

PREFERENCIAS, HERENCIAS Y RESTRICCIONES: ELEMENTOS PARA EXAMINAR LA POLÍTICA EXTERIOR DEL *FRENTE DE TODOS*

Federico Merke¹

5 de noviembre de 2019

El Frente de Todos y el cambio en la política exterior

La política exterior de un nuevo gobierno típicamente intenta lidiar con i) la herencia recibida; ii) las preferencias del propio gobierno, y iii) las restricciones y oportunidades que vienen del ambiente internacional, global y regional². En este texto examino la posible evolución del cambio en la orientación internacional de la Argentina como resultado del triunfo del *Frente de Todos* el 27 de octubre. Y lo hago a partir de un análisis anidado. Comienzo mirando las preferencias reveladas por Alberto Fernández (AF, en adelante) y sus referentes de política exterior y las sitúo dentro de la herencia recibida. Luego miro de qué manera el ambiente internacional puede facilitar o no una nueva orientación que aleje al *Frente de Todos* de la herencia recibida y lo acerque a sus preferencias.

Conocer las preferencias internacionales de un nuevo gobierno es fundamental para saber qué esperar de la nueva política exterior. En política exterior, las preferencias tienen que ver con las identidades y los valores o principios que representa la coalición política que llega al poder. También tienen que ver con los intereses materiales (económicos) que representa esa coalición en términos de costo-beneficio en relación con la globalización en general y con la integración comercial en particular. Y tienen que ver con la forma en que estas preferencias se articulan dentro de la coalición, a través de los partidos políticos, los legisladores, los sindicatos, las cámaras, los intelectuales y las organizaciones de base, entre otros actores³.

Pero los gobiernos no elaboran una política exterior de cero. Deben trabajar sobre la herencia recibida, que puede ser positiva o negativa y que puede ser más o menos difícil de revertir. La evidencia sugiere que la presencia de problemas domésticos

¹ Agradezco los comentarios de Jorge Battaglino, Peter Birle, Tom Long, Andrés Malamud, Andrea Oelsner, José Antonio Sanahuja, Oliver Stuenkel y Juan Gabriel Tokatlian. Los errores son todos míos.

² Esta forma de examinar el arribo de un nuevo gobierno la encontré en el libro de Rhodes (2018).

³ Mi análisis de las preferencias se basa en términos generales en el modelo de Moravcsik (1997).

(típicamente, la economía) y de un ambiente internacional permisivo facilitan moverse de la herencia hacia las preferencias. Por el contrario, la estabilidad económica y un ambiente internacional más restrictivo dificultan los giros abruptos en política exterior. Dicho de otra forma, los gobiernos buscan cambiar la política exterior cuando las cosas están mal y cuando existe el margen externo para hacerlo. En un punto intermedio, un gobierno puede recibir una herencia negativa, pero enfrentar restricciones del ambiente para modificar la política, arribando a cambios más moderados o pragmáticos.

A diferencia de otras políticas públicas, como la educación, la salud o el empleo, la política exterior se orienta hacia afuera y para eso debe observar de qué modo las dinámicas geopolíticas, económicas e institucionales del orden internacional facilitan o no llevar adelante las propias preferencias. El Muro de Berlín no se le cayó a Alfonsín; se le cayó a Menem y eso explica buena parte del cambio de un gobierno a otro. Kirchner y Fernández tuvieron la soja, el giro a la izquierda en América del Sur y el ascenso de China, lo que les permitió buscar más autonomía ante los países del norte. Mauricio Macri quiso abrirse a un mundo que comenzó a cerrarse de a poco, con el triunfo inesperado de Donald Trump, del Brexit y del renacer de un sentimiento anti-globalización a veces superpuesto a expresiones xenófobas, ra-

cistas y populistas. Y es probable que Fernández encuentre un ambiente regional y global poco amigo de hacer cambios de rumbo marcados. La pregunta por una nueva orientación internacional en manos de un nuevo gobierno mira entonces cómo las preferencias interactúan con la herencia y el ambiente internacional. Sobre esto trata la próxima sección.

Las preferencias del

Frente de Todos en política exterior

En términos analíticos, el primer paso consiste en identificar cuáles podrían ser las preferencias del *Frente de Todos* en política exterior. Acá entramos en un terreno que aún exhibe incógnitas. Aunque existen declaraciones de AF y otros referentes del Frente en materia de política exterior, todavía estamos ante un ejercicio en marcha. El ideal de una política exterior consiste en hacer que las preferencias coincidan con los incentivos electorales. El interrogante, en este caso, consiste en que los incentivos electorales de los votantes del *Frente de Todos* expresan un amplio arco político cuya configuración definitiva en preferencias ordenadas aún resta por ser definida.

El *Frente de Todos* es una coalición de 19 agrupaciones políticas que representan tradiciones peronistas clásicas (los gobernadores), renovadoras (Sergio Massa), kirchneristas⁴,

⁴ *Kolina* de Alicia Kirchner, *Partido de la Victoria* de Axel Kicillof y *Nuevo Encuentro* de Martín Sabatella.

socialistas⁵, radicales de orientación kirchnerista⁶, comunistas⁷ y otras corrientes populares⁸. ¿Cómo pensar las preferencias de esta coalición? Para facilitar la respuesta, sugiero pensar la coalición como ordenada en torno a dos grupos amplios.

El “grupo 1” estaría liderado por AF y contaría con el apoyo cercano del peronismo de la capital, los gobernadores peronistas y el *Frente Renovador*. Entre las figuras más destacadas de este grupo están Sergio Massa, Felipe Solá, Santiago Cafiero, Guillermo Nielsen, Jorge Argüello, Eduardo Valdés y los integrantes del Grupo Callao, un espacio de orientación peronista y progresista volcado hacia un modelo de desarrollo moderno e inclusivo. Se trata de un modelo que vigile las cuentas públicas con superávit fiscal y comercial, que acumule reservas, que tenga un cambio competitivo y estable, que apunte al desendeudamiento y que haga bajar la inflación, cuidando el empleo y protegiendo a los sectores más golpeados por la situación económica. Estas metas, que se conocen como las “reglas de la economía albertista” (Fernández Canedo, 2019), en reali-

dad no son reglas sino preferencias, resultados que se busca alcanzar. Las preferencias de este “grupo 1” en política exterior⁹ implican, en primer lugar, una negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por la deuda argentina, buscando una solución equilibrada que permita a la Argentina crecer y, al mismo tiempo, pagar su deuda. Implican, también, construir una inserción internacional desde el Mercosur, incrementar el comercio exterior y buscar una relación equilibrada con Estados Unidos, Europa, China y Rusia, sin ponerse en la situación de tener que elegir entre estar más cerca de Estados Unidos (como hizo Macri) o más cerca de China (como hizo Cristina Fernández de Kirchner). Sugieren, por otro lado, revisar el acuerdo del Mercosur con la Unión Europea (UE), no necesariamente para rechazarlo, pero sí para reducir al máximo las asimetrías y proteger lo más posible la industria nacional. Expresan, más allá, la necesidad de reconstruir relaciones con el progresismo latinoamericano, ya sea en Bolivia, México o Uruguay. Esto supondría, también, tomar distancia del Grupo de Lima y admitir que la opción de Juan Guaidó dejó más problemas que soluciones, al tiempo que abrió la puerta para una mayor injerencia de Estados Unidos en Venezuela¹⁰. Por

⁵ Somos de Victoria Donda, *Proyecto Sur* de Pino Solanas, *Frente Grande* de Adriana Puigross, *Partido Solidario* de Carlos Heller y *Unidad Popular* de Víctor de Gennaro.

⁶ *Movimiento Nacional Alfonsinista* de Leopoldo Moreau y *Partido de la Concertación FORJA* de Gustavo López.

⁷ *Partido Comunista* de Víctor Kot y *Partido del Trabajo y del Pueblo* de Juan Carlos Alderete.

⁸ *Frente Patria Grande* de Juan Grabois.

⁹ Ver: Granovsky (2019) y Argüello (2019).

¹⁰ Es interesante notar el contrapunto entre, por ejemplo, AF cuestionando al Grupo de Lima, y Sergio Massa afirmando que Venezuela “es una dictadura”, como si cada uno

último, supone reorientar la diplomacia de *Cambiamos* con relación a la causa de las Islas Malvinas.

El “grupo 2”, por su parte, estaría liderado por Cristina Fernández de Kirchner (CFK en adelante). Detrás de ella se encuentra *La Cámpora* que, además de ser una agrupación política y de formación de cuadros, representa una zona intelectual que atrae a sectores de izquierda, activistas e intelectuales emparentados con el peronismo. Cercanos a su liderazgo hay movimientos sociales de diverso tipo, cuyo exponente más visible es Juan Grabois, quien hace poco dijo estar en el *Frente de Todos*, más por espanto hacia *Cambiamos* que por puntos de unión con AF (Bidegaray, 2019). También cercano a este liderazgo están Axel Kicillof y sus seguidores por dentro y fuera de *La Cámpora* y otras agrupaciones políticas. Las preferencias en este “grupo 2” ciertamente no son las mismas que las del “grupo 1” de AF. Exhiben una orientación más crítica hacia los organismos internacionales; están más cerca de Venezuela y de Irán y más lejos de Estados Unidos, y parecen tener una inclinación mayor a la intervención estatal en la conformación de cadenas de pago, de cadenas de valor y en el manejo del comercio exterior. En síntesis, este grupo exhibe un sentimiento reacio al mercado y es más intenso en cuanto a la narra-

estuviera hablando a distintos grupos de apoyo (*Infobae*, 2019).

tiva ideológica que debería organizar al *Frente de Todos*.

En cuanto a los intereses económicos, estos grupos expresan de algún modo distintas voces. El “grupo 1” gira en torno a los sectores industriales organizados y los sindicatos peronistas, principalmente articulados por, respectivamente, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo (CGT), quienes actualmente se encuentran elaborando un documento de consenso para acompañar la futura gestión de AF (*Ámbito*, 2011). Estos dos actores deberán limar sus diferencias en torno a cuestiones laborales, en general, y salariales, en particular, pero los une la necesidad de una mayor inversión en la producción industrial y la generación de empleo a partir de la protección estatal, frente a la apertura comercial ensayada por *Cambiamos*. El “grupo 1”, sin embargo, también está conformado por el apoyo de provincias peronistas con agroindustria de perfil exportador, como es el caso de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, que exhiben intereses más ofensivos en cuanto a la necesidad de incrementar las exportaciones; necesidad que comparte el núcleo duro de AF. El “grupo 2” de CFK tiene menos lazos con el interior exportador y más lazos con los movimientos sociales urbanos, las cooperativas, las pymes, las empresas recuperadas y algunos sindicatos que supieron estar cerca durante los dos mandatos de CFK.

El contrapunto de preferencias entre el “votante mediano” de estos dos grupos se vio reflejado con bastante precisión en una encuesta realizada en abril de 2019 por Poliarquía y el Woodrow Wilson Center. Dicha encuesta reveló tres tipos de votantes: los que se identifican con las preferencias de *Cambiamos*, los que se identifican con la orientación de un peronismo no-K y los que lo hacen con el kirchnerismo. El resultado general es que en todos los temas consultados sobre asuntos mundiales el peronismo no-K se ubicó en un lugar intermedio entre *Cambiamos* y el kirchnerismo. Por ejemplo, el 50% de los votantes de *Cambiamos* le asignó un impacto positivo a la globalización, mayor al 27% de los votantes peronistas no-K (“grupo 1” de AF), que a su vez fue mayor al 15% de los votantes kirchneristas (“grupo 2” de CFK). Asimismo, el 73% de los votantes de *Cambiamos* se mostró a favor de “abrir fronteras” como estrategia de desarrollo, contra el 58% de los votantes del “grupo 1” y el 20% de los del “grupo 2”. Mientras el 75% de los votantes de *Cambiamos* opinó que los tratados de libre comercio son una oportunidad, el 53% fue de esta opinión entre los del “grupo 1” y solo el 30% compartió esta idea entre votantes del “grupo 2”. Solo el 18% de los votantes del “grupo 2” estuvo a favor del libre tránsito de bienes y servicios, en contraposición al 36% de los votantes del “grupo 1” y al 52% de los de *Cambiamos*. En síntesis, lo que se

puede apreciar es que el “grupo 1” ocuparía un espacio intermedio entre la inclinación aperturista/internacionalista de *Cambiamos* y la inclinación proteccionista/estatista del “grupo 2”. De las declaraciones examinadas, se podría decir que las preferencias de los votantes del peronismo no-K se acercan más a las preferencias del “grupo 1” que a las del “grupo 2”.

¿Pero qué preferencias prevalecerán? Quienes están cerca del “grupo 1” afirman que el liderazgo de AF es indiscutible y que, una vez en el poder, la narrativa y la lapicera estarán de su lado, y el peronismo, sabio reconecedor de líderes, seguirá su discurso y sus decisiones. Quienes están más cerca del “grupo 2” le recuerdan al “grupo 1” que la mayoría de los votos provienen de su grupo y que existe un campo nacional y popular amplio y diverso que hay que atender para que el Frente sea, efectivamente, de todos. Acá entra la cuestión de cómo se agregarán preferencias en política exterior.

Y hay dos elementos para mirar. El primero es cómo se desarrollará la relación entre el ejecutivo, dominado en principio por el “grupo 1”, y el legislativo, que contará con una amplia influencia del “grupo 2”. Si el “grupo 1” decide con cierta autonomía quién será el canciller, el ministro de Producción, el ministro de Hacienda y el secretario de Asuntos Estratégicos —los cuatro espacios

clave para la nueva gestión internacional, asumiendo que AF mantendrá la actual organización ministerial—, entonces las preferencias del “grupo 1” tienen más chances de dominar la orientación internacional del país. Por el contrario, si el “grupo 2” se propone jugar también como agregador de preferencias en política exterior presionando, por ejemplo, para designar ministros de su agrado vinculados con asuntos internacionales, ejerciendo un amplio activismo en las comisiones de relaciones exteriores o movilizándolo a la opinión pública y a las organizaciones sociales, entonces el cuadro será más complejo y habrá que mirar área por área a ver cómo se producen los equilibrios.

El segundo elemento es cómo será la relación entre los ministerios mismos. Si el “grupo 1” adopta una política económica de ordenamiento fiscal, de pago de deudas y de crecimiento exportador, es probable que vea la necesidad de compensar su inclinación pro-mercado en las áreas económicas con una inclinación más reformista en las áreas a cargo de la Cancillería, por ejemplo desarrollando una narrativa de mayor integración regional, revisando la política hacia Malvinas, saliendo del Grupo de Lima, tomando distancia del Brasil de Bolsonaro y abandonando la postulación para ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otras cosas.

En síntesis, la definición de las preferencias en política exterior del *Frente de Todos* será un ejercicio muy dinámico que tendrá lugar durante el mes de noviembre y los primeros meses del nuevo gobierno. El papel de AF será fundamental para establecer los equilibrios entre el “grupo 1” y el “grupo 2”. El desafío adicional, sin embargo, es que el equilibrio no estará dado solo por cómo negocien entre ellos, sino en cómo ambos grupos procesen la herencia y las restricciones globales y regionales. Sobre esto gira la próxima sección.

La herencia de *Cambiamos* y el ambiente internacional

¿Qué herencia deja *Cambiamos* en política exterior y cuán fácil o difícil será revertirla para acercarse a las preferencias del *Frente de Todos*? Esta sección no busca realizar un balance general de la política exterior de *Cambiamos*. Más bien se concentra en los asuntos más delicados que podrían ser objeto de revisión, atendiendo a la distancia entre las preferencias de *Cambiamos* y del *Frente de Todos*.

Como observamos, las herencias consideradas negativas pueden ser revertidas por un nuevo gobierno. La pregunta en todo caso es cuánto capital político desea invertir un nuevo gobierno para lograrlo y qué oportunidad ofrece el ambiente internacional para hacerlo. Puesto de manera simple, la cantidad de capital político a invertir estará en función del re-

torno doméstico positivo que traiga la reversión.

Se podría comenzar diciendo que las herencias más fáciles de revertir son las construidas políticamente a partir de narrativas y posiciones diplomáticas oficiales frente a determinados eventos o procesos. Por el contrario, las más difíciles son las que involucran intereses materiales, compromisos legales y arreglos institucionales que van más allá de la Cancillería y que involucran a otros sectores del Estado. Si se ordena la herencia de *Cambiamos* en términos de mayor a menor dificultad de reversión, obtenemos el siguiente resultado.

1. La deuda con el FMI

La deuda de la Argentina con el FMI es sin duda la herencia más pesada que recibirá el *Frente de Todos* y será quizás la más difícil de encarar. El desafío no consiste solo en pagar una deuda, sino el contexto en el que debe pagarse: con más inflación, con menos reservas, con recesión, y con mayor desempleo y mayor pobreza. Asumiendo que la preferencia del *Frente de Todos* es por el pago y no por el *default* unilateral, la Argentina va a necesitar un esfuerzo desmedido de financiamiento para enfrentar los pagos. Y las opciones para conseguirlo no son fáciles. Ni la emisión, ni el aumento de impuestos, ni el uso de reservas ni el recorte son caminos promisorios, aunque no se puede descartar un poco de cada uno. Asuma en este escenario un consenso en

torno a la necesidad de hacer crecer las exportaciones como fuente genuina de divisas. Pero las necesidades no generan oportunidades. Abrirse más al comercio (sea con la UE u otros actores) necesariamente generará costos distributivos. Para esto será necesario negociar hacia afuera (con otros países y bloques) y hacia adentro, entre actores económicos del “grupo 1” y del “grupo 2”.

En cuanto a la deuda, hay dos elementos internacionales a observar. El primero es cuál será la posición de Trump hacia el gobierno de AF. Sabemos que la relación de Trump con Macri fue instrumental para que el FMI accediera a otorgarle a la Argentina el préstamo más amplio de su historia. Lo que no sabemos es cuál será la disposición de Trump para ayudar al nuevo gobierno de AF. Se podría razonar por el lado de la prudencia y decir que a Estados Unidos no le conviene una Argentina en *default*, y que es necesario tenerla más cerca que lejos en un escenario regional que se viene complicando a partir de la crisis en Venezuela y ahora en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Se podría razonar, también, por el lado transaccional de Trump y esperar concesiones en el FMI a cambio de un mayor apoyo contra Nicolás Maduro y de un menor apoyo a las incursiones de China en el campo de las comunicaciones (red

5G) y la tecnología¹¹. Por el lado de Fernández, cualquier intento de negociar con el FMI necesitará contar con algún grado de apoyo del gobierno de Trump en tanto el Tesoro posee un peso importante en las decisiones del Fondo (Estados Unidos tiene el 16,52% de los votos). Esta presión pondrá límites al deseo de tomar distancia de Estados Unidos y acercarse más a China, por ejemplo. No hay solución posible con el FMI sin la intervención de Estados Unidos. El desafío está entonces en el equilibrio al que podrían llegar Trump y Fernández, que a AF le permita afirmar que ganó algo sin irritar al “grupo 2”.

El segundo elemento a observar es la propia relación con el FMI y las opciones que puedan surgir de cómo se combinan tiempos y montos. El ambiente actual en el FMI es el de una organización cuestionada, dentro y fuera, por haber sido parte del problema, y no de la solución, al acceder concesivamente a los pedidos de *Cambiemos* —desembolsando el préstamo más abultado de su historia— y diseñar escenarios de base demasiado optimistas para generar credibilidad (Ghosh, 2019). Esta es la propia herencia que Kristalina Georgieva deberá manejar hacia dentro y fuera de la organización, ensayando distintas alternativas para lidiar con la deuda argentina.

¹¹ Algo en este sentido circuló durante el viaje de Sergio Massa a Washington (*La Política Online*, 2019).

La Argentina representa uno de los mayores montos adeudados a la cuenta de recursos generales del FMI (cerca del 28% de los créditos, con Grecia segundo, con un 16%), de modo que un no-acuerdo con el Fondo sería negativo en términos financieros y reputacionales tanto para la Argentina como para el FMI, una organización a la que le cuesta encontrar países a quienes prestarles plata en un mundo donde la tasa de interés a 10 años está en el 1,6% anual. A juzgar por la herencia y las restricciones es de esperar que ni el FMI ni la Argentina del *Frente de Todos* piensen solo en las opciones de aceptar o rechazar por completo las demandas del Fondo y los acreedores externos. Será necesario un camino de cumplimiento heterodoxo, con disciplina autoimpuesta y concesiones por parte de los acreedores.

En las preferencias de AF está una “salida a la uruguaya”, consistente en reprogramar los pagos, no así los montos. Se trató de una salida que encontró Uruguay en su deuda con el FMI en 2003. Reacio al comienzo, el FMI aceptó esta restructuración, experiencia que luego replicó en 2005 con República Dominicana y en 2010 con Jamaica. En los tres casos, sin embargo, se trató de recortes lo suficientemente significativos como para hacer llevadera la deuda, pero lo suficientemente bajos para evitar *holdouts*. Más allá de las dificultades que puedan surgir con esta alternativa, será necesario considerar también

a los acreedores privados, locales y extranjeros, que representan más o menos el 30% de la deuda y que podrían estar entre las primeras víctimas del reperfilamiento.

Aunque no se puede descartar alternativa alguna, se podría afirmar que ni el *Frente de Todos*, ni Trump ni el FMI tienen incentivos para dejar caer al país y llevarlo a un *default* unilateral. La pregunta es por dónde pasarán las concesiones de un lado y del otro. La postergación de los pagos (la “salida uruguaya”) no será gratis. Uruguay lo hizo a cambio de un programa fiscal y monetario que contó con la aprobación del FMI y el visto bueno del Tesoro de Estados Unidos. El desafío de Fernández será cómo conciliar las preferencias del “grupo 1” con las del “grupo 2” en cuanto a las concesiones y sacrificios a realizar. Cuanto más duras sean las demandas externas, más duras serán las posiciones del “grupo 2”. En otras palabras, la negociación con el FMI será para AF un juego de doble nivel: deberá negociar hacia afuera con el FMI/Estados Unidos y hacia adentro con toda su coalición, en particular con el “grupo 2”.

2. Acuerdo Mercosur-UE

Si esta herencia es positiva o negativa aún es materia de discusión entre políticos y especialistas. Los optimistas miran el acuerdo en términos sistémicos y creen que servirá para diseñar una reconversión productiva, que traerá más inversiones, mayor

competitividad, mayor seguridad jurídica en las reglas y mejores prácticas exportadoras. Los pesimistas creen que la Argentina y Brasil cedieron mucho, que importantes sectores industriales llevarán las de perder y que las cuotas negociadas en los rubros en los que el país es competitivo son poca cosa. Cuando se firmó el acuerdo, AF afirmó que no había nada que celebrar. Luego adoptó un tono más moderado, aunque manifestó su preocupación por su impacto en ciertos sectores económicos (*El Cronista*, 2019). Se estima que hacia el segundo semestre de 2020 el texto final estará definido (legalmente aprobado y traducido a todos los idiomas) para su firma en el Consejo de la UE y en los países del Mercosur.

La historia que se puede contar hasta acá es que el acuerdo fue posible por dos motivos. Por un lado, la UE aceleró un programa de acuerdos con distintos países (por ejemplo, con Japón, Canadá y Vietnam) a efectos de enviar una señal a China y Estados Unidos de que la globalización económica necesita reglas de juego claras. Por otro, la Argentina de Macri y el Brasil de Bolsonaro coincidieron en la necesidad política e institucional de firmar un acuerdo y dar una señal política hacia adentro y hacia afuera. El resultado fue que ambos países cedieron en sus demandas de máximos para encontrar un punto de equilibrio con Bruselas y

permitir de este modo que el acuerdo en principio se firmara.

¿De qué modo juega el ambiente? Se ha señalado la negativa de Austria de firmar el acuerdo o la resistencia en Francia o Irlanda. A esto se suma un creciente sentimiento europeo contrario a una mayor apertura al comercio global. Lo primero a tener en cuenta, sin embargo, es que rara vez, si es que alguna, un acuerdo firmado por el Consejo de la UE ha terminado vetado por sus miembros. Lo segundo es que el acuerdo tiene un carácter “mixto”, con asuntos de competencia delegados a Bruselas y asuntos no delegados, que son competencia de los Estados miembro de la UE. Esto significa un doble proceso de ratificación, de la UE por un lado y de las instituciones de los Estados miembro por el otro. Siendo así, para que el acuerdo en su conjunto esté aprobado debería pasar no solo por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, sino también por los mecanismos de aprobación y ratificación de cada Estado de la Unión. Esto supone la participación de por lo menos 35 parlamentos nacionales e incluso regionales. En la práctica, sin embargo, podría suceder que mientras se esperan las ratificaciones nacionales, se apruebe la “aplicación provisional” del pilar comercial en manos de Bruselas¹².

¹² La ratificación del acuerdo comercial de la UE con Corea, por ejemplo, demoró cinco años, pero las partes aplicaron el acuerdo de

Esta aplicación debe ser aprobada por el Consejo de la UE por mayoría calificada¹³. Esto implica que no basta con que uno o dos países estén en contra. Tienen que organizar una coalición de veto que, según los cálculos que arroja la tabla del voto calificado, debería estar integrada por seis o siete Estados miembro de la UE, algo que es poco probable que suceda.

La tercera cosa a mirar es que el acuerdo no será con el Mercosur como único bloque, sino que habrá cuatro acuerdos, uno con cada país del bloque, aunque firmando textos iguales. Siendo estas las reglas, aumenta el riesgo de no-cooperación entre los socios del Mercosur. ¿Dónde está la trampa? En que si Brasil, Uruguay y Paraguay firman el acuerdo, la Argentina estará muy presionada para hacerlo. En este escenario, no firmar el acuerdo podría ser peor que firmarlo, ya que la Argentina no solo se quedaría sin el mercado europeo, sino que también competiría con las exportaciones europeas hacia el mercado de Brasil, el primer socio comercial de la Argentina.

¿Qué chances ofrece el ambiente para un acuerdo que reconozca las

manera provisional seis meses luego de la firma.

¹³ La mayoría calificada se alcanza cuando el 55% de los Estados votan a favor (hoy es 16 de 28) y cuando la propuesta tiene el apoyo de Estados que representen al menos al 65% del total de la población europea.

asimetrías, en sintonía con las preferencias del *Frente de Todos*? Es difícil de examinar con la información pública disponible. Está claro que el acuerdo fue más festejado por los gobiernos de la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y por Bruselas, que por la sociedad civil y los sectores industriales del Mercosur, o por los sectores agrícolas y ambientales de la UE. Esto sugiere la presencia de actores domésticos —industria y sindicatos, del lado del Mercosur; agricultores y ambientalistas, del lado europeo— que exhiben un alto escepticismo. A esto se suma la política ambiental de Brasil hacia el Amazonas que despertó la alarma en varios sectores de la UE. En este escenario, parece claro que habrá detractores de uno y otro lado, y que nadie está desesperado por ratificar.

Dicho esto, sin embargo, aún cuesta distinguir la señal del ruido. La herencia dice que el acuerdo está encaminado y que la estructura de incentivos apunta a su firma. El ambiente dice que el acuerdo podría ser contestado y que alianzas cruzadas podrían vetarlo. Visto desde la Argentina, surgen tres escenarios. El primero es que el acuerdo se ratifique sobre las líneas ya negociadas. El segundo es que se ratifique con revisiones que contemplen las asimetrías, en línea con lo que ha expresado AF. El tercer escenario es que no se firme, al menos del lado argentino. Esta discusión será sumamente compleja porque implica una discusión en tres

niveles: Mercosur-UE; Mercosur-Mercosur y “grupo 1”-“grupo 2”. El primer nivel será un juego de regateo entre bloques. El segundo nivel será el del juego del ciervo y el conejo (¿cooperamos para no firmar por separado y exigir juntos el ciervo de las concesiones o firmamos por separado buscando cada uno su conejo?). El tercer nivel será un conflicto distributivo entre industria y campo (dentro del “grupo 1”) y un conflicto ideológico entre el “grupo 1” y el “grupo 2”.

En síntesis, para mover el acuerdo actual a otro “más justo”, será necesario invertir bastante capital político, y desarrollar i) una estrategia agresiva hacia la UE; ii) una estrategia de coordinación con el resto de los países del Mercosur, y iii) una estrategia de mucha discusión interna entre empresas, sindicatos y sociedad civil de los grupos 1 y 2. El fracaso de este ejercicio podría derivar en que la Argentina caiga en la trampa del conejo y no le quede otra que firmar, o que caiga en el veto del “grupo 2” y los proteccionistas y quede fuera del acuerdo. El primer escenario quizás sea más digerible para el “grupo 1”, pero el segundo se acerca a la preferencia número uno del “grupo 2”.

Más allá de este laberinto, la necesidad de aumentar el comercio seguirá estando al frente de las preocupaciones del gobierno. Uno de los errores típicos en esta materia consiste en

querer “convertir” a la Cancillería en una gran agencia de comercio y promoción de las exportaciones. Sin duda puede hacer mucho para mejorar esta dimensión de la inserción argentina, pero resulta ingenuo pensar que el comercio se incrementará solo con la mejora de la promoción y de los canales de venta. En materia de comercio exterior, la Cancillería interviene al comienzo (negociado acuerdos) y al final (ayudando a exportar). En el medio están las políticas financieras y monetarias, el acceso al crédito, el manejo de aduanas y la logística, los incentivos fiscales y los recursos humanos; factores todos que escapan a la Cancillería. En otras palabras, una política comercial no podrá estar dissociada de una política productiva, fiscal y monetaria¹⁴.

3. La relación con Estados Unidos y China

El gobierno de CFK le heredó a *Cambiamos* una agenda en marcha con China y una agenda deteriorada con Estados Unidos. *Cambiamos* restableció un vínculo positivo con Estados Unidos y adoptó un tono pragmático hacia China, con una agenda por momentos más densa que la desarrollada con Washington. Este equilibrio, sin embargo, se vio alterado cuando el gobierno de Macri acudió al FMI y necesitó todo el apoyo de Trump. ¿Cuánto se puede revertir esta cercanía a Washington y

buscar relaciones más equilibradas entre Estados Unidos y China desde una concepción más autónoma del interés nacional?

Acá entra el dato fundamental del panorama internacional marcado por la interacción estratégica de Estados Unidos y China. Este ambiente está determinado por cuatro elementos: i) interdependencia de Estados Unidos y China (cuyos costos de ruptura pueden ser muy altos); ii) tensión entre Estados Unidos y China (por reglas comerciales, por competencia tecnológica, por cómo organizar el capitalismo y por la mayor proyección internacional de China); iii) mayor presencia de China en América Latina, y iv) mayor percepción negativa en Estados Unidos sobre la presencia de China en América Latina. En este contexto, es previsible que la relación entre ambos países se caracterice por la falta de acuerdos de largo plazo, conflictos focalizados, cooperación *ad hoc* y crecimiento de la desconfianza. Ambos países buscarán asegurarse aliados en la región: Estados Unidos, amenazando con quitar cooperación hacia adelante (en el futuro) o hacia los costados (vinculando unos temas con otros), y China ofreciendo cooperación en cada vez más áreas.

El ascenso chino trae buenas noticias a la Argentina porque le provee de una alternativa externa a Occidente. Para este país, el mercado chino, su crédito y sus programas de inversión

¹⁴ Para un enfoque integral de este asunto, ver: Rapetti, Carreras Mayer, Brest López y Sorrentino (2019).

y de ayuda pueden ser más accesibles —en términos financieros (menores tasas) y políticos (menos condicionales)— que los ofrecidos por los países del norte desarrollado y los organismos de crédito. China, por su parte, necesita contar con la Argentina como proveedor de *commodities* y alimentos. Necesita, también, tener una buena relación con un país en donde tiene una base de observación espacial, además de ser un Estado de peso e influencia en la región. Argentina, además, recibirá tecnología nuclear china pues forma parte de un intento chino de desarrollar nuevos clientes en este sector. Por otro lado, Estados Unidos sabe que la Argentina sigue siendo un socio confiable en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo o la proliferación nuclear. Sabe, también, que su deuda es muy grande para dejarla caer. Y sabe que Vaca Muerta representa un enorme potencial de ganancias para las firmas estadounidenses que buscarán asegurarse un nicho en el régimen del *Frente de Todos*.

El posible equilibrio, sin embargo, no está asegurado. Si la tensión entre Estados Unidos y China continúa creciendo, la autonomía estará en riesgo. El sesgo ideológico del “grupo 2” hacia China tendrá que ser equilibrado por la necesidad económica del “grupo 1” de tender puentes con Washington para la negociación con el FMI. Para la Argentina, una forma de quedar menos expuesta podría consistir en reconstruir un

espacio de diálogo regional, quizás a nivel del Mercosur, para encarar la relación con Estados Unidos y China en concertación con otros países, aunque eso implique dialogar con el Brasil de Bolsonaro.

Para sacar el máximo provecho, el *Frente de Todos* necesitará examinar los proyectos tecnológicos que tiene con China (de información, de comunicación, de vigilancia, nuclear, etc.) y valorar de qué manera Estados Unidos puede presionar para demorarlos o suspenderlos. Deberá revisar también en qué campos sensibles recibe cooperación de Estados Unidos, que le podría ser escamoteada por razones de presión. Y, por último, necesitará visibilizar frente a Estados Unidos los puntos de coincidencia que tiene en terrorismo, proliferación nuclear, narcotráfico, democracia y derechos humanos, entre otros, para asegurarse la cooperación futura, independientemente de cómo avance su agenda con China.

4. Venezuela y las alianzas regionales

El gobierno de *Cambiamos* adoptó desde el comienzo una actitud crítica hacia la situación en Venezuela, y distante hacia la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), acercándose a gobiernos ideológicamente más próximos, como el de Piñera en Chile o el de Duque en Colombia. El resultado fue una activa participación en el Grupo de Lima, una actitud instrumental a la debacle de Unasur y

un acompañamiento a la iniciativa chilena de crear una nueva organización, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que ha mostrado sus limitaciones antes de comenzar a trabajar.

Frente a estas herencias, AF dejó en claro que modificará el intervencionismo argentino en Venezuela, buscando restaurar el diálogo entre las partes, en sintonía con la posición que en la actualidad mantienen México y Uruguay. Se mostró, también, más propenso al diálogo con Uruguay y con Bolivia, y dejó ver que las afinidades con Bolsonaro son casi nulas, aunque luego afirmó que “la unidad con Brasil es mucho más importante que Bolsonaro” (*Perfil*, 2019). El margen de maniobra en estos asuntos será un poco mayor. Los costos de revertir estas herencias serían, en principio, relativamente bajos. El contexto internacional hace rato que viene descontando el valor a futuro de Guaidó y considera que la situación sigue sin prosperar, que Maduro continúa estable en el poder y que las chances de su desplazamiento siguen siendo bajas. Pero el ambiente regional tampoco presenta las condiciones para relanzar un gran proyecto de concertación política al estilo de Unasur. En este tema, como en otros, Fernández estará escaso de aliados. Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia o Paraguay difícilmente quieran o puedan relanzar algo a escala sudamericana. Hoy estamos ante la primacía de la política doméstica.

Basta observar el escaso papel que la región ha jugado en la crisis humanitaria y autoritaria de Venezuela, en la crisis presidencial de Perú, en los estallidos de Ecuador y Chile y en las elecciones irregulares en Bolivia. AF podrá cuestionar al Grupo de Lima y presentarse como un interlocutor, pero le será más difícil encontrar recursos y aliados para construir algo más ambicioso.

La relación con Brasil es un capítulo aparte. Bolsonaro se especializa en identificar enemigos, entre ellos la amenaza socialista. Y se entusiasma con la idea de que AF sea parte de esa nueva amenaza (Stuenkel, 2019). Pero la política exterior de Brasil tiene sus propias contradicciones e inconsistencias que permiten, entre otras cosas, que no todo lo que Bolsonaro prefiere sea lo que se termina haciendo. En este sentido, será fundamental establecer canales más discretos con otros grupos de política exterior, por ejemplo, con aquellos vinculados al sector productivo, financiero y comercial, y con aquellos más cercanos al vicepresidente Hamilton Mourão, que regula las relaciones con los sectores de la defensa y de la seguridad.

Más allá, la relación de la Argentina con Brasil estará condicionada no solo por los asuntos bilaterales, sino también por los avances en las relaciones con Europa, Estados Unidos y China, tres actores que podrían motivar tanto la cooperación como el

conflicto entre Buenos Aires y Brasilia. Un Bolsonaro, por ejemplo, muy cercano a Washington, satisfecho con el acuerdo con la UE y distante de China podría contrastar peligrosamente con un Fernández distante de Washington, insatisfecho con el acuerdo con la UE y cercano a China. Seguramente se dará una relación bilateral con equilibrios múltiples, y endógena a relaciones con terceros países.

En síntesis, AF tendrá margen para alterar la posición frente a Venezuela y para recomponer el diálogo regional, pero las chances de un proyecto más ambicioso, construido sobre una narrativa de Patria Grande, son relativamente bajas. En este escenario regional, lo más prudente sería comenzar por cuestiones específicas vinculadas con la logística, la energía, el transporte y las comunicaciones, para encontrar —como señaló Jorge Argüello— intereses comunes y no identidades compartidas (Argüello, 2019).

5. Malvinas

Las preferencias en torno a Malvinas parecen marcar una clara intención de alejamiento de la herencia recibida. En el documento de los equipos técnicos aparece con nitidez el argumento de que el gobierno de Macri realizó concesiones unilaterales al Reino Unido a cambio de poco y

nada¹⁵. Incluso existe la idea de que habría que revisar los acuerdos de Madrid I y II que organizaron la relación bilateral bajo el llamado “paraguas de soberanía” (Niebieskikwiat, 2019). Ese paraguas, se argumenta, ha jugado siempre a favor del Reino Unido porque, mientras la Argentina busca la forma de sentar a Londres a negociar, los isleños “disfrutan” de lo que no les corresponde.

En esta revisión de la herencia, la preferencia pretende adoptar una postura madura y responsable en la relación con el Reino Unido, pero firme en la defensa de los intereses en el Atlántico Sur. Esta firmeza podría pasar, por ejemplo, por una ofensiva más amplia en los foros internacionales más allá del Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); por una mayor coordinación con los países de América del Sur, por una relación más distante con los isleños y por mayores restricciones a las empresas en la zona.

¿Cuál es el margen para ir en esta dirección? Adoptar una postura asertiva es bastante realizable. Es un tema que unifica al “grupo 1” y al “grupo 2” más que los otros. Y puede servir, en tanto sentimiento nacionalista, como contrapeso a otras decisiones económicas menos digeribles para el “grupo 2”. El Reino Unido

¹⁵ Partido Justicialista (2019): *Aportes de Equipos Técnicos de la Unidad* (octubre).

está sumido en una crisis a raíz del Brexit, la cual incluso podría debilitar el apoyo europeo a Londres en la cuestión Malvinas. Cuesta pensar, sin embargo, que el Brasil de Bolsonaro, el Paraguay de Abdo Benítez o el Chile de Piñera adopten una posición que irrite al Reino Unido. Incluso Uruguay ha buscado un acercamiento con Malvinas, en términos de turismo y de utilización del puerto de Montevideo para la reparación de buques isleños. En este tema, es probable que AF encuentre más apoyo en Rusia y China que en otros países occidentales.

Balance

Si las observaciones desarrolladas presentan algún grado de verosimilitud, el margen para un cambio pronunciado de AF en la política exterior será estrecho. La naturaleza de la herencia y del ambiente internacional son factores poderosos que restringen el margen de maniobra. La amplitud de la coalición del *Frente de Todos* necesitará un ejercicio constante de diálogo y negociación. La política exterior será en buena medida el resultado de la interacción de las preferencias del “grupo 1” y del “grupo 2” en relación a la herencia y el contexto internacional.

Los dilemas y tensiones serán varios. El *Frente de Todos* deberá negociar un nuevo acuerdo con el FMI y para esto necesitará buscar algún tipo de equilibrio con Estados Unidos. Necesitará incrementar el comercio exte-

rior, por lo que el acuerdo con la UE será difícil de desestimar. Necesitará acercarse más a China, sin irritar a Estados Unidos. Intentará tomar distancia del Grupo de Lima, pero Estados Unidos podría pedirle continuidad en la crítica a Maduro a cambio de su apoyo en el FMI. Deberá negociar con Brasil sin irritar a sus bases de apoyo. Como suele suceder, Estados Unidos estará presente en varios de estos temas. Brasil es insoslayable como socio comercial y diplomático. Europa será clave en cualquier negociación financiera. Y el crédito, el mercado y la ayuda china siempre serán una tentación.

Estos desafíos ocurren en una Argentina que se ha quedado sin financiamiento, sin *boom* sojero y sin Patria Grande donde encontrar refugio. Le queda un Estados Unidos y una China jugando un juego de suma cero, una Europa con menor oxígeno y un Brasil tan errático como distante de las preferencias del *Frente de Todos*. Por el peso de la herencia, el gobierno de AF no tendrá luna de miel. Comenzará a consumir su capital político antes de asumir, durante el mes de noviembre, organizando su equipo, señalando las primeras medidas e intentando acordar con *Cambiamos* una transición ordenada, entre otras tareas.

En este escenario, la tarea fundamental de la política exterior argentina será desarrollar una estrategia de control de daños para que, durante el

primer año del *Frente de Todos*, los instrumentos centrales de la economía se puedan acomodar. La diplomacia financiera centrada en renegociar la deuda ocupará un capítulo central al comienzo del mandato. Este asunto probablemente será el primer *test* de cómo el “grupo 1” y el “grupo 2” se articulen en materia internacional. Lo que se abre en la Argentina es otro capítulo de una larga historia del país en donde resultará muy difícil establecer un equilibrio entre responsabilidades nacionales —en particular hacia una mayoría diversa como la del *Frente de Todos*— y responsabilidades internacionales con el multilateralismo, la región, Europa, Estados Unidos, China y el FMI, entre otros.

Federico Merke estudió Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador, hizo un Master of Arts en Estudios Internacionales en la Universidad de Warwick (Reino Unido) y un Doctorado en Ciencias Sociales en FLACSO Buenos Aires. Es Profesor en la Universidad de San Andrés e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

Referencias bibliográficas

ÁMBITO (2019): “Alberto F. empuja documento de acuerdo entre la UIA y CGT” (12/9/19). Disponible en: www.ambito.com/alberto-f-empuja-documento-acuerdo-la-uia-y-cgt-n5054040.

ARGÜELLO, J. (2019): “Entender el mundo, decidir con autonomía”, *Le Monde Diplomatique*, n° 244 (octubre).

BIDEGARAY, M. (2019): “Definiciones Calientes”, *Clarín* (2/10/19). Disponible en: www.clarin.com/politica/juan-grabois-dijo-apoya-frente-espanto-coincidencia-_0_gfn1Dstw.html.

EL CRONISTA (2019): “Alberto anunció que Argentina abandonará grupo internacional de presión contra Venezuela” (7/10/19). Disponible en: www.cronista.com/economia-politica/Alberto-anuncio-que-la-Argentina-abandonara-el-grupo-internacional-de-presion-contra-Venezuela-20191007-0045.html.

FERNÁNDEZ CANEDO, D. (2019): “La economía que viene”, *Clarín* (28/9/19). Disponible en: www.clarin.com/economia/alberto-fernandez-senal-reglas-albertistas-_0_3EuD8bBb.html.

- GHOSH, J. (2019): “The IMF’s Latest Victims”, *Project Syndicate* (14/8/19). Disponible en: www.project-syndicate.org/commentary/imf-lending-austerity-argentina-ecuador-by-jayati-ghosh-2019-08.
- GRANOVSKY, M. (2019): “Las 8 claves de Alberto Fernández”, *Página 12* (7/9/19).
- INFOBAE (2019): “Massa buscó calmar a los mercados en Washington con un mensaje moderado y se pronunció en contra de la dictadura venezolana” (7/10/19). Disponible en: www.infobae.com/politica/2019/10/04/sergio-massa-en-washington-negar-lo-que-sucedee-en-venezuela-es-ser-complce/.
- LA POLÍTICA ONLINE (2019): “La administración de Trump insinuó su apoyo a Alberto para renegociar la deuda, pero advirtió sobre China” (10/10/19). Disponible en: www.lapoliticaonline.com/nota/122149-la-administracion-de-trump-insinuo-su-apoyo-a-alberto-para-renegociar-la-deuda-pero-advirtio-sobre-china/.
- MORAVCSIK, A. (1997): “Taking Preferences Seriously”, *International Organization*, 51(4).
- NIEBIESKIKWIAT, N. (2019): “Contra el paraguas de soberanía”, *Clarín* (16/10/19).
- PERFIL (2019): “La unidad con Brasil es mucho más importante que Bolsonaro” (15/9/19). Disponible en: www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-la-unidad-con-brasil-es-mucho-mas-importante-que-bolsonaro.phtml.
- POLIARQUÍA y WILSON CENTER (2019): “Argentine Pulse” (8/4/19). Disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/argentina_pulse_informe_3.pdf.
- RAPETTI M., CARRERAS MAYER, P., BREST LÓPEZ, C. y SORRENTINO, A. (2019): *Exportar para crecer. Metas estratégicas para transformar Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC.
- RHODES, B. (2018): *The World as It Is*, Nueva York, Random House.
- STUENKEL, O. (2019): “Relação entre Brasil e Argentina passará por momento mais difícil em décadas”, *El País* (15/10/2019). Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/15/opinion/1571142205_074549.html.

Fundación Carolina, noviembre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_24.2019

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)