional, que tenga como objetivo generar un crecimiento de la productividad y eficiencia de la economía. Este camino no sólo habrá de asegurar un marco competitivo en el mercado interno, sino también la eliminación del sesgo anti exportador que genera toda economía cerrada.

El Mercosur debe converger a un arancel externo común de no más de 6% y facilitar la concreción de acuerdos de libre comercio, comenzando con el de la Unión Europea. Se deberá convencer a un vasto espectro de la dirigencia política, empresarial y sindical que todavía defienden el modelo de “sustitución de importaciones”.

La posición argentina en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituye, eventualmente, una oportunidad para alcanzar acuerdos multilaterales en materia agrícola y lograr mejoras en el acceso a los mercados, aunando esfuerzos con los países exportadores de productos agropecuarios. Esto no impide la conveniencia de negociaciones de carácter bilateral con todos aquellos países con los que haya posibilidades de alcanzar acuerdos de libre comercio.

El crecimiento proyectado de la producción de gas no convencional (Vaca Muerta) y su exportación significan datos muy positivos. De todos modos, habrá que evitar el efecto “holandés”, que pudiera llevar a una sobrevaluación de nuestra moneda. Sólo una economía de alta productividad en todos sus sectores, incluyendo las manufacturas, es la que puede asegurar un nivel de vida elevado y creciente.

Más allá de lo arriba expuesto en relación a la posición de nuestro país en cuanto al Mercosur y a las negociaciones de orden multilateral o con espacios de integración, se deberán llevar adelante negociaciones de carácter bilateral para alcanzar acuerdos de libre comercio con todos aquellos países con quienes se entienda que hay posibilidades de alcanzar ventajas para ambas partes.

En lo que hace a las exportaciones de nuestros productos tradicionales es indispensable que la producción continúe reaccionando con mayor y mejor tecnología, mayores inversiones en el sector y mayores áreas sembradas, tal como lo ha hecho en los últimos 20 años. La supresión de los derechos de exportación o retenciones es una necesidad imperiosa. El mantenimiento de la rentabilidad es ciertamente otra.

Una cuestión esencial en el proceso de apertura comercial externa es la reducción de la excesiva presión impositiva. Esta es una carga que afecta la competitividad en prácticamente todas las actividades productivas, comerciales y de servicios. En otros capítulos de este libro nos hemos ocupado de la reducción del gasto público, que es el único camino que hará efectivamente posible la disminución de la enorme carga impositiva que cae actualmente sobre la economía formal en la Argentina.

## **Brasil**

La trascendencia del vínculo con Brasil es incuestionable. Se trata del principal socio comercial de la Argentina, tanto en exportaciones como en importaciones, mientras que la Argentina es la tercera fuente de importaciones brasileñas y el cuarto destino de sus exportaciones. En cuanto a las inversiones -y en base a datos de 2019-, hay aproximadamente US\$16.000 millones de Brasil invertidos en la Argentina, que generan más de 50 mil empleos directos. Por su parte, las empresas argentinas tienen un stock de inversiones en Brasil de alrededor de US\$13.000 millones, lo que da cuenta de más de 40 mil puestos de trabajo en ese país<sup>10</sup>.

La relación con Brasil tuvo hitos importantes en las últimas tres décadas. Uno de ellos ha sido la conformación del Mercosur, al que ya hemos hecho referencia. El otro fue la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), la cual se ha convertido en una institución emblemática a nivel mundial por su trabajo de verificación en materia nuclear.

Estos avances permitieron cimentar un nivel de confianza recíproca que ha dado lugar a una cooperación sin precedentes. No obstante, para que la

---

<sup>10</sup> - <https://www.ambito.com/secciones-especiales/anuario-2019/brasil-y-argentina-una-relacion-fundamental-n5071355>

relación bilateral siga fortificándose, habría que hacer más hincapié en algunos puntos clave.

Con Brasil es necesario planificar una estrategia orientada a incentivar la transformación productiva de ambos países, haciendo énfasis en el desarrollo de redes de innovación científica y tecnológica. Esto facilitaría la incorporación de valor agregado intelectual a bienes y servicios. De igual manera, se debería poner el acento en mejorar los ejes de infraestructura física y las redes de transporte y logística. Esto serviría para alentar el comercio bilateral y el comercio con terceros países.

Existen a su vez proyectos energéticos en común que pueden convertirse en la base de la cooperación bilateral, como es el caso de la Central de Generación Hidroeléctrica de Garabí o la interconexión en alta tensión de Yaciretá e Itapú. Resultaría conveniente poner en marcha una agenda de convergencia en los marcos reguladores en materia energética que tenga como objetivo final mediato la conformación de mercados binacionales de petróleo y derivados, gas natural y electricidad.

En el plano de la defensa, cabría resaltar la necesidad de crear un Observatorio binacional con representación de académicos y especialistas y en el que podrían participar delegados de las áreas de Defensa, Relaciones Exteriores, Inteligencia Estratégica y Planificación.

La crítica situación de seguridad personal ciudadana que se vive en la región, junto con la alta prioridad que tiene ese tema en Brasil y crecientemente en la Argentina, torna indispensable la cooperación entre los dos países, al igual que en procesos conexos como el tráfico de armas, de drogas, precursores químicos y de personas. Debería haber, en ese sentido, una búsqueda por mejorar el trabajo conjunto en temas como la radarización del espacio aéreo, el control de cargas fluviales y portuarias, y el control de pasos terrestres. Por añadidura, se debería lograr un intercambio más fluido y sistemático en el campo de la inteligencia criminal.

Otra vía posible de colaboración estriba en el reforzamiento de los mecanismos de coordinación en sectores puntuales, como Fuerzas Especiales de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad para acciones contra el crimen organizado y el terrorismo. La gradual estandarización de los medios de comunicación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de

Seguridad de ambos países, así como de las municiones de las armas reglamentarias, podría ser otro elemento a tener en cuenta.

La cuestión agrícola merece un párrafo aparte. En efecto, Argentina y Brasil necesitan trabajar fuertemente sobre el tema de la productividad de sus producciones agrícolas si pretenden abordar en forma eficiente los nuevos mercados internacionales de alimentos. Los principales obstáculos para la expansión del sector agrícola están dados por deficiencias en términos de infraestructura y logística. Este factor se dificulta aún más con la incorporación de nuevas tierras cultivables sin salidas adecuadas hacia los puertos internacionales. Para lograr una estrategia común frente a China y la India (los dos mayores demandantes de alimentos), es fundamental un fuerte trabajo en lo institucional y una integración a nivel de normas, procedimientos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto demandaría la creación de una autoridad sanitaria común y una mayor integración a nivel de laboratorios y producción de vacunas y medicinas.

Para resolver de algún modo la cuestión logística y de infraestructura es imprescindible atraer a Chile a la propuesta y desarrollar corredores logísticos que funcionen eficientemente. A modo complementario, se debe atender la dimensión ambiental, en particular los posibles impactos de la actividad agrícola en cada país. Este tema tiene cada vez mayor visibilidad a nivel internacional, por lo que la premisa básica debería ser la de crear un marco de políticas tendientes al aprovechamiento armonioso de los recursos naturales y los ecosistemas regionales. Áreas de particular cuidado son la cuenca del Amazonas, la meseta patagónica y las regiones de la Puna.

Asimismo, habría que trabajar en instituir incentivos financieros y fiscales para el procesamiento industrial de materias primas dentro de Argentina y Brasil, trabajando sobre políticas compatibles a fin de lograr una oferta más diversificada. Otro asunto de gran importancia es el establecimiento de acuerdos y mecanismos de transferencia de tecnología y desarrollo conjunto. En éste, como en otros temas vinculados a la cooperación, sería esencial analizar el papel de los organismos regionales existentes y si su rol es suficiente o debe ser reformulado.

El dialogo entre los gobiernos de la Argentina y Brasil no debe limitarse ni entorpecerse por diferencias ideológica o políticas coyunturales. Por

ejemplo, ciertas actitudes que entorpecieron el diálogo a fines de 2019, cuando las autoridades del recién asumido gobierno se pronunciaron a favor de la liberación de prisión del ex mandatario brasileño Lula da Silva.

Por otro lado, la alianza con la Argentina ha dejado de ser incuestionable para Brasilia y eso es evidente no solo en lo que tiene que ver con el Mercosur, sino además en el abordaje del problema venezolano. Para el presidente Bolsonaro, el combate contra el chavismo es parte de su identidad política y es vital en su política exterior, en la medida que ese gesto opera como prueba de amistad hacia los Estados Unidos. En lugar de apostar al fracaso del presidente Bolsonaro, lo que el gobierno de Fernández tendrá que hacer es abandonar los prejuicios ideológicos y proponer un acercamiento práctico que ayude a encarar de manera coordinada los desafíos económicos, sociales y de seguridad que enfrentan los dos países.

## **Las relaciones con Europa**

### **Los avances en la integración**

Nuestro país se relacionó con Europa cuando allí se desarrollaban las formas de integración previas a la UE. Entre los años 1971 y 1980, la Argentina fue el único país en América Latina en tener un acuerdo comercial con el viejo continente. Las relaciones se vieron interrumpidas en la década del ochenta y fueron recién retomadas en los noventa. Específicamente en 1993, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, le dio el inicio formal con el nombre de “Unión Europea” y paralelamente coincidió con el mandato del Presidente Carlos Menem en la Argentina. Las reformas políticas y económicas, de corte liberal, que fueron llevadas por el entonces presidente argentino, mejoraron a un nivel nunca antes visto las relaciones con Estados Unidos, pero se afianzaron también las relaciones económicas con los países de la Unión Europea. Los años noventa, estuvieron caracterizados por una política exterior que permitió la inserción internacional de la Argentina que formalizó sus relaciones con la ya UE a través del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial. Dicho acuerdo, fue el pilar para la cooperación bilateral entre el país sudamericano y el bloque europeo. Cooperación no solamente económica (comercio exterior, agricultura e industria), sino también política (fortalecimiento de la democracia, protección de derechos

humanos e integración regional). Además, se creó la Comisión Mixta Argentina – UE para realizar reuniones anuales tanto en Bruselas como en Buenos Aires. Desde la celebración del Acuerdo Marco, se vivió un gran aumento en la cooperación, se concretaron a lo largo de la década del noventa, acuerdos de pesca, cuestiones fitosanitarias, uso pacífico de la energía nuclear y de ciencia y tecnología (Falcón, 2010).

Sin embargo, ese acuerdo y la relación Argentina – UE se vieron claramente perjudicado por la crisis del 2001. La caída en default tuvo como principal consecuencia el aislamiento internacional. La cesación de pagos por parte de Argentina imposibilitó relacionarse con todo tipo de mercados.

El Acuerdo Marco tuvo un carácter bilateral. Lo que se esperaba era un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, ya que la relación funcionaría de bloque a bloque y no unilateralmente con Argentina. Por su situación institucional interna el Mercosur toma decisiones con la aprobación de los gobiernos. En contraposición, los 28 Estados miembros de la UE han delegado algunas de sus competencias a órganos centrales, que están habilitados para tomar decisiones independientes de la voluntad de los Estados miembros

Las relaciones entre ambos bloques no han sido lineales. Han estado marcadas por idas y vueltas, épocas de mayor acuerdo y otras de desacuerdo. Las crisis latinoamericanas han perjudicado seriamente la capacidad de lograr acuerdos con el viejo continente. Pero, finalmente en 1995 la UE y el MERCOSUR firmaron en Madrid el Acuerdo Interregional de Cooperación, con el fin de establecer una asociación de carácter político y económico. En 1999, ambos bloques acordaron una asociación estratégica, para favorecer la cooperación en los ámbitos políticos y económicos. Desde ese año, se han realizado todo tipo de cumbres, con el objetivo final de lograr la integración comercial UE-MERCOSUR. Sin embargo, estos intentos de acuerdos de integración no han podido materializarse sino hasta el año 2019. El año 2019, fue un año histórico para ambos bloques ya que tras veinte años de negociaciones se llegó a un principio de acuerdo para un posible tratado de libre comercio.

¿Qué es lo que lleva a la UE a buscar asociarse con el MERCOSUR y el resto de América Latina? La respuesta probablemente se encuentre en una cuestión de valores y principios. “Ambas regiones poseen un acervo cultural y de tradiciones comunes que les permite promover, difundir y

desarrollar la defensa de los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de Derecho” (Bernal-Meza, 2007, pág. 45). Ante un mundo tan conflictivo con un sistema internacional anárquico, el multilateralismo, las instituciones internacionales y la interdependencia económica parecen ser las únicas soluciones para apaciguar tal anarquía. El gran desarrollo del continente europeo, su enfrentamiento con medio oriente (especialmente con el mundo islámico) y la tan olvidada África, hacen “...que la única región del mundo en desarrollo que comparte la cultura y tradiciones de Europa Occidental es, solo, América Latina” (Bernal-Meza, 2007, pág. 45).

Un cambio rotundo se vivió en la región, cuando el MERCOSUR, encabezado por Argentina y Brasil, decidió dejar de lado el nacionalismo y optar por políticas internacionalistas para una mejor inserción al sistema internacional. Gracias a este cambio de políticas en el año 2019 se logró un principio de acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

El principio de acuerdo comercial, anunciado en Bruselas el 28 de Junio 2019, será obligatorio para las partes solo después de que cada una de ellas complete los procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor. El mismo llegó tras dos décadas de negociaciones y lo llaman el “mayor acuerdo comercial de la historia de ambos bloques”. Dará acceso a las empresas europeas a un mercado de 260 millones de consumidores (El País, 2019).

La UE ha sido tradicionalmente el primer socio comercial del MERCOSUR y entre ambos bloques suman un mercado de 773 millones de personas a través de la eliminación de aranceles en sectores claves. Actualmente el bloque europeo es el mayor socio comercial después de China (BBC, 2019).

El futuro del acuerdo dependerá de varios factores que podrían demorarlo o hasta incluso frustrarlo. Lo primero, como se mencionó anteriormente, la aprobación del mismo estará en manos del Parlamento Europeo y de los Congresos de los países miembros del MERCOSUR. El segundo inconveniente, surge de la preocupación de algunos países europeos como Francia, España y Alemania por el posible efecto negativo que puede generar sobre el sector agrícola europeo. Por otro lado, es muy importante señalar que en los últimos años en Europa hubo un resurgir del pensamiento en una parte de la población que cuestiona los beneficios del libre comercio. Esta situación se la puede observar empíricamente con el auge de los partidos nacionalistas y antiglobalización. A pesar de estos

grandes inconvenientes que seguramente retrasen y bastante el Tratado de Libre Comercio, se estima “...que ahora los europeos podrían mostrarse propensos al acuerdo como respuesta al proteccionismo liderado por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump” (BBC, 2019), como así también en rechazo a las últimas políticas proteccionistas de China.

El mañana parece ser incierto y tener aspectos más negativos que positivos, pero igualmente no cabe duda que la eliminación de aranceles, de concretarse, generará un enorme beneficio tanto para las empresas europeas como para las sudamericanas. El tratado dará un notable impulso al intercambio. Asimismo, debe trascender al ámbito comercial y buscar también avanzar en otros ámbitos muy importantes, como el político, el social, el cultural y el científico.

### **Las relaciones con Europa de país a país**

En el contacto con los países europeos es menester que el gobierno argentino empatee con las problemáticas planteadas por los inversores y saque provecho de la densa red de cooperación que ha logrado desarrollarse con el viejo continente en aspectos que van más allá de lo estrictamente comercial.

Esa premisa debería guiar especialmente los vínculos con Gran Bretaña. En términos de política exterior, el Brexit propiciará un reseteo de la relación del Reino Unido con América que inexorablemente tendrá consecuencias en otras áreas. Liberado de los condicionamientos de Bruselas, es probable que el Reino Unido refuerce sus vínculos comerciales con Estados Unidos a través de un tratado de libre comercio. En la dimensión estratégica, el acercamiento a Washington estará dado por el acoplamiento a la política de máxima presión frente a Irán, el apoyo a las sanciones a Rusia y la denuncia a las prácticas poco transparentes de China (sobre todo en cuanto al 5G).

El hecho de que el reclamo de soberanía por Malvinas sea de una enorme sensibilidad no implica que haya que transformar en un pantano cada uno de los demás capítulos de nuestro diálogo con Gran Bretaña. La historia reciente sugiere que, en rigor, esa actitud negativa no ha logrado sino postergar y dificultar cualquier posible avance en dirección a una solución

del gran tema pendiente. La rigidez extrema está lejos de ser la mejor o la única alternativa cuando de buscar soluciones se trata.

Por el momento, sólo existe la intención de encontrar capítulos que puedan conformar, con las reservas del caso, una agenda positiva, que en lugar de alejarnos nos acerque. En este punto, el apoyo del gobierno británico a las negociaciones que la Argentina viene llevó adelante con el FMI en 2020 y el respaldo británico al ingreso de nuestro país a la OCDE son esperanzadores. Los encuentros bilaterales que se han materializado para discutir posibles acuerdos en ciencia y tecnología, comercio e inversiones, transporte, cooperación antártica y salud conforman otra señal positiva.

En relación a los avances en la arena económica, es necesario que la Cancillería continúe fomentando la participación de empresas europeas en licitaciones argentinas en las áreas de energía, transporte e infraestructura.

En 2014, la Argentina fue designada país prioritario para Francia. El viaje del presidente Hollande a Buenos Aires en 2016 representó el inicio de una alianza estratégica, que más tarde se vio reforzada por visitas oficiales de ambas partes, incluida la del presidente Fernández a París en febrero de 2020.

No obstante, del lado francés se ha subrayado que el relanzamiento de la relación bilateral dependerá de la capacidad argentina para cumplir algunas “condiciones necesarias”. Entre ellas, la de bajar el riesgo país, desregular y abrir la economía, suprimir los controles de cambio y fortalecer la seguridad jurídica<sup>11</sup>. La Argentina es la que deberá hacer reformas para capitalizar ese interés.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea representa un tema espinoso para Francia, ya que fue uno de los países más reservados con respecto a ese pacto. Desde que éste fue anunciado, el 27 de junio de 2019, el presidente Macron estuvo bajo el fuego nutrido de ONGs y agricultores que exigen su anulación temiendo la competencia.

Francia fue el primer país del mundo que apoyó públicamente a la Argentina en el camino de convergencia de sus políticas públicas a los estándares internacionales y buenas prácticas de la OCDE. En ese sentido, el presidente Macron destacó que la Argentina puede ser “una potencia de

---

<sup>11</sup> - <https://www.infobae.com/politica/2020/02/15/scherer-effosse-embajadora-de-francia-en-lo-inmediato-sera-dificil-que-las-empresas-francesas-tengan-confianza-en-la-argentina/>

equilibrio regional en América Latina”. Asimismo, es posible que el deseo francés por aumentar su influencia global sea una oportunidad para nuestro país. Sería conveniente que ambos países puedan concretar en la realidad la buena sintonía que existe en el plano declarativo. Un punto de partida consistiría en seguir potenciando el rol de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), presente en la Argentina desde 2017. Debe promoverse, a su vez, la sinergia en el sector extractivo, donde ya ha habido una importante inversión de US\$ 600 millones de Eramet, que permitirá a la Argentina escalar posiciones a nivel mundial en la industria del litio<sup>12</sup>. La cooperación en educación y ciencia y tecnología es, desde luego, otra esfera de acción prometedora<sup>13</sup>.

Otro eje prioritario es Alemania. En lo comercial, la balanza con este país es deficitaria para la Argentina. La carne bovina y los minerales de cobre son los principales productos que nuestro país exporta y se trata de una cifra que -en 2019- apenas superó los US\$ 1000 millones, mientras que las importaciones se centran principalmente en autopartes y medicamentos, por un valor de más de US\$ 3300 millones<sup>14</sup>. Si bien, después de Brasil, Argentina es el mayor socio comercial de Alemania en Sudamérica, la locomotora europea ocupa el noveno puesto entre los inversores externos. Son números escasos para dos países de larga tradición.

La compleja economía argentina obliga a atraer más inversiones y, partir de eso debe mostrarse capaz de hacer lugar a las necesidades planteadas por los empresarios europeos que tienen intereses en la Argentina. Demandas que apuntan a construir una agenda que favorezca los negocios y no que los impida. Esto involucra la firma de tratados de libre comercio, rebajas impositivas y seguridad jurídica. El acuerdo Mercosur-Unión Europea es visto como una proa que puede simbolizar una antesala para nuevas inversiones.

El interés de Alemania por la Argentina no se acaba en el acuerdo Mercosur-Unión Europea. Existe también un incentivo comercial en materia de energía, agronegocios, infraestructura y de desarrollo del litio

---

<sup>12</sup> - En lo que a este recurso se refiere, la Argentina integra junto a Chile y Bolivia el denominado “Triángulo del Litio”, es decir, la subregión que concentra el 68% de las reservas globales. Nuestro país aporta el 1/6 de la producción mundial, lo que lo coloca en la tercera posición en el ranking mundial.

<sup>13</sup> - En 2019 se registró un gesto importante. Con el decidido apoyo del presidente Macron la Universidad de Buenos Aires fue la única universidad de Iberoamérica elegida para integrar el U7+ junto con otras 47 universidades del mundo en el marco del G7 presidido por Francia.

<sup>14</sup> - <https://dialogopolitico.org/agenda/argentina-y-alemania-una-relacion-que-busca-un-nuevo-destino/>

para expandir el mercado de las baterías para autos eléctricos. En lo que concierne al litio, el objetivo de Alemania es el de instalarse en la región para competir con China y los Estados Unidos.

A nivel político, hay que subrayar que Alemania está viviendo el momento de una canciller en retirada y con mucha incertidumbre respecto al futuro inmediato. En un escenario muy fragmentado, es probable que la coalición que emerja de las próximas elecciones tenga que atravesar un camino más pedregoso que el de los últimos años. Desde el punto de vista de la diplomacia, esos cambios seguramente repercutirán fuertemente en la política europea, aunque es de esperar que los intereses en regiones como América Latina se mantengan.

En el caso de España, el antecedente del gobierno kirchnerista fue lamentado, por lo que la administración de Fernández tendrá que no volver a cometer las mismas acciones altamente agresivas. Vale recordar que en 2012 se produjo la expropiación de la participación de Repsol en YPF, y la denuncia del Convenio de Doble Imposición entre Argentina y España. Estas y otras medidas afectaron a empresas españolas. Ese año España dejó de ser el primer país inversor en Argentina (desde entonces es el segundo, después de los Estados Unidos) y creció la desconfianza entre ambos países.

Poner el foco en mejorar el marco económico es una tarea que deberá anteponerse a cualquier otra iniciativa. En lo político, cabe señalar que el de Pedro Sánchez es un gobierno que ha nacido debilitado, tanto por el estrecho margen por el que fue electo, así como por las maniobras políticas que tuvo que hacer para lograr un apoyo mínimo. En un país sin experiencia de gobiernos de coalición, la convivencia entre el Partido Socialista y Podemos abre un signo de interrogación acerca de cuál será el rumbo que adoptará España en los próximos meses. La simpatía de Podemos hacia el chavismo es un dato de la realidad que no puede ser ignorado y sobre el cual habrá que tomar recaudos.

Italia es otro socio tradicional que ha demostrado históricamente gran interés en la Argentina. Se trata de un vínculo bilateral que, en líneas generales, presenta características parecidas al de los casos que ya hemos mencionado. Es decir, una relación comercial que padeció las políticas y el default de los años kirchneristas. En los años de Cambiemos levantó algo

de vuelo, aunque sin recomponerse totalmente. El agravante en este caso es la gradual pérdida de importancia en el comercio exterior argentino, que ha llevado la relación a mínimos históricos<sup>15</sup>.

En última instancia, profundizar -y en algunos casos recuperar- los vínculos con Europa será útil tanto para atraer inversiones como para expandir los flujos de comercio con países que tienen grandes intereses en la Argentina. Como hemos apuntado, Europa es algo más que una rueda de auxilio en la compleja negociación con el FMI. Por tratarse de actores de peso en el directorio del FMI -sobre todo Alemania-, la gira del presidente Fernández en febrero de 2020 era una cita obligada. Pero hace falta más: en un contexto en el que el gobierno estadounidense amenaza con apuntar sus cañones a Europa en otro episodio de su guerra comercial, la entrada en vigor del compromiso alcanzado con el Mercosur en 2019 adquiere una renovada importancia. Asegurar la puesta en marcha de este acuerdo y despejar las dudas que embargan a los empresarios europeos acerca de la viabilidad económica de la Argentina, son dos misiones que no pueden eludirse.

## **Estados Unidos**

La historia reciente de la relación bilateral entre nuestro país y los Estados Unidos da muestras de los cambios un tanto bruscos que suele tener nuestra política exterior cuando se produce una alternancia en el gobierno. En la década de 1990 se llevaron a cabo reformas económicas y políticas sugeridas por el Consenso de Washington y los Estados Unidos propusieron un tratado de libre comercio, el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). El alineamiento con las políticas norteamericanas llevó al presidente Carlos Menem a enviar tropas a la primera Guerra del Golfo, como así también a eliminar el programa misilístico Cóndor II y adherirse a los tratados de no proliferación nuclear. Estas iniciativas permitieron forjar una gran relación con los Estados Unidos y dieron lugar a la inserción internacional del país.

---

<sup>15</sup> - Desde 2012, la participación de Italia en el comercio exterior argentino oscila en torno al 2 por ciento, lo que contrasta con el 6 por ciento que llegó a registrarse hacia fines de la década de 1990. <https://netnews.com.ar/nota/246-La-participacion-de-Italia-en-el-comercio-exterior-argentino-se-encuentra-en-minimos-historicos>

Luego de la crisis del 2001 -y bajo la presidencia de Néstor Kirchner- la política exterior argentina experimentó una transformación sustancial. Las relaciones con los Estados Unidos empeoraron y el gobierno buscó fortalecer relaciones bilaterales con Cuba, Venezuela y Bolivia. La ideología prevaleció sobre el pragmatismo y eso hizo que la Argentina auspiciara gestos poco amistosos, como el de brindar apoyo a la contracumbre que el chavismo erigió en 2005 para rechazar el ALCA.

Durante el gobierno de Cristina Kirchner la tensión escaló a un nivel superlativo. Esto llevó a que, por ejemplo, el presidente Obama no incluyera a Buenos Aires en sus giras por Sudamérica. Se produjo, en cambio, un acercamiento a Rusia y China, a tal punto que la Argentina se abstuvo de condenar la invasión por parte de Rusia a Crimea. Esta decisión, junto con otras que habían revestido mayor gravedad -como la que surgió cuando el por entonces canciller Timerman requisó un avión norteamericano cargado de equipamiento militar-, dañaron severamente la comunicación con Washington.

Las elecciones de 2015 dieron el triunfo a Mauricio Macri, cuyo primer año como presidente coincidió con el último de Barack Obama al frente del despacho oval. El cambio de gobierno en la Argentina fue bien recibido por Washington, y esto quedó demostrado con la visita del presidente Obama a Buenos Aires en marzo de 2016. Era la primera vez, después de once años, que un presidente norteamericano visitaba el país. De este modo, se comenzó a hablar de una “normalización” de las relaciones. Además, en los 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 del problema inflacionario, el saneamiento de las estadísticas oficiales, la regularización del comercio exterior y la revisión del artículo IV del Fondo Monetario Internacional.

El tiempo siguió su curso y las elecciones de noviembre de 2016 catapultaron a Donald Trump a la Casa Blanca. Esto implicó barajar y dar de nuevo, aunque con la enorme ventaja de la estrecha relación personal del presidente Trump con la familia Macri. A pesar de esto, la llegada del magnate a la Casa Blanca produjo incertidumbre en el gobierno argentino.

Con razón o no, el gobierno republicano evidenció un claro desinterés no sólo hacia la Argentina, sino a la región latinoamericana en general. La

carencia de un vínculo estratégico llevó a los presidentes latinoamericanos, incluido Mauricio Macri, a tratar de establecer rápidos contactos personales con el presidente Trump. La relación bilateral se volvió más centralizada, casi individual. Un claro ejemplo de esto fue la problemática con la exportación de limones. El gobierno norteamericano anunció la apertura de su mercado a los limones argentinos luego de varias gestiones en agosto de 2017, pero la primera exportación de limones se concretó recién en abril de 2018. Si bien la Argentina logró que Estados Unidos le abra su mercado para la exportación de limones, esto no sucedió sin ningún costo, ya que el gobierno liderado por el presidente Macri tuvo que aceptar la imposición de altos aranceles a la exportación de biodiesel.

Por lo tanto, es posible observar que a pesar de los esfuerzos del presidente Macri por estrechar vínculos con los Estados Unidos, no siempre la potencia retribuyó con ventajas económicas. Una razón para explicar esta situación es que el presidente Trump buscaba no sólo lograr ventajas competitivas para las empresas estadounidenses en los mercados internacionales, sino que también trataba de reducir el déficit comercial crónico de su país. Otra razón se encuentra en la falta de complementariedad económica, en la medida que la Argentina no producía nada que los Estados Unidos necesitaran con desesperación.

Desde la perspectiva política, un gran tema entre Estados Unidos y Argentina ha sido la situación en Venezuela. En este caso, el gobierno de Cambiemos brindó apoyo al gobierno norteamericano en la manera de abordar diplomáticamente la situación venezolana, pero mantuvo su desacuerdo en la posibilidad de intervenir militarmente.

Sobre este punto, es mejor ser claros y no andar con vueltas: la postura de defensa irrestricta de la democracia y de los derechos humanos debería ser sostenida con firmeza por el gobierno argentino. La Argentina tendría que liderar al mismo tiempo el reclamo internacional contra los atropellos cometidos por la dictadura chavista en Venezuela y mantener una posición abierta y de cooperación con las fuerzas políticas democráticas de aquel país.

La cuestión venezolana podría convertirse en la piedra basal para construir un diálogo más fructífero con Washington. Existen varios temas de convergencia en las agendas de los dos países.

Con relación a la lucha contra el terrorismo, la Argentina ha sufrido en el pasado reciente dos atentados muy graves que permanecen impunes. Es por ese motivo que la Argentina debería ser consciente de la necesidad de participar activamente en los mecanismos de control de la lucha contra el terrorismo. A tal efecto, sería conveniente que el país aproveche al máximo los foros internacionales como espacios para cooperar en la prevención y el combate al terrorismo. Tanto Argentina como los Estados Unidos podrían compartir información y “buenas prácticas”.

Durante el gobierno de Cambiemos se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad argentino y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que preveía un incremento de la cooperación en aras de impedir y combatir los delitos graves. También se rubricaron acuerdos para mejorar la seguridad en los vuelos. Tales iniciativas de colaboración deberían ser mantenidas y profundizadas.

En el rubro energético, Argentina y Estados Unidos tienen mucho por trabajar en conjunto. El descubrimiento de tecnologías capaces de explotar rentablemente el gas y petróleo de esquistos (*shale gas* y *shale oil*) augura un cambio copernicano en materia de reservas. Los Estados Unidos ya explotan parte de sus recursos propios y Argentina cuenta con un yacimiento de extraordinaria potencialidad, como es el de Vaca Muerta. El asunto de la provisión energética abre una ventana de oportunidad con Washington, en la medida que ya es política de Estado norteamericana el procurarse autoabastecimiento para no tener que depender de Medio Oriente. Lo está logrando y con un plus: ya exporta gas. Dadas esas circunstancias, la Argentina tendría que hacer todo lo necesario para tener en el futuro una doble salida exportadora: a los mercados orientales por lo agrícola y a Europa y Asia por el gas y el petróleo.

El combate al narcotráfico debe ser reconocido como una prioridad en la relación con los Estados Unidos. En esta temática, es esencial que ambos países profundicen la cooperación en el marco de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Por otro lado, los dos países harían bien en intercambiar información acerca de las prácticas que cada uno lleva adelante. La Argentina debería continuar con la política iniciada en el gobierno de Cambiemos para el otorgamiento de capacitación y entrenamiento para las fuerzas de seguridad. Algo similar tendría que ocurrir en materia de política

antinarcóticos, donde los Estados Unidos podrían compartir su experiencia y entrenamiento en tratamientos de desintoxicación y prevención de la drogadicción.

Precisamente, en el área de defensa, lucha contra el terrorismo y la política antinarcóticos la Argentina debería asumir un rol activo para hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad que se ciernen en todo el continente. La separación entre seguridad interna y externa como excusa y justificación intelectual para la inacción en campos tan decisivos como el terrorismo y el narcotráfico ha sido a todas luces una estrategia fallida durante las administraciones kirchneristas. Dicho proceso empezó a revertirse durante la gestión de Cambiemos, la cual dio participación a los cuerpos de seguridad en el combate contra aquellos flagelos. Es imprescindible que el gobierno de Alberto Fernández no se aparte de esa línea.

## **China**

Los vínculos con la República Popular de China han ido evolucionando y variando en los últimos años. Del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando el gobierno de Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por la gestión anterior. El presidente Macri puso en tela de juicio el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Al mismo tiempo, se consideró inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones al otorgar concesiones especiales a China en la contratación pública. Los dos proyectos energéticos eran catalogados como obras de alto costo, ineficientes desde el punto de vista de la generación de electricidad y perjudiciales para el medio ambiente.

No está demás aclarar que los acuerdos rubricados no fueron la única piedra en el zapato heredada por Cambiemos: el gobierno de Cristina Kirchner también había dejado ocho años perdidos en el intercambio comercial y una alta dependencia del capital chino. En efecto, la Argentina tuvo déficits comerciales anuales crecientes desde 2008, transfiriendo más

de US\$30 mil millones a China hasta 2015<sup>16</sup>. En contraposición, tanto Chile como Brasil obtuvieron superávits en el mismo período. Por esta razón, mientras estos países disponían de un importante caudal de divisas, la Argentina debió recurrir a préstamos chinos para estabilizar su débil arquitectura financiera.

Tanto el gobierno argentino como el gobierno chino aceptaron renegociar los acuerdos. Los presidentes de ambos países acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou y la visita del presidente Mauricio Macri a la República Popular en 2017.

En la reunión de Hangzhou, los dos gobiernos zanjaron diferencias sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo a través de un protocolo adicional que estableció el uso pacífico del establecimiento.

La administración de Cambiemos tuvo la virtud de sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, pero de todas maneras el gobierno del presidente Xi Jinping siguió teniendo gran injerencia en la economía argentina. Muestra de ello fue la erradicación del control cambiario en 2016 gracias al *swap* provisto por China.

El balance de la gestión del presidente Macri respecto a China es positivo si se tiene en cuenta que las inversiones fueron ampliadas, incluso en terrenos que la Argentina había explorado poco hasta el momento. El parque solar inaugurado en Jujuy, que es el más grande de América Latina, es un ejemplo al respecto. Por otro lado, en el transcurso del gobierno de Cambiemos existieron tratativas para dar inicio a la construcción de una planta nuclear de agua liviana por 9 mil millones de dólares. Esta obra fue anunciada muchas veces, pero aún no ha sido confirmada.

La potencial compra del reactor nuclear Hwalong es un tema que debiera ser abordado con mucho tacto, ya que muchos científicos locales ven con peligro la amenaza de la transferencia de tecnologías a China. La compra de este reactor obligaría a que la Argentina se adapte a un método de enriquecimiento de uranio que en nuestro país nunca fue utilizado y en el que la comunidad científica vernácula no tiene el *expertise* suficiente.

---

<sup>16</sup> - Ver: Eduardo Daniel Oviedo. *Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política*. <https://www.vocesenelfenix.com/content/las-relaciones-argentino-chinas-dos-a%C3%B1os-de-la-alternancia-pol%C3%ADtica>

Asimismo, los componentes chinos en esta adquisición serían del cien por ciento. La Argentina ha tenido a lo largo de su historia un notable desarrollo nuclear, sin parangón en Sudamérica, lo que le ha permitido vender reactores a Perú y Brasil. La pregunta que cabría hacerse entonces es cuál sería el beneficio de comprar un reactor que requerirá de componentes y *know how* chinos cuando nosotros contamos con recursos propios para desarrollar nuestra propia tecnología<sup>17</sup>.

Un asunto adicional que hay que corregir en la relación con el gigante asiático es el de la opacidad de los acuerdos firmados: no existe forma de acceder a los pormenores ni a las condiciones que rigen tales contratos. Esto es patente en el caso de la estación espacial en la Patagonia y en el trato directo que algunas provincias tienen con China<sup>18</sup>.

Mucho se ha hablado sobre la posibilidad de que China represente una vía financiera alternativa al FMI. Pero lo que hay que decir en este punto es que dichas expectativas son infundadas. Esto es así porque para Beijing fue muy frustrante lo sucedido en Venezuela. En el país caribeño, China realizó inversiones muy significativas y apostó fuertemente a la continuidad del régimen de Maduro. Sin embargo, la caída abrupta de la producción de petróleo, la incapacidad de pagar las deudas y los problemas políticos cada vez mayores hicieron que Venezuela se convierta en un dolor de cabeza más que en un aliado. Por este motivo, China no vería con buenos ojos volver a asumir compromisos financieros de esa magnitud con otro país de Sudamérica.

Frente a la contienda mundial en la que están inmersos China y los Estados Unidos, la Argentina se ve obligada a encontrar una buena relación con ambas potencias. En lo concerniente a nuestra situación, el punto sensible sobre el que es necesario actuar con mucha precaución es Vaca Muerta. China tiene en Neuquén la única estación espacial fuera de su territorio. Allí también los Estados Unidos están construyendo un Centro de Emergencia Humanitaria, que demandará una cooperación estrecha con nuestro país. Es en ese sentido que la Argentina deberá tener cuidado de no quedar presa de ningún altercado a nivel hegemónico. Inclinarsé mucho

---

<sup>17</sup> - Ver: Ignacio Tesón. *Cómo China moldea la economía argentina*.

<https://altmedia.com.ar/portal/como-china-moldea-la-economia-argentina/>

<sup>18</sup> - Jujuy, por ejemplo, instaló con asistencia de la empresa china ZTE un sistema de control y reconocimiento facial para fortalecer la seguridad interna.

<http://www.globaltimes.cn/content/1143862.shtml>

hacia un lado seguramente tendrá un costo, por lo que habrá que hacer un ejercicio de equilibrismo muy sobrio para no caer al vacío.

El tema del 5G es otro punto controversial que está sobre la mesa y que hay que tener presente. Brasil ya ha comunicado que licitará la infraestructura 5G en 2020 y que convocará a China. Esta es una cuestión delicada, ya que hay muchas razones para dudar acerca de la confiabilidad de China. Para empezar, Beijing tiene leyes de seguridad nacional que requieren que las compañías chinas "apoyen, ayuden y cooperen con los esfuerzos de inteligencia nacional". Además, las agencias de inteligencia chinas tienen permiso legal para acceder, por la fuerza, si es necesario, a cualquier servidor u otros datos almacenados dentro de las fronteras de la nación.

Entonces, ahí está el problema. Si los países permiten que China se convierta en la columna vertebral de sus redes inalámbricas, todo lo que se ejecute o pase por esas redes se verá comprometido: infraestructura crítica, así como sistemas de inteligencia y militares. Por lo tanto, supeditarse a China en este rubro no parece ser una buena opción.

En otro orden, sería necesario recalcar que la Argentina y China deberían conservar la alianza estratégica en materia de alimentos, dado que nuestro país tiene la oferta para abastecer parcialmente la demanda constante del país asiático. La sinergia positiva que existe en ese ámbito es algo que hay que profundizar. Los tres sectores más dinámicos de la demanda china en los próximos veinte años son las oleaginosas, la carne -especialmente porcina y aviar- y los lácteos. Esta es la oferta excedentaria de la Argentina.

Es probable que la Argentina no crezca en exportación de aceite de soja, pero sí de poroto, debido a que los chinos tienen como política agregar valor domésticamente. En la cuestión del aceite de soja, es preciso precaverse del uso que China hace de su poder de retaliación. Esto ha quedado claro en 2016, cuando China decidió suspender la compra de aceite de soja como respuesta al intento del presidente Macri de discontinuar la construcción de las represas Condor Cliff- La Barrancosa. Las compras se retomaron en 2018 tras la devaluación del peso y el consiguiente abaratamiento del producto. Otro producto que será muy demandado es el maíz. Nuestro país es todavía un exportador en pequeña escala, pero esto podría ser potenciado en los próximos años.

Hay que pensar en desarrollar a futuro más inversiones conjuntas argentino-chinas en biotecnología. La Argentina está dando sus primeros pasos en investigación de biotecnología y China tiene buena experiencia en ese rubro, con lo cual es de esperar que haya una cooperación más acentuada entre las dos naciones.

En lo institucional, la Dirección de Asia y Oceanía de la Cancillería debería ser jerarquizada a fin de crear un marco más idóneo para nuestra relación con los países orientales. A ese camino de reconfiguración se suma la necesidad de reforzar la coordinación con las áreas internacionales de las provincias. Hay que abrir además nuevas representaciones con perfil comercial en puntos estratégicos del interior de China y en los países del Sudeste Asiático. Otra región a la que habría que prestarle más atención es Asia Central, ya que por allí pasa uno de los tramos principales de la Nueva Ruta de la Seda. Con o sin el Mercosur, la Argentina debería avanzar en acuerdos de libre comercio con las principales economías de Asia, con el foco puesto en la venta de alimentos y manufacturas de origen agropecuario.

Acercarse a China en forma pragmática brindará incentivos para que la Argentina firme el memorándum de adhesión al megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda y trate de adherirse a otras iniciativas. Uno de las más importantes es la del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, donde podría ingresarse como miembro pleno, al igual que en otros organismos de la región asiática.

China es un socio estratégico para América Latina. En lo económico y comercial, es imprescindible continuar y reforzar el intercambio. En esa dimensión, hay mucho por hacer. No se puede decir lo mismo respecto al plano político, puesto que allí hay muchos más motivos para desconfiar que para arrimar posiciones.

De hecho, el propio modelo político chino está mostrando fisuras. Las represiones en Hong Kong y las violaciones masivas a los derechos humanos de la etnia uigur demuestran las graves dificultades del Partido a la hora de mantener la cohesión y el control de la población.

Por otro lado, la iniciativa *Belt and Road* empieza a ser foco de sospechas, lo que ha movido a que muchos países traten de contrarrestar las presiones chinas mediante un aumento de las inversiones estadounidenses, europeas y

japonesas. De igual modo, corporaciones como el gigante de las telecomunicaciones Huawei se ven cada vez más como instrumentos del poder chino, no solo como compañías globales benignas que venden cosas baratas.

Por último, es evidente que China ya está sintiendo los problemas a causa del menor crecimiento económico. Incluso, es probable que, a pesar de dos décadas de aumento del comercio y la inversión, el desarrollo económico de China se estabilice antes de alcanzar un estado de altos ingresos. Para seguir financiando sus ambiciosos proyectos geopolíticos, amenazar a los Estados Unidos y satisfacer las crecientes expectativas de sus ciudadanos, la dictadura comunista deberá adoptar las reformas de libre mercado que el Partido ha estado suprimiendo activamente.

Tanto la crisis del COVID-19 – como la invasión rusa a Ucrania, no han dejado bien parado a la dirigencia china frente al mundo libre. No hay evidencia de que el presidente Xi estuviera preparado para todo esto. Por el contrario, hay indicios de que su gobierno ha sufrido el impacto y que, ante la dificultad, ha tenido que actuar improvisadamente. Eso ha dejado un panorama bastante incierto pensando en lo que viene.

Lo que sí se sabe y se puede dar por descontado es que, en lo inmediato, China buscará seguir extendiendo su influencia por todo el mundo. Por consiguiente, es más que probable que China seguirá buscando entre los países en desarrollo para así poder generar vínculos neocoloniales. Es lo que ocurre en África y de manera más solapada en el resto del mundo emergente. Evitar que ese patrón pernicioso se repita por estas tierras requerirá de una actitud responsable por parte de nuestra dirigencia política.

## **Rusia**

A diferencia de China, las bases materiales del poder económico ruso son modestas en relación a sus aspiraciones. Se trata a su vez de una economía muy dependiente de las exportaciones de petróleo y gas. Sus capacidades militares compensan en parte esas deficiencias y sirven de respaldo a una política exterior agresiva que ha desembocado en la cruenta invasión a Ucrania. Rusia no renuncia a la competencia con Occidente. La anexión de Crimea, el apoyo al gobierno de Al-Assad en la guerra civil siria y el

financiamiento o apoyo a las dictaduras de Venezuela, Cuba y Nicaragua son algunas de las expresiones que sustentaban dicha tesitura.

En América Latina, el objetivo de Rusia es el de crear vínculos que contrapesen aquellos que los Estados Unidos ya tienen. En el caso de la relación con Argentina se suman otros factores de interés: nuestro país es miembro del G 20, posee un desarrollo considerable en el área nuclear y es uno de los mayores exportadores de alimentos del mundo.

El comercio de productos agropecuarios ha sido históricamente el núcleo de la relación bilateral. Fue la expresidente Cristina Kirchner y el actual presidente Alberto Fernández quienes llevaron el vínculo a otro nivel. Para el kirchnerismo, el acercamiento a Rusia constituye una especie de credencial que pretende ser empleada para reafirmar su condición de país reformista en el sistema internacional y la persecución de una política exterior autónoma.

En 2015 una declaración conjunta otorgó a la relación carácter de asociación estratégica integral. La cooperación se incrementó significativamente en diversas áreas: en 2014 se firmó un convenio de cooperación nuclear con fines pacíficos, que derivó en el proyecto de construir una central nuclear con tecnología rusa; en 2014 la cadena estatal RT (que es concebida internacionalmente como un instrumento del *soft power* ruso) comenzó a transmitir en el país a través de la Televisión Digital Abierta. Más allá de estos compromisos -y de las coincidencias mostradas en foros multilaterales como el G20- el gesto político decisivo de la Argentina hacia el presidente Putin fue la abstención de nuestro país en la Asamblea General de la ONU, evitando condenar a Rusia por la anexión de Crimea en 2014.

Si para la expresidente Cristina Kirchner el acercamiento a Rusia significó la expresión de una apuesta por un sistema internacional multipolar, para Cambiemos la relación con Rusia fue una manifestación de pragmatismo y del peso de las cuestiones económicas en su política exterior. A pesar de las críticas del macrismo (mientras fue opositor) al vínculo entre el kirchnerismo y Putin, el gobierno de Cambiemos sostuvo la relación bilateral, aunque restándole densidad política para concentrarse en los aspectos económicos.

Si bien el comercio bilateral creció en los últimos años, su caudal todavía no es muy relevante y se concentra en pocos rubros: nuestro país exporta productos primarios como frutas, residuos cárnicos y pescado e importa fertilizantes, combustibles y productos químicos. Rusia no es un inversor de peso en la Argentina, pero aspira a posicionarse como un jugador gravitante en tres sectores estratégicos: transporte, energía y desarrollo nuclear<sup>19</sup>. Moscú apuesta, sin resultados visibles aún, a ser uno de los participantes en el desarrollo de Vaca Muerta, a través de Gazprom y Rosneft (compañías controladas por el Estado). Procura, de manera análoga, ser un proveedor de tecnología nuclear; sin embargo, el acuerdo firmado con Rosatom (otra compañía pública) en 2015 para construir una central nuclear no prosperó y en ocasión de la visita de Putin en 2018 el gobierno alegó razones presupuestarias para postergar el proyecto.

Buscar el acercamiento político con Rusia, a semejanza de lo planteado en relación a China, es una mala idea. Para darse cuenta de ello, bastaría con repasar lo ocurrido recientemente luego de la visita de Alberto Fernández y también durante los años de gobierno de Cristina Kirchner. La Argentina se ofreció como puerta de entrada de Rusia en Latinoamérica pocos días antes de la invasión a Ucrania. Antes que eso -y a pesar de los gestos de aparente sintonía- no hubo un aumento significativo del intercambio comercial como se había acordado. Peor aún, la Argentina se vio imposibilitada de revertir el déficit que acusaba entre 2011 y 2015.

Por otro lado, Rusia demostró que Argentina no era comercialmente importante como lo había sido durante varias décadas, a lo cual añadió su desinterés por volver a comprar carne de nuestro país, prefiriendo continuar con el abastecimiento de Brasil y Uruguay. También estuvo lejos de incrementar su papel de inversor, más allá de las expectativas generadas en torno a la central nuclear de Atucha III y del yacimiento de Vaca Muerta.

Estos hechos ayudan a aclarar un punto que es importante, pero que muchas veces se pasa por alto: la falta de una estrategia clara y consciente de las necesidades reales del país es un error que no puede ser subsanado con la simple retórica. Así como en el caso chino, sería recomendable que la Argentina evite comprometerse políticamente con Rusia y vuelque su

---

<sup>19</sup> - En el primer caso, el fabricante de material ferroviario TMH inauguró un taller en Mechita (Buenos Aires); mientras, Gazprom Bank quiere invertir en el desarrollo de un puerto sobre el Paraná y empresas rusas se interesan en la construcción de la línea férrea que conecte Vaca Muerta con el litoral atlántico.

energía en tratar de explotar al máximo las relaciones comerciales y las posibilidades de cooperación en áreas técnicas y científicas.

### **Reflexiones finales**

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser reorganizado institucionalmente para mejorar su funcionamiento. En efecto, la Cancillería tiene una estructura obsoleta e ineficiente. Amoldarla a las necesidades funcionales del siglo XXI es un imperativo que no hay que esquivar. De manera sucinta, se podría arrancar eliminando las “embajadas turísticas” en regiones de escasa relevancia política y económica, como ser Centroamérica, el Caribe y Europa del Este. Seguidamente, habría que revisar el rol de los organismos externos, evaluar su desempeño y observar si la labor de la Cancillería ha colisionado con las áreas internacionales de otros ministerios<sup>20</sup>.

Proveer de racionalidad a la política exterior y ponderar el trabajo de los diplomáticos implica a su vez optar por el profesionalismo y los méritos antes que por la militancia ideológica y los favores personales. Puesto que la Cancillería cuenta con excelentes profesionales, no debería abusarse de la ley que permite nombrar diplomáticos a quienes no lo son. Es preferible que la mayor parte de los diplomáticos sean de carrera, ya que la función de representar y proteger los intereses del país ante la comunidad internacional requiere un largo y riguroso entrenamiento específico.

De todos modos, hay que subrayar que no está mal que haya embajadores políticos. El presidente tiene la facultad de nombrarlos, con acuerdo del Senado. Hay mucha gente destacada para desempeñar funciones diplomáticas, más allá que no integren el Servicio Exterior de la Nación. De hecho, resulta aconsejable que los destinos de mayor relevancia para el país los ocupen altos referentes políticos, quienes de esa forma contribuyen a equilibrar la híper-burocratización que muchas veces prevalece en las prácticas del cuerpo diplomático profesional.

La facultad de nombrar embajadores políticos simplemente no debe llevarse al extremo. En este punto, es preciso evitar que la diplomacia se

---

<sup>20</sup> - Ver: Patricio Giusto. *Doce puntos para relanzar la política exterior argentina*.  
<https://www.cronista.com/columnistas/Doce-puntos-para-relanzar-la-politica-exterior-argentina-20190621-0024.html>

convierta en moneda de cambio de la política. Lamentablemente, esta es una práctica de largo arrastre, que ha sido convalidada por gobiernos de distinto signo<sup>21</sup>.

En términos generales, sería apropiado que la Cancillería siga prestando mucha atención a las lógicas geopolíticas y de poder que imperan en la sociedad internacional, aunque sin descuidar las lógicas cosmopolitas y humanitarias que se han abierto paso en las últimas décadas. Esto implica que la Argentina no puede pretender fijar una política exterior *urbi et orbi*, sino que debe saber adaptarse a situaciones específicas que se presentan en diferentes áreas.

En el ámbito doméstico, el desafío principal es el de articular coherentemente todas las áreas que tienen relación con la política exterior, especialmente economía y defensa. De esta manera, se podría reforzar la integración horizontal de las esferas de gobierno. Pero también haría falta aceptar la integración vertical, que tiene que ver con la necesidad de integrar aún más los intereses de las provincias con el diseño internacional del Estado nacional.

Paralelamente, la noción de “buena ciudadanía internacional” plantea exigencias que nuestro país no puede dejar de cumplir. A grandes rasgos, este concepto se basa en la idea de que alcanzar nuestras metas no debería ocasionar un daño a otros estados. Siendo así las cosas, el objetivo central debería ser actuar en función de los principios del derecho internacional y proyectar al país como un buen ciudadano para crear condiciones favorables a nuestro desarrollo nacional.

La responsabilidad humanitaria es otro factor a revisar. Este concepto supone que la Argentina no sólo responde a las demandas de sus ciudadanos, sino que también responde por el destino de todos los seres humanos, sin importar su bandera. Esto conlleva dar prioridad a la agenda de los derechos humanos, de la ayuda humanitaria, de la hospitalidad con el inmigrante y de la responsabilidad de proteger a una población que es víctima de un Estado que está cometiendo genocidio, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad.

---

<sup>21</sup> - El gobierno de Cambiemos culminó su gestión con 18 embajadores políticos, muy cerca del tope de 25 establecido por la normativa vigente.

Por supuesto, todas estas ideas deberían servir de pilares para el relanzamiento del rol de Argentina en los organismos multilaterales. Nuestro país tiene en este sentido un enorme potencial. La exitosa cumbre del G20 realizada en Buenos Aires en 2018 así lo demuestra. A nivel multilateral, sería adecuado que la Argentina siga desempeñando un papel activo en materia de medio ambiente, desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos, no proliferación y desarme. Son campos en los que nuestra diplomacia ha ido siempre a la vanguardia. El inmovilismo observado en el caso Venezuela da cuenta asimismo de la necesidad de proponer reformas profundas en los politizados organismos latinoamericanos.

Todas las políticas exteriores contienen riesgos implícitos. El arte del buen gobierno permite afrontarlos con seriedad y sentido común. Para ganar la confianza del mundo sería bueno que nuestra dirigencia haga una lectura seria y realista de los asuntos internacionales. En este campo no existen las panaceas. Ninguna estrategia nos llevará mágicamente a recuperar el lugar de privilegio que nuestro país supo tener hasta hace unas décadas. Esto sólo será posible en la medida que la Argentina logre concertar políticas públicas que apunten a un desarrollo integral de sus recursos. Estas propuestas han pretendido servir a esa causa.