



# Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

IDH | Instituto del Desarrollo Humano - Área Política

## TERCERA ENTREGA

# “Primer año de gobierno de Macri”

Documento

# 12

**Macri en América Latina.  
Una contribución argentina al cambio  
de época regional**

*Martín Cortés*

Documento

# 13

**La sociedad es una red de afectos**

*Leonardo Eiff*

# Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

---

Documento  
**12**

## Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional

*Martín Cortés*

---

Un nuevo proyecto regional.....	6
Apertura económica y giro conservador .....	8
Palabras finales .....	9

# Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

Documento

12

## Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional

*Martín Cortés*

### Un nuevo proyecto regional

Dos imágenes contrapuestas: el 25 de mayo de 2010, Cristina Fernández de Kirchner recorre las calles del centro porteño, entre cientos de miles de personas y en medio de la algarabía popular por los festejos del bicentenario de la Revolución de Mayo. Lo hace junto con otros presidentes de la región: Luis Inácio Lula da Silva, Evo Morales, Hugo Chávez, Rafael Correa y José Mujica, entre otros. Unos años más tarde, el 9 de julio de 2016, a doscientos años de la Declaración de la Independencia en Tucumán, Mauricio Macri, con un puñado de asistentes y sin invitados latinoamericanos de fuste a su alrededor, se dirige al Rey emérito de España para ensayar su interpretación de la gesta independentista, centrada en la “angustia” que los próceres debieron haber sentido al separarse del reino de los Borbones. La contraposición es flagrante, y permite intuir que en ese modo diverso, casi antagónico, que presentan ambas figuras presidenciales para vincularse con lo popular y con la historia se esconde también un modo diverso de concebir el lugar de Argentina en América Latina, y el de América Latina en el mundo. Sobre este fondo, el propósito de este documento es recorrer algunos de los más relevantes giros en materia de políticas hacia la región llevados adelante por el gobierno argentino desde su asunción en diciembre de 2015.

El triunfo de Mauricio Macri en el ballottage presidencial del 22 de noviembre de 2015 implicó un punto de quiebre de alcance regional en la historia reciente de los procesos políticos latinoamericanos. Desde que Hugo Chávez accediera a la presidencia de Venezuela en 1999, la multiplicidad de gobiernos genéricamente llamados progresistas o posneoliberales (sin ser exhaustivos: el triunfo de Chávez fue sucedido por el de Lula en Brasil en 2002, el de Néstor Kirchner en Argentina 2003, el de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004, el de Evo Morales en Bolivia en 2005 y el de Rafael Correa en Ecuador en 2006) hasta la contienda entre Macri y Daniel Scioli, ninguno de estos gobiernos había perdido una elección presidencial. Las derechas, aunque fortaleciéndose a nivel parlamentario y con importantes manifestaciones callejeras, se mostraban incapaces de ofrecer alternativas ejecutivas a gobiernos que, con sus matices y diferencias, habían desplegado políticas que significaron mejoras sustantivas en la vida de sus pueblos. Con Macri la derecha regional gana su primera elección presidencial de este ciclo político. Por ahora –derrotada en Ecuador en la segunda vuelta del 2 de abril– la única, aunque existen sobrados signos de que la región vive un momento de turbulento cambio de época. El caso del paraguayano Fernando Lugo, elegido presidente en 2008 y destituido mediante un golpe parlamentario en 2012, mostraba acaso otro camino posible de acceso al poder para sectores tradicionales que acechaban con disgusto las políticas de los gobiernos progresistas. En 2016, una similar receta se utilizaría en Brasil.

Los gobiernos progresistas, quizá mucho más a tientas que como estrategia orgánica, establecieron un horizonte de sentido regional a las transformaciones que llevaron adelante. Quizá el primer gran signo de ello fue el recordado “No al ALCA” en la cumbre de Mar del Plata de 2005, en la cual la articulación entre Lula, Chávez y Kirchner hizo fracasar el proyecto con el cual George Bush llegó a la reunión regional. Luego esa colaboración tuvo su traducción en términos institucionales, con la creación de organismos como UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas, fundada en 2008) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, creada en 2010), y se consolidó también en términos de simbologías históricas, propiciando una interpretación de estos tiempos como los de una renovada gesta emancipatoria con ecos en los héroes de las independencias a cuyos bicentenarios nos hemos referido más arriba. Esta articulación funcionó con muy buenos reflejos frente a algunas amenazas de golpes de Estado que se dieron en la región (en Bolivia en 2008, en Ecuador en 2010), pero tuvo mayores problemas para llevar la integración a una escala mayor en términos económicos, donde los resultados fueron menores. Vale recordar, en este sentido, el caso del Banco del Sur constituido en 2009, cuyas expectativas para contrapesar la influencia de los organismos multilaterales de crédito fueron mucho mayores que su desenvolvimiento.

La derecha regional, por su parte, pareciera ser todavía más sólida a la hora de concebir su proyecto más allá de los contornos nacionales, y el apoyo y la colaboración mutua entre partidos o formaciones políticas de derecha (estén o no en el gobierno) es claro y explícito, y obtiene sus frutos frente a una situación en la cual los gobiernos progresistas enfrentan el desgaste de sus gestiones y una situación internacional adversa. Esta situación de crisis, o al menos de encrucijada, es auspiciada y (lógicamente) aprovechada por las derechas, ya sea que se tomen o no en cuenta las hipótesis conspirativas en torno del rol de las embajadas norteamericanas, los medios de comunicación corporativos y otros sectores económicos y políticos en la misma. Para este documento elegimos no tomarlas, no porque las creamos falsas ni mucho menos, sino para mostrar que sin ellas todavía son muchos los problemas a pensar acerca de las formas actuales de las derechas latinoamericanas.

Apenas triunfó Macri en las elecciones, Fernando Henrique Cardoso consideró “alentador” ese resultado electoral. Entiéndase bien: alentador para las expectativas de las derechas de la región, especialmente para Brasil, donde el mismo Cardoso venía pidiendo “un gesto de grandeza” de Dilma para salir de la crisis, esto es, su renuncia. Julio María Sanguinetti, dos veces presidente de Uruguay (de 1985 a 1990, y de 1995 a 2000) lo dijo con más claridad: esa elección implicaba “el inicio del fin del populismo en América Latina”. Macri, por su parte, no tardó en colmar las expectativas de los ex mandatarios que se alegraban de su acceso a la presidencia: cuando no habían pasado siquiera dos semanas de su asunción, asistió a la cumbre del MERCOSUR en Paraguay y acusó a Venezuela de tener presos políticos opositores. Era la primera vez que lo hacía frente a representantes de dicho país y en su rol de presidente, pero lejos estaba de ser la primera mención al país caribeño, que ya constituía en el discurso de Macri un populista ejemplo de aquello que no había que hacer, y todavía lo es recurrentemente, a punto tal que el actual gobierno se felicita a menudo de haber salvado a la Argentina de la “venezuelización”.

Ahora bien, el hecho de que las políticas del gobierno argentino puedan inscribirse en un proyecto regional (e incluso global, si notamos que hace algunas semanas el PRO ingresó oficialmente a la “Unión democrática Internacional”, que reúne partidos de centroderecha de decenas de países, entre ellos el Partido Republicano de Estados Unidos y el Partido Popular de España), no nos dispensa de señalar los modos específicos en los cuales Argentina contribuye a dicha estrategia. Por el contrario, en esos modos –discursos y políticas públicas- se revela la dinámica y las tensiones políticas locales. Por ello cada giro en política regional que el gobierno de Macri intenta dar, no solo se confronta a su vez con una forma diversa –en muchos casos antagónica- de comprender el sentido de lo regional propia del gobierno anterior, sino también con resistencias y relaciones de fuerzas que nos colocan frente a batallas políticas que, aun si el signo de cambio general es claramente perceptible, persisten.

## Apertura económica y giro conservador

Apertura económica y giro conservador podrían ser los nombres de dos grandes ejes en torno de los cuales se podrían listar, a modo indicativo, una serie de políticas que muestran concretamente el cambio de posición regional que ensaya el gobierno de Cambiemos. Como ya fue señalado en el documento n° 10 (“La apuesta política de ‘unir a los argentinos’”, de Martín Armelino y Gabriel Vommaro), el gobierno de Macri emprendió, desde sus primeras horas, una política de apertura comercial y endeudamiento externo que desplazaba la estrategia de crecimiento a través del mercado interno hacia un intento de producir condiciones que, bajo la figura de “volver al mundo”, impactarían en un creciente flujo de inversiones hacia la Argentina. También se ha señalado en otro de los documentos de coyuntura de esta serie (el número 6 “Nuevamente el espejismo de la inversión extranjera”, de Ricardo Aronskind) una cantidad de aspectos falaces sobre los razonamientos circulantes en torno de las inversiones extranjeras (tanto en lo que hace a cómo atraerlas como en lo referido a, una vez “atraídas”, sus presuntos efectos positivos). Aquí, decíamos, nos interesa centrarnos en otro aspecto de estos mismos problemas: sus efectos en materia de políticas gubernamentales hacia la región.

En este sentido, el primer impulso casi instantáneo tomado por el nuevo gobierno fue el de repensar el posicionamiento regional argentino desde una mirada económica orientada por el libre comercio y, en general, por una aproximación a la política exterior norteamericana, lo cual explicó el escaso interés por el Mercosur y la prisa por aproximar a la Argentina a la Alianza del Pacífico (AP), conformada por México, Colombia, Perú y Chile, cuatro países con tratados de libre comercio con Estados Unidos. En junio de 2016 Argentina se incorporó como miembro observador de la AP, y al final del mismo mes Macri participó en Chile de su cumbre empresarial, sugiriendo avanzar en acuerdos de libre comercio entre el Mercosur y la AP como vía para “reencauzar” la situación del primero. El carácter de país observador era claramente un primer paso para integrarse al acuerdo, pero guardaba en realidad una intención todavía más fuerte: la de acercar a Argentina al Tratado Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés), al cual la AP tendía a integrarse. El TPP funcionaba como eje de los intereses norteamericanos en la zona asiática, fundamentalmente en su cada vez más tensa relación con China. Debiera posiblemente leerse en esta clave el entusiasmo con que Estados Unidos recibió la victoria de Macri, saludándola con la visita de Barack Obama a la Argentina poco más de tres meses después de la asunción del gobierno de Cambiemos. Pero aquí sucedió algo imprevisto: el triunfo de Donald Trump en las elecciones norteamericanas, en noviembre de 2016, implicó una señal de alarma para estos tratados, que se congelaron definitivamente cuando a poco de asumir Trump define salir del TPP, debilitando también fuertemente a la AP. La situación permanece abierta y el gobierno busca los modos de reubicarse en este complejo mapa regional y global. Si frente al resurgir de discursos proteccionistas en los países centrales (podría pensarse también en esta dirección el *Brexit* y los rumbos anti integración que toma la discusión política en varios países de Europa), el gobierno todavía insiste con su estrategia aperturista, se puede esperar que la situación continúe siendo compleja, aunque se debiera también reconocer la tozudez ideológica con que se busca “volver al mundo” bajo el signo de un libre comercio que el mundo mismo parece poner en duda.

Esta estrategia económica es necesariamente paralela a un giro geopolítico muy notorio en las estrategias diplomáticas del gobierno: como muestra contundente, basta con pensar la relación con Brasil, mayor socio regional del país. En 2015 Cristina Fernández de Kirchner había solicitado el ingreso de la Argentina a los BRICS (bloque emergente y con un peso cada vez mayor en la economía y la geopolítica global, conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Un año más tarde, Macri había ganado las elecciones y Dilma era destituida de su cargo, que asumía su vicepresidente Michel Temer con un entusiasta programa de reformas neoliberales y alineamiento con los intereses norteamericanos. Desde luego que la aproximación argentina a los BRICS quedaba herida por los dos lados (ni Argentina ni Brasil persistían en ese interés), pero quizá es aún más importante el dato que señala al gobierno de Macri como el primero de la región que avala rápidamente a Temer como presidente de Brasil, saludando de paso aquello que consideraba el sano funcionamiento de las instituciones democráticas en el país vecino. Este gesto contrasta visiblemente con las acusaciones a Venezuela a las que ya nos hemos referido, reiteradas una y otra vez en estos casi dieciocho

meses de gestión. En ese marco, hemos asistido muy recientemente a la entusiasta participación argentina de las advertencias que una buena cantidad de países de la Organización de Estados Americanos (OEA) formulan a Venezuela, bajo la amenaza de suspensión de la membresía del país bolivariano. La situación venezolana es ciertamente crítica y problemática, pero lo que nos interesa subrayar es el hecho de que la actitud argentina constituye un claro desplazamiento de su posición reciente, no solo en materia de la relación con dicho país, sino también de los espacios de participación regional y de los alineamientos regionales. En este sentido, se puede subrayar el contraste entre la actividad del país en la OEA y el silencio casi total acerca de la UNASUR, o la participación deslucida en las instancias de reunión de la CELAC.

Ahora bien, la mirada sobre la región tiene quizá el más conservador de sus gestos en la posición del gobierno ante la política migratoria. Desde 2004, la Argentina cuenta con una ley migratoria de avanzada, reconocida a nivel internacional por su apertura, y que ha implicado en los hechos la posibilidad de desplegar programas de documentación para extranjeros, especialmente receptiva con los latinoamericanos. En rigor, el giro en esta política, aún más que en otros campos, era esperable, habida cuenta del recurrente uso del discurso xenófobo –especialmente hacia bolivianos, paraguayos y peruanos– que había desplegado Mauricio Macri como jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires (basta recordar que atribuyó los conflictos en torno a la ocupación del Parque Indoamericano, en el sur de la ciudad en 2010, a la “inmigración descontrolada”). Ya en el gobierno nacional, este discurso se profundizó en la voz del propio Presidente y en la de algunos de los principales ministros de su gabinete. La inmigración aparece asociada al delito, especialmente al narcotráfico, en la propia palabra de la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, ensayando además, con cifras dudosas y poco explicadas en torno de la población carcelaria extranjera, la necesidad de aumentar los controles migratorios. Sobre este fondo, en enero de 2017, el gobierno avanzó con un decreto modificatorio de la mencionada ley de 2004, que vincula explícitamente, en sus considerandos, criminalidad con migración. El decreto establece para los extranjeros requisitos más estrictos para el ingreso y permanencia en territorio nacional, así como provee herramientas más amplias y rápidas para proceder a la deportación de personas con antecedentes penales o que incurran en actividades ilícitas en el país, todo esto sin garantizar el derecho a juicio y a criterio de autoridades migratorias. Resulta cuanto menos dudosa la eficacia que esta normativa pueda tener en materia de reducción del delito, pero sus efectos son más fuertes en lo que hace a la profundización del clima social xenófobo que anida en una parte no menor de la sociedad argentina. Así, cuando este clima se traduce en política estatal, asistimos quizá al punto más agudo –hasta el momento– de los cambios de orientación política hacia la región, cuando la pregunta por una integración latinoamericanista –aún con todas las complejidades y límites que pudo tener– es desplazada por una concepción de los hombres y mujeres provenientes de países limítrofes como amenazas para la vida civil de los argentinos.

## Palabras finales

Las transformaciones en política exterior hacia la región son evidentemente parte de un giro conservador en América Latina a partir de la crisis de los gobiernos posneoliberales. Ese giro se manifiesta económica, política y culturalmente, y el gobierno de Macri ha sido implacable en sus modos de expresarse en cada uno de esos campos, contribuyendo al clima de crítica al reciente proceso de integración regional. Al mismo tiempo, se adivina en gestos y declaraciones una vocación del gobierno argentino, y de su presidente en particular, de emerger como una suerte de líder regional del cambio de época, autodeclarándose representante de una nueva política que viene a luchar contra la corrupción y el autoritarismo populista en nombre de la democracia y los derechos humanos. Esta pretensión universalista de Macri, sin embargo, se ha visto golpeada tanto por su copiosa presencia en los *Panamá Papers* –escándalo que, vale recordarlo, supuso, entre otras, las renuncias de los primeros ministros de Islandia y Ucrania– como por la cantidad de impugnaciones internacionales recibidas a propósito de la prisión de Milagro Sala en Jujuy, contra la cual se pronunciaron las Naciones Unidas, la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros organismos y asociaciones internacionales. Precisamente la CIDH convocó a una audiencia en marzo de 2017 a pro-

pósito tanto del mencionado decreto migratorio (mostrando preocupación por la posibilidad de estar ante manifestaciones de “racismo institucional”) como de la situación de los derechos humanos y las políticas relativas a la protesta social en la provincia de Jujuy. Claudio Avruj, Secretario de Derechos humanos del gobierno nacional, encabezó la comitiva que defendió en toda la línea tanto la política migratoria como lo actuado por la justicia jujeña.