

I LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DESPUÉS DE LOS KIRCHNER

ARGENTINE FOREIGN POLICY AFTER THE KIRCHNERS

LUIS LEANDRO SCHENONI

lschenon@nd.edu

University of Notre Dame, Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

En cuestión de semanas, más de una década de kirchnerismo ha encontrado su fin en Argentina. El cambio ha sido abrupto y atentos a las primeras medidas, muchos intentan vaticinar el rumbo que el gobierno de Mauricio Macri dará a la política exterior. Sin embargo, la situación económica argentina, la atribulada salida de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y las crisis políticas en Brasil y Venezuela, han impuesto un oscuro velo a los hacedores de pronósticos.

Por estos mismos motivos, en este artículo hablaré de cuatro escenarios posibles. Tres de ellos habrán sido descartados en unos pocos meses y solo alguno (siendo optimista) prevalecerá. Para identificarlos, propongo analizar (a) el perfil ideológico y las propuestas del flamante presidente argentino, (b) las instituciones que pueden moldear sus decisiones en materia de política exterior, y (c) los cambios de contexto que pueden afectar sus capacidades y/o sus preferencias. En particular, pondré el foco en dos factores contextuales que parecen ser de especial

importancia para definir los rumbos de la política exterior: la suerte de la izquierda latinoamericana (incluido el kirchnerismo en repliegue) y el apoyo que Macri reciba de occidente y los mercados.

PROPUESTAS DE CAMPAÑA, IDEOLOGÍA Y PLANES DE GOBIERNO

El nuevo presidente argentino ha llegado al gobierno con una serie de propuestas muy claras en materia de política exterior: (i) revigorizar las relaciones con Estados Unidos de América y Europa a costa de las relaciones con Rusia y ciertos vínculos con China cultivados por CFK; (ii) revisar el Mercosur, evaluando (junto con Brasil) alternativas que impliquen más libre comercio y mayor democracia en la región (en un claro distanciamiento de Bolivia y Venezuela); (iii) unificar el tipo de cambio argentino de manera de permitir mayor rentabilidad al sector agroexportador, atraer inversión extranjera, recuperar reservas y reconciliar a Argentina con el mercado financiero internacional; (iv) cicatrizar heridas con algunos vecinos con los cuales

la Argentina mantuvo disputas recientes (Uruguay y Paraguay) y mejorar la fría relación con los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú).

La orientación del nuevo mandatario ya se ha granjeado el beneplácito de los Estados Unidos de América, pero Macri profesa que su cambio será gradual, demostrando una importante dosis de pragmatismo. Esta moderación se hace explícita en el perfil técnico de sus flamantes canciller (Susana Malcorra) y vicescanciller (Carlos Foradori). La visita a Brasil como presidente electo también es señal del gradualismo con que Macri prefigura los cambios en el Mercosur, tanto en materia comercial como en materia política. Pero no todo depende de la voluntad y el estilo del nuevo presidente. Mucho dependerá de cómo las instituciones argentinas constriñan su poder de decisión y del contexto político y económico que tenga que atravesar.

INSTITUCIONES Y POLÍTICA EXTERIOR EN ARGENTINA

Las instituciones ayudan a reducir la incertidumbre de los actores y de los observadores (como es nuestro caso) sobre los cambios que pueden tener lugar y los que no en materia de política exterior. Argentina no ha sido prolífica en materia de instituciones. Ciertamente, los nombramientos de Malcorra y Foradori contrastan con el estilo del kirchnerismo y auguran una mayor independencia y profesionalización del servicio exterior. Sin embargo, la Cancillería continuará siendo una burocracia poco influyente frente al presidente. Lo mismo debe decirse del partido de Mauricio Macri (una

estructura de poco más de diez años y con poca expresión territorial y legislativa) y su coalición electoral. Pero hay una institución que podrá “marcar la cancha” al presidente argentino: el Congreso.

Como en toda democracia, Argentina reserva importantes facultades en materia de política exterior a su poder legislativo y, por lo tanto, Macri no podrá tomar muchas decisiones (en materia de aranceles comerciales, deuda externa, ratificación de tratados, etc.) sin considerar el veto legislativo. El nuevo presidente cuenta con únicamente 41 legisladores de su partido en la cámara baja, donde la mayoría simple requiere 129. Aún peor es su situación en el Senado (la cámara alta que posee facultades especiales como la de nombrar embajadores), donde solo cuenta con 4 y precisa de 37 para alcanzar la mayoría simple. Desde ya, se espera que el nuevo presidente argentino intente trabajar con algunos partidos de su alianza electoral, pero en el Senado el kirchnerismo aún controla 60% de las bancas. Por lo tanto, el Congreso probablemente dificulte el gobierno de Macri en general, lo obligue a gobernar a través de decretos ejecutivos y bloquee en la medida de sus posibilidades cualquier cambio de rumbo radical en materia de política exterior, a menos que la oposición se fragmente y el presidente consiga construir una amplia coalición legislativa.

Por último, hay instituciones internacionales que también limitan la capacidad de acción del presidente argentino. Las dos más relevantes para nuestro análisis son las reglas de consenso y negociación en bloque del Mercosur. Los socios de esta unión aduanera imperfecta deben negociar acuerdos de libre comercio en conjunto y cualquier decisión atinente al

bloque (como, por ejemplo, la suspensión de un miembro) debe adoptarse de común acuerdo. Estas instituciones efectivamente limitan a Macri, porque el costo de violarlas sería muy alto.

VARIABLES EXTERNAS Y ESCENARIOS POSIBLES

Muchas cosas pueden cambiar a lo largo del mandato de Macri, pero dos parecen

ser de particular importancia para su política exterior. La primera de ellas es la respuesta de los mercados y las principales potencias occidentales, y el impacto que esta pueda tener en el crecimiento argentino. La segunda es la suerte de la 'izquierda latinoamericana' en Argentina (pero también en Brasil y Venezuela) y la presión que el kirchnerismo y sus aliados puedan imponer sobre su gobierno. El siguiente cuadro muestra los cuatro escenarios que se desprenden de su interacción.

Tabla 1. Cuatro escenarios de política exterior

		Suerte de la 'izquierda' en América Latina	
Respuesta de Occidente y los mercados	Crecimiento y abundante apoyo político	Desarticulación Liderazgo: <i>Macri cumple con los objetivos propuestos en su plataforma. La política exterior adopta un alto perfil político y Argentina lidera un proceso de liberalización del Mercosur.</i>	Resiliencia Confrontación: <i>Macri consigue impulsar algunas de sus propuestas pero la oposición de Brasil, Venezuela y el Congreso impiden cambios relevantes en el Mercosur.</i>
	Estancamiento y escaso apoyo político	Bajo perfil: <i>La recuperación de la economía nacional pasa a un primer plano. La política exterior intenta minimizar los costos de posibles disputas y adopta un perfil economicista.</i>	Fracaso: <i>La política exterior queda al servicio de la supervivencia del presidente. Se abandonan los objetivos y adoptan medidas pragmáticas con fines domésticos.</i>

Si estos cuatro escenarios poseen alguna utilidad, esta es heurística. Definitivamente, escenarios menos extremos (aunque menos esclarecedores) son más probables. Sin embargo, esta simplificación me permitirá ilustrar algunas variables que serán de sumo interés en el futuro.

PRIMER ESCENARIO: LIDERAZGO

Macri ha iniciado sus días como presidente en un clima de incertidumbre sobre cómo reaccionará la oposición kirchnerista a este fin de ciclo. Antes que fieles partidarios de CFK, muchos de los legisladores que hoy pueden dificultar la tarea

del mandatario eran parte del más amplio movimiento peronista. Muchos de ellos participaron del gobierno cuando el Partido Justicialista gobernó bajo la égida del neoliberal Carlos Menem en los años noventa y podrían volver a realinearse ante un debilitamiento de la figura de CFK o el surgimiento de un nuevo liderazgo dentro del peronismo. Por lo tanto, existe la posibilidad de que el kirchnerismo se fragmente en el Congreso y Macri consiga formar mayorías.

Si la economía argentina logra superar las turbulencias del ajuste cambiario y contar con mayor inversión y mejor crédito en el exterior, el realineamiento de Macri con Occidente será más rápido, así como el debilitamiento y segmentación de la oposición interna. En el Mercosur, Macri tendría herramientas para incrementar la presión sobre Brasil y Venezuela, para que el bloque siga el ejemplo argentino, lo cual podría destrabar rápidamente las negociaciones con la Unión Europea y acercar a estos países al Acuerdo Transpacífico.

SEGUNDO ESCENARIO: CONFRONTACIÓN

Dependiendo de la resiliencia del kirchnerismo, un escenario de crecimiento económico podría no estar acompañado de una política exterior especialmente activa si la oposición bloquea las iniciativas presidenciales en el Parlamento y moviliza a sus bases para oponerse a cambios relevantes. Este escenario prefigura una confrontación entre un presidente económica e institucionalmente poderoso y una coalición opositora de fuerte amalgama ideológica. Ambos estarán dispuestos a llevar

adelante la contienda, lo que resultará en una política exterior similar a la anunciada en la campaña pero exagerada en su retórica y con los traspiés prácticos derivados de la oposición legislativa. En este escenario, por ejemplo, las negociaciones con la Unión Europea, los miembros de la Alianza del Pacífico y los tenedores de deuda argentina serán muy atrabancadas. Comparativamente será mucho más simple para Macri impulsar iniciativas de carácter político *vis-à-vis* aquellas reformas comerciales que requieren la aprobación del Congreso.

A nivel regional, aunque Dilma Rousseff ha dado muestras de condescendencia, es de esperar que Nicolás Maduro imponga obstáculos a las iniciativas de expandir comercialmente el Mercosur. Esto podría aislar aún más a Venezuela. El Protocolo de Ushuaia (que prevé la suspensión de miembros no democráticos del bloque) podría ser esgrimido para destrabar las negociaciones en las que los demás miembros del Mercosur hallen consenso, tal como se hizo con Paraguay en 2012. Es decir, aun si el kirchnerismo se debilita, la resiliencia del chavismo podría llevar a una política exterior argentina confrontativa en la región. La única salida a este rumbo de colisión parece ser que Caracas acepte la nueva realidad política, libere prisioneros políticos y retorne a ser una democracia.

TERCER ESCENARIO: BAJO PERFIL

Es muy probable que Argentina no crezca como algunos optimistas avizoran y que, a su vez, la situación no sea tan crítica como para que el kirchnerismo en el Congreso

declare la guerra al presidente. Así, la hoy cohesiva tropa de CFK podría mutar hacia una constelación de opositores peronistas. En este escenario de carestía sin conflicto político, la política exterior deberá adoptar un perfil menos grandilocuente y más acorde al tamaño real del país. Brasil continuaría liderando (aunque no sin problemas) el bloque regional y Argentina intentaría minimizar los costos de enfrentar a Venezuela, enfocándose en los instrumentos de política exterior que puedan potenciar su crecimiento económico.

En este escenario, la política exterior se subordinaría a la diplomacia económica. De hecho, este es el perfil que la diplomacia de Macri parece haber adoptado en sus primeros días de mandato. Macri ya ha enviado una misión diplomática a China en busca de una línea de crédito, lo que parece contradecir su promesa de revisar los acuerdos con Pekín firmados por CFK en materia de infraestructura y tecnología militar. La economía, por el momento, se ha antepuesto a la política.

Asimismo, un escenario en donde Macri consigue construir coaliciones mayoritarias en el Congreso es promisorio en lo que respecta a las negociaciones con la Unión Europea y de cara al Acuerdo Transpacífico. Argentina podría comprometerse en estas negociaciones, pero secundaría a Brasil en el Mercosur y lo dejaría pagar los costos del liderazgo.

CUARTO ESCENARIO: FRACASO

En la historia argentina no faltan ejemplos de grandes colapsos económicos seguidos de una amplia movilización de la oposición y que, llevados a su paroxis-

mo, pueden terminar con la renuncia de presidentes. Este escenario parece lejano hoy en día, pero un krichnerismo cohesivo y militante en un contexto de estancamiento económico más o menos prolongado, pondría a Mauricio Macri contra las cuerdas.

En una situación tal, la política exterior quedaría completamente a servicio de la supervivencia del presidente. Las relaciones con la región serían evaluadas bajo la óptica de conseguir legitimidad externa y el apoyo de organismos como Unasur a la estabilidad democrática. La relación con organismos multilaterales de crédito y con Occidente se intensificaría, pero no a través de una diplomacia económica con objetivos de largo plazo, sino como un último recurso a altas tasas para satisfacer necesidades inmediatas. Ya no sería posible pivotar entre Pekín y Washington con la soltura de los primeros días. Peor aún, como muchas de las medidas necesitarán del negado referendo legislativo, toda la política exterior estará determinada por el juego político doméstico.

CONCLUSIONES TENTATIVAS

En este ejercicio demasiado audaz de bosquejar cuatro escenarios posibles para la política exterior argentina, he procedido del siguiente modo: primero, notando que Macri llega al poder con un conjunto de preferencias preestablecidas en materia de política exterior. Segundo, advirtiendo que las instituciones de la democracia argentina y los tratados internacionales limitan al presidente de forma considerable. Tercero, insinuando que la resiliencia de la “izquierda latinoamericana” (en par-

particular el kirchnerismo) y el éxito del plan económico en conjunción con el apoyo externo que el nuevo gobierno reciba, serán esenciales para determinar el éxito o el fracaso de Macri en alcanzar sus preferencias iniciales de política exterior.

Algunos escenarios extremos planteados en este ensayo (el escenario de “liderazgo” y el de “fracaso”) son implausibles, pero no imposibles. En América Latina, la inestabilidad presidencial es una realidad frecuente, así como la exacerbada concentración de poder en el presidente. En lo que el politólogo Guillermo O’Donnell llamó “democracias delegativas”, no es impensable esta combinación bipolar de éxito y fracaso. Un mismo presidente puede ser todopoderoso y renunciar anticipadamente en un mismo mandato. Estas dinámicas, si retornaran a Argentina, podrían derivar en alguno de estos escenarios extremos de política exterior.

En un contexto más normal, los escenarios de “bajo perfil” y de “confrontación” serán los más probables. Dada la legitimidad con que todo presidente cuenta al principio de su mandato y las dificultades económicas heredadas, la política exterior de Macri durante sus primeros días se ha parecido más a la primera de estas dos opciones.

Esta política exterior de bajo perfil lo ha llevado a invitar al principal referente del kirchnerismo durante las últimas elecciones, Daniel Scioli, a acompañarlo en visitas de Estado (un gesto muy inusual en Argentina). La política exterior

de bajo perfil, de continuar, predice que Argentina no insistirá en la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela en la próxima Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur a realizarse el 21 de diciembre en Asunción y que, en su lugar, intentará limar las asperezas entre los miembros e impulsar la realización de negociaciones comerciales con otros posibles socios fuera del bloque.

Si la política de bajo perfil se extiende en el tiempo, entonces el contenido político del discurso de política exterior de Macri debería diluirse y los asuntos económicos deberían cobrar mayor fuerza. Asimismo, la política exterior debería comenzar a recaer más en la Cancillería y perder parte de la visibilidad política que tuvo durante las elecciones y en los tiempos de CFK. Finalmente, si Argentina adopta este bajo perfil regional, Brasil continuará actuando como el eje central del Mercosur y se respetarán las prioridades establecidas por el gigante sudamericano, como las negociaciones con la Unión Europea.

Luis L. Schenoni *es estudiante de PhD en Ciencias Políticas (University of Notre Dame) y PhD Fellow (Kellogg Institute for International Studies). También fue Visiting Research Fellow en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) y la Universidade de São Paulo (USP). Sus áreas de investigación se concentran en el análisis de política exterior y política internacional en América del Sur.*