

Informe Semestral de la política exterior argentina hacia América Latina y el Caribe: la política exterior en campaña electoral (marzo-septiembre 2019)

Lic. Pablo Bezus, Mag. Agustina González Ceuninck, Lic. Gastón Iglesias, Lic. Yasmine Mattar, Mag. Victoria Zapata

La política exterior hacia América Latina en el período que va de marzo a septiembre de 2019 se caracterizó de alguna manera por un bajo nivel de actividad debido principalmente al escenario electoral del país, que compartió además con otros dos países vecinos: Bolivia y Uruguay. El 11 de agosto el oficialismo fue derrotado en las elecciones PASO por una diferencia mayor a la esperada, lo cual minó la legitimidad del presidente en ejercicio con la particularidad de que las elecciones no definieron más que precandidatos. El resultado fue un contexto de gran incertidumbre con respecto al futuro próximo (las elecciones generales serían en octubre, dos meses después, y el traspaso de mando en diciembre, cuatro meses después). Entre el 12 de agosto, día en que la calma relativa que el tipo de cambio había tenido semanas antes de las elecciones voló por los aires, y el 27 de octubre, día de las elecciones generales, asistimos a la paradoja de un candidato legitimado sin ningún cargo ni poder de decisión formal, que empieza de hecho a desplegar una agenda internacional que intensificó después de verse finalmente triunfador en octubre, aunque también con un margen menor al esperado, conviviendo con un presidente cuyo sustento político parecía temblar y que pasó a tener una prioridad fundamental: recuperarse en las elecciones, disciplinar a las voces disidentes dentro de su espacio y posicionarse como el líder de la futura oposición, amén de la mística construida alrededor de la posibilidad de darla vuelta y la impresionante escenificación de esta en las multitudinarias marchas alrededor del país.

En este complejo contexto, hay tres cuestiones para destacar fuera de las relaciones bilaterales con los distintos países de la región: en primer lugar, la situación de Venezuela abordada de forma conjunta por el Grupo Lima. En segundo lugar, la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la UE, que el Gobierno argentino se encargó de promocionar en sus discursos como el principal logro de su política externa y aún más, de los últimos años de la diplomacia argentina. En tercer lugar, en abril Argentina se retiró formalmente de la Unasur, el organismo de integración regional aparecido en 2008 y del que Argentina y la mayoría de los países miembros ya habían dejado de participar un año antes.

Discurso del presidente Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa con motivo de 137° Período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional

El 1° de marzo de 2019 el presidente Mauricio Macri brindó las siguientes declaraciones sobre el área bajo estudio:

“En 2015, los ejes de la política exterior de nuestro país eran la alianza con Venezuela y el pacto con Irán. ¿Cómo puede ser que hayamos condecorado a Maduro cuando hace rato que no respetaba la democracia ni los derechos humanos, ni las libertades? ¿Cómo puede ser?”

Hoy, recuperamos el rol positivo de la Argentina en la región y en la escena global. Ese rol incluye el trabajo con el Grupo de Lima para condenar las violaciones a los derechos humanos en Venezuela y el reconocimiento del presidente encargado, Juan Guaidó.

Venezuela está en una profunda crisis política, económica, humanitaria y sanitaria, que sólo se resolverá con más democracia y con el apoyo de los países comprometidos con el pueblo venezolano.

(...) Pero, los argentinos elegimos cambiar. Sí, los argentinos elegimos cambiar. Entendimos que tenemos un rol importante para desempeñar en la comunidad internacional y que necesitamos de los otros para crecer. La integración internacional nos obliga a ser mejores, y nos abre un universo de posibilidades.

En estos tres años tuve 130 reuniones con Jefes y Jefas de Estado de 48 países. Construimos confianza y recibimos un nivel de respaldo internacional inédito. Sí, un nivel de respaldo internacional inédito en nuestra historia.

Y, este apoyo del mundo quedó especialmente claro en la Cumbre de Líderes del G20. Y, estoy seguro de que muchos de ustedes se sorprendieron y emocionaron tanto como yo viendo lo que los argentinos podemos lograr.

La responsabilidad fue enorme porque fue la primera vez que se organizaba una cumbre del G20 en Sudamérica.

Demostramos estar a la altura, trabajando con profesionalismo y demostramos de qué estamos hechos los argentinos.”²⁰

Venezuela

Venezuela fue no solo un tema de política exterior, como lo fue en los 4 años de gobierno de Mauricio Macri, sino que fue uno de los tópicos de política internacional que más presente estuvo en la campaña para las PASO, y de hecho Juan Guaidó expresó su apoyo a Cambiemos en la contienda.

A comienzos de marzo de 2019, Juan Guaidó, reconocido Presidente por el gobierno argentino, visitó el país en el marco de un gira por países sudamericana que incluyó a Brasil, Paraguay y Chile, y mantuvo reuniones con el presidente Mauricio Macri y con el canciller Jorge Faurie. La reunión entre Guaidó y Macri tuvo lugar el 1 de marzo, luego de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, en cuyo discurso el presidente volvió a mencionar la situación de Venezuela y criticó la posición del anterior gobierno hacia el tema, mencionando la condecoración que en su momento hicieron a Nicolás Maduro. Al finalizar la reunión, Cancillería emitió un comunicado pidiendo garantizar el retorno seguro de Guaidó a su país.

Una semana más tarde se produjo en Venezuela un corte histórico de la energía eléctrica que se extendió por varios días y puso al país en una situación de emergencia dramática. Maduro denunció un ciberataque desde Estados Unidos y suspendió las clases y las jornadas laborales, al tiempo que Guaidó llamaba a nuevas movilizaciones. En ese contexto emitió un comunicado el Grupo de Lima solidarizándose con los venezolanos afectados y responsabilizando directamente a Maduro por la situación. Dicho Grupo fue creado en

²⁰ Extraído de: www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a2019CerpiDocDiscursoMacri.pdf

2017 y actualmente está compuesto por: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

A los pocos días se dio el reconocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Desarrollo (CII) del representante de Venezuela nombrado por Guaidó para esas entidades, lo que el Grupo de Lima, Argentina incluida, celebró.

Durante marzo el Grupo de Lima emitió tres comunicados más: el primero repudiando la detención ilegal de Roberto Marrero, jefe de despacho de Guaidó y abogado de Leopoldo López, en la residencia del diputado Sergio Vergara, lo que afectaría los fueros del legislador; el segundo expresando preocupación por el arribo de aeronaves militares rusas en territorio venezolano; y el tercero para rechazar la maniobra de inhabilitación a Guaidó. La inhabilitación para ejercer cargos públicos a la que fue sometido por 15 años Guaidó se debe a que no pudo indicar el origen de los fondos millonarios que gastó en los meses en que estuvo fuera de Venezuela.

Durante el mes de abril estuvieron reunidos el canciller Faurie y la Representante enviada por Guaidó, Doña Elisa Trotta Gamus, a quien se le hizo entrega de sus credenciales. Además, asistió el canciller a la XII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima en Santiago de Chile, donde se reafirmaron puntos tales como el desconocimiento de Maduro, el reconocimiento de Guaidó y la existencia de una crisis humanitaria y se exhortó a la intervención de organizaciones internacionales como la ONU y la OEA.

En mayo se volvió a expedir el Grupo de Lima bajo consignas similares, celebrando también la convocatoria a la Conferencia Internacional por la Democracia en Venezuela en Lima para julio, donde participan Estados que respaldan la búsqueda de caminos de recuperación democrática. También se condenó la detención de representantes de la Asamblea Nacional, entre ellos el vicepresidente Edgar Zambrano.

En junio se reunieron nuevamente los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima, esta vez en Guatemala, y se acordó que la próxima cumbre tendría lugar en Argentina. En el marco de la reunión se acordaron medidas que Argentina oficializó rápidamente: la prohibición de 426 altos funcionarios y personas ligadas al gobierno venezolano, entre ellos la totalidad de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, la suspensión de la aplicación del Acuerdo entre Argentina y Venezuela para la supresión de visados en pasaportes diplomáticos, oficiales y de servicio, la emisión de alertas a entidades bancarias y financieras sobre los riesgos de las operaciones ligadas al gobierno o empresas de Venezuela, y la suspensión de toda cooperación militar con el gobierno venezolano. Hacia fines de mes se condenó la muerte del capitán Acosta Arévalo, militar detenido arbitrariamente por agentes del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin) y la Dirección General de Contrainteligencia Militar (Dgcim), acusado de conspiración para cometer un golpe de Estado y aparentemente sometido a torturas.

En julio, en el marco de la IV Reunión Técnica Internacional sobre la Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, el canciller expresó: “Es una emergencia que nuestra región nunca había confrontado previamente. Los procesos migratorios obedecían a otros motivos y en otras partes del mundo. Ahora nos toca hacer frente a un desplazamiento de más de 3 millones de personas hacia nuestros países y muchos otros

rumbo a Europa” y planteó la necesidad de una plataforma digital con datos de refugiados y migrantes²¹.

Así mismo tuvo lugar en julio la XV Reunión de Ministros Exteriores del Grupo de Lima en la Ciudad de Buenos Aires, donde se acompañaron las conclusiones del nuevo informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet y se condenó la candidatura presentada por Maduro para un asiento en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En la siguiente cumbre el Grupo de Lima rechazó la intención de la Asamblea Nacional Constituyente de llamar a elecciones anticipadas para la Asamblea Nacional de Venezuela.

La Cancillería argentina también ha abogado y llamado la atención por los Derechos Humanos en Nicaragua durante el 40° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acompañada de Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Mercosur

El bloque presentó avances de índole comercial en diversos frentes: Canadá, Singapur, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y la UE. Sin dudas, este último fue el que adquirió mayor relevancia dada la magnitud de los mercados y el tiempo que habían demorado las negociaciones. En general, podemos decir que el Mercosur se enfocó en la búsqueda de un mayor intercambio de bienes y atracción de inversiones.

En el mes de marzo se dio la Reunión XCI del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) bajo la Presidencia Pro Tempore de Argentina, donde se afianzó el deseo de los Estados miembro de avanzar hacia un “sistema de integración moderno y dinámico, con capacidad de adaptarse a los cambios del sistema internacional”.

En el caso de las negociaciones con Canadá, bajo el período en estudio ocurrieron la V, VI y VII rondas de negociaciones entre el país del norte y el Mercosur. Las reuniones buscan generar un Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, antes de llegar a eso, se deben definir ciertos capítulos como: Acceso a Mercado de Bienes, Inversiones, Servicios Financieros, Contrataciones Públicas, Defensa Comercial, Propiedad Intelectual, Reglas de Origen, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Comercio electrónico. El Mercosur busca aumentar las exportaciones a Canadá, especialmente de productos agrícolas.

Otro país con el que se han tenido negociaciones ha sido Singapur. Durante el mes de abril fue la I Ronda de Negociaciones comerciales con el objetivo de tratar temas como: Acceso a Mercados de Bienes, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Cooperación Aduanera y Facilitación del Comercio, Comercio de servicios, Inversiones, así como un capítulo relativo a la interacción entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). Si bien Singapur es un mercado mucho menor al canadiense, tiene la particularidad de ser la primera negociación del Mercosur con un país miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Aún resta saber si, en caso que se concrete un

²¹ Disponible en: www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/faurie-sobre-la-migracion-venezolana-es-una-emergencia-que-nunca-habia-conocido

acuerdo comercial, dicho país pueda convertirse en lo que busca el bloque regional: una puerta de entrada al sudeste asiático.

En el mes de junio se cerró en la ciudad de Bruselas el Acuerdo de Asociación Estratégica con la UE. Este hecho fue tomado como un suceso histórico por el gobierno argentino dado que le tomó más de 20 años a las partes poder rubricarlo. Según los datos que brinda la página oficial de la Cancillería argentina, este acuerdo implica la integración de un mercado de 800 millones de habitantes, casi una cuarta parte del PBI mundial y con más de US\$ 100 mil millones de comercio bilateral de bienes y servicios²². La Cancillería argentina detalló los siguientes ejes:

- Mayor calidad institucional;
- Mejora en la competitividad de la economía argentina;
- Contemplación de un tiempo de transición;
- Favorecimiento la integración regional;
- Establecimiento de beneficios para PyMES;
- Promoción de la atracción de inversiones.

Además, en el ámbito específicamente comercial, la Cancillería dio a conocer puntos específicamente comerciales²³. Por un lado, se eliminan el 93% de los aranceles sobre las exportaciones del Mercosur y el 7% restante recibe un trato preferencial. En el caso de los bienes industriales hacia la UE, la liberalización se da casi en el 100%. Mientras que, en el sector agrícola, que representan el 63% de las exportaciones argentinas a la UE, el bloque europeo liberaliza el 99% de las importaciones: 81,7% mediante la eliminación de los aranceles; y 17,7% con cuotas de importación o preferencias fijas. Más del 85% de los productos provenientes del Mercosur tendrán una desgravación inmediata.

Por otro lado, el Mercosur liberaliza un 90% de las importaciones correspondientes a la UE. En el caso de la industria, la región obtiene plazos de hasta 15 años para liberalizar la entrada de los productos europeos. La Cancillería hizo énfasis en repetidas ocasiones en términos de “gradualismo” para no descuidar la industria de los países sudamericanos. En total, la desgravación inmediata de los productos europeos solo alcanza al 13%.

Sin embargo, la implementación del acuerdo presenta, a priori, complejidades en varios frentes. En el caso del aspecto normativo, el diario La Nación explica que: “se debe elevar el texto a la aprobación de los congresos de los países del Mercosur -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- y del Parlamento Europeo. Se espera que eso puede demorar hasta dos años”²⁴ Asimismo, en el Parlamento Europeo es necesario una mayoría calificada para que sea aprobado el acuerdo. En este aspecto conviene observar el desarrollo del contexto europeo donde los nacionalismos buscan cuidar sus economías como en el caso de Austria que en el mes de septiembre se pronunció en contra del acuerdo.

Mayor incertidumbre arrojaron las prontas declaraciones del entonces precandidato a presidente, Alberto Fernández, que se manifestó en contra el acuerdo: "No queda claro

²² Disponible en: www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union

²³ Consultado en: www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/mercosur_ue_-_tabla_de_bienes.pdf

²⁴ Disponible en: www.lanacion.com.ar/politica/como-sigue-los-proximos-pasos-implementar-acuerdo-nid2262676

cuáles serían los beneficios concretos para nuestro país. Pero sí queda claro cuáles serían los perjuicios para nuestra industria y el trabajo argentino". Conforme se dieron a conocer los resultados de las PASO, estas declaraciones cobraron mayor vigor.

A pesar del contexto electoral, las declaraciones de Fernández no habrían sido solamente para confrontar con Mauricio Macri. En esta línea crítica podemos encontrar apreciaciones como las Anahí Rampinini y Lisandro Mondino del diario *Página 12*²⁵. Destacan que actualmente el 80% de las exportaciones del Mercosur hacia la UE poseen desde 0 hasta 5 puntos porcentuales. De esta manera, el acuerdo no brindaría grandes avances para los sudamericanos. Incluso los aranceles que aplica el Mercosur a la UE actualmente son mayores al 10% en varios casos y por medio del acuerdo quedarían reducidos a 0% en unos años. Esto llevaría a pensar que el Mercosur es el actor que está cediendo más terreno en materia arancelaria.

Además, siguiendo el análisis de Rampinini y Mondino, las cuotas de importación de ciertos productos agrícolas brindadas por la UE son menores a lo que actualmente se exporta al bloque. Los economistas pronostican que, de llevarse a cabo el acuerdo, no habría un aumento de las exportaciones de agrícolas mercosureñas pero sí un crecimiento de las exportaciones europeas en sectores como: automotriz y de autopartes, industria química, agroquímica y farmacéutica.

Otra visión que contrasta con el discurso del gobierno argentino es la provista por la BBC²⁶. De concretarse el acuerdo, la reducción de aranceles que conseguirían las exportaciones europeas sería de US\$4.550 millones, cifra que cuadriplica el acuerdo alcanzado entre la UE y Japón. La "mayor competitividad" que promete el gobierno parece estar lejos de cumplirse y el mayor riesgo sería una reprimarización de las exportaciones argentinas llevando a una mayor asimetría entre las economías. Por tanto, no resulta extraño que el acuerdo haya recibido elogios por parte de del presidente de La Rural: Daniel Pelegrina.

Cabe destacar la actitud del mayor socio comercial de Argentina frente al acuerdo de la UE. Bolsonaro se mostró favorable, como viene sucediendo desde su asunción, a una mayor flexibilización del Mercosur. En este sentido, el gobierno brasilero ha propuesto la idea de que cada país del Mercosur incorpore y automáticamente implemente el acuerdo con la UE, algo muy similar a lo sucedido con los países del Caribe y la UE. Esta postura amenaza la unidad dentro del bloque.

Por último, es necesario mencionar el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) rubricado a fines del mes de agosto. De esta manera, se finalizaron las negociaciones comenzadas en enero de 2017 con el bloque compuesto por Islandia, Noruega y la unión aduanera conformada por Suiza y Liechtenstein. Faurie anunció este acuerdo como aquel que faltaba para completar el comercio con Europa y diversificar las exportaciones del bloque.

²⁵ Consultado en: www.pagina12.com.ar/219311-impacto-en-la-economia-argentina

²⁶ Disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48833560

Unasur

El 12 de abril de 2019 la Argentina anunció su retirada de la Unasur. Los motivos esbozados fueron: la acefalía de la Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos²⁷. Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú comparten esta visión y también decidieron retirarse del organismo. Lo paradójico es que Argentina utiliza este alejamiento para volcarse a la Alianza Pacífico.

Esta salida del bloque parece ir en consonancia con el ingreso de Argentina al Prosur, organismo que vendría a reemplazar a la Unasur aunque sin la opción de incorporar a la Venezuela de Maduro.

²⁷ Disponible en: www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur