



**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

# Comentarios Estratégicos

Redoblando la apuesta: un plan de acción  
para la Argentina con los Estados Unidos

Andrés Kindleberger

# **Redoblando la apuesta: un plan de acción para la Argentina con los Estados Unidos**

Andrés Kindleberger

**Comentarios Estratégicos**

N.º 15

MARZO 2025

ISSN 3008-9956

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva  
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el  
pensamiento del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Trender

Maquetación: Mario Modugno

**CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**

Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: [direccioneditorial@cari.org.ar](mailto:direccioneditorial@cari.org.ar) / Sitio web: [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

## Redoblando la apuesta: un plan de acción para la Argentina con los Estados Unidos

Andrés Kindleberger

Con su apoyo irrestricto durante la campaña electoral norteamericana a Donald Trump, el presidente Milei tuvo una intuición fundamental: la apuesta a una alianza estratégica con los Estados Unidos. Esta alianza ocurre en un contexto donde el Gobierno de Donald Trump marca el comienzo de una reestructuración profunda del sistema económico y político mundial, que abre enormes oportunidades a la Argentina.

**En ese marco, es hora de redoblar la apuesta del presidente Milei con los Estados Unidos.** Esta apuesta debe ser un instrumento para la consolidación del camino de estabilización macroeconómica de la Argentina, pero fundamentalmente para el afianzamiento de un marco de normas estables e irreversibles de apertura comercial y desregulación económica e integración con un mundo en una etapa de profundo cambio.

**Redoblar la apuesta implica lanzar una agenda ofensiva, activa, en la relación con los Estados Unidos.** Esta agenda debe tener tres ejes centrales: a) la propuesta de un nuevo instrumento para los aliados de los Estados Unidos en el marco del sistema de “reciprocidad arancelaria” lanzado por Trump el 13 de febrero de 2025, los Acuerdos Estratégicos para la Libertad; b) el lanzamiento formal de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC), y c) y el impulso a un Área de la Libertad de las Américas.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. Analiza, primero, cuál podría ser la “gran estrategia” para la economía mundial de la segunda presidencia de Trump. Luego, explora las posibles implicancias de esta estrategia para la Argentina. Concluye desarrollando un plan de acción para la Argentina en la relación con los Estados Unidos.

## 1. La “gran estrategia” de Trump 2.0

La “gran estrategia” es el arte de articular todos los recursos de poder disponibles de una nación con el objetivo de asegurar su bienestar, seguridad y posición en el sistema mundial. Esta sección analiza el diagnóstico, los objetivos y los posibles instrumentos de la “gran estrategia” de Trump 2.0.

### Una economía mundial desequilibrada

**El punto de partida de la visión económica internacional de Trump es la presencia de un estado de desequilibrio de la economía mundial.** La manifestación de este desequilibrio es el persistente y creciente déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos, y su contracara, los superávits comerciales récords de China. Este desequilibrio tiene dos determinantes principales: las políticas comerciales “mercantilistas” de China y otros grandes exportadores mundiales y la sobrevaluación sistémica del dólar.

**Las políticas “mercantilistas” de China inclinan la cancha contra las exportaciones industriales norteamericanas.** Estados Unidos promovió el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el objetivo de incentivar a la economía china a alinearse con las reglas de juego multilaterales. Sin embargo, desde la perspectiva de la administración Trump, este objetivo no se cumplió: China ha promovido sistemáticamente sus exportaciones mediante el proteccionismo y una política agresiva de subsidios. El resultado: el declive de las exportaciones y el empleo industriales de los Estados Unidos (The Economist, 2024).

**La sobrevaluación sistemática del dólar perjudica aún más la competitividad industrial de los Estados Unidos.** Este fenómeno tiene dos motores: el enorme déficit de las cuentas públicas de los Estados Unidos, que alcanzó un 6,7 % del PIB en 2024, récord histórico sin pandemias ni guerras,<sup>1</sup> y el rol del dólar como moneda de reserva global, el llamado “privilegio exorbitante” (Eichengreen, 2011). La necesidad de financiar un fenomenal déficit fiscal genera emisión de bonos del tesoro norteamericano, que son atesorados por algunos de los principales bancos centrales, particularmente, el Banco del Pueblo Chino. Así, la cotización del dólar está desacoplada de sus *fundamentals* (la balanza comercial y el rendimiento de los activos norteamericanos denominados en dólares), y depende principalmente del ahorro mundial. El resultado: un dólar sistemáticamente apreciado frente a otras monedas, en particular, con respecto al RMB, que perjudica las exportaciones industriales de los Estados Unidos. Esta apreciación artificial del dólar impide que actúe como mecanismo de ajuste de los desequilibrios de la balanza comercial (Miran, 2024).

**La desindustrialización provocada por la apreciación del dólar y la “cancha inclinada” del comercio internacional es una cuestión de seguridad nacional para los Estados Unidos.** El país depende de China para la provisión de insumos estratégicos, como productos farmacéuticos, drones, acero, microchips, entre otros, esenciales no solo para el funcionamiento de la economía, sino también para el sistema de defensa nacional. Relocalizar esas cadenas de valor estratégicas al territorio norteamericano o a países aliados es un imperativo estratégico (Forward Guidance, 2024).

## **Los objetivos de Trump 2.0**

¿Qué quiere, entonces, la administración Trump en la economía mundial? Lejos de perseguir una simple estrategia proteccionista “mercantilista” de balances comer-

---

1 Cálculos propios sobre la base de datos de la Reserva Federal de San Luis: <https://fred.stlouisfed.org/series/FYFSDFYGDP>

ciales cero, busca tres objetivos. Primero, rebalancear el comercio mundial, presionando para que China abandone el uso sistemático de la protección, los subsidios y la violación de los derechos de propiedad intelectual para promover sus exportaciones industriales. En términos más generales, generar incentivos para que economías con grandes superávits de cuenta corriente (como China, pero también Alemania) reorienten sus economías de la inversión y las exportaciones al consumo interno. Segundo, relocalizar cadenas de valor estratégicas, como la producción de microchips, para la economía y la defensa de los Estados Unidos al territorio norteamericano desde China y su área de influencia.

Finalmente, obligar a China, y a otras economías con enormes y sostenidos superávits de cuenta corriente a apreciar su moneda con respecto al dólar. El último objetivo tiene un costado fiscal. A diferencia de su primer gobierno, Trump ha enfatizado durante la campaña electoral y desde su asunción como presidente la insustentabilidad de los niveles de gasto y endeudamiento de los Estados Unidos. La devaluación del dólar por la reapreciación de las monedas de sus principales socios comerciales, principalmente China, facilitaría la licuación de la deuda pública norteamericana. Este objetivo complementa la meta de alcanzar un déficit fiscal del 3 % del PIB para 2029 propuesta por el secretario Bessent (Lawder y Shalal, 2025).

### **El *big stick* arancelario y los tres “círculos” trumpianos**

**La política arancelaria es el *big stick* de Trump para redefinir las reglas de juego de la economía mundial.** En su presentación ante el Senado, el secretario del Tesoro, Scott Bessent, señaló que la política arancelaria es un “medio para un fin”: renegociar las reglas de juegos mundiales (Bessent, 2025). El equipo económico de Trump asume que “el sistema multilateral de comercio internacional es una reliquia de la post Guerra Fría”.<sup>2</sup> El sistema fue construido para favorecer la recuperación de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, y la reintegración del ex

---

2 Cálculos propios sobre la base de COMTRADE.

bloque soviético y, a partir del 2000, de la República Popular China, en la economía mundial a través de la liberalización de los movimientos comerciales y financieros. En la actualidad, el arancel promedio consolidado de los Estados Unidos en la OMC es del 2,7 %, comparado con el 10 % de China. En la visión trumpiana, el ascenso de un actor que compite de manera directa con los Estados Unidos hace imprescindible el uso del *big stick* arancelario como herramienta de renegociación de las reglas de juego internacionales.

**Las relaciones económicas de los Estados Unidos con el mundo estarán organizadas en un sistema de tres círculos.** Bessent define a las relaciones económicas de los Estados Unidos en tres círculos (*buckets*): rojo, donde ubica a los adversarios como China, Irán, entre otros; amarillo, donde ubica los países neutrales de peso bajo o medio, y verde, donde ubica a países consustanciados con el ideario conservador popular de Trump, Japón y el Reino Unido (Bessent, 2024). Según el presidente nominado para el Council of Economic Advisers (CEA), Stephan Miran, los criterios para definir la pertenencia a cada círculo, si bien son deliberadamente amplios para mantener flexibilidad estratégica, podrían incluir patrones de voto conjunto en organismos internacionales, alineamiento en sanciones contra países adversarios, cooperación en temas de seguridad y compatibilidad con la visión económica de Estados Unidos. La amplitud de estos criterios permite ajustes tácticos según evolucione el contexto internacional (Miran, 2024).

**El sistema de “reciprocidad arancelaria” lanzado el 20 de enero de 2025 por Trump (The White House, 2025) crea una oportunidad para los países aliados para acceder al mercado de los Estados Unidos.** Esta doctrina permite al Ejecutivo modificar aranceles por orden directa, sin requerir la aprobación del Congreso que exige un Tratado de Libre Comercio. Así, los países del círculo “verde” podrían beneficiarse de reducciones arancelarias selectivas. Como señala el secretario Bessent: “Donald Trump considera los aranceles como un medio, no como un fin para el libre comercio (...), si ustedes reducen sus aranceles, nosotros reduciremos los nuestros (Kaletsky, 2024).



## **El jardín de los senderos que se bifurcan de Trump**

**El equipo económico de Trump está considerando diferentes senderos para alcanzar sus objetivos.** La primera alternativa, favorecida por el secretario del Tesoro, Scott Bessent y el presidente nominado por Trump para el CEA, Stephen Miran (Trump, 2024), propone una suba gradual y permanente de los aranceles hasta alcanzar un promedio del 60 %. Esta política podría combinarse con limitaciones al movimiento de capitales, incluyendo un impuesto a la tenencia de bonos del tesoro norteamericano (Miran, 2024).

Una segunda alternativa contempla una política unilateral de depreciación del dólar, con sus posibles costos sobre la inflación y la incertidumbre financiera. Otro posible camino es un acuerdo multilateral, similar al acuerdo de Plaza en los ochenta (Frankel, 2015): un acuerdo de “Mar-a-Lago”. Este acuerdo involucraría “normalizar” el comercio internacional, particularmente con China, y reevaluar el *renminbi* con respecto al dólar (Miran, 2024).

Un último posible sendero sería un sistema de *swap* organizado por la Reserva Federal de los Estados Unidos de los bonos del tesoro por bonos de largo plazo (centenarios o perpetuos), que aseguraría liquidez a países con problemas de balanza de pagos (Miran, 2024). Este objetivo complementa la meta de alcanzar un déficit fiscal del 3 % del PIB para 2029 propuesta por el secretario Bessent (Miran, 2024).

## **Un momento de definición histórica**

El momento actual es comparable al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se establecieron las bases del orden económico internacional que rigió durante las últimas siete décadas. Sin embargo, a diferencia de la narrativa convencional, las reglas de Bretton Woods no surgieron simplemente de las mentes ilustradas de Harry White y Maynard Keynes, sino de las relaciones de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos superpotencias de ese momento.

De manera similar, las nuevas reglas de la economía mundial que emergerán de la presente crisis no serán el producto de diseños tecnocráticos abstractos, sino el reflejo de las relaciones de poder entre el “par que importa”: los Estados Unidos y la República Popular China. La forma final que adopte el nuevo orden económico internacional dependerá fundamentalmente de cómo se resuelva esta relación bilateral crítica.

Este momento de redefinición del orden económico mundial trasciende las administraciones particulares. Así como las instituciones de Bretton Woods sobrevivieron a múltiples cambios de Gobierno en Estados Unidos, la actual reestructuración del sistema comercial responde a cambios estructurales en la economía global, particularmente, en la relación Estados Unidos-China. El consenso bipartidista en Washington sobre la necesidad de reestructurar las cadenas de valor críticas y fortalecer la seguridad económica con respecto a China sugiere que estas tendencias continuarán más allá de cualquier ciclo electoral.

## **2. La estrategia de Trump 2.0: implicancias para la Argentina**

La estrategia de Trump 2.0 tiene dos implicaciones principales para Argentina. El sistema de reciprocidad arancelaria obliga a reformular el MERCOSUR, particularmente, su arancel externo común. El diferencial arancelario (12,7 % MERCOSUR vs. 2,3 % EE. UU.) podría resultar en aranceles 10 puntos porcentuales más altos para las exportaciones del MERCOSUR a los Estados Unidos. La consecuencia sería una posible reducción de exportaciones argentinas (\$3 mil millones) y brasileñas (\$36 mil millones). Este efecto negativo podría amplificarse si los Estados Unidos reducen los aranceles a países que compiten con los productos del MERCOSUR en el mercado norteamericano.

En el medio plazo, el alineamiento irrestricto del presidente Milei con los Estados Unidos coloca a la Argentina en el círculo “verde” del sistema de segmentación de las relaciones económicas internacionales de Trump. Este posicionamiento abre la oportunidad para mejorar el acceso al mercado norteamericano y al financia-

miento y asistencia financiera del Tesoro. Hacer realidad esta oportunidad solo será posible terminando con el arancel externo común y pasando a un esquema de Tratado de Libre Comercio (TLC) en el MERCOSUR.

En cuanto a la política cambiaria, la posible devaluación del dólar beneficiaría a Argentina. Un dólar debilitado compensaría la apreciación del peso causada por la estabilización macroeconómica, el auge minero-energético y el sistema cambiario semifijo de Milei. Condicional a una economía mundial en crecimiento, un dólar más débil favorecería también los precios de las *commodities*, lo que beneficiaría las exportaciones primarias de la Argentina. Un nuevo acuerdo monetario internacional mejoraría la sustentabilidad del modelo económico argentino.

### **Propuestas para la Argentina**

En este contexto de redefinición de las reglas económicas y políticas mundiales, es prioritario que la Argentina avance en una agenda de corto y largo plazo con los Estados Unidos. El objetivo central es tomar la iniciativa y consolidar a la Argentina como el principal aliado en la región y uno de los socios estratégicos a nivel mundial.

1. **El Acuerdo Estratégico para la Libertad (AEL) debe ser el primer paso.** La Argentina debe pedirle a los Estados Unidos este nuevo instrumento internacional de corte bilateral que posibilite, por medio de una orden ejecutiva del presidente, dar acceso al mercado a productos seleccionados, asistencia técnica y militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y ayuda económica. Si bien este tipo de instrumento podría parecer vulnerable a la incertidumbre política, la experiencia histórica demuestra que los acuerdos ejecutivos en materia comercial tienden a institucionalizarse con el tiempo, especialmente, cuando crean intereses económicos concretos en ambos países. El nuevo unilateralismo comercial norteamericano puede ofrecer oportunidades únicas para países alineados estratégicamente con los Estados Unidos. Este sistema

puede permitir obtener beneficios comerciales concretos incluso antes de la formalización de un TLC.

2. **El segundo paso debe ser el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.** Si bien la Argentina y Estados Unidos no son economías naturalmente complementarias en la actualidad, la experiencia histórica demuestra que un TLC puede proveer el marco institucional necesario para una transformación estructural profunda. México y Colombia, lograron, a través de sus respectivos TLC, desarrollar complementariedades productivas. Argentina cuenta con ventajas significativas en sectores estratégicos para los Estados Unidos, como energía (Vaca Muerta) y minerales críticos (litio). Posee una base de capital humano calificado y capacidades tecnológicas en sectores como biotecnología y servicios digitales que podrían integrarse rápidamente a las cadenas de valor estadounidenses.
  
3. **La propuesta de una Alianza para la Libertad de las Américas (ALA) reconoce la importancia de encuadrar la relación bilateral en un marco regional más amplio.** Esto es particularmente relevante considerando la relación con Brasil y el futuro del Mercosur. El ALA no busca reemplazar los acuerdos regionales existentes, sino complementarlos, creando un nuevo marco para la cooperación en seguridad, inversiones y comercio que refleje las realidades geopolíticas emergentes. El ALA sería la versión regional de la estrategia de segmentación de Bessent otorgando acceso al mercado americano, financiamiento y asistencia militar a cambio de alineamiento con la política internacional de los Estados Unidos. Una posibilidad sería replicar la experiencia del ALADI incluyendo a los Estados Unidos. Los países podrían realizar acuerdos bilaterales con los Estados Unidos con modalidades y velocidades propias.

## Referencias

Bessent, S. (6 de junio de 2024). *User Clip: Scott Bessent at Free Mkt Conf. C-Span*. <https://www.c-span.org/clip/public-affairs-event/user-clip-scott-bessent-at-free-mkt-conf/5141624>

Bessent, S. (16 de enero de 2025). *Treasury Secretary Designee Scott Bessent Confirmation Hearing Statement*. <https://www.finance.senate.gov/download/1162025-bessent>

Eichengreen, B. (2011). *Exorbitant privilege: The rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system*. Oxford University Press.

Forward Guidance. (13 de noviembre de 2024). *Breaking Down Trump's Potential Trade & Economic Policies | Stephen Miran*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=65aE9KFMR3Y>

Frankel, J. (2015). *The Plaza Accord, 30 years later* (Working Paper No. 21813). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w21813>

Kaletsky, A. (26 de noviembre de 2024). *Scott Bessent can moderate Trump's tariff policy*. *UnHerd*. <https://unherd.com/newsroom/can-scott-bessent-moderate-trumps-tariff-policy/>

Lawder, D. y Shalal, A. (25 de febrero de 2025). *US Treasury's Bessent vows to re-privatize an economy that is 'brittle underneath'*. *Reuters*. [https://www.reuters.com/markets/us/us-economy-is-brittle-underneath-despite-reasonable-metrics-us-treasurys-bessent-2025-02-25/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.reuters.com/markets/us/us-economy-is-brittle-underneath-despite-reasonable-metrics-us-treasurys-bessent-2025-02-25/?utm_source=chatgpt.com)

Miran, S. (2024). *A user's guide to restructuring the global trading system*. Hudson Bay Capital. [https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199\\_A\\_Users\\_Guide\\_to\\_Restructuring\\_the\\_Global\\_Trading\\_System.pdf](https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf)

The Economist. (23 de octubre de 2024). *A Trump adviser on how the international economic system should change*. <https://www.economist.com/by-invitation/2024/10/23/the-international-economic-system-needs-a-readjustment-writes-scott-bessent>

The White House. (20 de enero de 2025). *Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of the Treasury, the Secretary of Defense, the Secretary of Commerce, the Secretary of Homeland Security, the Director of the Office of Management and Budget, the United States Trade Representative, the Assistant to the President for Economic Policy, the Senior Counselor for Trade and Manufacturing*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

Trump, D. J. (22 de diciembre de 2024). *Statement by President-elect Donald J. Trump Announcing the Nomination of Stephen Miran as Chairman of the Council of Economic Advisers*. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-president-elect-donald-j-trump-announcing-the-nomination-stephen-miran-chairman>

