

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

Julieta Zelicovich*

Resumen

Tras 12 años de administraciones kirchneristas, el gobierno de Mauricio Macri impartió cambios sustantivos en la política exterior y en la política económica de la Argentina. Estos cambios se reflejaron en un rediseño de la política comercial externa. Nos preguntamos ¿cuáles fueron las características de esta política durante la administración Cambiemos? A la luz de los datos de la balanza de pagos, ¿por qué han sido limitados los resultados respecto a la inserción comercial externa del país? Para ello el trabajo analiza los principios, objetivos y lineamientos de acción implementados, así como la articulación de condicionantes (o variables) internas y externas en esta gestión de gobierno, para el período diciembre 2015 a octubre 2018. Se argumenta que la política comercial externa enfrentó un contexto poco permisivo, y fue presa del “mal diagnóstico” del contexto internacional que hizo la política exterior; y que ello, articulado con las contradicciones políticas y económicas que se presentaron en el plano doméstico, actuó en detrimento de los objetivos pautados respecto de una inserción “inteligente en el mundo”.

Palabras claves: Argentina, Política comercial externa, Macri, condicionantes.

Abstract

After 12 years of Kirchnerist administrations, the government of Mauricio Macri have imparted substantial changes in the Argentinean foreign and economic policy. These changes have been reflected in a redesign of the foreign trade policy. We wonder what have been the characteristics of this policy during “Cambiemos” administration. In light balance of payments data, why have the results regarding the country's external trade insertion been limited? For this purpose, the paper analyzes the principles, objectives and actions implemented, as well as the articulation of internal and external constraints (or variables) in this government, between December 2015 and October 2018. It is argued that the foreign trade policy has faced a context that was not very permissive, and fell prey to foreign policy's "bad diagnosis" of the international context; and that this, articulated with the political and economic contradictions that occurred at the domestic level, acted to the detriment of the objectives set for a “smart international insertion”.

Keywords: Argentina, foreign trade policy, Macri, conditioning factors

* PhD in International Relations. Professor, Rosario National University, Argentina. Email: jzelicovich@yahoo.com.ar.
Received: November, 2nd 2018; accepted: December, 12th 2018.

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

Introducción

Mientras que en la mayoría de los países la política exterior es resultado de un equilibrio entre condicionantes internos y externos, un rasgo llamativo de la política exterior de Argentina es su “exceso de condicionamientos domésticos de carácter coyuntural” que suele llevar al desarrollo de inconsistencias recurrentes y a cambios pendulares entre distintas administraciones de gobierno (Busso et. al., 2016, p. 10). La política comercial externa, como parte integrante de la política exterior, no ha sido ajena a estos vaivenes.

El propósito de este trabajo es analizar cuáles han sido las características de la política comercial externa aplicada durante la gestión de Mauricio Macri en la Argentina, en sus tres primeros años de gobierno: desde diciembre 2015 a octubre 2018. Se propone identificar cuáles han sido los principios, objetivos y lineamientos de acción implementados, así como la articulación de condicionantes (o variables) internos y externos en esta gestión de gobierno. Entre los primeros se tomará en cuenta el entramado institucional que conduce a la formulación de la política, y las pujas de intereses que disputan por lo mismo. Respecto de los segundos, se analizará la permisividad¹ del entorno a las políticas identificadas.

Se argumentará que la política comercial externa enfrentó un contexto poco permisivo, y fue presa del “mal diagnóstico” del escenario internacional que se hizo en el eje de la política exterior; y que ello, articulado con las contradicciones políticas y económicas que se presentaron en el plano doméstico, actuó en detrimento de los objetivos pautados respecto de una inserción “inteligente en el mundo”.

El trabajo se trata de un estudio de caso único, basado en análisis documental y de discursos, y observación estadística, con una perspectiva metodológica cualitativa. A continuación se presentan algunas consideraciones conceptuales en torno a la política comercial externa y sus condicionantes; seguidamente se describen los lineamientos centrales de la política exterior de la administración Cambiemos para, en el tercer y cuarto apartado, desarrollar el análisis de las claves de la política comercial externa de este período y sus límites, tensiones y contradicciones para alcanzar una mentada inserción “inteligente en el mundo”. Finalmente, se exponen las reflexiones finales del trabajo.

La definición de política comercial externa y las particularidades del caso argentino

La política comercial externa de un país refiere a las políticas que tienen impacto en los precios domésticos y en los transables, esto es, bienes y servicios comercializados a través de las fronteras nacionales como exportaciones e importaciones (Milner, 1999). Kerr (2007) la define como las medidas que lidian con los efectos directos o indirectos de la intervención del Estado en el entorno de las transacciones internacionales. Es parte de la política exterior, y comprende los principios, objetivos e instrumentos que contribuyen a las relaciones comerciales con el mundo (Zelicovich, 2017). La política comercial debe ser entendida como el sistema de instrumentos y medidas vinculados al comercio exterior que determinan la inserción externa del país en concordancia con la consecución de objetivos de desarrollo económico (OMC, 2007). En un listado no exhaustivo, pueden nombrarse como parte de la política comercial externa a los aranceles, las licencias de importación-exportación, las medidas antidumping, las cuotas, así como

¹ La permisividad internacional es entendida por Jaguaribe como una relación entre la coerción o coacción potencial que enfrente el Estado y ciertas condiciones que pueda poseer (Jaguaribe, 1979).

los mecanismos de subsidios, los emprendimientos de promoción de las exportaciones, y las negociaciones de acuerdos comerciales.

Los estudios que buscan explicar la política comercial de un país pueden clasificarse, en función de sus preceptos teóricos, en torno a si sostienen que la política comercial externa se determina por factores domésticos, sistémicos o por la interacción de ambos; y según si entienden que la misma deriva de las preferencias materiales de los actores y/o efectos distributivos del comercio, las instituciones y el proceso de decisorio o bien, las ideas predominantes.

Dentro de los enfoques que ponen énfasis en las variables domésticas, destacan los análisis sobre los efectos distributivos del comercio y su canalización en demandas por la formulación de políticas. Tanto en los enfoques clásicos como neoclásicos se argumenta que el comercio internacional, y las variaciones de la política comercial externa, pueden generar cambios en la retribución de industrias, firmas y factores productivos afectando intereses específicos, los que, a su turno, podrían movilizarse en reclamos de determinadas políticas². En esta línea puede inscribirse por ejemplo la teoría del “efecto Jaggernaut” de Baldwin (Baldwin y Robert-Nicoud, 2008; Baldwin, 2011); o bien, los trabajos que ponen énfasis en las preferencias de los electores respecto de la política de comercio exterior (Moravcsik 1997).

Para los enfoques constructivistas, en cambio, son las ideas las que constituyen un determinante importante de la política comercial externa. Y de hecho Krueger encuentra en esto un argumento bastante sólido para entender los cambios en la política comercial a nivel global en los 80-90 (Krueger 1997 en Milner 1999).

Los institucionalistas, por otro lado, sostienen que tanto preferencias como ideas sólo van a constituirse en determinantes de la política comercial externa si existen canales que les permitan cierto acceso o influencia. Así es que las instituciones y los procesos decisivos nutren los análisis de la política comercial externa. Las instituciones comprenden la estructura de gobierno, el régimen electoral, las instituciones burocráticas, el proceso de toma de decisión, etc. A partir de su consideración se pretende referir a la “efectividad y cohesión” de las instituciones gubernamentales y su autonomía en relación a los intereses del sector privado (Bouzas, 2006, p. 16). Resulta así que las instituciones nucleas las preferencias; además en el plano doméstico fortalecen a determinados actores a partir de darles acceso a los políticos a cargo de la decisión, mientras que otras aíslan a estos últimos, dándoles mayor libertad de acción en el establecimiento de las políticas. En este punto pueden mencionarse trabajos como el de Vieira (2017)³ o el de Jordana y Ramió (2002)⁴.

² Según los supuestos de la teoría de Olson (1965), con respecto a en qué medida se moviliza cada uno, dependerá de lo específico de los intereses: los grupos que representen intereses muy específicos y claramente definidos, que no sean excesivamente numerosos y que tengan poder económico tienen más posibilidades para consolidar sus iniciativas que los grupos cuyos intereses sean más difusos y estén formados por un número elevado de miembros.

³ Por ejemplo Vieira, al analizar la política comercial externa de Brasil, propone dos modelos de formulación de política comercial externa, uno orientado por objetivos diplomáticos, conducido por las cancillerías, y cuyo efecto de la primacía de los objetivos internacionales del país por sobre los nacionales. Y otro, orientado o enfocado en factores económicos, en los cuales es la burocracia económica la que dirige la formulación de la política comercial externa, en razón de objetivos domésticos.

⁴ Según éstos últimos, es posible aprehender los principales rasgos organizativos de la política comercial de un país a partir de considerar: (a) grado de fragmentación institucional; (b) grado de formalización de la coordinación interinstitucional; (c) dimensión y cohesión de la red de actores privados; y (d) grado de formalización de la participación (Jordana y Ramió, 2002).

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

En el otro extremo de las explicaciones teóricas, se encuentran los estudios que ponen énfasis en la variable sistémica, que derivan del realismo, según el cual la conducta de cada estado se explica por el lugar que ocupa en el sistema internacional. De allí que la distribución de capacidades en el sistema internacional tenga un efecto significativo sobre el comercio. En este conjunto se encuentran exponentes como la “teoría de la estabilidad hegemónica” (Gilpin, 2001; Kindleberger, 1977), que ponen énfasis en el poder de los Estados; o trabajos como los de Strange (1988) o mucho más reciente Rodrik (2018) donde el acento cae en el papel de las empresas multinacionales como actores de poder en el sistema global.

Finalmente, las instituciones a nivel internacional son consideradas como un condicionante de la política comercial externa de los países a través de las funciones de los regímenes: conforme establece Keohane (1984), proveen información necesaria para las negociaciones; establecen los costos de las políticas legítimas e ilegítimas; dan certidumbre de largo plazo en las relaciones comerciales. Para Milner (1999), las organizaciones internacionales son también una garantía de que la liberalización del comercio no puede contraerse.

En este trabajo, nos posicionaremos en un modelo interactivo de la política comercial externa, en el que tanto los factores domésticos y sistémicos se relacionan siguiendo nociones como las de Putnam (1988) y Rosenau (1967); a la vez que asumiremos su multicausalidad. Es decir, qué preferencias, instituciones e ideas inciden en la política comercial externa, en un marco de determinada distribución de poder internacional y permisibilidad externa, mediadas por regímenes internacionales –dentro de lo que se destaca el marco normativo de la Organización Mundial de Comercio (OMC)-. De la combinación singular de estos factores en sus niveles domésticos y sistémicos es que se produce la política comercial externa.

Para el caso de la Argentina, este marco adquiere ciertos “bemoles”. Como mencionamos, existe en el caso Argentino una mayor incidencia de las variables domésticas por sobre las sistémicas; y dentro de estas, es de resaltar la puja por el modelo de desarrollo entre dos polos: uno de corte liberal y otro de tinte desarrollista-autonomista. A cada modelo le han correspondido diferentes estrategias de inserción internacional, con impacto en la política exterior (Actis, Lorenzini, Zelicovich, 2016).

En épocas de predominio del esquema liberal, la política comercial externa ha tendido hacia el libre comercio, la firma de acuerdos asimétricos, la menor intervención relativa sobre la operatoria del comercio, y las exportaciones basadas en ventajas comparativas. La imagen que ha sintetizado esta idea es la de “Argentina, granero del mundo”, o su revisión del siglo XXI, “Argentina, supermercado del mundo”. Por otro lado, el modelo autonomista ha estado apoyado en el desarrollismo económico, la impugnación y reforma del sistema internacional, y la priorización de los vínculos regionales y del eje sur-sur, por sobre el de la principal potencia. La política comercial propia de tales momentos ha tendido a una mayor intervención en la relación estado-mercado, el alejamiento de los tratados asimétricos y su reemplazo o complementación con los acuerdos regionales o de preferencias arancelarias sobre el eje sur-sur, y un activismo en los organismos internacionales, como el GATT o la OMC, en pos de obtener reformas pro-desarrollo (Zelicovich, 2018).

Dentro del movimiento pendular entre estos modelos de desarrollo, la política comercial externa a la vez que ha presentado cambios también ha mostrado una serie de constantes. Conforme ha sido demostrado en Bouzas y Gosis (2014), existen seis rasgos característicos de la política comercial externa de Argentina que se han mantenido desde décadas atrás: i) predominio de la macroeconomía, ii) persistencia del sesgo anti exportador, iii) relativa estabilidad de la estructura de protección intersectorial, iv) tendencia a la caída de protección nominal y reemplazo por medidas no arancelarias de diversos tipos, v) creciente opacidad y discrecionalidad en la formulación e implementación de la política comercial, y vi) problemas recurrentes de coordinación y consistencia.

Considerando estos elementos, en análisis de la política comercial externa en la Argentina implica poner el foco en las pujas por el modelo de desarrollo, el proceso de formulación de la política comercial externa, y las cosmovisiones que acompañan en el imaginario de inserción comercial externa argentina, así como en su instrumentación; en un contexto internacional donde, para definir el lugar del país en el mundo, se resaltan los vínculos con la potencia hegemónica (EEUU), el principal socio regional (Brasil) y socios alternativos (China); donde van a incidir fenómenos como la oscilación de los precios relativo de los bienes exportables (commodities agrícolas), y donde va a entrar en juego la vigencia o cuestionamiento de la gobernanza global del comercio internacional en el marco del orden liberal.

La administración Cambiemos y las bases de la política exterior para una “inserción inteligente en el mundo”

Mauricio Macri resultó el ganador de las elecciones presidenciales del año 2015, tras 12 años de gobierno de Kirchner y Fernández de Kirchner, durante los cuales la política comercial externa se había ido subordinando a objetivos macroeconómicos de corto plazo. Ello había derivado en una política orientada hacia la sustitución de importaciones, en razón de desequilibrios en la balanza de pagos, fuga de capitales, y restricciones en la política cambiaria.

La política exterior, y la política comercial externa, tuvieron cierta relevancia durante la campaña electoral. Para Cambiemos, coalición partidaria a la que pertenece Macri, “Argentina ha [había] perdido gravitación y credibilidad regional y global” ante lo cual existía la necesidad de insertar “adecuadamente” a la Argentina en el mundo. Por su parte, en las semanas previas a las elecciones, editoriales de los diarios La Nación y Clarín planteaban que “la política exterior de Néstor y Cristina Kirchner podrían graficarse como la “década aislada” de la Argentina en su vínculo con el mundo”. De manera específica respecto de la política comercial externa, durante la campaña se criticaba al MERCOSUR, considerando la parálisis institucional y funcional del bloque en materia económica y comercial (en contraste con la Alianza del Pacífico)⁵; se cuestionaba el distanciamiento relativo con Europa y EEUU, en favor de socios no tradicionales como China y Rusia. Tal era considerada una acción de aislamiento del eje atlántico (Dinatale, 2015; Pérez Llana, 2015). Asimismo, se hacía notar una participación relativa decreciente de Argentina en los flujos globales de comercio e inversión (Elizondo, 2014), y se vinculaba a una menor cantidad relativa de acuerdos comerciales preferenciales vis a vis otros actores en la región. En relación a los instrumentos, se criticaba la excesiva intervención del Estado en las restricciones de los flujos de

⁵ Estas ideas se encuentran en los documentos: “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: seremos fuera lo que aseamos adentro. Primer documento”. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. (http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf) y PRO – Plataforma Electoral (<http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>).

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

comercio exterior y operaciones cambiarias, las cuales eran consideradas de carácter proteccionista⁶. Para algunos el comercio exterior sufría de “congestión regulatoria” (Carbone, 2015; Dinatale, 2015).

Una vez asumido el nuevo gobierno, se buscó la diferenciación con el período anterior. Así se abandonaron las orientaciones del modelo de desarrollo “neodesarrollista” para pasar a uno más liberal, que podría clasificarse como “neoliberalismo enmarcado”, en el sentido de que implementa una apertura de cuenta corriente y de capital, pero mantiene inversión social derivada de la década neodesarrollista-populista⁷. La estrategia de inserción internacional, por su parte, viró de una perspectiva autonomista a una estrategia liberal.

La política exterior del gobierno de Macri, expresó estos dos giros, y presentó tres rasgos centrales, que han sido recurrentemente resaltados en la literatura reciente: en primer término, una aquiescencia a la globalización y pertenencia a Occidente (Busso, 2017; Corigliano 2018); en segundo lugar, un fuerte componente económico, en sus medios y en sus fines (Míguez, 2017; García Delgado, 2016); y por último, una mala percepción y/o un desacople del contexto internacional (Míguez, 2017; Corigliano, 2018; Frenkel y Azzi, 2018).

La “desideologización de la política exterior” y la “reinserción en el mundo” fueron los mantras de la canciller Susana Malcorra, durante los primeros meses de gobierno. Para Malcorra “los vínculos tienen que estar conducidos por otros ejes, por el interés que va más allá de la ideología” (Malcorra, 2016). En cuanto a la reinserción en el mundo, lo que la administración planteó fue un re-diseño del “esquema central de orientaciones y lineamientos con los que el Estado se vincula con sus pares en el sistema internacional”, en los que bajo un “pragmatismo benigno”⁸ se reposicionaron las alianzas centrales⁹, en un esquema de círculos concéntricos. Conforme el discurso presidencial, la política exterior resultaba instrumental a satisfacer tres objetivos de la administración: “Pobreza cero, terminar con el narcotráfico y la unión de todos los argentinos”, los cuales eran problemas domésticos que podían ser también concebidos con una agenda “interméstica”, y proyectados en la política exterior (Macri, 2016).

Tras la desactivación del conflicto con los llamados “fondos buitres”, con el pago a los *hold-outs*, en mayo de 2016, se adoptó el discurso de la “inserción inteligente en el mundo”. Esta implicaba una lectura optimista de la globalización, entendida como un espacio de oportunidades (La Nación, 25/01/2016); un fuerte componente económico en la política exterior, y una perspectiva pragmática en cuanto a socios y oportunidades. Conforme al Ministro de Relaciones Exteriores que sucedió a Malcorra -en junio 2017-,

⁶ El gobierno de Fernández de Kirchner había implementado un sistema de licencias no automáticas de importación, denominado Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI). Este tenía una amplia cobertura sobre el universo de bienes importados, era denunciado por su escasa transparencia –solía implicar requisitos de comercio compensado solicitados de manera no reglamentaria- y por los tiempos de demora en la obtención del permiso, rasgos que lo asimilaban a un régimen de prohibición de importaciones. En cuanto al mercado cambiario, existía una restricción para la compra de divisas por parte de personas físicas y de empresas. Ello era conocido como “Cepo cambiario”.

⁷ López Segrera señala entre las características de las “nuevas derechas” latinoamericanas la adopción de “ciertas débiles propuestas de inclusión social”, y la adopción de varias de las políticas sociales de los gobiernos pos-neoliberales (López Segrera, 2016; 79-81).

⁸ No obstante cabe señalar que, para la política comercial externa no es exactamente novedoso. Al asumir Kirchner, su gobierno había desempeñado un “pragmatismo negociador” (Nofal, 2006).

⁹ Por ejemplo, para la canciller Susana Malcorra la visita de Barack Obama constituye un indicador de que la Argentina “se está insertado en el mundo y se está abriendo a potenciales socios” (Telam, 18/02/2016).

Faurie, una “inserción inteligente al mundo” implica “una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados” (Faurie, 2018).

Como puede apreciarse en los documentos de las Memorias del Estado de la Nación de los años 2016 y 2017, la “inserción inteligente al mundo”, fue un lineamiento transversal a los distintos ministerios y áreas de vinculación de la Argentina con el mundo. La “inteligencia” de la inserción se concentró en su carácter pragmático antes que en un diagnóstico crítico del entorno –que ya presentaba signos de “crisis de globalización”-, y en un objetivo difuso de incrementar los vínculos –en múltiples vías- de Argentina con el mundo. En el próximo apartado desarrollaremos su uso dentro de la política comercial externa.

Las claves centrales de la política comercial externa de Cambiemos

La reinscripción al mundo, devenida en inserción inteligente al mundo, implicó para la política comercial externa la adopción de un enfoque pragmático, en términos de socios, y aperturista, en términos de instrumentos; en un contexto doméstico de exaltación de la coyuntura por sobre el largo plazo y en un entorno internacional que era percibido positivamente, a pesar de estar signado por un alto grado de conflictividad e incertidumbre en el área de las relaciones comerciales internacionales.

A pesar de la relevancia que recibió en campaña la política comercial externa, en los primeros meses de gobierno no existió una formulación explícita de principios ni objetivos específicos para esta área. La creencia central refería a los efectos positivos de la globalización y con ello la conveniencia de la adopción de una política aperturista. Conforme fue planteándose la política comercial externa, puede inferirse la presencia de una idea relativa a que si Argentina mejoraba su “reputación”¹⁰, ajustándose a los cánones de la “buena política” postulada por el *mainstream* occidental, y ganaba “visibilidad”, podrían concretarse los objetivos de inserción internacional, tanto en términos de inversión extranjera directa, como en el comercio internacional. La primera, es menester notar, tenía primacía por sobre la segunda.

En cuanto al perfil de inserción comercial externa, en los discursos de Macri se pudo apreciar una valoración por aquellos sectores en los que Argentina gozaba de ventajas comparativas, fundamentalmente de recursos naturales, y en menor medida de recursos humanos; en tanto que en el marco del Plan Productivo Nacional¹¹ se postulaba la necesidad de mejorar la competitividad de los otros sectores transables. Se planteó un enfoque segmentado, y de nicho, que priorizó la relación con las cadenas globales de valor. Se enfatizó en particular la agregación de valor en las cadenas alimenticias: “dejar de ser el granero del mundo, para ser el supermercado del mundo” (Macri, 2016 d). El enfoque global fue propugnar que “Argentina se inserte a las cadenas de valor globales, donde fluya la inversión

¹⁰ Fernández Alonso ha analizado el concepto de reputación en distintas instancias de la política económica exterior de Argentina. Se define como “conjunto de juicios respecto al comportamiento -a los patrones de comportamiento, en términos específicos- de un actor en particular para predecir o explicar su accionar en el futuro. Así pues, se advierte que la reputación no es un atributo, una condición buena ni mala per se. La adjetivación a tal categoría, en todo caso, es dada por terceros conforme sus ideas o percepciones contextuales” (Fernández Alonso, 2012, p. 7).

¹¹ En el Plan Productivo Nacional se identificaron como altamente competitivos a los sectores de biotecnología, software y servicios profesionales, en tanto que automóviles y autopartes, maquinaria agrícola y medicamentos eran considerados de competitividad baja. Textiles, calzado, electrónica de consumo y muebles se identificaban dentro de los sectores sensibles.

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

y se genere empleo de calidad, promoviendo un desarrollo federal equilibrado” (Secretaría de Comercio – Ministerio de producción de la Nación, s/d).

Los socios comerciales fueron ordenados en círculos concéntricos en los que en el centro estaban Brasil y el MERCOSUR (aún si este necesitase reformarse); seguidamente se ubicaban las relaciones con EEUU y Europa, las cuales fueron re-jerarquizadas, en detrimento de otros socios “no tradicionales”. El vínculo con China inicialmente fue distante (ubicándose dentro de aquellos lazos “ideológicos” del kirchnerismo), pero tras los encuentros de Mayo de 2017 se estableció un nuevo lazo de cooperación (Hua, 2017). Dentro de América Latina, la Alianza del Pacífico completó el diseño de los círculos concéntricos, destacándose en particular la relevancia otorgada a la relación con México y con Colombia.

En cuanto a los instrumentos, la primera medida del gobierno en el área de la política comercial externa fue desarticular parte de esa “congestión” de la que padecía la operatoria del comercio exterior. En el marco del cumplimiento de los dictámenes de las diferencias DS444 y DS445, del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, “Argentina – Medidas que afectan la importación de mercancías”, Macri implementó una reestructuración del sistema de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), adoptando en su lugar un “Sistema integral de Monitoreo de las Importaciones” (SIMI), el cual se erigió en una combinación de licencias automáticas y no automáticas de importación con muchas menos posiciones arancelarias afectadas, lo que obró como una apertura de la cuenta corriente. Asimismo, liberó el llamado “cepo” cambiario que había regido hasta 2015 y dio lugar a una devaluación que rondó el 50% del valor nominal de la divisa.

Con miras al fortalecimiento de exportaciones, se eliminaron las retenciones al sector minero, al trigo, al maíz, a la carne, a los productos regionales, y a los productos orgánicos, de origen vegetal, que no contengan soja (en el caso de este producto, los aranceles a las exportaciones se redujeron un 5% en vez de eliminarse). Se generaron nuevas políticas de cara a la facilitación de exportaciones, aplicando la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y diseñando un programa de fortalecimiento a la primera exportación, denominado “Exporta Simple”. Asimismo, desde el Ministerio de Agroindustria se desarrolló una extensa labor de apertura de mercados¹², que se solapó con los esfuerzos de Cancillería y Producción para la negociación de acuerdos comerciales.

Cambiemos sostuvo que uno de los problemas que afrontaba la inserción comercial externa de Argentina era la menor cantidad de acuerdos comerciales que el país poseía, en relación a los vecinos regionales. Así desarrolló una nutrida agenda de negociaciones externas, que combinó mecanismos de diálogo económico-comercial, comisiones de seguimiento de comercio, acuerdos de liberalización comercial, ya sean de libre comercio o de preferencias, acuerdos de inversiones, o instrumentos de promoción comercial. Las vinculaciones se clasificaron según objetivos: en primer término aquellas que permitían una “mejora institucional”, a través de las cuales se buscaba alcanzar estándares internacionales, aumentar seguridad jurídica, e insertarse en cadenas globales de valor; En segundo lugar, aquellas destinadas a incrementar el “valor agregado” de las exportaciones, representando nichos para productos

¹² A través del programa “Abriendo Mercados”, se gestionó el acceso de bienes argentinos a tres nuevos mercados: Burkina Faso, Gambia y Gabón; en tanto que se reabrieron diez destinos en los que existían diversos bloqueos a las exportaciones agrícolas argentinas: Senegal, Emiratos Árabes Unidos, Malí, Costa de Marfil, Camerún, Mauricio, Rep. Democrática del Congo, Congo, Paraguay y Reino Unido.

diferenciados, y para la participación de las pymes en el comercio exterior; y finalmente, relaciones en las cuales la meta era incrementar el “volumen” de los intercambios. Las negociaciones con países desarrollados fueron una novedad en comparación al período del Kirchnerismo. A diferencia de entonces donde la lectura era primordialmente comercial, en la administración Cambiemos estos instrumentos fueron entendidos como una herramienta adecuada para la captación de inversiones¹³.

El MERCOSUR fue el espacio natural, prioritario pero no excluyente, desde donde diseñar estas acciones para la inserción comercial externa. El proceso central fue el de negociaciones MERCOSUR – Unión Europea, al que le siguieron MERCOSUR-Alianza del Pacífico, MERCOSUR - Canadá (marzo 2018); EFTA (enero 2017); Nueva Zelanda (abril 2018); Singapur (en etapa preliminar); y Corea del Sur (diciembre 2017). Asimismo se retomaron negociaciones con países como Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda sur-sur del período 2002-2016, en tanto se establecieron diálogos con India y SACU para ampliar el acuerdo de preferencias comerciales existentes. Y de manera bilateral, la actualización del acuerdo Chile-Argentina, y la renegociación y profundización de los acuerdos con México y con Colombia. Asimismo, se establecieron negociaciones para mecanismos para la promoción de comercio e inversiones con EEUU, y Japón.

Argentina tuvo una participación muy activa en las negociaciones comerciales multilaterales, donde flexibilizó la postura centrada fundamentalmente en los temas agrícolas sostenida en la década anterior (Zelicovich, 2017) y pasó a aceptar, y hasta promover, el desarrollo de nuevas agendas; asimismo, incrementó la presentación de documentos y *papers*; y como máxima expresión de su aval por el multilateralismo, se postuló para ser sede de la XI Conferencia Ministerial de la OMC.

La formulación e implementación de la política comercial externa fue compartida –no sin tensiones- entre los ministerios de Relaciones Exteriores, Producción, Hacienda y Agroindustria, conforme lo estableció el Decreto 13/2015¹⁴. No obstante, entre Producción y Relaciones Exteriores existieron disputas, especialmente en lo atinente a la promoción de exportaciones y la gestión de la Fundación Exportar/ Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, lo que llevó a revisar la norma en 2017.

En el Decreto 513/2017 se estableció un reparto de tareas, según el cual al Ministerio de Relaciones Exteriores le competían las acciones “en el exterior”, lo que aludía a “la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial”, la participación en “la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior” y la “intervención” en “la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico y comercial, oficiales y privadas, en el exterior”. El Ministerio de Producción recibió más poder, atribuyéndosele

¹³ Conforme al *mainstream* de los estudios de economía política internacional, los acuerdos asimétricos como las megarregionales constituirían un mecanismo fundamental para la atracción de flujos de inversión proveniente de los países desarrollados.

¹⁴ En un recorte histórico más largo, el cambio más significativo en el organigrama ministerial relacionado a la política comercial externa argentina es el dispuesto por la ley 24.290/92, según la cual las prerrogativas en materia de política comercial anteriormente exclusivas del Ministerio de Economía, pasan a dividirse entre este y el Ministerio de Relaciones Exteriores. “Mientras que el primero conservó su autoridad sobre la aplicación de aranceles, impuestos a la exportación, licencias y regímenes especiales de importación, régimen aduanero, reembolsos y reintegros a la exportación y aplicación de la legislación de alivio comercial, el segundo recibió nuevas competencias en el campo de las negociaciones comerciales internacionales y de la promoción comercial en el exterior” (Bouzas y Cabello 2007, p. 208). A fines de 2011, el decreto 2028/11 volvió a concentrar las competencias sobre la política comercial en el Ministerio de Economía y Finanzas, a partir de la Secretaria de Comercio Exterior. En 2015, el Decreto 13/2015 amplió la cantidad de ministerios, y distribuyó las competencias en materia de política comercial externa y negociaciones comerciales internacionales entre los ministerios de Hacienda, Producción, Relaciones Exteriores y Agroindustria.

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

competencias para delimitar los instrumentos y lineamientos de la política comercial externa (estructuras arancelarias; reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, etc.), y “entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior”, lo cual suponía competencias compartidas con el MRECIC. Producción también podía intervenir en “las negociaciones internacionales que correspondan”; y, “entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, en el marco de la política económica global y sectorial que se defina”.

Competencias adicionales eran “entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras” y finalmente “entender en todo lo referido a la administración de la participación estatal en el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) (...) y en todo lo referido a la administración de la participación estatal en la Fundación Exportar”. Ésta última se transformó en “Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional”, cuyas actividades se centran en ofrecer servicios de “consultoría, formación y capacitación, ayuda en la simplificación de los procesos, información comercial y acciones de promoción (participación en ferias internacionales, rondas de negocios, misiones comerciales y eventos de posicionamiento)”.

De esta forma la conducción de la política comercial externa recayó mayormente en el Ministerio de Producción. Acorde a Carmody (2017), “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” (Carmody, 2017, p. 379).

Límites, tensiones, contradicciones en la implementación de la política comercial externa

Los resultados de la política comercial externa de Cambiemos en términos de posicionamiento en los mercados externos y balanza comercial fueron más bien negativos. Existieron una serie de límites, tensiones y contradicciones, derivados de condicionantes internos y externos, que hicieron que, en efecto, la política comercial externa no alcanzara a concretar la mentada “inserción inteligente al mundo”.

En el período diciembre 2015-septiembre 2018, Argentina no logró mejorar su participación relativa en el comercio mundial, tuvo una balanza comercial deficitaria, no alcanzó una diversificación de destinos ni una ampliación de la canasta comercial. Tras un 2016 relativamente positivo, durante 2017 y los primeros 9 meses de 2018¹⁵, el saldo de la balanza comercial fue negativo: las importaciones registraron aumentos y las exportaciones se redujeron o tuvieron un incremento menor.

Las exportaciones en 2017 totalizaron \$58.621 millones de dólares y las importaciones \$66.930, lo que representó el 0,3% del comercio mundial. Inicialmente, la canasta exportadora observó una reducción

¹⁵ Septiembre 2018 es el primer mes con saldo positivo de la balanza comercial, el cual se explica por una reducción mayor de las importaciones (11,4%) respecto de las exportaciones (0,2%) en relación al mes anterior (INDEC, 2018).

relativa de la participación de las manufacturas de origen agrícola en el total de exportaciones, compensada por un incremento relativo en las exportaciones de productos primarios, que luego fue revertido en 2018 por la sequía que afectó al sector. Como resultado, de estos procesos los productos primarios representaron el 27% de las exportaciones acumuladas a septiembre de 2018, las manufacturas de origen agropecuarios, el 39%, las manufacturas de origen industrial, el 31%, en tanto que combustibles y energías se habían reducido al 4% (INDEC, 2018). Respecto de las importaciones no se registraron transformaciones significativas. Las importaciones de bienes de capital han tendido a subir, en relación a las de bienes intermedios y piezas e insumos de bienes de capital (aunque estos siguen explicando la mayor parte de las importaciones argentinas). Las importaciones de bienes de consumo y vehículos han subido, en tanto que combustibles presentó una baja. El resultado a septiembre de 2018 muestra que los bienes de capital representan 22%, bienes intermedios 27%, combustibles 9% piezas y accesorios 19%, bienes de consumo 13% y vehículos automotores de pasajeros 9%.

En cuanto a los socios comerciales, no se produjeron tampoco transformaciones importantes. Brasil se mantuvo como el principal socio comercial. No obstante, desde 2015 a la fecha, las exportaciones a dicho destino fueron contrayéndose, conforme a una tendencia que antecede el período analizado (Bekerman y Dulcich, 2017), en tanto que las importaciones se incrementaron. En el resto de ALADI, las exportaciones se mantuvieron como 16% del total. China, segundo socio comercial, se mantuvo en torno a un 8% de las exportaciones totales, mientras que se incrementó en 1 punto las importaciones, llegando a 16%. Las exportaciones a EEUU, en cambio, aumentaron en 2017 y volvieron a contraerse en 2018. Las importaciones se redujeron levemente, siendo el 6% y 10% del total del comercio respectivamente. Por otro lado, las exportaciones a Europa se mantuvieron estables (15%) y se incrementaron levemente las importaciones de ese destino.

Esto lleva a preguntarnos, si la política comercial externa se propuso incrementar el comercio exterior de Argentina, ¿por qué se observan estos resultados? A partir de esto, un primer factor a considerar es la permisividad internacional para dicha política. La existencia de un contexto de crecimiento moderado del comercio mundial, especialmente en los socios claves de Argentina, limitó el éxito de las estrategias de promoción de las exportaciones, y el impacto de la adopción de una política de apertura económica. En efecto, el comercio mundial en 2017 tuvo un incremento del 4,7% anual y una proyección de 3,9% para el 2018; lo que implicó una relación de 1,3 entre comercio y PBI global (OMC, 2018). Estos valores son menores de los de la década previa a la crisis financiera internacional, pero mejores que los del período 2011-2015. En ese contexto, sin embargo, los socios principales de Argentina presentaron una demanda limitada: en el año 2016 las importaciones de Brasil se redujeron 20%, las de EEUU 3% y las de China 5%. Ello hizo que las exportaciones de Argentina perdieran dinamismo en esos mercados.

Adicionalmente, los cambios de índole política-económica a nivel global restaron receptividad a la política de apertura del comercio. El año 2016 puso de manifiesto sustantivas modificaciones en el orden global, y desde 2017 una nueva lógica comenzó a articularse en torno a las relaciones comerciales internacionales. Conforme a la literatura específica que ha abordado la temática, en torno al año 2016, se produjo un crecimiento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (Hale y Held, 2018), acompañado de una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales, no cuestionadas anteriormente (Zurn, 2018). Tanto el referéndum por el Brexit, como la elección de Trump, han sido leídas en esos términos. En términos de orden internacional, los rasgos en los que todos acuerdan son un menor liderazgo de EEUU, que ha cuestionado los fundamentos del orden

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

liberal (Ikenberry, 2017); la expansión de lecturas mercantilistas en el comercio internacional (y crecimiento del proteccionismo)¹⁶ y de lecturas del escenario internacional como un juego de suma cero (Hays, 2017). Se trata de una etapa que ha sido definida como de crisis de globalización (*crisis of globalization* o *globalization's crisis*), contragolpe a la globalización (*Backlash against globalization*); y/o crisis del orden liberal.

La globalización se manifestó más adversa de lo que inicialmente habían sido los supuestos de partida de la administración Cambiemos. El incremento de la incertidumbre a nivel global, la menor propensión hacia la cooperación internacional; así como la reorientación de la política externa norteamericana hacia una reciprocidad específica en lugar de una reciprocidad difusa¹⁷, generó un impacto negativo sobre el alcance de la política argentina. Además, ya sea por una mala lectura, por su sistema de creencias (Corigliano, 2018) o por rigideces en el diseño institucional, el punto clave es que el gobierno mostró poca capacidad de adaptación al nuevo escenario, manteniéndose en la misma estrategia de política comercial externa de apertura del comercio y de subordinación de las metas de comercio a metas financieras y de IED, hasta 2018.

Otro factor a considerar apunta a las acciones emprendidas en términos de reputación y visibilidad que dado este contexto no se tradujeron en influencia y acceso a mercados. En esta línea pueden considerarse la proposición de Buenos Aires como sede para la XI Conferencia Ministerial de la OMC; o la elección de una estrategia de aceptación y no confrontación frente a los EEUU cuando este país aplicó medidas antidumping al biodiesel argentino en 2017, o aranceles extraordinarios al acero y aluminio en 2018¹⁸.

El hecho de haber sido sede de la Conferencia Ministerial no permitió ejercer mayor influencia en los resultados del proceso de negociaciones multilaterales, sino que, por el contrario, al ser *Chair* del evento, Argentina tuvo que flexibilizar su posición, aceptando nuevos temas, y suavizar su estrategia, relegando el uso de estrategias de negociación duras, como las que habían sido usadas en ocasiones previas de la Ronda Doha para sostener los reclamos agrícolas del país. La Conferencia Ministerial, que terminó sin una Declaración Ministerial, y que según fuentes periodísticas, costó al país \$ 500 millones, sirvió para que Argentina se mostrase como un actor pro-sistema, pero no alcanzó a consolidar una mayor influencia del país que permitiera traducir su posición en resultados concretos del proceso negociador. Parte de este límite se debe a la presencia de un contexto global poco permisivo que actuó en detrimento del desarrollo exitoso de la reunión ministerial (Makuc y Ochoa, 2018).

Por su parte, la no-confrontación con EEUU en los conflictos mencionados, donde existían antecedentes importantes a favor de Argentina, tampoco se tradujo en la resolución de las tensiones, ni en una mejora sustantiva de la balanza comercial, ni en un arribo de inversión extranjera directa. Conforme señalan

¹⁶ EEUU implementó 200 medidas restrictivas del comercio desde enero de 2017 a mayo de 2018.

¹⁷ Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo. El ejemplo es el principio de la cláusula de “Nación Más Favorecida”, según el cual, cualquier favor o privilegio que un Estado le da a otro, debe ser inmediatamente extendido a todos los miembros del grupo. De esta forma, los países involucrados esperan que el acuerdo produzca una “equivalencia aproximada de los beneficios en el agregado y en el tiempo” (Ruggie, 1992, p. 571).

¹⁸ Otras acciones en el eje visibilidad-reputación son la celebración de un “mini-davos” argentino a comienzos de 2016, o la celebración en Buenos Aires de la reunión del G20 en 2018.

Frenkel y Azzi (2018), en la relación bilateral con EEUU, Argentina “partía de la idea de que lograr el beneplácito de la primera potencia mundial facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales internacionales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor” (Frenkel y Azzi, 2018: 191). Estas expectativas no se concretaron en el caso señalado.

Frente a la aplicación por parte del gobierno de Trump de una medida antidumping sobre el biodiesel nacional¹⁹ en abril de 2017, Argentina eligió no confrontar a EEUU. A pesar de tener como antecedente favorable la decisión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC del caso DS473: Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina, la administración Cambiemos optó por preservar las conversaciones bilaterales y aceptar la situación, antes que recurrir a la OMC o implementar contramedidas que permitieran mitigar o demorar el impacto de una restricción al biodiesel. La decisión norteamericana perduró y en enero 2018 oficializó un arancel del 72% sobre el biodiesel argentino. La estrategia argentina, que con la administración Obama había servido para que éste asumiera el compromiso de modificar los protocolos del Departamento de Agricultura de los EEUU para permitir el ingreso de los cítricos nacionales, dejaba de ser efectiva frente a la doctrina del *America First* de Donald Trump. De manera específica, las exportaciones de biodiesel se redujeron de 1.138 millones de dólares en 2016 a 725 millones de dólares en 2017, y continuaron reduciéndose en el período enero-septiembre 2018. En el mismo año, las exportaciones totales a EEUU se redujeron en un 9,6% respecto de igual período en el año anterior, acentuando el déficit de balanza comercial.

Una actitud semejante fue la del gobierno de Macri ante la implementación por parte de EEUU de aranceles extraordinarios al acero y aluminio, parte nodal de la “guerra comercial”. Argentina renunció a hacer un reclamo ante la OMC y aceptó negociar con EEUU un régimen de cuotas de 180.000 toneladas para cada caso²⁰. Para el gobierno, esta gestión fue considerada como “exitosa”, prevaleciendo la idea de que “la decisión de Estados Unidos ya estaba tomada y en ese contexto había que negociar” (Rumi, 2018).

Respecto de los *trade-off* de estas medidas con otras prioridades del gobierno de Cambiemos, es menester señalar que los flujos de IED de origen estadounidense registraron signo negativo durante 2016, en tanto que no existen datos publicados para 2017 y 2018 para este vínculo en particular. A nivel total de la economía, en 2016 se produjo una contracción de la IED en Argentina, que fue compensada por el incremento de este indicador en 2017, dando como resultado un flujo neto equivalente al del año 2015 (\$11.517 billones de dólares, según datos del Banco Mundial).

Otro elemento condicionante de la gestión de la política comercial externa fue el debilitamiento de las cuentas nacionales, incluida el aumento de la inflación, y el hecho que, de manera estructural, la política comercial externa quede supeditada a objetivos macroeconómicos de corto plazo. Esto restó sustentabilidad y coherencia a la política comercial externa. Por ejemplo, el calendario de reducciones a los aranceles a las exportaciones planteado a inicios del gobierno, y elemento central para facilitar el incremento de las exportaciones de bienes de Argentina, quedó suspendido en 2018, y se volvieron a instalar aranceles a las exportaciones para todo el universo de bienes, en el marco de una serie de medidas

¹⁹ Argentina es el segundo exportador mundial de Biodiesel, con U\$S 1.200 millones (año 2016). La mayor parte de ese volumen se dirige al mercado estadounidense, llegando a explicar el 60% de las importaciones de este producto en dicho país.

²⁰ Otros países afectados optaron por la presentación de demandas, y la retaliación (o la combinación de ambas). Las negociaciones fueron la estrategia de Corea, Argentina, Australia, Brasil y China. Aunque en este último caso las negociaciones fracasaron debido a las medidas adoptadas por EEUU tras los acuerdos.

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

tomadas por el gobierno en relación a los acuerdos de Argentina con el FMI. Asimismo, la conjugación entre tipo de cambio real, costos internos, y política impositiva contribuyeron al mantenimiento del sesgo antiexportador, característico de la política comercial externa argentina; a pesar de las políticas de promoción de comercio eventualmente implementadas (Bouzas y Gosis, 2014; Zelicovich, 2018).

Las pujas interministeriales y los cambios en el gabinete de ministros también actuaron como condicionantes de la consistencia de la política comercial externa. En los inicios de la administración se produjeron una serie de contradicciones entre Producción y Cancillería respecto de la modalidad de abordar la agenda externa: mientras que producción se manifestaba a favor de avanzar en una eventual integración (unilateral) de Argentina al Tratado Transpacífico (TPP)²¹, Cancillería resaltaba la centralidad del MERCOSUR ante la propuesta de Brasil de “flexibilizar la Unión Aduanera”²². Posteriormente, con el cambio de Canciller, Argentina también terminó convalidando la posibilidad de revisar el rol del bloque en las negociaciones externas, lo que hizo que la política exterior presentase inconsistencias en el tiempo²³. Si bien esto no trajo consecuencias en el plano inmediato, muestra limitaciones en la coordinación y consistencia interministerial para una “inserción inteligente al mundo”.

Relativo a los procesos decisorios y los actores involucrados en ellos, cabe señalar asimismo que los cambios en los cuerpos burocráticos han condicionado la gestión de la política comercial externa. Así, en septiembre de 2018 se produjo el cambio del Ministro de Producción, reemplazando a Cabrera por Sica, lo cual implicó un ajuste en el enfoque con el que se había guiado la política comercial externa. Casi finalizando su tercer año de gobierno, el gobierno publicó una serie de lineamientos para la conformación de un “plan” para la política comercial externa: Argentina Exporta.

Si bien como aspecto negativo puede señalarse que erosiona la estabilidad de las políticas, y que se presenta como una política un tanto tardía, este documento puede ser interpretado como resultado de una reorientación de prioridades y reconocimiento de los cambios del escenario internacional. El punto central de la nueva etapa es que, conforme al plan, el comercio cobraría o intentaría cobrar mayor importancia que la recepción de IED.

Según el referido documento, las dificultades de las exportaciones de Argentina se explican por cuatro elementos “elevada presión, impositiva, alta inflación, baja productividad, falta de financiamiento productivo de largo, plazo, y una débil inserción al mundo” (Presidencia de la Nación, 2018), siendo estos los aspectos a mejorar para lograr una meta pautada de triplicar las exportaciones para el año 2030. Sin embargo, el incremento de impuestos a las exportaciones mencionado anteriormente, dispuesto por el Ministerio de Hacienda, obra en sentido contrario a este diagnóstico y objetivo. De esta forma, a la brevedad del recorte temporal (dos años y nueve meses) para el análisis de resultados en la balanza

²¹ Véase: “Miguel Braun adelantó que Argentina entrará al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica”. *El destape* web. 7 de marzo 2016. Disponible en <https://www.eldestapeweb.com/miguel-braun-adelanto-que-argentina-entrara-al-acuerdo-transpacifico-cooperacion-economica-n15448>

²² Véase Tomás, Aurelio (29 de mayo 2016) “El Gobierno rechaza la propuesta de Brasil de flexibilizar el MERCOSUR” *Diario Perfil*. Disponible en <http://www.perfil.com/noticias/politica/el-gobierno-rechaza-la-propuesta-de-brasil-de-flexibilizar-el-mercosur-0011.phtml>

²³ Véase Gosman, E. “Cumbre del Mercosur en Paraguay. Con el acuerdo con la Unión Europea paralizado, Jorge Faurie destacó las relaciones con China”. *Diario Clarín*, 18 de junio 2018. Disponible en https://www.clarin.com/politica/acuerdo-ue-paralizado-faurie-destaco-relaciones-china_0_S10ueTBZX.html

comercial de las políticas emprendidas, se le suma la inestabilidad y perspectiva de corto plazo inherente a la gestión de gobierno y sus contradicciones²⁴.

Finalmente, un punto central contenido en el mencionado documento, y que resulta estratégico para superar las tensiones, límites y contradicciones de la política comercial externa, es construir un “consenso exportador”, que permita trascender las gestiones de gobierno y superar la recurrente volatilidad de la política comercial externa. Su viabilidad, a la luz de la historia argentina, es al menos dudosa frente a la prevalencia del movimiento pendular entre modelos de desarrollo de características difícilmente compatibles.

Reflexiones finales

La política comercial externa de Argentina durante la administración Cambiemos se ha caracterizado por un enfoque aperturista en los instrumentos, pragmático en cuanto a los socios, y optimista respecto de la globalización. Sin embargo, como hemos señalado, Cambiemos tuvo un escenario de baja permisibilidad internacional para esta política y demostró escasa capacidad de adaptación a los ajustes del escenario internacional.

La política comercial externa del gobierno de Macri no escapa de las caracterizaciones habituales de esta área de políticas en Argentina. Adolece de una sobredeterminación de los condicionantes domésticos; en primer término, por las disputas entre modelos de desarrollo y estrategia de inserción internacional inherente a la historia Argentina, que la vuelve pendular respecto de la administración anterior; en segundo lugar, por las pujas interburocráticas, que le restan consistencia; en tercer término, por la subordinación a los objetivos macroeconómicos de corto plazo, ya sea la atracción de inversiones, o sea el balance de las cuentas fiscales; en cuarto lugar, por la preeminencia de (mal)percepciones y creencias del gobierno respecto del contexto internacional.

La nueva etapa que se abre en septiembre de 2018 indica el principal desafío: generar consensos que trasciendan administraciones de gobierno, y que permitan una mejor inserción comercial de Argentina en el mundo, en el marco de las tensiones del siglo XXI. La erosión de las capacidades de la OMC para regular el comercio mundial, vinculada a las políticas emprendidas por Trump, la “guerra comercial” entre EEUU y China, y la “crisis de globalización” incrementan la incertidumbre en las relaciones comerciales internacionales y tiende a aumentar la vulnerabilidad externa de países como la Argentina. En tal contexto, la construcción de un núcleo de políticas consensuadas y su sostenimiento en el tiempo se presentan como recursos fundamentales para las relaciones comerciales internacionales.

²⁴ Debe advertirse que de cimentarse una continuidad en las políticas, lo que habilite a su vez un análisis de un período temporal mayor, podrían observarse efectos positivos sobre la balanza comercial. Por ejemplo, de mantenerse la agenda de negociaciones comerciales y aperturas de mercados, ello podría permear en el sector empresario y generar vínculos comerciales, cuyo potencial impacto sobre la cuenta corriente excede el período aquí estudiado.

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

Bibliografía

- Actis, E; Lorenzini, M.E.; Zelicovich, J. (2016); “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación” en Busso, A. (coord.); *Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: UNR Editora
- Baldwin, R. E.; Robert-Nicoud, F. (2008). *A simple model of the juggernaut effect of trade liberalisation*. CEPDP, 845. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Baldwin, R.; Freund, C. (2011). “Preferential trade agreements and multilateral liberalization.” En Chauffour, J.P. y Maur, J.C (eds.) *Preferential trade agreement policies for development: a handbook*. Washington: Banco Mundial
- Bekerman, M.; Dulcich, F. (2017), “Exportações da Argentina para o Brasil nos últimos Anos: um problema de demanda insuficiente ou Oportunidade perdida?” revista Tempo do Mundo. v 3, n 2
- Bouzas, R (2006), *Domestic determinants of national trade strategies. A comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile*. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po.
- Bouzas, R.; Gosis, P. (2014). “Institucionalidad y actores de la política comercial argentina” en Acuña, Carlos (comp). *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI editores
- Busso, A. (2017). “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”. Anuario de Relaciones Internacionales n° 23. Universidad Nacional de La Plata.
- Busso, A. (Comp.) (2016) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. UNR Editora
- Carbone, F. (2015) ¿Protegidos o aislados? Diario La Nación. 21 de abril de 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1786118-prottegidos-o-aislados>
- Carmody, P. (2017), “Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015 – diciembre 2016)”, *Pensamiento propio*, n°44. P 351-390.
- Corigliano, F. (2018). “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato” *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (5), pp. 62-97
- Dinatale, M. (2015) “Una diplomacia marcada por un aislamiento mundial que costará remontar”. Diario La Nación. Miércoles 9 de diciembre de 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1852452-una-diplomacia-marcada-por-un-aislamiento-mundial-que-costara-remontar>
- Elizondo, M. (2014). “Argentina pierde terreno en el comercio internacional”. Informe DNI n°94. <http://www.consultoradni.com/la-argentina-pierde-terreno-en-el-comercio-internacional/>
- Faurie, J. (2018). “La Inserción Inteligente” diario Clarín. 26/02/2018. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html
- Fernández Alonso, J. (2012). “La República Argentina y las inversiones extranjeras directas. Análisis sobre el impacto de los procesos de expropiación/nacionalización sobre la reputación internacional del país (2002-2012)”. Documentos de Trabajo UC-CIFF-IELAT n°9.
- Frenkel, A y Azzi, D. (2018). “Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)”. *Colombia Internacional* (96): 177-207.
- García Delgado, D. (2016). “¿Abrirse al mundo? Las nuevas tendencias económicas y geopolíticas mundiales”. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 8. pp. 13-17
- Gilpin, R. (2001), *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press
- Hale, T.; Held, D (2018). “Breaking the Cycle of Gridlock”, *Global Policy*, 9 (1) 129-137
- Hays, J (2017). “Embedded Liberalism and the Populist Backlash”. University of Pittsburgh

- Hua, L. (2017). “Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”. *Relaciones Internacionales*; no. 53
- Ikenberry, J. (2017); “The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive” *Foreign Affairs*, 96. p. 2-7
- INDEC (2018). Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de septiembre de 2018. Informes Técnicos vol. 2, n° 199. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ica_10_18.pdf
- Jaguaribe, H. (1979). “Autonomía periférica y hegemonía céntrica” Ponencia presentada al Seminario “América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional”, Organizado por el CFU y el Rial, Viña del Mar, del 7 y 11 de enero de 1979, Publicado en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 12, No. 46
- Jordana, J.; Ramió, C. (2002), “Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina”, Documento de divulgación n°15, INTAL – ITD – STA.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1986). “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, 40 (1) 1-27
- Kerr, W. (2007) “Introduction to trade policy” en KERR y GAISFORD, *Handbook on International Trade Policy*. Ed. Edward Elgar
- Kindleberger, C. (1977). *America in the world economy*. New York: Foreign Policy Association.
- La Nación (25/01/2016) “Malcorra se reunió con su par español para avanzar en el acuerdo comercial Mercosur-UE” Online: <http://www.lanacion.com.ar/1865126-espana-susana-malcorra-garcia-margallo-mercosur-union-europea>
- López Segrera, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO
- Macri, M. (2016). Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 134° período de sesiones ordinarias del Congreso. 1° marzo 2016. Disponible en <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Makuc, A.; Ochoa, R.; Sabsay, (2018). Argentina frente a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (CM-11) y el Grupo de los 20 (G-20), *Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación*, Documento de trabajo N°7
- Malcorra, S. (2016). Versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Relaciones exteriores y culto del 4 de mayo de 2016. Cámara de Senadores de la Nación
- Miguez, M. C. (2017). “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?” *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 8. pp. 103-120
- Milner, H. V. (1999). “The political economy of international trade”. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 91-114.
- Moravcsik, A. (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, en *International Organization*, n° 51, vol 4.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965
- OMC (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Examen de las políticas comerciales – Informe de la Secretaría – Argentina. WT/TPR/S/176
- OMC (2018). “WTO downgrades Outlook for global trade as risks accumulate” Press Release PRESS/822. 27 de septiembre 2018. Disponible en https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr822_e.htm
- Pérez Llana (2015) Argentina y el mundo: barajar y dar de nuevo. Clarín. 27 agosto de 2015. http://www.clarin.com/opinion/BRICS-China-Rusia-Relato_kirchnerista_0_1420058026.html
- Presidencia de la Nación, (2018). #ARGENTINAEXPORTA. s/d.
- Putnam, R. (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, n° 42(3).
- Rodrik, D. (2018) “What do trade agreements really do?” NBER Working Paper No. 24344

Julieta Zelicovich

Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)

Rosenau, J. (1967), *Domestic Sources of Foreign Policy*. Nueva York: Free Press.

Rumi, M.J. (2018). “Sin aranceles pero con cupo, las claves del acuerdo por el acero con EE.UU.” Diario La Nación, 1 de mayo 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2130510-la-argentina-logro-un-acuerdo-con-los-estados-unidos-por-los-aranceles-al-aluminio-y-al-acero>

Scarpinelli, L. (2016) “A la conquista: el país explora nuevos mercados para exportar.” Diario La Nación. 17 julio de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1919078-a-la-conquista-el-pais-explora-nuevos-mercados-para-exportar>

Strange, S. (1988). *States and markets*. Bloomsbury Publishing.

Vieira, V. R. (2017). “Blended Diplomacy: Institutional Design and Brazil’s National Interest in Trade”. *Rising Powers Quarterly*, 2 (2), 31-53.

Zelicovich, J. (2017). “La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: Una interpretación de los cambios en la política exterior desde los modelos de desarrollo. En BUSSO, A. (Comp) *Modelos de Desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Actores y temas de agenda. UNR Editora. p140 – 163

Zelicovich, J. (2018). “Política comercial externa e inserción internacional durante el gobierno de Mauricio Macri” Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.

Zurn, M. (2018). “Contested Global Governance”, *Global Policy*, 9 (1). 138-145