



Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015- diciembre 2016)

Patricio Carmody

Introducción

En un complejo y cambiante contexto internacional, los primeros doce meses de gobierno del presidente Mauricio Macri y la canciller Susana Malcorra (diciembre 2015 a diciembre 2016), evidenciaron una intensa y visible actividad, buscando reequilibrar las relaciones de la Argentina. La veloz concurrencia al Foro Económico en Davos, las prontas visitas de los presidentes de Italia, Francia y los Estados Unidos, más la activa presencia en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington y en la del G-20 en Hangzhou, así lo atestiguan.

Este alto nivel de actividad nos permite vislumbrar y analizar algunas características de esta renovada política exterior. Henry Kissinger escribió que “la función del intelectual es contemplar la realidad, mientras que la función del hombre de Estado es, en cambio, actuar sobre ella” (Kissinger, 1994). Conscientes de que un año es poco tiempo en política exterior, este estudio se aborda como lo haría un hombre de Estado, pero sin abandonar la capacidad de observación y análisis propios del intelectual. Para ello, nuestro enfoque será el de tratar de comprender que tienen en mente los principales formuladores de la política exterior, mediante entrevistas personales y el análisis de sus acciones y declaraciones.

Para este estudio, recurriremos a la estructura analítica utilizada en dos libros de mi autoría: *Política Exterior al Fin del Mundo* (Carmody, 2014) y *Buscando Consensos al Fin del Mundo* (Carmody, 2015). Esta estructura consiste en analizar la política exterior de un país en términos de cinco ejes: 1) Visión; 2) Tipo y grado de autonomía; 3) Contribución al desarrollo; 4) Prestigio e impacto internacional; y 5) Defensa de los intereses territoriales. A su vez se analizan la formulación e implementación de la política exterior a través de otros cuatro ejes: 1) Rol y liderazgo de la Cancillería; 2) Participación y estilo del presidente; 3) Interacción con el poder político, y 4) Interacción con el sector privado.

Para comprender y analizar este proceso será importante entender el contexto internacional. Por ello nos proponemos analizar los factores regionales y globales que pueden haber influenciado las estrategias y las mecánicas de implementación adoptadas.

Contexto internacional

Diferentes factores y tendencias internacionales, ocurridos antes y durante el gobierno del presidente Macri, deben ser tomados en cuenta al analizar la formulación de la política exterior durante este mandato. En un mundo donde han aparecido dos “cisnes negros” en los últimos seis meses (el *Brexit* y la elección de Donald Trump), interpretar acertadamente estas tendencias se convertirá en crítico para el éxito de su política externa, ya que como expresó Henry Kissinger:

“el éxito en la política exterior depende del diagnóstico correcto de las realidades y las tendencias” (Kissinger, 2014).

Una tendencia evidente viene siendo el desplazamiento de poder económico, en términos relativos, hacia la región del Asia Pacífico. Una consecuencia ha sido que la interacción entre China y el Cono Sur ha crecido sustancialmente, y puede crecer más aún si Estados Unidos decide, bajo Trump, involucrarse menos en éste área. Por otra parte, el rápido crecimiento de las clases medias en China, India y los países pertenecientes a ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), ofrecen interesantes posibilidades para las exportaciones argentinas.

Curiosamente, el desplazamiento del poder económico hacia Asia ha sido facilitado por el proceso de globalización impulsado por Occidente. Pero irónicamente, la idea de que “*los Estados Unidos es un gran pez que nada fácilmente y reina en forma suprema en las aguas de la globalización*” (Védrine, 2000), parece ponerse en duda. En efecto, se han ido acumulando resistencias tanto en los EE UU como en varios países de Europa contra ciertos impactos de la globalización, en particular la disminución de los puestos de trabajo como consecuencia de las importaciones. Curiosamente los grandes países exportadores asiáticos (China, las naciones del Asia-Pacífico), además de Alemania, parecen ser hoy los más interesados en que la globalización siga funcionando de manera parecida.

Ya antes de los dos “cisnes negros” mencionados, el comercio internacional se había ido desacelerando, creciendo por debajo del ritmo de crecimiento del PBI mundial, cuando en la década de los noventa lo duplicaba. A su vez, el sistema multilateral de comercio no ha encontrado soluciones efectivas. Una ilustración de esto es el hecho de que a pesar de que un brasileño, Roberto Azevedo, conduce la Organización Mundial de Comercio (OMC), el canciller de ese país, José Serra, desconfía de la capacidad de la OMC de alcanzar soluciones a corto plazo. En efecto ha afirmado que “las negociaciones, infelizmente, no vienen prosperando con la celeridad y la relevancia necesarias” (Serra, 2016).

Un factor económico de importancia ha sido la caída del precio internacional de los *commodities*, que el caso de la Argentina afectó a

la soja, el trigo y el maíz. Estos tres productos, y sus derivados, que representaron en 2015 el 42% de las exportaciones, tuvieron grandes variaciones de precios entre 2003 —principio del gobierno de Néstor Kirchner— y 2015. Las caídas de precios contribuyeron a significativos desequilibrios de la balanza comercial. Pero otros factores tuvieron similar impacto, como tener que importar energía hasta un monto cercano a los 13.000 millones de dólares en 2013 —una cifra próxima al 17% de las exportaciones, cuando ocho años atrás la Argentina era autosuficiente. Ante este déficit y la falta de crédito internacional, el gobierno de Cristina Kirchner tuvo que optar por limitar drásticamente el mercado de cambios y el giro de dividendos al exterior.

Otro factor importante ha sido el declive y paulatino desgaste del populismo en América Latina. Este tipo de populismo, que incluye elementos nacionalistas, de la autodenominada “izquierda progresista” y antiglobalización, ha sido impactado por tres factores. El primero ha sido el fallecimiento de Hugo Chávez y la delicada situación económico-política que viene atravesando Venezuela, que fuera un modelo elogiado por los Kirchner. El segundo ha sido el estancamiento político-económico del Brasil, después de más de tres mandatos presidenciales del Partido de los Trabajadores. El tercero ha sido el acercamiento de Cuba y los Estados Unidos, lo que debía bajar el tono del debate ideológico en la región, por lo menos hasta la elección de Donald Trump como presidente.

Curiosamente, mientras una expresión del populismo languidece en la región latinoamericana, un populismo de otra naturaleza se fortalece en el hemisferio norte. Esto se viene evidenciando ya hace un tiempo, pero queda confirmado con el episodio del *Brexit* y la elección de Donald Trump como presidente de los EE UU. En el caso norteamericano, se ha llegado al punto, después del triunfo de Trump, donde “la incertidumbre y el miedo ya no pertenecen sólo a los marginados de la globalización y la revolución tecnológica” (Guyot, 2016). Por otra parte, si bien ambos populismos, el meridional y el septentrional, tienden a oponerse a la globalización, el populismo del norte contiene además componentes anti inmigratorios y hasta racistas.

Desde un punto de vista económico-comercial, el triunfo de Trump probablemente tenga un impacto diferente en Argentina al que va a tener en México, Centroamérica y el Caribe, que habían apostado a

una mayor integración con los Estados Unidos (Serbin y Serbin Pont, 2016). Pero tanto en éste impacto, como en los otros temas de política exterior, habrá que seguir con sumo cuidado y atención las declaraciones y acciones del nuevo presidente.

Por último, el contexto financiero internacional también ha influenciado en la manera en que la Argentina ha buscado “integrarse” al mundo. Sin menoscabar los esfuerzos del gobierno para reconectarse financieramente a las potencias establecidas y los organismos internacionales, es claro que al partir de un bajo nivel de endeudamiento, le ha sido relativamente fácil contraer deuda, en un tiempo en que había abundancia de crédito y tasas de interés relativamente bajas.

Política exterior: primeros doce meses

En este complejo contexto internacional, parecen identificarse durante el primer año de gobierno, elementos concretos de dos importantes ejes de la política exterior: la “visión” del tándem Macri-Malcorra, y el tipo y grado de autonomía que se pretende adoptar. A su vez, se ha notado un aumento en el prestigio de la política exterior argentina, aunque no necesariamente un aumento proporcional en su impacto.

1) *Visión*

En cuanto a la “visión” de política exterior, se han ido perfilando conceptos aspiracionales, como “construir una política exterior que refleje la potencialidad de la Argentina” (La Nación, 2015). Esto es relevante, dado que la Argentina, como lo ha afirmado el ex-ministro Roberto Lavagna, es el país con el mayor diferencial entre “lo que es” y “lo que podría ser”. Por lo tanto, la postura de la canciller es tanto una aspiración, como una oportunidad concreta. La segunda idea expresada por la canciller, con respecto a “sacarla [a la política exterior, n. del a.] del reflejo de la política interna” (La Nación, 2015), es especialmente deseable, y representa un cambio sustancial con respecto al pasado. Establece a su vez una vía para construir una política de largo plazo.

A estas ideas aspiracionales se han sumado rasgos utilitaristas como: “ver las cosas que le sirven al país” (La Nación, 2015) y “aprovechar cada una de las oportunidades” (La Nación, 2016b). Esto está en clara sintonía con lo expresado por el ex-canciller brasileño Celso Lafer: que la política exterior consiste en “convertir necesidades internas en posibilidades externas” (Lafer, 2009). A su vez se marcan pautas, ya que en palabras de Malcorra “la política exterior tiene que estar basada en las prioridades de los intereses de la Argentina” (Carmody, 2016). Aunque siempre es complejo definir cuales son estos intereses y quienes los determinan, es alentador escuchar estos conceptos prácticos que transmiten también una cierta urgencia para la diplomacia argentina en los próximos años. Estos rasgos utilitaristas y menos ideológicos parecen cobrar relevancia en la América del Sur actual. Después del acercamiento de los EE UU y Cuba, la muerte de Fidel Castro, y el fracaso del régimen venezolano, Latinoamérica parece desplazarse hacia una era de menor confrontación ideológica y de una visión más pragmática de su desarrollo.

La tarea realizada en definir esta visión ha sido metódica pero no necesariamente lineal. La primeras indicaciones recibidas por la canciller de parte del presidente eran las de proveer una visión de la Argentina de “afuera hacia dentro”, para complementar una mirada más “ombliguista”, o de “adentro hacia afuera” prevalente a nivel local (La Nación, 2015). Por otro lado, la política exterior debía considerar los tres objetivos expresados en la campaña presidencial. Ya bien temprano en su mandato, la novel canciller lo expresó en el *Council on Foreign Relations* en Nueva York, refiriéndose a los objetivos de “pobreza cero”, “lucha contra el narcotráfico” y la “unión de los argentinos”. Aunque estos objetivos no constituyen una estrategia de política exterior, Malcorra ha explicado como contribuir a cumplirlos. En cuanto a “pobreza cero”, manifestó que significaba generar trabajo y proveer una red de contención social, y que estos objetivos no son posibles sin el comercio, la inversión y el financiamiento internacional. Con respecto a la lucha contra el narcotráfico, Malcorra expresó su preocupación, afirmando que movimientos terroristas en África se proveían de fondos gracias al tráfico de drogas proveniente de Argentina rumbo a Europa. Quizás su más elaborado aporte haya sido el que la “unión de los argentinos” debía provenir de un mayor grado de solidez y armonía institucional. Así, “la visión en construcción” de la canciller

ha incorporado premisas electorales, pero tratando de traducirlas a elementos más claros y tangibles.

En la opinión del autor, quizás haga falta traducir uno de los objetivos expresados en la campaña electoral, el procurar “la unión de los argentinos”, en el campo de la política exterior. Esto debería reflejarse en la búsqueda manifiesta de una política exterior con los suficientes y necesarios elementos de consenso como para perdurar en el tiempo, más allá de las características de los próximos gobiernos. Sin embargo, es entendible que el tándem Macri-Malcorra precise de tiempo para demostrar primero los aspectos positivos de su visión y enfoque, para luego incorporarlos en una nueva política exterior “con consensos”.

2) Tipo y grado de autonomía

El gobierno de Cambiemos parece estar reemplazado la estrategia de generar “autonomía mediante la distancia” que identificaba a los Kirchner, por un enfoque de generar “autonomía mediante la diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2011). Así, parecen haberse dejado atrás tanto la tendencia al aislamiento, como también la tendencia a la fijación con un sólo país. Esta fijación se materializó durante los gobiernos Kirchner, con Venezuela primero, y con China después. Pero también se ha manifestado anteriormente con los Estados Unidos, y en algún grado con respecto al Brasil, dando en todos estos casos lugar a “relacionamientos con dependencias”.

Esta estrategia de diversificación no se limita a participar en los ámbitos internacionales, y procura hacer valer en ellos los intereses nacionales. En una era de notable difusión del poder a nivel mundial, la idea de diversificar relacionamientos parece ser respaldado por comentarios como “no dar la espalda a nadie” (Carmody, 2016), o tener una “agenda internacional de puertas abiertas” (Dinatale, 2016a).

Desde el punto de vista geográfico, la visión de la administración Macri puede ser descripta como una de “horizontes diversos”. El presidente ha manifestado su deseo por estar “integrados al mundo” (Carmody, 2016), y ha demostrado una particular vocación por restablecer relaciones normales con las potencias establecidas, en gran contraste a la administración precedente. Pero también ha

manifestado su intención de redefinir, no discontinuar, la relación con las potencias emergentes.

A los contactos con líderes de potencias establecidas (Renzi, Hollande, Obama, Cameron, Trudeau, Abe y Merkel), se sumaron reuniones con líderes de potencias emergentes. Macri se reunió con el líder chino Xi Jinping, donde expresó que “será importante ratificar la alianza estratégica con China” (La Nación, 2016a). A su vez, Malcorra visitó Rusia, donde expresó que “*tenemos que maximizar nuestras alternativas y tener una relación madura y seria con todos aquellos que están dispuestos a trabajar con nosotros*” (Niebeskikwiat, 2016b). Luego, el presidente se reunió con Vladimir Putin y con Narendra Modi, primer ministro de India, en la reunión del G20 en China.

Estas acciones parecen indicar una vocación por la diversificación, que ha ido más allá de la exitosa búsqueda de apoyos para realizar la reunión del G20 de 2018 en la Argentina. En palabras del vice-canciller Carlos Foradori: “*si nuestra relación con China era de 8/10 y con los Estados Unidos era de 2/10, el construir una nueva relación con Estados Unidos de 8/10 no implica devaluar nuestra relación con China a un 2/10, sino que hay que mantenerla también al nivel de 8/10*” (Carmody, 2016). Así, Malcorra expresaba en mayo que China seguiría siendo un socio estratégico, mencionando que “*...había una noción de que la nueva administración iba a distanciarse de China*”. Y agregaba que “eso no es verdad”, mientras se preparaba para volar de Londres a Beijing (Financial Times, 2016).

Los “horizontes diversos” incluyen el exterior próximo y la región, donde se presentan oportunidades para redefinir el Mercosur, y estrechar sus vínculos con el Asia Pacífico. Un ejemplo de esto se verifica en las directrices dictadas por el nuevo canciller brasileño José Serra en abril, quien ha expresado que uno de los focos principales de su acción diplomática será la asociación con la Argentina, agregando que “precisamos renovar el Mercosur, para corregir lo que precisa ser corregido”, y “promover una prosperidad compartida”. Si bien esto ya ha sido dicho, lo novedoso ha sido expresar que el Mercosur debe “construir puentes en vez de profundizar diferencias, en relación a la Alianza del Pacífico” (Serra, 2016). Esta idea está alineada con la visión de Macri, lo que brinda una gran oportunidad para encontrar soluciones prácticas conjuntas. Sin embargo, la situación actual de Brasil presenta un

gran desafío y ha llevado a considerar con sumo cuidado el significado práctico de darle prioridad en términos de integración comercial y productiva, dadas sus complejas perspectivas políticas y económicas. A pesar de esto, se ha notado la voluntad de seguir trabajando, en forma estrecha, con el principal socio en el Mercosur.

El diversificar relacionamientos incluyó mejorar los vínculos con la Alianza del Pacífico y el Uruguay. Se aceleraron encuentros públicos y privados con Chile, buscando una mejor integración y conexión al Pacífico. También se inició un acercamiento a los otros países de la Alianza del Pacífico (Perú, Colombia, México), mediante la participación del presidente Macri en la reunión de presidentes de la Alianza en Chile y una visita oficial a Colombia (Tomás, 2016). A su vez, se neutralizaron temas ríspidos con el Uruguay, como el delicado temas de la pastera UPM sobre el río Uruguay, y cuestiones de tráfico portuario.

El importante cambio de rumbo en la política exterior, procurando generar “autonomía mediante la diversificación”, responde a factores internos y externos, y si es llevado a cabo con habilidad, tiene amplias posibilidades de mantenerse en el tiempo. Entre los factores domésticos podemos citar el convencimiento de que el aislamiento de las potencias establecidas, seguida por los Kirchner, no fue provechoso. Por un lado se produjo un distanciamiento con las naciones con las que se comparten valores democráticos y culturales. Mientras, se establecieron relaciones más estrechas con potencias emergentes (China, Rusia), o con naciones de la región (Venezuela, Cuba), con regímenes de carácter autoritario. Por otro lado, el distanciamiento de los círculos económicos y financieros de las potencias establecidas, había llevado a establecer “relacionamientos con dependencias”, primero con Venezuela, y luego con China. Finalmente, en lo económico-comercial, la menor participación en las cadenas globales de valor, donde las potencias establecidas tienen prominencia, era un signo preocupante.

Entre los factores externos podemos citar la enorme difusión del poder político y económico en el sistema mundial y la emergencia económica de la región del Asia-Pacífico. Esto hace que una política exterior de “horizontes diversos” tenga relevancia. A su vez, el evidente fracaso del modelo económico venezolano, como el estancamiento del modelo económico brasileño, han influenciado para que la administración

Macri esté intentando construir y reconstruir relacionamientos más diversificados, regional y globalmente.

En este contexto, se mantiene válida la afirmación de Henry Kissinger, quien expresó que “*la posición negociadora de una nación, depende de las opciones que las otras naciones creen que posee*” (Kissinger, 1994). Parece haber un gran potencial para generar alternativas si se implementa una política exterior que promueva: a) mejorar y profundizar relacionamientos con el exterior próximo, b) restablecer relacionamientos con las potencias establecidas, y c) redefinir y ampliar relacionamientos con las potencias emergentes.

Si bien es cierto que en un sistema mundial post-moderno, las naciones eligen restringir algunos grados de libertad al participar en el sistema internacional, la importancia de mantener niveles de autonomía continúa vigente. Al comprometerse en diversos acuerdos internacionales, la Argentina cede elementos de autonomía en ciertos temas. Pero restan varias áreas donde el Estado debe mantener un importante nivel de autonomía, es decir, de autoridad y acción independiente.

Un ejemplo concreto de esto lo encontramos en el campo de la seguridad interna, en particular en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de las diferencias que existieron con los Kirchner, el jefe de gabinete ministerial, Pedro Villagra-Delgado cree que la cooperación con Estados Unidos puede ser potenciada rápidamente. Considera que debe proporcionarse un mayor entrenamiento técnico a las fuerzas policiales, y que se debe establecer una mayor cooperación con la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Pero se han recibido sugerencias de EE UU sobre como organizar las fuerzas de seguridad que no son compartidas ni por la Cancillería, ni por el gobierno. Influenciados por su experiencia en Colombia, algunos funcionarios han recomendado que las Fuerzas Armadas participen activamente en la lucha contra el narcotráfico.

Esto levanta una importante controversia, a causa de la alta sensibilidad existente a involucrar a militares en asuntos internos. En la visión de los funcionarios argentinos, el caso de Colombia no es comparable, ya que allí se verifican una serie de elementos no existentes en la Argentina: un caso de guerrilla con sesenta años de antigüedad, sofisticados cárteles que comercializan la coca cultivada en el propio

país, y un pragmático y nocivo entrecruzamiento entre estos dos bandos. Las autoridades argentinas tampoco consideran que las fuerzas armadas deban supervisar a la policía para mejorar su accionar, sino que estas deben ser entrenadas para ser más efectivas. En consecuencia, consideran que las fuerzas armadas no deben recibir ningún tipo de entrenamiento ligado a la lucha contra el narcotráfico.

3) *Contribución al desarrollo*

En una potencia media como la Argentina, que avanza a medio gas, una prioridad importante para la Cancillería debe ser contribuir al desarrollo. El desafío es complejo, ya que se observa el fin del “viento de cola”, que significaron los precios altos de los *commodities* y las bajas tasas de interés internacionales. A esto se suma la amenaza de un más difícil acceso a mercados importantes como Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Por ello es vital definir cual será la estrategia para optimizar las oportunidades comerciales y de inversión a nivel global como parte de una visión de desarrollo explícita.

En este sentido, el desarrollar relacionamientos diversos ha sido defendido explícitamente en los campos del comercio y la inversión. A la pregunta de una periodista en Moscú, que aludía a la intensa competencia existente en el mercado latinoamericano entre China, Estados Unidos, Rusia y Europa, Malcorra respondió: “*Esa es una de las razones por las cuales queremos estar vinculados con todos, porque hay muchas opciones*” (Novikova, 2016).

A nivel global, la prioridad ha sido, como vimos, acercarse a las potencias establecidas. Esto se ha manifestado a través de la visita del presidente Obama y altos funcionarios de Estados Unidos, y por el avance en las relaciones con Canadá y con importantes naciones europeas. A la visibilidad inicial que la canciller Malcorra le ha otorgado al acuerdo Mercosur-UE, se sumaron las visitas de la alta representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini y, como vimos, varios mandatarios europeos. También se firmó el tratado de inversión con Japón, que no existía.

No se han registrado todavía mayores acercamientos de tipo económico a China o Rusia, más allá de dar seguridad de que las relaciones

seguirán siendo sólidas, y de una redefinición de proyectos hidroeléctricos en Argentina. Tampoco se ha observado aún un mayor nivel de acercamiento a India o a los países de la ASEAN.

En lo económico-comercial, la Cancillería parecía haber recuperado formalmente algunas funciones, co-liderando con el Ministerio de Producción el área del comercio internacional. La propia canciller Malcorra asumió inicialmente un rol de alta visibilidad, al reimpulsar las negociaciones comerciales con la UE. Convencidos de las ventajas de negociar junto al Brasil para “dar un marco de negociación más amplio”, tanto la canciller como el presidente, trataron el tema personalmente, en reuniones en Bruselas y Buenos Aires. Posteriormente, se llegaron a presentar las nuevas listas de productos a ser incluidos en el acuerdo, que debieran cubrir cerca del 90%, a pedido de la UE. Sin embargo, se han notado ciertas resistencias de países como Francia, Polonia e Irlanda, a dar celeridad a este proyecto, que ya antecedian al *Brexit*. Ante esto la canciller ha expresado que la no aprobación de este acuerdo sería “una oportunidad perdida”. Sin embargo, ante el triunfo de Trump y su aparente oposición a un acuerdo comercial Estados Unidos-UE, la canciller ha decidido dar un nuevo impulso a las negociaciones con esta última.

Otra intervención de alta visibilidad de la canciller ha sido su reacción a fines de mayo, a las sugerencias del canciller brasileño Serra para “flexibilizar el Mercosur” (Serra, 2016). Malcorra desactivó con rapidez las especulaciones sobre una posible reforma del bloque. En particular, con respecto a la idea de lograr un acuerdo más flexible, que habilitara tratados comerciales con terceros países de forma independiente (Donato, 2016).

A su vez, se ha promovido desde el gobierno el acercamiento con la Alianza del Pacífico —que incluye a Chile, Perú y Colombia, además de México. Así, el presidente Macri asistió en Junio a su Cumbre de Presidentes en Puerto Varas, Chile, y solicitó formalmente la condición de país “observador”. A esto se sumó el escoger a Colombia como destino para su primera visita de Estado.

La canciller Malcorra ha expresado que la Cancillería ha dedicado la mitad de su tiempo a temas económicos, y que ésta debe funcionar como un “canal de distribución” de las acciones en materia de política

comercial e inversiones. Pero, dado el conocimiento de los funcionarios de la Cancillería, su experiencia operativa y en negociaciones, y su memoria institucional, este canal ha funcionado en forma bastante inerte, ofreciendo apoyo técnico, pero no liderazgo en este campo.

El liderazgo en el comercio exterior pareció provenir de Miguel Braun —el Secretario de Comercio, quien parece haber establecido las pautas iniciales de una estrategia. Aparecen así una serie de prioridades, donde la primera es el restablecer las relaciones con las potencias establecidas —Estados Unidos, UE y Japón, con el objetivo de atraer inversiones y mejorar la inserción de la Argentina en ciertas cadenas globales de valor. En esta línea se ubican las negociaciones con la UE y con Japón, con quien se llegó a un acuerdo de inversiones. Según Braun¹, ello dará oportunidades concretas a un sector importante del entramado de pequeñas y medianas empresas (pymes) nacional. Sin embargo, habrá que entender cual es el potencial competitivo de las empresas nacionales, y su rol en cuanto a fortalecer el entramado de pymes. Por último, debemos analizar el potencial exportador de las pymes para atender a clientes extranjeros.

En lo geográfico, los caminos elegidos parecen seguir una cierta lógica. A nivel regional, y ante la situación compleja de la transición política y económica brasileña, se ha optado por acercarse a la Alianza del Pacífico. Esto se ha hecho en consonancia con una nueva actitud del Brasil, cuyo canciller José Serra expresó que el Mercosur debe “construir puentes, en vez de profundizar diferencias” con respecto a la Alianza (Serra, 2016). Con Brasil parece privilegiarse el *statu quo*, cuidando que no se produzcan mayores desequilibrios, hasta que el país vecino se recupere. Un ejemplo es la firma del acuerdo automotor, negociado hasta el 2020 (Juergen, 2016). Como vimos, Serra, un histórico crítico del Mercosur, ha sugerido que hay que “flexibilizarlo” para que los miembros puedan negociar con otros países o bloques de forma independiente. Así, a medida que el Brasil se recupere, la Argentina deberá redefinir el alcance económico del Mercosur.

Por ello, es importante para Braun lograr una integración productiva plena con el Brasil y negociar en forma conjunta, a través del Mercosur, acuerdos comerciales con otros bloques o países. Subyacente en el gobierno se identifica el concepto de que “si no podemos competir con el Brasil, estamos mal”. Para esto se buscan reducir trabas existentes,

lograr mayores grados de facilitación de comercio, y firmar acuerdos en cuanto a inversiones y compras públicas. En materia de acuerdos comerciales, se han establecido contactos con la Asociación Europea de Libre Comercio (*European Free Trade Association*, EFTA), con Canadá, India y Japón, y con la Unión Aduanera de África del Sur (*South African Customs Union*, SACU). Esta serie de acciones con Brasil, está en línea con el pensamiento del Ministro de Producción, Francisco Cabrera, que al ser preguntado que entendía como “integración internacional inteligente”, respondió que esta debe realizarse a través del trabajo conjunto con Brasil.

En un marco regional más amplio, Braun comparte la convicción de trabajar hacia una mayor convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, más allá de las diferencias arancelarias existentes. En cuanto a instrumentos, considera que el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es el conveniente para seguir estrechando vínculos comerciales por países y por sectores productivos, a través de los acuerdos de complementación económica (ACE), que la ALADI autoriza.

A su vez, Braun es consciente de la importancia de China para el comercio argentino. China es tanto un destino crítico para las exportaciones de origen agrícola, como una gran amenaza al entramado industrial existente. Sin embargo no se han expresado lineamientos concretos de como abordar este desafío. Este asunto tomará más importancia después del triunfo de Trump, y la aparente intención de China de aprovechar la oportunidad de un repliegue estadounidense de América Latina, en términos comerciales. Uno de los temas más sensibles continúa siendo el reconocimiento de China como economía de mercado, lo que es resistido por varios sectores productivos en el país.

En la opinión del autor, para aprovechar al máximo las oportunidades económico-comerciales que se presentan a nivel regional y global es vital definir el modelo de desarrollo a seguir. Es a partir de la comprensión de este modelo que se podrá analizar cuales son las oportunidades que deben ser aprovechadas, y cuales no. Aunque esto excede el campo de las relaciones exteriores, es fundamental para ser efectivos en cuanto a la diplomacia comercial. Así, sobre los hombros de esta generación, y de este gobierno, recae la responsabilidad de resolver lo que en varias décadas no fue resuelto: la concepción de

un modelo de desarrollo productivo con los suficientes grados de efectividad y consenso.

El componente internacional de este modelo será a su vez crucial, ya que aunque la Argentina puede optar por mantenerse relativamente aislada, es improbable que los ritmos de crecimiento y progreso que así se generen, colmen las aspiraciones de sus ciudadanos. Para esto será vital comprender: a) cuales son o pueden ser los sectores productivos argentinos con potencial para competir a nivel regional o global, b) cuales de estos sectores muestran la predisposición y la ambición para expandirse internacionalmente, y c) cuales son los sectores que no pueden competir a nivel regional o global. Hará falta contar con una cualidad que Charles De Gaulle poseía: el “juicio heroico”, o sea la capacidad de distinguir entre lo extraordinario y lo imposible.

Entendiendo cual es el rol que deben jugar los diversos sectores productivos en el modelo de desarrollo argentino, es que se podrán aprovechar al máximo las oportunidades a nivel regional y global, procurando mayores grados de integración comercial, pero sin olvidar los intereses argentinos. Para ello se deberán desarrollar con las contrapartes tres aspectos fundamentales expresados por el experto argentino Félix Peña (2014): una mayor conectividad física —rutas, puentes, túneles, puertos, aeropuertos, hidrovías, comunicaciones, una mayor compatibilidad comercial —aspectos tarifarios y no tarifarios, y una mayor convergencia estratégica.

4) *Prestigio e impacto*

Los primeros doce meses del gobierno Macri, parecen potenciar la imagen de la Argentina a nivel regional y global, y señalan el comienzo de la construcción de un mayor prestigio de la política externa, que debe traducirse en un aumento en impacto.

El presidente Macri ha tenido roles prominentes en el Foro Económico Mundial en Davos, en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington y la reunión del G20 en Hangzhou (China). En Davos el presidente simbolizó el retorno de la Argentina a una relación “normal” con las potencias establecidas. En la cumbre nuclear, Macri defendió, como vimos, el uso pacífico de la energía nuclear, un verdadero consenso

de Estado. En el G20, la Argentina se presentó como una potencia media que volvía a tener una relación constructiva con los organismos financieros internacionales, y quería contribuir en forma positiva a este exclusivo grupo. Este protagonismo se reflejó en el interés de líderes y Cancilleres de potencias establecidas y emergentes en reunirse con el presidente argentino y su canciller. De esta manera, y sumando las visitas de mandatarios a Buenos Aires y su viaje en julio a Berlín, el presidente Macri se reunió con todos los líderes del G7. Pero también se reunió con los mandatarios de tres potencias emergentes de importancia: China, India e India, y de una nación del ASEAN, de gran interés para la Argentina: Indonesia.

La diplomacia argentina ha sabido aprovechar esta nueva y más positiva imagen para lograr apoyos para realizar, en el año 2018, la reunión anual del G20 en el país. En efecto, a partir de diciembre, la Argentina integrará la *troika*, junto a China y Alemania, encargada de liderar la agenda de este exclusivo grupo. Esto significa un desafío importante del punto de vista logístico, pero también desde el punto de realizar contribuciones conceptuales inteligentes y diferenciadas a este grupo de trascendencia global.

También a nivel global, una iniciativa importante para aumentar el prestigio de la Argentina, es la intención de acceder como miembro pleno a la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), formada mayormente por naciones desarrolladas. Esta tarea no será simple, y requiere de importantes modificaciones en el funcionamiento económico de la Argentina. También requiere que, como dice Malcorra, “nos quieran recibir”, ya que existe una importante lista de espera. Pero este proceso, conducido en forma inteligente, es una clara oportunidad para realzar el prestigio nacional, que debe basarse más en una mejora de los estándares y conductas empleadas en la Argentina, que en el hecho de pertenecer a este “club”. Ya se recibieron seis misiones de la OCDE, buscando acelerar este proceso de admisión.

En cuanto a la participación argentina en organismos nucleares internacionales, la Argentina ha participado en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, donde el presidente destacó la tradicional conducta de la Argentina en operar centrales a base de uranio natural. Durante esta cumbre, se tuvo como *sherpa* al experto Roberto García Moritán, y la agencia INVAP recibió un premio por su contribución a

la seguridad nuclear, por sus actividades para generar radioisótopos de Molibdeno (Mo99), de suma importancia para la medicina nuclear, a partir de uranio de bajo enriquecimiento. Así, la Argentina ha seguido desarrollando no solo un “atributo de poder”, sino también un “atributo de confianza”. Esto ha quedado demostrado con la nominación del diplomático argentino Rafael Grossi para presidir la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), para 2020, posicionándose así como candidato a suceder al japonés Yukiya Yamano en la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA).

Siguiendo con el campo nuclear, se han reducido las presiones para firmar el Protocolo Adicional del TNP, pero estas podrían retornar con una administración Trump. Aunque existen opiniones diversas en la Cancillería, la posición del gobierno parece ser el encontrar maneras alternativas para satisfacer las inquietudes de las potencias establecidas. Esta visión afirma que el protocolo adicional impacta directamente al sistema de salvaguardias que los países poseen. En el caso de la Argentina este sistema está definido por el Tratado Cuatripartito, firmado por la Argentina, Brasil, la ABACC (Asociación Brasileña-Argentina de Control de Combustibles Nucleares) y la AIEA. Este tratado estipula que se debe controlar la entrada y la salida de los procesos de enriquecimiento o producción, sin examinar el proceso en sí (la llamada “caja negra”). Pero el protocolo adicional permitiría a los inspectores observar el proceso de enriquecimiento, lo que levanta resistencias —especialmente en Brasil, ya que se tendría acceso a secretos industriales. Pero además, se autorizan revisiones a bases militares, y a universidades o institutos especializados, para revisar trabajos e investigaciones en este campo. Según Pedro Villagra-Delgado, Jefe de Gabinete de la canciller y experto en el tema, sería irresponsable que la Argentina firmara el protocolo adicional por su cuenta, sin Brasil. A su vez propone trabajar en conjunto con Brasil y la AIEA para llegar a acuerdos alternativos que mitiguen las principales inquietudes de las potencias establecidas, haciendo valer la conducta ejemplar que estos dos países del Cono Sur han tenido en materia nuclear.

El otro campo tecnológico que otorga un importante atributo de poder a la política exterior argentina es el plan espacial, que incluye tanto satélites como lanzadores espaciales. Se destacan en el corto plazo, la construcción de dos constelaciones de satélites llamados SAOCOM

1 y SAOCOM 2, de dos satélites cada una, trabajando con Italia, para la medición de la humedad del suelo y la prevención de catástrofes (Ensinck, 2016). Del punto de vista de lanzadores, se destaca a mediano plazo el proyecto Tronador II para el lanzamiento propio de satélites a órbitas polares. La tercera prueba de lanzamiento (el Vex 5-A) será realizada desde la base de Punta Indio (Braslavsky, 2016).

Desde el punto de vista regional, la frase de Barack Obama en cuanto a que “la Argentina está tomando su posición de líder en la región” resulta apresurada y exagerada. Sin embargo la Cancillería busca adoptar, en las palabras de Carlos Foradori, un enfoque de “*soft leadership*” (Nye, 2004) que es bienvenido, dada la tendencia a la exageración y sobreactuación de la política exterior argentina. Pero creer que la Argentina puede asumir posiciones de liderazgo regional, antes de resolver sus problemas, parece fuera de lugar.

Sin embargo, se notaron signos de liderazgo tanto en el caso de Venezuela, como en la relación con la Alianza del Pacífico. En el caso Venezuela, el flamante presidente se enfocó en sus presos políticos. Aunque la amenaza de aplicar la cláusula democrática del Mercosur en diciembre de 2015 fue vista como apresurada por algunos, suscitó el apoyo del Secretario General de la OEA, Luis Almagro. La Argentina buscaba reforzar su posición como defensor de la democracia y de los derechos humanos, dos políticas de Estado. Brasil, que no se expresó sobre este tema durante la era Rousseff, quedó en una posición incómoda. Su canciller José Serra, dijo que a partir del nuevo gobierno se daría una especial atención a los derechos humanos en la región. Más tarde, Luis Almagro llamaría a una sesión extraordinaria de la OEA donde la Argentina lideraría una moción para comenzar un “diálogo abierto e inclusivo” en Venezuela. Esta moción lograría el apoyo de 30 miembros. A su vez, la Argentina apoyaría la idea de implementar un plebiscito revocatorio contra el presidente Maduro, con el apoyo de Colombia, Chile y Uruguay.

Sin embargo, la Argentina iría, a través de su canciller, suavizando su postura en este tema (Cavalheiro, 2015). Malcorra buscó bajar el tono de esta discusión, al menos en forma pública, en la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Ecuador (Cavalheiro, 2016). Esta cuestión se presentaría nuevamente en la reunión del consejo permanente de la OEA en Mayo.

Allí, Almagro presentó este delicado tema a pedido de diputados venezolanos opositores. Malcorra descartó la posibilidad de invocar la Carta Democrática Interamericana, afirmando que *“Me parece que la discusión de la Carta Democrática es apresurada. Antes es importante elaborar una oportunidad de mediación y diálogo”* (Dinatale, 2016d). Esto dio lugar a diferencias con funcionarios en la Casa Rosada. En efecto, uno de ellos afirmó *“creo que Susana se quedó bastante corta con su análisis sobre Venezuela”*, y que *“luego del esfuerzo que hizo Macri por cuestionar a Venezuela y denunciar la situación de presos políticos, resulta llamativo el discurso de Malcorra en la OEA”* (Dinatale, 2016d).

En el caso de la Alianza del Pacífico, la Argentina ha tomado con energía el rol de “crear puentes” con el Mercosur. Aunque, como dijo Malcorra, “cuesta mucho generar la noción de Argentina ganando espacios a partir de que Brasil los pierde” (Avignolo, 2016a). Pero también es cierto que en la etapa de transición del gobierno Temer, la Argentina ha tomado la posta, y comenzado a recorrer un camino que el Brasil ya había recorrido recientemente, a través de su anterior ministro de Desarrollo, Armando Monteiro.

La ya mencionada situación de Venezuela daría la oportunidad a la diplomacia argentina de retomar un rol en el que se destacó en el pasado: la generación de doctrinas. Ante una invitación de Venezuela a hablar en el Consejo de Seguridad de la ONU, sobre el “principio de no injerencia”, la Argentina manifestó que el límite al “principio de no injerencia”, debe ser el “principio de no indiferencia de los Estados”. Se reflató así una idea que el presidente De la Rúa expresó en Cartagena ante el Grupo Río en el año 2000 (Sección Política, 2000). La diplomacia argentina buscaría implementar este principio “de no indiferencia” en el caso de Venezuela, como vimos, a través del Mercosur y de la OEA. Pero también justificaría bajo este principio acciones que tendrían lugar en Colombia. Allí enviaría a expertos para ayudar en la reconversión de parte del territorio, para reemplazar el cultivo de drogas por cultivos alimentarios. Se buscó a su vez poner en práctica este principio en el ámbito global, mediante la ayuda al Líbano, en su labor de receptor de refugiados sirios. Allí se enviaron Cascos Blancos, incluyendo expertos en logística y en apoyo psicosocial. Sin embargo, algunos observadores que entienden que estas dos acciones pueden simbolizar el principio de no indiferencia, cuestionan

que estas constituyan un límite al principio de no injerencia. Como prueba, destacan que estas actividades se desarrollan en Colombia y Líbano con el consentimiento de sus respectivos gobiernos. Y no en las vecinas Venezuela y Siria.

Con respecto a la importancia que tendrán para este gobierno las instituciones regionales, el espíritu parece ser el de “aprovechar todas las oportunidades”. Se dará prioridad a la OEA, y a la Unasur, pero tratando de desideologizar esta última, que incluye a los miembros del Mercosur y la Alianza del Pacífico, y mantiene reuniones presidenciales. La canciller ha cuestionado el valor de la CELAC, en caso de que Cuba ingrese en la OEA. Pero aprecia el valor de sus reuniones presidenciales.

Para concluir, debemos destacar un aspecto no tan exitoso y con más consecuencias internas que externas: la primera visita al Papa Francisco. Mucho se ha hablado de la visita a Roma, del tamaño y composición de la comitiva y del excesivo tono formal adoptado ante un individuo nacido en el mismo corazón de Buenos Aires. Alguien que ha dado un lugar de privilegio a los visitantes argentinos en sus mensajes de los miércoles en San Pedro, colocándolos a su derecha, solo comparable al dado a cardenales y obispos, que se colocan a su izquierda. Y que luego de su homilía, se toma su tiempo para conversar con ellos.

Según Santiago de Estrada, Secretario de Culto, era importante que el jefe de Estado visitara al papa argentino. Pero a pesar de que el equipo presidencial no era optimista con los resultados de la reunión, dado algunas disputas pasadas, nadie esperaba la “cara larga” del Papa Francisco en la foto con la comitiva presidencial. También sorprendió a Estrada que no hubiera algunas palabras del Santo Padre a la comitiva.

Los dirigentes políticos tienden a ver en la figura del Santo Padre a dos personajes: por un lado al Papa Francisco, y por el otro al ex-arzobispo Jorge Bergoglio. A su vez, se notan las diferencias existentes entre el jefe religioso y el presidente, en particular la desconfianza del Papa en cuanto a la “vocación por los pobres”. Pero sería mejor que en el trato mutuo aparezca más la cálida sonrisa de Francisco que la “cara larga” de Bergoglio.

Es bien sabido que “se necesitan dos para bailar un tango”. No dejaba entonces de ser irónico que el ex Jefe de Gobierno y el ex Arzobispo

de Buenos Aires, la metrópolis que dio el tango al mundo, no pudieran coordinar un par de pasos juntos. Más allá de las diferencias ideológicas, de origen social, filosóficas o religiosas, tanto el candidato que promovió “la unión de los argentinos” en su campaña, como el líder religioso que ha afirmado que “la unión es mejor que la desunión”, debían predicar con el ejemplo. Así lo hicieron durante la visita de Macri a Roma para la canonización del Cura Brochero en octubre, donde la reunión que mantuvieron pareció ser más cálida y productiva.

5) *Defensa de los intereses territoriales*

Dos temas de importancia han dominado la agenda de la defensa de los intereses territoriales: el reconocimiento de un órgano de la ONU de la extensión de la plataforma continental argentina, y la cuestión de las islas Malvinas.

En efecto, el fallo de la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental, institución creada por la Convención de la ONU del Derecho del Mar, avaló la ampliación de 1.700.000 kilómetros cuadrados de plataforma marítima al país, aumentándola un 35%. Este órgano científico dio la razón a la posición de expertos y diplomáticos argentinos, ya expresada en 1996, y presentada en 2009. Por ello, la canciller diría que “*es un logro muy significativo de la política exterior de la Argentina, a través de una verdadera política de Estado*” (Dinatale, 2016b). Una de las consecuencias sería otorgarle más espacio a la Argentina para la explotación de recursos naturales, en particular minerales, hidrocarburos y especies sedentarias (Niebeskikwiat, 2016a). El beneficio inmediato correspondería al sector reconocido al norte de las Malvinas, dada la permanencia británica en las islas.

Aunque el comité se limitó expresamente a reconocer el territorio que no estaba en disputa con el Reino Unido, este triunfo de la diplomacia argentina también tendría consecuencias directas sobre el tema de las Malvinas, ya que reconocía que existían disputas territoriales con Gran Bretaña. Así, la canciller Malcorra afirmaría que: “*la ampliación de la plataforma marítima explicita que existe una disputa sobre Malvinas*” (Dinatale, 2016b). Malcorra reconoció la importancia del mandato constitucional que invoca a defender la soberanía argentina sobre las islas. Pero expresó que “*también reconocemos que, con esta retórica*

enormemente agresiva que hemos tenido en los últimos tiempos, no se ha avanzado en ningún resultado concreto” (Avignolo, 2016a). Por su parte, el presidente Macri manifestó que *“volveremos usando la fuerza del diálogo, la verdad y la justicia”* (Clarín, 2016a).

A principios de Mayo, la canciller resumió la posición del nuevo gobierno en dos puntos: a) “encapsular Malvinas”, y b) sumar a los habitantes de las Malvinas a la mesa de negociación. Así, su formación de ingeniera se manifestó al explicar que en la relación con Gran Bretaña, aplica “el principio de Pareto” (Clarín, 2016b): *“Hay un 80% de cosas en que estamos de acuerdo y siempre hay un 20% en el cual no estamos de acuerdo. La ventaja con Gran Bretaña es que sabemos cual es ese 20%: son las Malvinas. Entonces, en lugar de dedicar todo nuestro tiempo a ese 20%, vamos a trabajar y producir resultados en el 80%”*. Esta lógica llevaría al *Financial Times* a interpretar las palabras de Malcorra de la siguiente forma: *“Las islas Malvinas no son más el tema principal en la relación entre la Argentina y el Reino Unido, y no debería desviar la atención de prioridades bilaterales más importantes como el comercio y la inversión”* (*Financial Times*, 2016).

En cuanto a la idea de sumar a los habitantes de la Malvinas a la mesa de negociación, la canciller se manifestó de la siguiente manera: *“a medida que avanzan los tiempos, y hay un mayor reconocimiento a la participación de los pueblos, hay un mayor reconocimiento a la participación de la sociedad civil en distintas formas, uno puede ir pensando en opciones de aperturas. Vamos a pensar en la gente, en las personas”* (Lloret, 2016a). Esta posición sería cuestionada por la oposición, pero también dentro de la Cancillería, ya que para la Argentina la población de Malvinas se considera “implantada” en términos coloniales, y si bien se tendrán en cuenta los “intereses” de los habitantes en cualquier negociación, no necesariamente se tendrán en cuenta sus “deseos”. Luego, ante el Comité de Descolonización de la ONU, aclararía que las negociaciones serían “de país a país” y que el Reino Unido debía determinar a quien incorpora en su delegación .

Curiosamente, la ingeniera Malcorra parecía haber malinterpretado el principio de Pareto, que puede traducirse, en términos de política exterior, como que el 20% de los temas o asuntos pueden causar el 80% de los problemas, o incidencias. Si no fuera tratado apropiadamente, el tema de las Malvinas —el “20% de la relación”, podía llegar

en el futuro a causar el 80% de los conflictos diplomáticos con Gran Bretaña, causando además una fuerte oposición interna. Así, el Senador Federico Pinedo consideraba ya en el mes de mayo, que si bien notaba, en general, el apoyo legislativo a la política exterior del gobierno, las Malvinas podrían asomar como un tema controversial.

En efecto, las Malvinas se convirtieron en un problema a partir del comunicado conjunto acordado en septiembre con el vice-canciller británico Alan Duncan. En él, se hizo referencia a la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 (el llamado “paraguas de soberanía”). Luego “*se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos*” (Clarín, 2016b). Se acordó el establecimiento de dos escalas mensuales en territorio continental argentino, uno en cada dirección, a ser definidas. A su vez, las dos partes expresaron su apoyo a las pruebas de ADN en relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin.

La reacción de la oposición y de algunos miembros del grupo político gobernante fue instantánea y negativa. No se entendía porque se le daban concesiones económicas y comerciales a Gran Bretaña, en momentos donde se producía el *Brexit*, y se encontraba con cierta debilidad, ya que podía perder el apoyo diplomático de la UE.

La canciller sería llamada a explicar este comunicado en la comisión de relaciones exteriores del Senado, donde envió al vice-canciller Foradori. Aunque desde lo formal se argumentaba que el poder legislativo debió ser consultado, al no ser un tratado, esto fue rebatido con éxito. Sin embargo, desde lo simbólico y político, la defensa no fue efectiva. Aunque se mostró al comunicado como una “hoja de ruta”, sin valor legal, las concesiones realizadas en términos económicos, sin aparente beneficio para Argentina, fueron resistidas. A su vez, el tratar de rebajar el valor del comunicado conjunto por no tener validez legal, no pareció muy profesional, ya que la importancia de este tipo de comunicados — como lo fue el famoso comunicado de Shanghai presentado por Chou En-lai y Kissinger en 1972, es actuar como “símbolo para el mundo y para los dos pueblos”, y establecer una “guía para las dos burocracias en dirección de la nueva política” (Kissinger, 1979).

El enfoque adoptado por la canciller con respecto a las Malvinas debe ser completado y consensuado. Dar a entender que “*las islas Malvinas no son más el tema principal en la relación entre la Argentina y el Reino Unido*” (*Financial Times*, 2016) podía dar la impresión de que se dejaba el problema de las Malvinas a un lado. Por otro lado, el pasar por alto argumentos y posiciones diplomáticas valiosas para los intereses argentinos demostró una cierta falta de profesionalismo por parte de sus asesores. Así, aunque es entendible el beneficio de mejorar “el 80% de la relación” con el Reino Unido, es importante mostrar mejoras para la Argentina, que pueden ser mutuas, en el conflictivo “20%” representado por Malvinas. Avances en el campo del reconocimiento de los soldados no identificados cuyos restos descansan en Malvinas, o de vuelos a Malvinas que pasen por suelo argentino, pueden ser positivos.

En paralelo a la mejora la relación con el Reino Unido, es importante explicar cual será la estrategia para cumplir con lo dicho por el presidente Macri: “*volveremos usando la fuerza del diálogo, la verdad y la justicia*”. Un enfoque para explicar esta estrategia, puede ser el propuesto por Juan Gabriel Tokatlíán (2014b), denominado las “4D”: Diplomacia, Derecho, Desarrollo (o Divisas) y Defensa. La idea es ir logrando avances concretos o aprovechando situaciones en cada uno de estos campos para, desde una posición de mayor fortaleza, negociar con Gran Bretaña. Un ejemplo concreto en cuanto a derecho es el citado reconocimiento de la superficie marítima expandida de Argentina, que afecta a la cuestión de las Malvinas. Un ejemplo en lo diplomático es el episodio del *Brexit*, que puede llegar a privar a Gran Bretaña del apoyo incondicional de la UE. Siendo esto un proyecto de largo plazo, creemos que es vital explicar como se va a recuperar la soberanía sobre las islas.

Formulación e implementación: primeros doce meses

Al observar el primer año de la administración Macri, un aspecto distintivo es la intensa actividad que ha desarrollado el tándem Macri-Malcorra, co-liderando la política exterior, y complementándose en forma productiva. Así, dos ejes en materia de formulación e implementación toman relevancia: 1) el estilo y participación del presidente, y 2) el rol y liderazgo de la Cancillería. Pero analizaremos también la

interacción de la Cancillería con el poder legislativo y el sector privado. El escritor irlandés James Joyce afirmaba que “las acciones de los hombres son la mejor interpretación de sus pensamientos”. Por ello, nos basaremos tanto en las acciones como en las declaraciones de los principales funcionarios.

1) *Participación y estilo del presidente*

El presidente Macri ha impactado en forma personal la política externa en este período, con una moderada “diplomacia presidencial”, aunque no libre de sobresaltos. Por otro lado, algunos mandatarios extranjeros, como Obama, han señalado su impaciencia por avanzar “más rápido”. Esto quedó demostrado en su inmediata crítica a la situación en Venezuela. Pero su estilo amable y en apariencia positivo establece un dramático contraste con el del matrimonio Kirchner, verdaderos ejemplos de “antidiplomacia presidencial”.

En lo que a “diplomacia presidencial” concierne, esta ha sido sumamente activa y de alta visibilidad. En adición a los numerosos encuentros en el exterior, en el contexto de las reuniones de Davos, el NSG, la ONU y el G20, Macri ha recibido a 25 jefes de Estado o de gobierno en su primer año de mandato. A la fecha en la que se redacta este artículo, las últimas fueron las visitas del primer ministro canadiense, Justin Trudeau, con una cena oficial en la Quinta de Olivos, y la de Shinzo Abe (Japón), con quien se acordó construir una asociación estratégica.

Mauricio Macri ha mostrado determinación en avanzar con prisa en temas que le preocupan, como lo es Venezuela. En un contexto donde Malcorra no era propicia a utilizar mecanismos institucionales para sancionar a Venezuela a nivel regional, Macri y su equipo en Casa Rosada han buscado mecanismos alternativos. “*Hay que hacer algo, pasar de la retórica a los hechos. Ante lo que está ocurriendo en Venezuela no nos podemos quedar de brazos cruzados*” (Dinatale, 2016e) afirmó el presidente. En esta línea hablaría con varios líderes regionales, para luego emitir un comunicado conjunto de las cancillerías de Argentina, Chile y Uruguay, en el que pedían “un urgente llamado a un efectivo diálogo político y a un genuino entendimiento cívico entre todos los actores políticos y sociales”. Macri recibiría a uno de los jefes de la

oposición venezolana, Henrique Capriles. Finalmente, a fines de 2016, el Mercosur suspendería a Venezuela como miembro pleno.

Su determinación por avanzar llevó al presidente a tener un par de traspies diplomáticos. Uno fue el anunciar, en el marco de la reunión anual en la ONU, en Nueva York, que la primera ministra británica Theresa May consintió a hablar sobre Malvinas, incluyendo su soberanía, algo luego desmentido por el *Foreign Office*. El segundo fue admitir su preferencia por Hillary Clinton en las elecciones de Estados Unidos, algo no aconsejable para un Jefe de Estado.

El presidente Macri parece dispuesto a mantener para sí un rol central en la política exterior de su gobierno. Y este rol parece estar en línea con lo que establecía Charles De Gaulle: que “*el rol del hombre de estado no es el de inventar buenas soluciones en todas las áreas, sino el de arbitrar, entre dos, por la menos mala*” (Lacouture, 1985). Es de suma importancia entonces comprender quien o quienes serán los encargados de suministrarle las soluciones —buenas y menos malas— al presidente. Estas parecieron provenir de un pequeño grupo formado por la canciller Malcorra, y por dos personas cercanas al presidente: el Jefe de Gabinete, Marcos Peña, y el Secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo.

El presidente Macri escogió una canciller con experiencia internacional, para formar con ella el tándem al mando de la política exterior. Susana Malcorra, sin ser diplomática de carrera, había demostrado tener experiencia diplomática internacional y capacidad ejecutiva, dadas sus altas responsabilidades en la FAO y en la ONU. Así, ambos han co-liderado la formulación de la política externa, complementándose mutuamente. La canciller ha demostrado poder trabajar en sintonía con el presidente, demostrando en palabras de Fulvio Pompeo: “saber lo que es tener un jefe”. De esta manera, ambos han logrado abordar con una secuencia adecuada, la mayor parte de los temas prioritarios. Sin embargo, el “núcleo duro” que domina la formulación de la política exterior sigue incluyendo a Marcos Peña y Fulvio Pompeo, ambos miembros de Propuesta Republicana (PRO), partido de Macri. En efecto, las reuniones de la canciller con este dúo y el presidente, parecen haber sido cotidianas cuando ella ha estado en Buenos Aires.

2) Rol y liderazgo de la Cancillería

Susana Malcorra ha sido un ejemplo de penetración política calificada en la conducción de las relaciones exteriores. Su aparición en la Cancillería puso en evidencia la penetración política no calificada representada por funcionarios que la precedieron.

La canciller ha asumido un nítido rol de liderazgo. Ha combinado una mezcla de conexiones internacionales con un gran espíritu de trabajo, afirmando que “mi característica más grande es que soy una laburante” (La Nación, 2015). A esto se suma una habilidad para manejar las disputas intra-burocráticas, y una fuerte convicción en darle igualdad de oportunidades a las mujeres en los altos mandos de la Cancillería. Cuenta a su vez con una inusual experiencia para moverse en el ambiente multicultural y multiétnico que caracteriza a las instituciones globales, de suma utilidad, para una estrategia de “horizontes diversos”.

A pesar de sus múltiples viajes, la canciller Malcorra ha puesto en práctica dos importantes recomendaciones hechas por el ex Secretario de Estado norteamericano Dean Acheson (1969). La primera: *“la efectividad de un Secretario de Estado depende de conocer bien a su presidente”*. Su esfuerzo en entender e interpretar al presidente ha sido notable para alguien que no lo conocía de antemano. La segunda: *“no dejes que nadie se interponga entre tú y el presidente”*. En esta línea, aunque mostró predisposición para escuchar las opiniones de Peña y Pompeo, Malcorra se ha preocupado por tener acceso directo al presidente. De esta manera ha podido generar un mayor grado de autoridad y prestigio, logrando ordenar la agenda de la política exterior y secuenciar, junto al presidente, el *timing* de las acciones más importantes.

La candidatura de Malcorra a ocupar la Secretaría General de la ONU fue, sin dudas, una característica singular de su mandato. Aunque existieron indicios desde el inicio de su gestión, su candidatura a la ONU sólo fue confirmada oficialmente en mayo de 2016 (Avignolo, 2016b). Dos interrogantes se plantean ante esto. La primera es en qué medida sus objetivos como canciller han sido compatibles con su candidatura. Hubo grandes coincidencias entre la agenda de una canciller que debía “reinsertar” a la Argentina al mundo, diversificando sus relaciones, con la agenda de una candidata a Secretaria

General, que debía lograr apoyos a nivel mundial. Quizás algunos viajes, como el realizado a Addis Abeba para la Cumbre de la Unión Africana, muy temprano en su mandato, tuvieron mayor relevancia en la agenda de la candidata. Pero parece haber consenso en cuanto a que los objetivos de la canciller y de la candidata estuvieron en bastante sintonía en esta etapa, y que Malcorra contribuyó en este aspecto a la política exterior.

La segunda es cuánto tiempo de su agenda fue dedicado a su candidatura. A pesar de su insistencia en estar trabajando *full-time* como ministra, algunos observadores calculan que ha ocupado un 20-30% de su tiempo trabajando en ello. Como consecuencia de sus múltiples viajes, algunas voces críticas manifestaron que el ministerio estuvo operando en “modo avión”: con mucho desplazamiento aéreo, pero algo desconectado. Más allá de la capacidad de la Canciller, estos observadores manifiestan que el problema se plantea cuando hay que realizar la transición de conducir una etapa de “relaciones públicas internacionales” a formular e implementar una verdadera política internacional.

Una vez concluida su candidatura a la ONU, la canciller se vio involucrada en dos engorrosos episodios diplomáticos. El primero fue la presentación del ya mencionado comunicado conjunto sobre Malvinas, cuestionado por pasar por alto argumentos y posiciones de la diplomacia argentina, y por otorgar a Gran Bretaña ciertas concesiones cuando el *Brexit* podría implicar menor apoyo europeo. El segundo episodio fue el manifestar su preferencia por Hillary Clinton en las elecciones estadounidenses. Aunque en el caso de Malcorra, su defensa del rol de la mujer la llevaba naturalmente a apoyar a Clinton, esta no debió ser hecho público. Coherente con su postura, la canciller envió un mensaje posteriormente, expresando que era “*una pena no ver a una mujer tan capaz elegida para esa importante responsabilidad*” (Clarín, 2016c). Una vez absorbido el impacto inicial, Malcorra colaboró para conseguir una temprana comunicación telefónica entre Macri y Trump. Después de la misma, la canciller afirmó que “*quedó claro que el presidente electo de los Estados Unidos tiene un gran aprecio por la Argentina*”. Para luego agregar que “*el giro que pueden dar los Estados Unidos genera una incertidumbre muy grande en la región y en el mundo*” (Dinatale, 2016i).

Un elemento significativo para la Cancillería, es el haber renunciado al liderazgo en cuanto a las relaciones económicas internacionales. Esto es curioso, ya que inicialmente Malcorra pareció recuperar funciones perdidas, y tomó posiciones de alta visibilidad con respecto a las negociaciones con la UE y a las propuestas del Brasil de “flexibilizar” el Mercosur. Pero la Cancillería parece haber dejado el liderazgo a manos del Ministerio de Producción, y en particular de la Secretaría de Comercio, para pasar a cumplir un papel técnico y formal. Dos elementos ilustran esto: la tardanza —más de cuatro meses— en nombrar a los funcionarios en esta área, y la elección de diplomáticos de carrera sin un aparente liderazgo político, para ocupar estos puestos.

Por otra parte, en la Cancillería, en adición a “poner la casa en orden” y a implementar una frenética actividad diplomática, se comenzó a optimizar los procesos de decisión y de planeamiento estratégico. Esto contó con el apoyo del Secretario de Relaciones Exteriores, Carlos Foradori. En la opinión de este prudente y metódico diplomático “*es tiempo de reemplazar la visión intuitiva y jurídicista tradicional*” e “*incorporar más metodología a la gestión*”. Para ello se debe partir del estudio sistemático de las relaciones exteriores, y aplicar dicho conocimiento a la gestión diaria. A su vez, se han incorporado en el marco de las consultas bilaterales, oportunidades para intercambiar visiones y miradas de largo alcance, propias de un proceso de pensamiento estratégico.

En este período, la Canciller y la Cancillería contribuyeron a elevar el perfil de las relaciones exteriores. Han demostrado voluntad en explicar tanto los objetivos que se persiguen, como las acciones que se realizan, tanto a los círculos de la política exterior, como al gran público. La Canciller ha logrado comunicar sus ideas a través de la prensa y la televisión, no limitándose a aparecer en programas especializados. Se ha desenvuelto relativamente bien en entrevistas con medios extranjeros como el *Financial Times*, o en conferencias en instituciones tan prestigiosas como el *Council on Foreign Relations* en Nueva York, aunque probablemente es mejor en la forma de comunicar que en el contenido expresado. Además, su candidatura a la Secretaría General de la ONU ha contribuido a dar protagonismo a la política exterior. A su vez, la Cancillería ha creado un organismo que se ocupa de la “diplomacia pública”, con el objetivo de seguir subrayando la importancia y los contenidos de la política externa.

El desafío es ahora convertir el aumento en prestigio de la política exterior argentina en un aumento en impacto. Esta intención parece impulsar los cambios en la estructura de la Cancillería, que implicaron las renunciaciones de las dos figuras más importantes del organismo —después de la canciller, hacia fines de noviembre. Así, al explicar las salidas del Secretario de Relaciones Exteriores y de la Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Malcorra expresó que los cambios tenían que ver con una manera de mirar “en forma más efectiva” la política exterior (Dinatale, 2016i).

Así, en el próximo año de gobierno, será crucial administrar la transición de una etapa inicial de “relaciones públicas internacionales”, a una de gestación de una articulada y efectiva política internacional. Esta debería incluir una visión motivadora, objetivos claros, y las estrategias y acciones para realizarlos. Es vital comprender el rol que tendrá la Cancillería en la formulación de esta política, y cuales serán los roles de Marcos Peña —quien visitó en junio a la Asesora de Seguridad Nacional del presidente Obama, Susan Rice— y de Fulvio Pompeo. Por ahora, la canciller Malcorra—apoyada por el ministerio— parece poder mantener un cierto, aunque imperfecto, equilibrio. Lo que no quiere decir que no haya oportunidades en la Cancillería para seguir desarrollando mayores capacidades de pensamiento estratégico. Esto asegurará que la Cancillería sea capaz de ofrecer al presidente no sólo soluciones “buenas y menos malas”, sino un marco conceptual a partir del cual poder evaluarlas. Habrá así más probabilidades de que este Ministerio asesore con eficacia al presidente, y no se convierta solo en un brazo formal y ejecutor.

3) *Interacción con el poder político*

Dean Acheson afirmaba que aunque un secretario de Estado —equivalente a un ministro de Relaciones Exteriores— le debe su posición a su partido, su gestión solo tendrá éxito si logra un apoyo bipartidista (Acheson, 1969). Hasta el engorroso episodio del comunicado conjunto con Gran Bretaña, el proceso de lograr apoyos a nivel legislativo se limitó a las presentaciones de la canciller Malcorra, y a la aprobación de embajadores por el Senado. En realidad, la mayor actividad legislativa en relación a asuntos externos había estado relacionada con la negociación con los *holdouts*, los tenedores de deuda argentina que

no habían aceptado los términos de pago ofrecidos por el gobierno en 2003 y en 2009.

En efecto, en palabras del presidente provisional del Senado Federico Pinedo, parecía existir un apoyo tácito de la mayoría de los parlamentarios a los grandes trazos de la política exterior. Sin embargo, se habían percibido resistencias de los sectores más radicalizados ligados al gobierno Kirchner. En este contexto, Pinedo advertía ya en mayo que la política a adoptar en cuanto a Malvinas podía ser un área problemática. Como se ha señalado anteriormente, la forma de presentar el comunicado sobre las islas Malvinas acordado con el vice-canciller británico Duncan, no fue el mejor ejemplo sobre cómo construir consensos en el poder legislativo. Más allá de las implicaciones emocionales de esta cuestión se subestimaron o desestimaron aspectos legales, racionales y políticos, y por ello el vice-canciller Foradori, al comparecer ante el parlamento, no logró su apoyo, si bien tuvo éxito en defender que éste no debía formalmente ser aprobado por el poder legislativo.

Al avanzar en la implementación de la política exterior, será vital asegurar el apoyo legislativo. Será crítico para las potenciales negociaciones de tratados comerciales, que deben ser aprobados por el Congreso. Para ello será vital que las políticas implementadas gocen de los suficientes y necesarios grados de consenso. A su vez, será importante involucrar, por lo menos a las cabezas del legislativo, incluyendo la oposición, en las negociaciones que se lleven adelante con Gran Bretaña sobre las Malvinas.

Por otro lado, la “penetración política”, o sea el grado de incorporación de cuadros de partidos políticos, no ha sido importante, mas allá de la canciller, afiliada al partido Radical, que consideramos como “calificada”. Malcorra ha llevado consigo a dos conocidos del campo privado: uno para manejar los asuntos políticos, de extracción radical, y otro para personal y presupuesto. A su vez, ha seleccionado para posiciones importantes a dos capacitados y experimentados diplomáticos de extracción radical: a Pedro Villagra-Delgado como Jefe de Gabinete, y a Carlos Foradori como Vice-canciller. Como hemos observado, no se observó “penetración política” en el área económica de la Cancillería durante este período, durante el cual dicho ministerio pareció resignar su liderazgo en este campo.

4) *Interacción con el sector privado*

A pesar que la canciller Malcorra tuvo una alta visibilidad inicial con respecto a las negociaciones Mercosur-UE, y se reunió con el Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF), la Cancillería parece no haber liderado las relaciones con el sector privado a lo largo de este primer año. Si bien la canciller ha manifestado dedicar el 50% de su tiempo a los asuntos económicos, parece haberse enfocado más en la relación con otros Estados u organizaciones internacionales, que en relacionarse con el sector privado.

Así, al haber renunciado a ejercer un liderazgo en el área económico-comercial, la interacción de la Cancillería con el sector privado ha sido mínima. Esto no ha sido ayudado por el hecho de tardar cuatro meses en nombrar a los funcionarios del área económica, lo que ha debilitado su interlocución frente al Ministerio de la Producción. De esta manera, parecería que la función de integrar al sector privado a la política exterior argentina ha quedado plenamente en manos de este último ministerio. Así, el establecer una relación de socios con el sector privado, en vez de una de rivalidad, parece recaer en ese ministerio, y no en la Cancillería. Mientras tanto en Brasil, Itamaraty ha aumentado su injerencia en este área, absorbiendo la Agencia para la Exportación (APEX), y asumiendo la secretaría general de la Cámara de Exportadores (CAMEX).

Sin embargo, hacia fines de noviembre, la canciller ha interactuado, junto a otros ministros del área económica y productiva, con empresarios brasileños, canadienses y japoneses, y demostrado una mayor voluntad para involucrarse en esta temática. A estas posibles señales de cambio, podemos agregar el nombramiento de Horacio Reyser, cercano al presidente Macri en temas de inversión, como Secretario de Relaciones Económicas Internacionales en la Cancillería. Este funcionario proveniente del sector privado, sin embargo, pareciera conocer más el área de inversiones que la de comercio internacional.

Conclusiones

El gobierno Macri ha sido sumamente activo en materia de política exterior, pero enfrenta aún grandes e importantes desafíos. Para ser

exitoso será necesario comprender e interpretar adecuadamente el contexto internacional. Esto es vital, ya que “los hombres de Estado se mantienen o caen de acuerdo a su percepción de las tendencias” (Kissinger, 1994). Pero hay que también estar preparado para lo imprevisto, como lo demuestra la aparición de dos “cisnes negros” en seis meses: el *Brexit* y la elección de Donald Trump.

A nivel global, una tendencia importante es el desplazamiento del poder económico, en términos relativos, hacia la región del Asia Pacífico, con la consiguiente difusión del poder económico a nivel mundial. En este contexto, la administración Macri ha buscado reequilibrar su relaciones a nivel global, muy centradas en China y Rusia, durante los gobiernos Kirchner. Sin embargo todavía no podemos demostrar si se procura implementar una visión de “horizontes diversos”, o sea establecer relacionamientos positivos y simultáneos con el exterior próximo, las potencias establecidas y las emergentes, o si se busca un alineamiento con las potencias establecidas. Esta es una de las grandes cuestiones a definir. Si bien las declaraciones de la canciller Malcorra parecen orientadas a generar una mayor “autonomía mediante la diversificación”, no es evidente todavía que éste sea el punto de vista del equipo del presidente Macri en la Casa Rosada.

Así, mientras se buscó recomponer las relaciones con las potencias establecidas, no se notaron mayores acercamientos de tipo económico a China o Rusia, más allá de dar seguridades de que las relaciones seguirán siendo sólidas. Tampoco se ha observado mayores niveles de acercamiento a India o al ASEAN, lo que debe ser potenciado.

A nivel regional, se destacan el desgaste sufrido por la versión populista latinoamericana, en las versiones chavista venezolana y *trabalhista* brasileña, el acercamiento de Estados Unidos a Cuba, y una cierta desideologización de la política exterior. Ante esto es claro que la administración Macri desalentó las relaciones con los países del eje bolivariano, que intentó procurar una mayor integración con Brasil, y que buscó un mayor acercamiento con los países de la Alianza del Pacífico. Otra tendencia a nivel regional ha sido la creciente influencia de China en el Cono Sur, que puede aumentar si Estados Unidos, bajo Trump, se desligan aún más de esta subregión. En este tema es importante para la Argentina actuar en conjunto con el Brasil, lo que no se ha notado todavía.

En términos económicos, mientras importantes potencias establecidas como Estados Unidos y la UE parecen expresarse contra una mayor apertura comercial, la Argentina afirma su intención de integrarse en forma inteligente al mundo. Si bien la actitud de Estados Unidos dada la elección de Trump, quizás no tenga un impacto directo sobre su comercio bilateral con la Argentina —aunque probablemente no crezca, si puede frenar el ritmo del comercio internacional, y el sistema simbolizado por la OMC, lo que si afectaría a la Argentina. Con respecto a la UE, si ya la resistencia de varios países europeos al acuerdo Mercosur-UE era importante, el *Brexit* probablemente relegue este proyecto entre las prioridades europeas. La resistencia en la UE ha sido contra todo tipo de acuerdo comercial —sea con Estados Unidos o Canadá, y parece improbable que un freno a estos dos últimos, implique un aceleramiento de las negociaciones con el Mercosur.

Mientras el concepto de integrarse al mundo parece seguir siendo válido, habrá que definir con exactitud y realismo y en términos de prioridades, como alcanzarlo. A su vez, habrá que tener en cuenta que la “mayor integración al mundo” es en términos de política exterior, un instrumento y no un objetivo. Será un instrumento válido mientras logre “*convertir necesidades internas en posibilidades externas*” (Lafer, 2009), pero no lo será si se permite que esta proporcione demasiadas “posibilidades internas a necesidades externas”. Utilizando una metáfora deportiva, el integrarse al mundo permite “entrar al campo de juego”, a competir. Pero no significa que los contrincantes le dejen a uno ganar.

Entendiendo adecuadamente el contexto internacional, será de gran relevancia administrar la transición de una etapa inicial de “relaciones públicas internacionales”, a una de gestación de una articulada y efectiva política internacional. Esta debería incluir una visión motivadora, objetivos claros, y las estrategias y acciones para realizarlos.

Así, en lo comercial, la Argentina debe seguir diversificando sus mercados de exportación, enfocándose en India, las naciones del ASEAN, Medio Oriente y Africa, para sus sectores con competitividad global —*commodities* y productos derivados. A la vez, deberá profundizar su integración con el Mercosur y con la Alianza del Pacífico, para fortalecer sus exportaciones con competitividad regional.

Desde el punto de vista de la formulación e implementación, la Cancillería, pareció haber renunciado al liderazgo en materia de comercio internacional durante este primer año. Aunque inicialmente pareció recuperar responsabilidades, luego pasaría a cumplir una función meramente técnica y formal. Esto ha impedido que la Cancillería haya podido, con todo su potencial, contribuir al desarrollo.

Para ser exitosa en el campo comercial, la política exterior argentina debe apuntalar una visión de desarrollo explícita, que todavía no parece haber sido formulada y discutida. En este sentido, hay que tener en cuenta que *“el desafío para el hombre de estado es el poder discernir de entre el torbellino de decisiones tácticas, el verdadero interés de largo plazo para su país, y poder diseñar una estrategia apropiada para alcanzarlo”* (Kissinger, 1994).

Desde el punto de vista de construir prestigio, dos iniciativas ilustran la intención de “diseñar una política exterior que refleje el potencial de la Argentina”. La primera es el haber comenzado el proceso de admisión a la OCDE, que llevará a mejorar la forma de la Argentina de actuar económicamente, siempre y cuando se tenga en claro cual es la visión de desarrollo. La segunda es la de organizar la reuniones del G20 en la Argentina en 2018, un gran desafío en términos de liderazgo conceptual y de capacidad organizativa.

Concluyendo, el desafío mayor para estos cuatro años será, en un contexto internacional difícil, seguir generando un aumento en prestigio de la política exterior argentina, y transformarlo en un aumento en impacto. O sea, capitalizar la positiva imagen que se va logrando, para construir una articulada y efectiva política externa.

NOTAS

1. Entrevista con el autor, 29 de marzo de 2016.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acheson, Dean (1969). *Present at the Creation*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Aron, Raymond (1962). *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris: Calmann-Lévy.
- Braun, Miguel (2016) *Entrevista dada a Patricio Carmody*, 29 de marzo.
- Avignolo, María Laura (2016a). “Malcorra: Si Brasil no funciona es desesperante para el país”, *Clarín*, 16 de mayo.
- Avignolo, María Laura (2016b). “Malcorra lanza oficialmente su candidatura a la ONU”, *Clarín*, 1 de junio.
- Braslavsky, Guido (2016). “Vex 5-A: lanzan el tercer cohete experimental argentino”, *La Nación*, 22 de noviembre.
- Carmody, Patricio Mateo (2014). *Política Exterior al Fin del Mundo. Argentina, Brasil y Chile en el Tiempo Democrático (1983-2010)*, Buenos Aires: CARI.
- Carmody, Patricio Mateo (2015). *Buscando Consensos al Fin del Mundo. Hacia una Política Exterior Argentina con Consensos (2015-2027)*, Buenos Aires: CARI- Konrad Adenauer Stiftung.
- Carmody, Patricio Mateo (2016). “Nuevos horizontes para la política exterior”, *La Nación*, 3 de junio.
- Cavalheiro, Rodrigo (2015). “A Argentina recúa em plano de suspender Caracas do Mercosul”, *Estado de São Paulo*, 7 de diciembre.
- Cavalheiro, Rodrigo (2015). “Argentina manda vice a Quito para retomar crítica ao chavismo”, *Estado de São Paulo*, 26 de enero.
- Clarín (2016a). “Mauricio Macri recordó la guerra de las Malvinas: Volveremos usando la fuerza del diálogo, la verdad y la justicia”, 27 de julio.
- Clarín (2016b). “El comunicado conjunto entre Argentina y Reino Unido completo”, 14 de septiembre.
- Clarín (2016c). “Malcorra felicitó a Trump y expresó su ‘pena’ por la derrota de Hillary Clinton”, 9 de noviembre.
- Dinatale, Martín (2016a). “El gobierno prepara reuniones con China, Japón y Corea del Sur”, *La Nación*, 27 de marzo.
- Dinatale, Martín (2016b). “Una nueva lección de política de Estado”, *La Nación*, 30 de marzo.

- Dinatale, Martín (2016c). “Primer paso hacia un acuerdo de la Unión Europea y el Mercosur”, *La Nación*, 12 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016d). “Malcorra suavizó la postura argentina ante el caso Venezuela”, *La Nación*, 15 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016e). “Macri pasa a la acción para promover el diálogo en Venezuela”, *La Nación*, 21 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016f). “Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico”, *La Nación*, 31 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016g). “La Alianza del Pacífico aceptó ala Argentina como país observador”, *La Nación*, 10 de junio.
- Dinatale, Martín (2016h). “Los planes de Macri para volver al mundo”, *La Nación*, 15 de junio.
- Dinatale, Martín (2016i). “Malcorra dilata los anuncios de cambio en la Cancillería”, *La Nación*, 23 de noviembre.
- Donato, Natalia (2016). “Tensión en el Mercosur: Brasil insiste con flexibilizarlo y Argentina se resiste”, *Cronista*, 21 de junio.
- Ensinck, María Gabriela (2016). “Invertirán \$2900 millones para desarrollar y poner en órbita nuevos satélites”, *Cronista*, 30 de junio.
- Financial Times (2016). “Argentina says Falklands no longer main issue in UK relationship”, 5 de diciembre.
- Guyot, Héctor (2016). “Cambió el mundo, y luego ganó Trump”, *La Nación*, 12 de noviembre.
- Juergen, Francisco (2016). “Celebran el acuerdo automotor con Brasil”, *La Nación*, 28 de junio.
- Kissinger, Henry A. (1979). *White House Years*, Nueva York: Little, Brown and Company.
- Kissinger, Henry A. (1994). *Diplomacy*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Kissinger, Henry A. (2014). *World Order*, Nueva York: The Penguin Press.
- Lacouture, Jean (1985). *De Gaulle. 2. Le Politique (1944- 1959)*, París: Editions du Seuil.
- Lafer, Celso (2009). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*, São Paulo: Editora Perspectiva.

- La Nación (2015). “Susana Malcorra, futura canciller: Macri me pidió tener una visión de la Argentina de afuera hacia adentro”, 1 de diciembre
- La Nación (2016a). “Mauricio Macri se reunió con el presidente de China en Washington” el interés por el país”, 15 de octubre.
- La Nación (2016b). “Mauricio Macri pidió a los embajadores en Europa convertir en ‘cosas concretas’ el interés por el país”, 15 de octubre.
- Lloret, Rodrigo (2016a). “El ajedrez de Macri: mover a Susana Malcorra sin entregar las Malvinas”, *Perfil*, 17 de mayo.
- Niebeskikwiat, Natasha (2016a). “Por un fallo de la ONU, Argentina agranda 35% su plataforma marítima”, *Clarín*, 27 de marzo.
- Niebeskikwiat, Natasha (2016b). “Putin invitó a Macri a Moscú para el Mundial de fútbol”, *Clarín*, 14 de abril.
- Nóvikova, Elena (2016). “Susana Malcorra: Es muy probable que Macri esté en el Mundial de Rusia”, *Russia Beyond the Headlines*, 13 de mayo.
- Nye, Joseph S Jr. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*, Nueva York: Public Affairs.
- Peña, Félix (2014). “Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo: Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad”, en *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires, diciembre.
- Serbin, Andrés y Serbin Pont, Andrei (2016). “¿Borrar y reiniciar? Trump, América Latina y China”, *La Nación*, 13 de noviembre.
- Sección política (2000). “Pequeño gran triunfo para De la Rúa”, *La Nación*, 17 de junio.
- Serra, José (2016). *Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*, Brasília: Ministerio de Relaciones Exteriores, 18 de mayo.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2014b). “Ejes para una política para Malvinas”, *La Nación*, 27 de julio.
- Tomás, Aurelio (2016). “El Presidente elige el Pacífico en su primer viaje de Estado”, *Perfil*, 11 de junio.
- Védrine, Hubert (2000). *Les cartes de la France a l'heure de la mondialisation*, Paris: Gallimard.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, gabriel (2011). *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo,; Editora Unesp.

RESUMEN

Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)

Los primeros doce meses de gobierno del presidente Mauricio Macri y la canciller Susana Malcorra (Diciembre 2015 - Diciembre 2016), nos permiten vislumbrar algunas características de una renovada política exterior argentina, y analizar cuales de estos aspectos pueden servir de base para una política a ser ejecutada más allá del primer año de gobierno. Para este estudio, recurriremos a la estructura analítica utilizada en dos libros de mi autoría: *Política Exterior al Fin del Mundo* y *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. En esta estructura, el análisis de la política exterior consta de cinco ejes: 1) Visión; 2) Tipo y grado de autonomía; 3) Contribución al desarrollo; 4) Prestigio e impacto internacional; y 5) Defensa de los intereses territoriales. A su vez se analizan la formulación e implementación de la política exterior a través de otros cuatro ejes: 1) Rol y liderazgo de la Cancillería; 2) Participación y estilo del presidente; 3) Interacción con el poder político, y 4) Interacción con el sector privado. Para comprender y analizar este proceso, será importante entender el complejo contexto internacional existente antes y durante ese periodo. Por ello nos proponemos analizar los factores regionales y globales que pueden haber influenciado las estrategias y las mecánicas de implementación adoptadas.

ABSTRACT

Argentina in Times of Change: Twelve Months of Foreign Policy by the Macri-Malcorra duo (December 2015-December 2016)

The first twelve months of President Mauricio Macri and Foreign Affairs Ministry Susana Malcorra term (December 2015 - December 2016) allow us to glimpse some characteristics of a renewed Argentinian foreign policy, and to analyse which of these aspects can serve as a basis for the policy to be implemented beyond the first year of government. For this study, we will use the analytical structure used in two books of my authorship: *Política Exterior al Fin del Mundo* and *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. This structure consists of analyzing the foreign policy of a country in terms of five axes: 1) Vision; 2) Type and degree of autonomy; 3) Contribution to development;

4) Prestige and international impact; And 5) Defense of territorial interests. In turn, the formulation and implementation of foreign policy are analysed through four other axes: 1) Role and leadership of the Foreign Ministry; 2) Participation and style of the President; 3) Interaction with the political power, and 4) Interaction with the private sector. To understand and analyse this process, it will be important to understand the complex international context before and during this period. Therefore, we propose to analyse the regional and global factors that may have influenced the strategies adopted and the implementation mechanisms.

SUMMARY

A Argentina em tempos de mudança: 12 meses de política exterior da parceria Macri-Malcorra (Dezembro de 2015– dezembro de 2016)

Os primeiros 12 meses de gestão (dezembro de 2015–dezembro de 2016) do presidente Mauricio Macri e de sua ministra de Relações Exteriores, Susana Malcorra, nos permitem vislumbrar algumas características de uma renovada política exterior argentina e analisar que aspectos podem servir de base para uma política a ser executada além do primeiro ano de governo. Para este estudo, recorreremos à estrutura analítica utilizada em dois livros de minha autoria: *Política Exterior al Fin del Mundo* e *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. Nesta estrutura, a análise da política exterior consta de cinco eixos: 1) Visão; 2) Tipo e grau de autonomia; 3) Contribuição ao desenvolvimento; 4) Prestígio e impacto internacional; e 5) Defesa dos interesses territoriais. Por sua vez, são analisadas a formulação e a implementação da política exterior através de outros quatro eixos: 1) Papel e liderança do Ministério de Relações Exteriores; 2) Participação e estilo do presidente; 3) Interação com o poder político; e 4) Interação com o setor privado. Para compreender e analisar este processo, é importante entender o complexo contexto internacional existente antes e durante esse período. Assim, nosso propósito é examinar os fatores regionais e globais que podem ter influenciado as estratégias e os mecanismos de implementação adotados.