

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

TOMO II

Anabella BUSO

COORDINADORA

Esteban ACTIS

Natalia CEPPI

Ornela FABANI

José FERNÁNDEZ ALONSO

María Elena LORENZINI

María Rocío NOVELLO

Rubén PAREDES RODRÍGUEZ

Alejandro SIMONOFF

Julieta ZELICOVICH


UNR
EDITORA

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCIÓN
CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA



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

TOMO 2

Anabella BUSSO
Coordinadora

Esteban ACTIS

Natalia CEPPI

Ornela FABANI

José FERNÁNDEZ ALONSO

María Elena LORENZINI

María Rocío NOVELLO

Rubén PAREDES RODRÍGUEZ

Alejandro SIMONOFF

Julieta ZELICOVICH

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. Esteban Actis ... [et al.] ; coordinación general de Anabella Busso. T2. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-215-5

1. Política Exterior. I. Actis, Esteban II. Busso, Anabella, coord.
CDD 327.1

© Anabella Busso 2017

Universidad Nacional de Rosario

Hecho el depósito que marca la ley 11.723



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES



Libro
Universitario
Argentino

UNR Editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S200AOB - Rosario - República Argentina

www.unreditora.unr.edu.ar

editora@sede.unr.edu.ar

ÍNDICE GENERAL

Presentación

Capítulo I

La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China

Anabella Busso, Esteban Actis, María Rocío Novello

Capítulo II

Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013

Alejandro Simonoff

Capítulo III

Tipos de agenda en los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011): una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional

María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi

Capítulo IV

La estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos democráticos: un análisis de su vinculación a través de la Política exterior con la región de Medio Oriente (1983-2011)

Rubén Paredes Rodríguez

Capítulo V

Argentina y las monarquías del Golfo: el devenir del vínculo durante las administraciones del Frente Para la Victoria (2003-2015)

Ornela Fabani

Capítulo VI

La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: una interpretación de los cambios en la participación negociadora desde los modelos de desarrollo.

Julieta Zelicovich

Capítulo VII

Las crisis de deuda soberana de la República Argentina en el período democrático. La (des) inserción financiera internacional como condicionante de los modelos de desarrollo y la política exterior (1983-2011)

José Fernández Alonso

Acerca de los autores

PRESENTACIÓN

En este e-book titulado *“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”* se sistematizan parte de los resultados obtenidos a través del proyecto de investigación “Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANCyT) bajo el código PICT-2011-0681.

En 2016, a través de UNR Editora, este equipo de investigación publicó un libro que llevó el mismo nombre que el proyecto. En dicha obra, que actúa a modo de primer tomo, se abordaron conceptualmente las variables “modelo de desarrollo” y “estrategia de inserción internacional” y, posteriormente, se analizó empíricamente su impacto sobre la política exterior argentina (PEA) desde la redemocratización hasta la finalización del primer gobierno de Cristina Kirchner. Dentro de dicho período se identificaron tres etapas: el gobierno de Raúl Alfonsín; los de Carlos Menem y Fernando De la Rúa y, finalmente, las gestiones de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

A los efectos de ubicar a nuestros lectores resulta oportuno recordar algunos aspectos centrales de esta investigación, para luego pasar a analizar los avances incluidos en este e-book.

A partir de la preocupación de un conjunto de investigadores en torno a los continuos vaivenes de nuestra política exterior (PE) y de las evaluaciones académicas sobre las inconsistencias de la misma, surgió —entre otros— el interrogante sobre cuáles eran las causas de dichos vaivenes desde de la redemocratización, momento a partir del cual ya no se podía invocar la inestabilidad institucional como raíz del problema. En este sentido, concluimos que estudiar el vínculo entre modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional y su interconexión con la PE resultaría de utilidad para avanzar en la precisión del diagnóstico sobre nuestras deficiencias en el ámbito del accionar externo de Argentina y nos permitirá alcanzar resultados útiles no sólo para la academia, sino también para los hacedores de políticas.

Específicamente, el objetivo del estudio consistió en describir y analizar los impactos sobre la PEA provenientes de las interacciones entre los distintos modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacionales ensayados en el país a partir de octubre de 1983. A través de esta investigación se intentó comprender por qué desde la redemocratización la PEA, en su carácter de política pública, ha experimentado dificultades para articular estrategias de inserción de largo plazo que contribuyan a satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales domésticas a través de las posibilidades externas.

El recorte temporal seleccionado es de tipo longitudinal ya que se propuso estudiar un proceso que se inició en 1983 y se prolongó hasta 2011. Como ya se adelantó, dentro de dicho período se identifican tres etapas: el gobierno de Raúl Alfonsín; los de Carlos Menem y Fernando De la Rúa y, finalmente, las gestiones de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En cada uno de estos períodos se analizaron las

variables domésticas modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional, y las sistémicas, especialmente en lo que refiere al orden político y económico internacional con sus respectivos impactos en la PE. La inclusión de más de un gobierno en un mismo período responde a la continuidad del comportamiento de las variables estudiadas entre distintas gestiones.

Desde un punto de vista teórico la temática planteada se abordó a partir de los aportes de las Relaciones Internacionales, la Economía Política Internacional y los Análisis de Política Exterior. Consecuentemente, la investigación se sustentó en tres conceptos: modelo de desarrollo; estrategia de inserción internacional y PE. La noción de modelo de desarrollo ha sido objeto de múltiples abordajes, lo cual se ha expresado tanto en la ausencia de una definición unívoca como en la proliferación de adjetivaciones respecto al mismo (sustentable, duradero, humano, equitativo, inclusivo, territorial, regional, local, endógeno, de arriba-abajo). Pese a ello, y sin ánimo de clausurar el debate, en el equipo de trabajo se definió como modelo de desarrollo a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social y de la inserción internacional del país. Por otra parte, se adoptó el concepto de estrategia de inserción internacional propuesto por María Elena Lorenzini quien sostiene que la misma expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la PE que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica. Finalmente, la PE fue entendida siempre desde una perspectiva interméstica y como una política pública. Así, en este libro varios autores han seguido a Celso Lafer quien afirma que la misión de la PE debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. En consecuencia, traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, es la labor de la PE como política pública y esto implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple.

Metodológicamente se adoptó una perspectiva cualitativa por lo cual se emplearon instrumentos tales como: el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias (tanto estadísticas como documentales) y la realización de entrevistas semi-estructuradas y el rastreo de los procesos existentes.

La particularidad de este segundo libro reside en que se abordan el impacto de las mismas variables sobre un conjunto diverso de relaciones bilaterales y temas de agenda específicos, dando lugar al examen de distintos períodos de tiempo. Para ello, se decidió potenciar los conocimientos que parte de los investigadores habían generado y acumulado sobre la PEA en variados ámbitos bilaterales (vínculos con Estados Unidos, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, China, Medio Oriente en general y las Monarquías del Golfo en particular); en temas de agenda externa vinculados a la dimensión económica de la PE, especialmente las negociaciones ante la OMC y las crisis de deuda con sus respectivos impactos financieros. Desde una perspectiva más integral también se incluyen análisis sobre la estructura que caracterizó a la PE de nuestro país desde la democratización y, aunque

sobrepasando el recorte temporal establecido, también se reflexiona sobre las modificaciones que esta estructura enfrentó entre 2011 y 2015.

La obra se desarrolla en siete capítulos. Los dos primeros abordan, acentuado diferentes aspectos, los diseños de PEA que conducen a una estructura triangular que se prolongó en el tiempo y, como se señaló en el párrafo anterior, se modificó durante el segundo gobierno de Cristina Kirchner. En el capítulo I titulado “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”, *Anabella Busso*, *Esteban Actis* y *M. Rocío Novello* argumentan que desde los noventa hasta finales de la primera década del siglo XXI la inserción internacional de Argentina ha tenido una característica central: el paso de una estrategia inscripta en la “lógica de la aquiescencia” a otra signada por la “lógica de la autonomía”. Es decir, la Argentina en más de veinte años ensayó dos grandes opciones externas. A pesar de lo antagónico y disímil de las propuestas de inserción, en ambas estrategias la “geometría” de la PE se asentó en una estructura triangular con dos vértices bien marcados pero desiguales. En otras palabras, el accionar externo de nuestro país en lo que respecta a sus principales dimensiones se estructuró sobre dos vínculos bilaterales excluyentes: EEUU y Brasil. Estos dos países representaron un triángulo escaleno dado que uno de los lados siempre fue mayor (vértice núcleo) que el otro (vértice auxiliar). Mientras que en los años noventa con las administraciones Menem-De La Rúa el vértice excluyente de la relación de Argentina con el mundo estuvo en Washington, siendo Brasilia un socio importante pero subordinado al alineamiento con la potencia hegemónica, en la primera década del siglo XXI, los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) priorizaron el eje Buenos Aires-Brasilia constituyéndose el punto más importante del nuevo triángulo, en el cual, EEUU quedó relegado a un segundo plano. Ese escenario comenzó a mutar una vez iniciada la segunda década del nuevo siglo. Durante el último mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) la estrategia de inserción internacional se complejizó en clave geométrica debido a la emergencia de un nuevo vértice: la República Popular China, dando lugar así a una estructura de vínculos romboidal. Esta dinámica no sólo significó modificaciones en la estrategia de inserción como respuesta a los cambios internacionales, sino que respondió a necesidades del modelo de desarrollo doméstico.

A continuación, *Alejandro Simonoff* también analiza cuestiones ligadas a la estructura de la PEA. Su capítulo: “Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013” argumenta que los análisis de la PEA se han focalizado más en sus sentidos que en su estructura. Por ello, se propone dos objetivos: hacer un seguimiento sobre la aparición de una estructura triangular en los últimos treinta años y una revisión de sus sentidos. Continuando con su sólido conocimiento de la teoría de la autonomía, conceptualmente recurre a una relectura de la obra de Juan Carlos Puig para comprender mejor qué es lo que aconteció durante estas tres décadas en la relación de Argentina con el mundo. Su investigación concluye que existe una estructura triangular con EEUU y Brasil, que la misma tiene un carácter predominantemente cooperativo y generó un juego pendular de la PEA entre Washington y Brasilia a lo largo de todo el período. Sin embargo, dicha estructura no garantiza políticas similares, sino que sus sentidos han sido disímiles. En algunos casos giraron en torno a la autonomía (Alfonsín, Duhalde, Kirchner, la primera

gestión de Fernández de Kirchner y la mitad de su segundo mandato) y otros alrededor de la dependencia (Menem y De la Rúa).

En el capítulo III, de manera clara, sistemática y con una sólida base empírica, *María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi*, analizan los vínculos bilaterales con un conjunto de países sudamericanos. Como indica el título de su capítulo “Tipos de agenda en los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011): una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional” las autoras plantean examinar la conexión entre ambas variables en el período 1989-2011 a través del análisis de las relaciones de nuestro país con Bolivia, Chile y Venezuela. Además, proponen llevar adelante una aproximación comparativa sobre las implicancias del tándem modelos de desarrollos-estrategias de inserción sobre los tres vínculos señalados. En esa dirección, se interrogan por el modo en el que ambas variables incidieron sobre los lugares que Bolivia, Chile y Venezuela ocuparon en la agenda externa argentina; los temas prioritarios y el carácter predominantemente –cooperativo o conflictivo– en cada una de ellas. La respuesta a estos interrogantes les permitió reflexionar acerca de los ajustes, cambios y continuidades de la PEA en el período mencionado.

Los vínculos con Medio Oriente ocupan los capítulos IV y V. Por su parte, *Rubén Paredes Rodríguez* analiza el juego de las variables centrales de este proyecto en el ámbito de las relaciones de Argentina con dicha región. En su capítulo “La estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos democráticos: un análisis de su vinculación a través de la Política Exterior con la región de Medio Oriente (1983-2011)” el autor afirma que realizar un recorrido durante 30 años de las relaciones de Argentina con Medio Oriente es un camino difícil, especialmente porque no ha sido una región prioritaria en el diseño general de la PE aunque ha pasado de momentos de escasa atención a otros de una mayor significación según los temas *-issues areas-* de la agenda, dependiendo no sólo de las constricciones domésticas sino también internacionales. Al analizar cómo ha sido la relación entre modelo desarrollo, estrategia de inserción y PE a partir de la redemocratización identifica tres contextos históricos con sus respectivos modelos de desarrollo y, en referencia a la estrategia de inserción, argumenta que la PE hacia Medio Oriente ha sido de carácter reactiva y que, en ocasiones, algunas iniciativas específicas se han presentado de manera desarticulada con el modelo de desarrollo.

Por otro lado, *Ornela Fabani* en su capítulo “Argentina y las monarquías del Golfo: el devenir del vínculo durante las administraciones del Frente Para la Victoria (2003-2015)” plantea como objetivo describir y analizar la evolución del vínculo tanto político-diplomático como económico-comercial entre Argentina y las monarquías del Golfo, así como también los factores que explican dicha evolución, durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). A modo de hipótesis sostiene que durante el gobierno de Néstor Kirchner se inició un acercamiento a las monarquías del Golfo que se profundizó durante las gestiones de Cristina Fernández. Al respecto, las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar se dinamizaron particularmente a raíz del interés de nuestro país de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los estados mencionados. En este sentido, los factores que llevaron a la decisión de desarrollar estos lazos se explican en función de los ejes de la

política comercial externa de dichos gobiernos que giraron en torno a diversificar socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. Más aun, atendiendo a que los actores antes indicados han sido percibidos como socios potenciales en función de la necesidad de las monarquías del Golfo de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica.

La dimensión económica de la PEA aparece abordada detalladamente en los capítulos VI y VII. *Julieta Zelicovich* en su trabajo “La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: una interpretación de los cambios en la participación negociadora desde los modelos de desarrollo” parte del supuesto de que a política comercial es parte de la PE. En ese marco, describe y analiza de forma sistemática y rigurosa, los impactos de la interacción entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción sobre la PE que Argentina desarrolló hacia el régimen multilateral de comercio (GATT/OMC) en el período 1983-2011. Se busca de esta forma examinar los cambios, ajustes y continuidades que las administraciones Alfonsín, Menem-De la Rúa, y Duhalde-Kirchner-Fernández han desarrollado hacia esta área de las relaciones internacionales. Se consideran la relevancia otorgada a las negociaciones multilaterales de comercio dentro de cada período; la posición negociadora impulsada por cada administración y el grado de activismo diplomático desempeñado dentro del GATT/OMC; así como la configuración de alianzas a las que se ha apelado en cada momento; y se busca establecer la vinculación de cada uno de estos indicadores con las definiciones del modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional de cada etapa.

Finalmente, *José Fernández Alonso* en el capítulo VII trata un tema central para la Argentina re-democratizada: la deuda externa. En su sección titulada “Las crisis de deuda soberana de la República Argentina en el período democrático. La (des)inserción financiera internacional como condicionante de los modelos de desarrollo y la política exterior (1983-2011)”, con riqueza conceptual y un interesante basamento empírico, el autor analiza la recurrencia de los escenarios de crisis de deuda por los que atravesó nuestro país. Este recorrido diacrónico se orienta con una hipótesis de trabajo en la cual se afirma que los complejos de discursos y acciones con los que se gestionaron las crisis postreras de la deuda soberana argentina signaron no sólo la persistencia (discontinuidad) del estado de “desinserción” financiera internacional del país, sino también los constreñimientos (“ventanas de oportunidad”) para la articulación de los modelos de desarrollo y la constricción (amplitud) de la PE de las administraciones gobernantes en los tres subperíodos del ciclo democrático contemporáneo.

Si focalizamos la mirada en el presente y el futuro cercano se puede sostener que la interacción entre las variables abordadas en este proyecto de investigación cuyos resultados se volcaron en el primer tomo impreso, y ahora en este e-book, sigue siendo relevante para la República Argentina. Actualmente, bajo el gobierno de Mauricio Macri, el país debate nuevamente sobre cuál es la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo adecuado para Argentina y cómo ambos se reflejan en la PE. Un nuevo movimiento pendular se ha iniciado lo que habilita seguir deliberando sobre el discurrir accidentado de nuestra acción externa.

Este segundo libro cierra un ciclo de investigación muy fructífero. Lo realizado has-

ta aquí no hubiese sido posible sin un conjunto de apoyos. Por ello, el equipo de investigación agradece a la ANCyT su decisión de financiar esta investigación y la posibilidad de publicar esta obra. Asimismo hacemos extensivo dicho agradecimiento a la Fundación de la Universidad Nacional de Rosario que, en su carácter de unidad ejecutora, nos asistió permanentemente en la gestión administrativa del proyecto y a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que nos permitió radicar la investigación en esa Casa de Estudios.

Como se señaló en nuestra primera publicación a lo largo de estos años el equipo de trabajo también supo conquistar valores como el afecto y el respeto. En ese trayecto tuvo que enfrentar la dolorosa experiencia de perder a una de sus integrantes, nuestra querida amiga y colega Graciela Zubelzú. Por ello, ahora que efectivamente se ha finalizado el ciclo de publicaciones ligadas a esta investigación, se impone cerrar esta presentación manifestando nuevamente el gran cariño con la que la recordamos y nuestro reconocimiento a su valiosa tarea académica.

Anabella Busso
Investigadora Responsable
PICT-2011-0681

Capítulo I

La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015)

Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China

Anabella Busso; Esteban Actis; María Rocío Novello

Desde los noventa hasta finales de la primera década del siglo XXI la inserción internacional de la Argentina ha tenido una característica central: el paso de una estrategia inscripta en la “lógica de la aquiescencia” según Russell y Tokatlian (2013) a otra signada por la “lógica de la autonomía”¹. Es decir, la Argentina en veinte años ensayó dos grandes opciones externas. A pesar de lo antagónico y disímil de las propuestas de inserción, en ambas estrategias la “geometría” de la política exterior (PE) se asentó en una estructura triangular con dos vértices bien marcados pero desiguales. En otras palabras, el accionar externo de nuestro país en lo que respecta a sus principales dimensiones se estructuró sobre dos vínculos bilaterales excluyentes: EEUU y Brasil. Estos dos países representaron un triángulo escaleno dado que uno de los lados siempre fue mayor (vértice núcleo) que el otro (vértice auxiliar). Mientras que en los años noventa con las administraciones Menem-De La Rúa el vértice excluyente de la relación de Argentina con el mundo estuvo en

-
1. “La lógica de la autonomía ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas. Esta equivale, por su centralidad, a la estrategia de contención del comunismo desplegada por EEUU en la Guerra Fría, al tiempo que la supera en extensión temporal. Cobra vida a fines del siglo XIX, se fortalece en los años de la disputa Este-Oeste, pierde importancia relativa y sufre modificaciones en la década de los noventa, y resurge con viejos y nuevos contenidos a partir de los inicios del siglo XXI. A pesar de su larga trayectoria y las importantes variaciones que ha experimentado durante más de un siglo, sus elementos constitutivos –fines y medios preponderantes– persisten, si bien con un peso diferente según circunstancias de tiempo y lugar. Sus fines son: el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de EEUU; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo; la apelación al derecho; el recurso a los organismos internacionales, y el empleo de modalidades de softpower. Además de estos elementos, que operan como ejes centrales de la PE, la lógica de la autonomía ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región, en su «autoafirmación» (self-assertion) y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana.” (...) Junto con la “lógica de la autonomía» ha persistido en la región, como gran estrategia secundaria, la «lógica de la aquiescencia». Al igual que la primera, resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de EEUU; pero en este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus elementos constitutivos se han preservado en el tiempo y se han revelado en diferentes contextos geográficos y en distintas coyunturas. Sus principales fines son: lograr el apoyo de EEUU para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de EEUU (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales). La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento.” (Russell y Tokatlian, 2013: 161-162).

Washington, siendo Brasilia un socio importante pero subordinado al alineamiento con la potencia hegemónica (FIGURA 1), en la primera década del siglo XXI, los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) priorizaron el eje Buenos Aires-Brasilia constituyéndose el punto más importante del nuevo triángulo, en el cual, EEUU quedó relegado a un segundo plano (FIGURA 2), alternando momentos de acercamiento, crisis y recomposición (Busso, 2014).

El escenario descrito comenzó a mutar una vez iniciada la segunda década del nuevo siglo. Durante el último mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) la estrategia de inserción internacional se complejizó en clave geométrica debido a la emergencia de un nuevo vértice: la República Popular China. El eje Buenos Aires-Pekín que estaba casi exclusivamente asentado sobre la complementariedad comercial se intensificó por la vía económica (inversiones y financiamiento) y política producto de un mayor acercamiento entre los gobiernos. La consolidación de China como una potencia de primer orden alteró ineludiblemente la estrategia externa y el esquema de vinculaciones otrora triangular. En los últimos años del gobierno de Cristina Fernández la PE estuvo, en términos geométricos, constreñida por la irrupción de un rombo que muestra el incremento de la complejidad (FIGURA 3). En ese sentido, analizar el trayecto descrito en torno a la estrategia de inserción de la Argentina en los últimos treinta años es el principal objetivo del presente trabajo.

Desde una perspectiva conceptual el análisis que se realiza en este capítulo parte del supuesto sobre el que se edificó la investigación que guía la presente obra. El mismo destaca la existencia de una articulación entre la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo seleccionado por distintos gobiernos de la Argentina re-democratizada, así como el impacto de ambas variables sobre la PE. En ese marco, como sostiene Busso (2016-a), el análisis empírico de las gestiones de gobierno que tuvieron lugar en el período bajo estudio muestra que el concepto de “inserción” fue entendido de manera disímil. A ello contribuyeron distintas razones: la diversidad conceptual proveniente de la academia en referencia a cómo definir la inserción internacional; las disputas sobre si la inserción debe responder prioritariamente a las demandas domésticas o a las sistémicas y, finalmente, el impacto del mito de la Argentina aislada el cual proviene de las valoraciones que los defensores de una determinada visión de inserción hacen sobre otras. En la mayoría de los casos dichas valoraciones no son sólo críticas, sino que contienen la negación misma de cualquier grado de inserción. Así, es muy común en Argentina que cada gobierno de signo ideológico opuesto que accede a la Casa Rosada plantee que el país está “aislado”, o que enfrenta un proceso de “des-inserción” y que, por lo tanto, se impone la implementación de una nueva estrategia de inserción internacional (Busso, 2016-a).

Además, como ya se afirmó, cada alternativa de inserción es acompañada por un modelo de desarrollo con el cual interactúa y, en conjunto, impactan sobre la PE. Las dos asociaciones más perdurables en el tiempo –aunque no las únicas– son, por una parte las que articulan la propuesta de una inserción de alineamiento o acoplamiento con occidente acompañadas por visiones económicas liberales y programas ortodoxos y, por la otra, las que defienden una acción externa autónoma con diversificación de vínculos y un modelo económico con antecedentes desarrollistas y keynesianos que se canalizan en

programas económicos heterodoxos. En ese contexto, durante los últimos treinta años el lugar de las relaciones privilegiadas entre Buenos Aires y Washington se identifica con el primer modelo, mientras que los vínculos destacados con Brasilia se enmarcan en el segundo. Sin embargo, esta descripción no es absoluta ya que, en ocasiones, el rol de Brasil fue también de contrapeso en los escenarios de alineamiento. Como ya se adelantó, lo novedoso en este juego se da a partir del segundo gobierno de Cristina Fernández, cuando un conjunto de variables domésticas e internacionales, suman a Pekín como un actor central en la estrategia de diversificación de vínculos modificando la geometría de la política exterior argentina (PEA) hasta la finalización de su gestión.

Para cumplimentar el objetivo planteado en la primera sección del capítulo se describirá el esquema triangular de la estrategia externa de Argentina bajo los gobiernos de Menem y De la Rúa. En el segundo apartado se explicitará la mutación del triángulo en cuestión (alteración del vértice núcleo y auxiliar) como consecuencia del nuevo rumbo externo llevado a cabo por las dos primeras gestiones kirchneristas. Por último, explicitaremos cómo y por qué la estrategia de inserción internacional pasó de un esquema triangular a otro romboidal en la última etapa del gobierno de Cristina debido a la emergencia de China como un nuevo vértice de vinculación.

A - El triángulo del acomplamiento² y la estrategia neoliberal (1989-2001)

Las menciones sobre la geometría triangular que caracterizó la PEA a partir de la redemocratización subrayan distintos aspectos dependiendo del lugar y del concepto desde donde se la analice. Samuel Huntington, desde la perspectiva de una superpotencia, afirma que:

...the principal source of contention between the superpower and the major regional powers is the former's intervention to limit, counter, or shape the actions of the latter. For the secondary regional powers, on the other hand, superpower intervention is a resource that they potentially

-
2. En este capítulo se utilizan como sinónimos los conceptos de alineamiento y acoplamiento. Para precisar su contenido se adhiere a la definición de Russell y Tokatlian quienes afirman que: "El acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de EEUU, tanto en el ámbito global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica. En términos políticos y culturales, la relación con los países vecinos es un tanto más relevante, aunque no es objeto de un despliegue diplomático significativo: el norte de la PE es Washington. El modelo económico es marcadamente ortodoxo y se ordena, en términos generales, en torno a los lineamientos del así llamado "Consenso de Washington". Presume que las fuerzas del mercado más que la acción del Estado posibilitan una inserción más dinámica y fructífera del país en el sistema mundial. Además, acepta las reglas fundamentales del orden económico y financiero internacional y confía plenamente en los dividendos continentales de una eventual área de libre comercio hemisférica. En esencia, defiende el statu quo del orden global, concibe a EEUU en términos de aliado y mantiene una marcada indiferencia frente a la región." (Russell y Tokatlian, 2009: 229).

can mobilize against their region's major power. The superpower and the secondary regional powers will thus often, although not always, share converging interests against major regional powers, and secondary regional powers will have little incentive to join in a coalition against the superpower.

In terms of power, the United States and the secondary regional powers have common interests in limiting the dominance of the major states in their regions (...)

With the emergence of Brazil as the dominant state in Latin America, U.S. relations with Argentina have greatly improved and the United States has designated Argentina a non NATO military ally. (1999: 43-44)

Desde una mirada argentina, Guillermo Figari (1997), Anabella Busso (1997) y Alejandro Simonoff en el capítulo II de esta obra también señalan la existencia de una estructura triangular en la PEA. Figari (1997) argumenta que ese escenario triangular que Argentina construyó entre los años 80 y 90 con EEUU y Brasil se basa en la noción una "doble dependencia" que se estaba gestando en torno a la inserción internacional de la Argentina. Por una parte, desde 1989 era evidente la dependencia con los EEUU pero, simultáneamente, en materia comercial la relación con Brasil traía aparejada una fuerte asimetría. En una línea similar, Busso (1997) analizando la PE de alineamiento durante el menemismo, asevera que desde una perspectiva empírica el juego de Buenos Aires apuntaba a buscar ciertos equilibrios entre Washington y Brasilia cuando el exceso de acoplamiento podía generar problemas con el vecino. Dicho juego fue claro en las dimensiones estratégico-militar y económica de la acción externa argentina. Así mientras el gobierno nacional logró en 1997 la condición de aliado extra-OTAN, hecho que molestó a Brasil, simultáneamente evaluaba la importancia del creciente comercio con ese país y recurría a la política para acortar transitoriamente la distancia entre los vértices extranjeros de la estructura triangular.

Finalmente, Simonoff sostiene que si bien los análisis de la PEA han hecho siempre más hincapié en sus sentidos que en su estructura, durante los últimos treinta años se ha consolidado una estructura triangular. Esta incluye a EE.UU y Brasil, ha tenido un carácter predominantemente cooperativo y generó un juego pendular entre ambas bandas que resulta evidente en todo el período iniciado con la redemocratización. Sin embargo, señala que la existencia de una estructura no garantiza políticas similares y, en el caso específico de Argentina, dicha estructura ha convivido con sentidos disímiles que, en términos generales, giraron en torno a la autonomía (Alfonsín, Duhalde, Kirchner, la primera gestión de Fernández de Kirchner y la mitad de su segundo mandato), pero en otras ocasiones lo hicieron alrededor de la dependencia (Menem y De la Rúa)³.

Avanzar en el análisis sobre cómo los condicionantes domésticos y externos influyeron en la generación de una estructura triangular de la inserción argentina entre 1989 y 2001, constituye el principal propósito de las siguientes secciones.

3. Para profundizar estas ideas ver el capítulo de Alejandro Simonoff en la presente obra: "Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013".

A.1 Argentina y Estados Unidos durante los años ´90: los gobiernos de Menem y De La Rúa

Si se focaliza el análisis en el escenario de finales de los años 80 es evidente que frente a las grandes transformaciones que se desataron por entonces, tanto en el ámbito doméstico como en el externo, las administraciones de Menem y De La Rúa diseñaron su estrategia de inserción internacional desde una perspectiva que entendía que la única manera de tener una presencia exitosa a nivel mundial pasaba por responder, de manera bastante acrítica, a las nuevas demandas sistémicas. Dicha definición en un contexto de fin de la Guerra Fría y el respectivo triunfo de EE.UU, contribuyó al acoplamiento con Washington y a que EEUU se constituya en el vértice núcleo dentro del esquema de vinculaciones internacionales del país, mientras que a Brasil se le asignó el rol de vértice auxiliar.



FIGURA 1 (EEUU vértice Núcleo, Brasil vértice auxiliar, década de los noventa)

En el caso específico de Carlos Menem, tras su llegada al poder se encontró con una situación particularmente compleja tanto a nivel interno como externo. En el plano internacional se advertía el derrumbe de los socialismos reales y la superación del bipolarismo como eje ordenador de las relaciones internacionales de posguerra, procesos que, por su magnitud y significado, condicionaron de manera significativa la percepción del gobierno de Menem sobre la posición de Argentina en el nuevo contexto mundial. En este marco, como ya se adelantó, el Poder Ejecutivo seleccionó como única alternativa posible una política de alineamiento con el gran poder superviviente de la Guerra Fría, los EEUU.

Mientras tanto, en el plano interno, a mediados de 1989 se presentaba un escenario caracterizado por una grave crisis económica hiperinflacionaria y crecientes demandas sociales a las que se sumó la entrega anticipada del poder por parte del radicalismo. La complejidad de esta situación motivó la necesidad de una readecuación económica interna y externa basada más en el concepto de inserción en las tendencias de la economía mundial que en el desarrollo autogenerado.

En este sentido, como consecuencia del contexto imperante y ante la necesidad de atender los problemas en ambos planos, el presidente Menem consideró que el diseño de la estrategia de inserción internacional no sólo debía atender los componentes políticos del llamado paradigma de “hegemonía neoliberal” imperante a nivel global, sino que esta decisión debía ser acompañada por fuertes cambios económicos. Esta decisión se tradujo en un esquema de vínculos privilegiados con Occidente donde, además de los EEUU, se incluían a otros estados centrales, los organismos internacionales —especialmente los multilaterales de crédito—, las empresas multinacionales y el sector financiero transnacional.

Dicho de otra manera, la estrategia de inserción fue acompañada por un modelo de desarrollo económico neoliberal, donde la primacía de las pautas de mercado y el regionalismo abierto en el ámbito de la integración se convirtieron en ejes centrales. Así, las privatizaciones, la desregulación, la descentralización, la apertura comercial fueron símbolos de la época que acompañaron el proceso de construcción de un “estado mínimo”. Además, después de afrontar un nuevo pico hiperinflacionario, el gobierno planteó luchar contra la inflación a través de la política de convertibilidad que, en lugar de utilizarse como una táctica coyuntural, se convirtió en un eje estructurante de la economía argentina hasta 2001. Por todas estas razones se abandonó el perfil confrontacionista en las relaciones con la potencia hegemónica en búsqueda de su apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales⁴.

Las decisiones políticas y económicas de este período no fueron fruto sólo de una lectura empírica. Como cimientos de las misma subyacen los supuestos básicos del Realismo Periférico conforme con el cual,

un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica, debe eliminar sus confrontaciones con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder (Escudé, 1995: 322).

Dicho esto, se esperaba que las alianzas políticas y relaciones económicas preferenciales que pudieran entablarse con países avanzados redundasen en la incorporación económica y diplomática de Argentina al “primer mundo”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el marco general de la PE para la construcción del alineamiento se organizó sobre cuatro ejes rectores: la defensa de la paz y la seguridad internacionales; la no proliferación de armas de destrucción masiva; la consolidación del sistema democrático y el respeto por los derechos humanos; y la apertura de Argentina a las inversiones extranjeras y el comercio internacional (Busso, 1994).

La dimensión estratégico militar fue escenario de cambios significativos bajo el gobierno menemista. Estos cambios eran coincidentes con la agenda de seguridad internacional planteada por EEUU durante las administraciones de Bush padre y Clinton: disuasión nuclear, consolidación de las fuerzas de despliegue rápido, incremento del uso de la tecnología y mayor inteligencia (Busso, 1994: 83). La Argentina se acopló a dicha agenda y procuró adherir a la mayor cantidad posible de acuerdos de control y no proliferación; desactivar proyectos de desarrollos armamentísticos y de tecnología sensible (uso dual) que pudiesen conducirla a la confrontación con EEUU; participar en coaliciones internacionales para atender los escenarios de conflicto; buscar cambios en la Organización de

4. Para un análisis detallado de la PEA durante la década de los noventa consultar el capítulo “Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa”, en la obra de este equipo de investigación coordinada por Anabella Busso, “Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011”, UNR editora, Rosario, págs.123 a 188.

Estados Americanos (OEA) que estandaricen estos principios en el ámbito continental y, al mismo tiempo, definir e implementar su política de defensa como netamente defensiva. De esta manera la política nuclear y la misilística así como la salida de tropas al exterior fueron, entre otros, el ámbito de aplicación de estas líneas directrices⁵ (Busso, 1994: 85).

En referencia a la defensa de la democracia y los derechos humanos, el gobierno de Menem adhirió a todos los mecanismos de Defensa de la Democracia propuestos en el marco de la OEA (Resolución 1080, modificación de la Carta de dicha organización) y apoyó la idea estadounidense de fomentar las operaciones de *peacemaking* y *peacebuilding* para establecer y consolidar la democracia en distintos países. En consonancia con estas ideas decidió retirarse del Movimiento de No Alineados porque ya no existía una comunión política con el mismo; implementó un cambio de perfil en el voto en Naciones Unidas caracterizado por un aumento de las coincidencias con EEUU que consolidó un marcado sesgo occidental⁶ y decidió enviar naves a la primera Guerra del Golfo, entre otros.

Siguiendo la lógica ciudadano-céntrica que invoca el Realismo Periférico para proteger la prosperidad económica de la población se limitó el espacio de las disputas con la potencia hegemónica a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder (Escudé, 1995). Por ello, el ámbito del comercio bilateral caracterizado por una balanza negativa para Argentina a lo largo de toda la década, se constituyó en el único espacio donde se canalizaron disidencias. Entre ellas se destacan los reclamos para que: EEUU y Europa abandonen las políticas de subsidios agrícolas; la solicitud para Washington desconozca el lobby de los productores frutihortícolas de Florida y California que se oponían a la exportación de limones tucumanos; las críticas a la denuncia de dumping contra la producción de caños sin costura de la empresa Techint y las recurrentes negociaciones para volver a reconocer a la Argentina como un territorio libre de aftosa que habilite la exportación de carnes frescas. En el ámbito de los nuevos *issues* de la agenda comercial global las cuestiones de propiedad intelectual, en especial las patentes medicinales, ocuparon un lugar privilegiado. Si bien este conjunto de cuestiones no es taxativo, muestra que la dinámica del alineamiento no solucionó los inconvenientes invocados por

-
5. A modo de ejemplo, Argentina firmó los acuerdos de salvaguardias mutuas con Brasil en el ámbito nuclear; negoció con otras naciones latinoamericanas las reservas que tenía sobre TLATELOLCO y posteriormente ratificó el tratado; aprobó el TNT; ingresó al Grupo Australiano (que establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas) y al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de Exportaciones (COCOM); desactivó el Programa del Misil Cóndor II e ingresó al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR); intentó aumentar la cooperación bilateral con EEUU a través de la firma de acuerdos y vía intercambios y operativos de entrenamiento conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países; elevó a niveles sin precedentes la contribución militar y civil en OMP de Naciones Unidas; asistió a las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas y, como se explicitó más arriba, participó de la primera Guerra del Golfo y compartió las propuestas sobre modalidades para la defensa de la democracia con EEUU y Canadá, impulsando la reforma de la carta de la OEA y liderando la oposición al régimen castrista en Cuba (Busso, 1994: 86 y ss).
 6. El cambio del perfil de voto argentino en ONU se manifestó a lo largo de toda la década, pero de acuerdo a Corigliano (2003) tuvo mayor intensidad entre 1991 y 1995. Este se manifestó tanto en la Asamblea General, como en el Consejo de Seguridad en las ocasiones en que nuestro país se desempeñó como miembro no permanente (1994-1995 y 1999-2000).

nuestro país. Subsidios, limones y carnes son aún en 2017, por distintas razones, temas pendientes de resolución. El anti dumping por los caños sin costuras fue rechazado por la OMC en 2006⁷ y el tema de propiedad intelectual finalizó con una nueva ley en nuestro país que incluyó todos los reclamos estadounidenses aunque estos fuesen más elevados que los exigidos por la OMC para los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, a diferencia de los postulados teóricos del Realismo Periférico que no invocan la posibilidad de políticas favorables por parte de la potencia hegemónica en el corto plazo, sino la existencia de una memoria histórica de los grandes poderes que, en caso de ser positiva, puede actuar a favor de un país periférico en momentos cruciales, el gobierno menemista intentó establecer algunos linkages en el transcurso de su mandato, para demostrar los beneficios del alineamiento tratando de contrarrestar de esta manera los costos internos que implicaba el plan de ajuste económico. En este campo se trabajó para lograr una buena “performance” entre los participantes de la licitación que el gobierno norteamericano organizó para la compra de aviones de entrenamiento, en la que Argentina participó con el IA Pampa 2000 y reclamó a la administración Clinton que no tomara en cuenta las presiones británicas, las que se resistían a la venta por parte de EEUU de los aviones Skyhawk con radares de última generación. Los resultados fueron mixtos, no compraron el Pampa, pero vendieron a nuestro país los Skyhawk. A esto le podemos sumar que en 1997 Argentina fue reconocida con aliado extra-OTAN.

Una evaluación sobre la vigencia de la estructura triangular de la PEA con EEUU como vértice núcleo durante el menemismo admite afirmar que el alineamiento permitió un nivel de inserción internacional en el contexto de la hegemonía del paradigma neoliberal, pero tuvo grandes costos económicos para la industrialización del país y pocas compensaciones comerciales. De esta manera, como se verá más adelante, a medida que trascurría la década los vínculos con Brasil en el contexto del MERCOSUR se irían convirtiendo en un dato central para las exportaciones argentinas consolidando su condición de vértice auxiliar.

Finalmente, a grandes rasgos, es posible sostener que una nota distintiva del período comprendido por ambas administraciones (1989-2001), es el considerable nivel de homogeneidad en lo que concierne al diseño de la estrategia de inserción internacional en tanto no se visualizan puntos de quiebre que hayan podido derivar en una ruptura del alineamiento. En este sentido, el breve gobierno de Fernando De la Rúa, no alteró los pilares de la política de alineamiento. La coalición UCR-FREPASO planteó que los vínculos con Washington se basarían en una “relación madura”, lo que se canalizó más en un cambio de estilo que en una modificación política que pudiese alterar la estructura triangular.

7. Argentina obtuvo un fallo favorable de la OMC por las restricciones que le imponía EE.UU a las exportaciones de tubos de acero sin costura o caños para la industria petrolera. En su fallo la organización sostuvo: “determinados aspectos de la legislación anti dumping norteamericana, en particular, algunas disposiciones de la ley arancelaria de 1930 y el reglamento del Departamento de Comercio de los EEUU no son compatibles con la normativa de la OMC”. En el año 2007 la OMC ratificó el fallo. Para ver más detalles de las resoluciones de la OMC ver: <https://www.mrecic.gov.ar/omc-fallo-favorable-para-la-argentina> y <http://www.mrecic.gov.ar/la-omc-ratifica-fallo-favor-de-la-argentina-contra-las-barreras-de-los-estados-unidos-las> (2 de octubre de 2016).

Consecuentemente, la agenda bilateral planteada por el gobierno de la Alianza se identificó por un alto grado de continuidad con la etapa anterior. A modo de referencia se destaca que en torno a la defensa de la democracia continuó la línea anterior aprobando la Carta Democrática Interamericana de la OEA en 2001 y votando en la ONU a favor de la propuesta estadounidense de condena a Cuba por violación de los Derechos Humanos. Además, los temas económicos mantuvieron su jerarquía. En el plano comercial, se destacaron tres niveles de gestión que mostraban la no resolución de los problemas pendientes: por un lado, aquellos rubros que encontraban obstáculos para ingresar al mercado norteamericano, como ser carnes frescas, cítricos, jugo de limón, quesos, extracto de quebracho, azúcar, maní, entre otros; por otra parte, el tratamiento de cuestiones que enfrentaban posiciones entre ambos gobiernos, tal como cielos abiertos y subsidios agrícolas; por último las negociaciones para la conformación del ALCA (Busso, 2001). En lo que refiere a los aspectos financieros el “Megacanje” ocupó un lugar central en el vínculo bilateral.

En último lugar, la dimensión estratégico-militar tampoco mostró cambios significativos en cuanto a las directrices implementadas hasta el momento. La política de defensa y la importancia otorgada a los regímenes de control y no proliferación son ejemplos claros. No obstante, en esta etapa se incrementó la relevancia de las “nuevas amenazas” (terrorismo, narcotráfico, principalmente), disminuyó la participación del país en las OMP y se manifestó un perfil más bajo en el ámbito interamericano (Busso, 2001).

A.2 Argentina y Brasil a lo largo de los gobiernos de Menem y De La Rúa

Como se ha explicado, la estrategia de inserción internacional sustentada en la lógica de la aquiescencia en el marco de la apuesta al modelo neoliberal conllevó a que el acoplamiento con los EEUU se constituyese en el vértice núcleo del triángulo externo. En la década de los noventa, la Argentina adscribió a la “globalización financiera” como instrumento clave para cerrar la ecuación económica de su modelo de desarrollo (Damil; Frenkel y Maurizio, 2002). En otras palabras, la entrada de capitales, fuese vía inversión en cartera o a través de inversión extranjera directa (IED), fue funcional durante todo el periodo de la convertibilidad para equilibrar la balanza de pagos producto del déficit crónico de la cuenta corriente. La liberalización comercial, el mantenimiento en el tiempo de un tipo de cambio fijo a la moneda estadounidense y los bajos precios de las materias primas dieron como resultado un déficit de la balanza comercial. Asimismo, la cuenta corriente sufrió la salida de capitales por una constante fuga de divisas vía el concepto de “rentas de la inversión” en el marco de una mayor extranjerización del aparato productivo nacional (Shorr, 2001).

Si bien la dinámica descrita funcionó como un pilar donde se sustentó la estrategia neoliberal, tanto el gobierno de Menem como el breve lapso de la administración De La Rúa no desestimaron la “globalización comercial”⁸. La Argentina como la mayoría

8. La conceptualización de “globalización financiera” y “globalización comercial” aquí realizada tiene en cuenta la obra de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010). Como bien sostiene el autor, “ambos procesos tienden a moverse junto y siempre habrá economistas dispuestos a argumentar que es imposible separar una

de los países de la región adscribió a la tesis del “regionalismo abierto” en el sentido de apostar a la integración regional como primer eslabón hacia la liberalización comercial a nivel multilateral. En ese esquema regional/comercial Brasil ocupó un lugar central. Los acuerdos alcanzados con el gigante sudamericano en la etapa de Alfonsín fueron la semilla de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El proceso de integración del Cono Sur estaba estructurado en la alianza entre Brasil y Argentina, la cual debía, según los hacedores de política, replicar el liderazgo que Alemania y Francia habían desarrollado en el bloque europeo.

Como bien argumentó Bernal-Meza (2002:78), en relación a Brasil “se redujo la relación bilateral al ámbito de la integración, aun cuando se buscaron mayores coincidencias en los temas vinculados a la seguridad y el fortalecimiento de la confianza mutua. Sin embargo, estos objetivos se sustentaban en la necesidad de alcanzar cada vez mayores entendimientos políticos con Brasil, heredadas del gobierno de Raúl Alfonsín”. Esta interpretación es compartida por Russell y Tokatlian (2002) al señalar que en los años noventa en los medios gubernamentales se distingue una visión dominante que sitúa a la relación con Brasil en subordinación respecto de la relación especial con los EEUU y en un plano preferentemente económico y comercial. Los autores concluyen que durante el gobierno de Carlos Menem el lugar reservado a Brasil fue el de un importante “socio” económico y no un “aliado” estratégico (Russell y Tokatlian, 2002).

En esa dirección, si bien es cierto que la identificación de un “vértice núcleo” con los EEUU y un “vértice auxiliar” con Brasil estuvo constreñido principalmente por un nuevo diseño de la estrategia de inserción internacional, las particularidades de la estrategia de desarrollo adoptada coadyuvaron a explicar un esquema triangular determinado. Vale resaltar la idea de que Brasil era percibido como un socio económico pero reducido a lo “comercial”, dimensión de la economía subordinada a la globalización financiera.

Como se argumentó, la sustentabilidad de la estrategia económica adoptada por Domingo Cavallo -Ministro de Economía de Menem- estaba en garantizar el ingreso de divisas a través de la Cuenta Capital de la Balanza de Pagos. El arribo de capitales tanto materia de IED como en “Inversión en Cartera” provenía de los principales centros de poder del sistema internacional. Esta situación obligaba inexorablemente a priorizar y fortalecer los vínculos con los gobiernos (y con actores no estatales) de aquellos países. Con respecto a la primera modalidad, fue al sector servicios donde se radicaron las grandes inversiones, fenómeno en gran medida vinculado a la oleada de privatizaciones y desregulaciones que se dio en la región. En este rubro las empresas europeas (francesas, italianas, españolas, alemanas, entre otras) se destacaron durante toda la década del noventa (Chudnovsky y López, 2007). En lo concerniente a los capitales financieros el foco estaba puesto en las principales plazas bursátiles del mundo donde además la Argentina

de otra pero la experiencia demuestra que muchos países, especialmente los asiáticos, han sido capaz de individualizarlas” (Bresser-Pereira, 2010:29). La apuesta de un país por la globalización financiera se sustenta en un crecimiento con “ahorro externo”, en el sentido de que las principales fuentes de ingresos de divisas del exterior se registran en la cuenta capital de la balanza de pagos. Por su parte, la globalización comercial supone la búsqueda de un crecimiento con “ahorro interno” en donde el superávit está dado por la cuenta corriente a partir de ingresos provenientes de las exportaciones.

emitía su deuda soberana (New York, Tokio y distintas bolsas bursátiles europeas).

Por el otro lado, el modelo asumía un déficit crónico de la balanza comercial dada la escasa competitividad de la estructura productiva en un esquema de política comercial abierta (eliminación de barreras arancelarias y reducción de las para-arancelarias). Sin embargo, la adopción de un espacio de integración bajo la lógica de Unión Aduanera pretendía lograr una “creación de comercio” intrarregional sustentada en nichos de especialización productiva con Brasil. Cabe señalar, que el intercambio comercial entre Argentina y Brasil tiene un componente *intraindustrial* relevante. Desde fines de los ochenta, al menos la mitad del comercio de manufacturas entre ambos países era intraindustrial, y con el inicio del proceso de integración económica esto se profundizó (CEPAL, 2007).

Así por ejemplo, la participación de las exportaciones argentina a Brasil crecieron del 9% en 1987 al 32% en 1998, lo que permitió amortiguar en partes los elevados déficits externos originados por la crisis del “tequila” primero y la de los países asiáticos después (Rapoport y Madrid, 2011). Es dable destacar que cuando las restricciones externas estuvieron por el lado de la “globalización financiera”, el “vértice auxiliar” del triángulo externo argentino se volvió coyunturalmente vital para oxigenar el modelo de desarrollo, producto del superávit alcanzado en materia de balanza comercial bilateral.

Ahora bien, a pesar de los avances tanto en cuestión de cooperación y concertación política como en la integración económica alcanzados desde la redemocratización, la desconfianza y los recelos mutuos del pasado no desaparecieron. Una de las grandes restricciones externas a la hora de comprender los vaivenes históricos que ha tenido la relación entre Brasil y Argentina (y en la percepción de cada uno sobre el otro) debe buscarse en el rol que ha ocupado EEUU como potencia hemisférica y mundial a partir de la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces, la principal estrategia de los EEUU hacia el Cono Sur fue la de aplicar la tesis de “divide y reinarás” dado el peligro estratégico que representa para sus intereses una perdurable alianza entre Brasil y Argentina. Existieron distintas articulaciones entre los tres actores estatales, siendo el principal esquema el que tuvo a Brasil con políticas más cooperativas hacia la potencia del norte y la Argentina caracterizada por cierto antagonismo y relaciones conflictivas con Washington. Sin embargo, una vez finalizada la guerra fría y en pleno auge de la hegemonía global de los EEUU, la vinculación entre Argentina y Brasil estuvo dada por un nuevo esquema. Mientras que Brasil siguió con su estrategia de acomodamiento⁹, la Argentina de Carlos Menem viró hacia una política de pleno alineamiento con el hegemon con el fin de convertirse en el

9. Siguiendo a Russell y Tokatlian (2009: 230), la estrategia de acomodamiento “(...) se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a EEUU. Promueve un papel activo en la configuración de regímenes internacionales preferentemente en armonía con Washington. Concibe la integración económica regional de acuerdo con parámetros que favorecen los intereses propios sin un compromiso firme a favor de mecanismos colectivos. (...) Asigna un lugar destacado a la relación con los vecinos; en parte, para negociar individualmente en mejores condiciones con EEUU. La defensa de principios básicos en el campo internacional e interamericano conduce a desasociarse de Washington en numerosos temas de la agenda internacional y regional. Busca contrarrestar los efectos nocivos del modelo económico doméstico imperante (en términos de desigualdad y desempleo) mediante políticas sociales compensatorias. Promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Washington, la

principal aliado de los EEUU en la región. En otras palabras, el nuevo esquema triangular que proponía Argentina para sus relaciones externas generaba todo tipo de recelos y preocupaciones en Itamaraty (Saraiva, 2012).

Asimismo, la existencia de una rivalidad tácita (e histórica) en torno al liderazgo regional también provocó rispideces durante este período. Es menester señalar que para finales del siglo XX hay una consolidación de la primacía brasileña en torno al equilibrio de poder regional (Schenoni, 2016). En agosto de 1997, el presidente Menem declaró en el diario *O Estado de Sao Paulo* que la Argentina se iba a oponer a la pretensión del Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad porque “eso rompería con el equilibrio regional” (Monti, 1997). Desde Brasilia dichas declaraciones fueron tomas con sorpresa y malestar, siendo el propio Presidente Cardoso quien afirmó que “Brasil considera que merece el apoyo de la Argentina”. Por su parte, las palabras más álgidas provinieron del Canciller Lampreia quien consideró que las afirmaciones de Menem “constituyen un verdadero veto a la candidatura de Brasil y son incompatibles con la alianza estratégica entre los dos países”.

Ahora bien, para finales del siglo XX, la relación con Brasil comenzaba a sembrar distintos cuestionamientos. El primero, apuntaba a la paulatina merma de connotación “política” que había caracterizado las relaciones en los primeros años de la redemocratización. La reducción de las interacciones a lo comercial produjo que el “mercado asuma la conducción del proceso y las negociaciones políticas desaparecieron prácticamente de las negociaciones bilaterales” (Rapoport y Madrid, 2011:281-282). En segundo lugar, la evidente pérdida de peso del “otro” en las respectivas estrategias de inserción internacional. Mientras que Brasil apuntaba a expandir su contexto contiguo de Argentina y el “Cono Sur” a toda América del Sur¹⁰, para así limitar el intento de expansión hemisférica de los EEUU, desde Buenos Aires se apoyaba el proyecto del ALCA¹¹ lanzado por Bill Clinton en 1994. Por su parte, la decisión del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, sin “consultar o avisar previamente a su par argentino” (Saraiva, 2012:111) de liberalizar el tipo de cambio produciendo una devaluación del Real cercana al 100% representó un duro golpe para la economía argentina y para el proceso de integración regional¹². La modificación del tipo de cambio de su principal socio comercial regional representó un impacto negativo para una economía que arrastraba enormes dificultades debido al “abaratamiento” de la producción brasileña que inundaría el mercado argentino.

región y el mundo. A su vez, busca una revisión moderada de las instituciones y reglas internacionales en el campo comercial y financiero. En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a EEUU como amigo y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región”.

10. Este cambio fue visible en la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) lanzada por Itamar Franco y en la diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso de buscar un encuentro político entre todos los presidentes de América del Sur, logro que materializó en el año 2000 con la primera Cumbre de Presidentes de Países de América del Sur realizada en Brasilia.
11. En este aspecto, vale destacar que si bien el acoplamiento/alineamiento fomentó en Argentina una adhesión considerable a la apertura comercial y a la aceptación de TLC, también es verdad que en la Cancillería persistieron grupos de funcionarios que, si bien no eran mayoría, continuaron defendiendo la importancia de la integración regional como instancia previa a la integración continental.

El resultado de dicha decisión por parte de Brasil fue el perjuicio a sectores sensibles de la economía argentina como el achicamiento del superávit bilateral pero, más importante aún, la aceleración del fin de la política de convertibilidad monetaria que había establecido el gobierno de Menem en 1991, la cual se produjo años más tarde en enero del 2002. En realidad, lo que se comenzaba a vislumbrar era un agotamiento del modelo de acumulación el cual impactó inexorablemente en el triángulo externo aquí analizado. En 1999 la rueda secundaria del proyecto neoliberal –la apuesta a la “globalización comercial” vía el MERCOSUR sustentada en la Alianza con Brasil– entró en profunda crisis. Si bien el flamante gobierno de Fernando de la Rúa, a partir de su canciller Rodríguez Giavarini, intentó reflotar el vínculo con Brasil (Torres, 2012) los condicionamientos externos y domésticos conspiraron contra dicho objetivo. A poco tiempo de haber optado por mantener el plan económico del menemismo, el gobierno radical tuvo como objetivo intentar evitar la parálisis de la rueda central del esquema, la inserción en la “globalización financiera” amparada en la política de acoplamiento con Washington. A pesar de convocar nuevamente al “padre de la criatura”, Domingo Cavallo, al frente de la cartera económica, en 2001 el modelo colapsó producto de profundización de los desajustes y la decisión del nuevo gobierno de los EEUU de no apoyar una política de salvataje financiero (Creus, 2016).

Este escenario, como ya se adelantó, corroboró la tesis de Guillermo Figari (1997) en relación a la idea de “doble dependencia” que se estaba gestando en torno a la inserción internacional de la Argentina. No sólo la dependencia era evidente con los EEUU, sigilosamente y en materia comercial la relación con Brasil también tenía fuertes connotaciones asimétricas.

B - El triángulo de la autonomía y la estrategia neo-desarrollista (2003-2011)

El análisis de la acción externa argentina durante los doce años de la gestión kirchnerista muestra una continuidad en la manera de entender la inserción internacional. Sin embargo, de manera simultánea se produce una variación de los actores que se privilegiaron para estructurar la geometría de la PE. Así, se observa un cierto equilibrio inicial en el espacio otorgado a EEUU y Brasil durante los dos primeros años del gobierno de Kirchner; una primacía de Brasil en el período subsiguiente y la jerarquización de China en el segundo gobierno de Cristina. Este tránsito está en estrecha relación con la variación de los impactos internos y externos a lo largo del período. Por ello a continuación analizaremos estos factores y su influencia en el cambio de protagonismo en los vértices de la estructura triangular donde EEUU terminará ocupando el vértice auxiliar y Brasil el vértice núcleo.

La llegada de Néstor Kirchner al poder tuvo características particulares, especialmente ligadas al ámbito local enmarcado en las consecuencias de la crisis del 2001. Sin

12. La creación de la Unión Aduanera en el marco del MERCOSUR tenía entre sus objetivos la coordinación de las políticas macroeconómicas. Justamente, la devaluación del Real fue un hito importante para mostrar las dificultades que tuvo el proceso para avanzar en dicha temática. La percepción desde Buenos Aires fue que Brasil quería superar su crisis “a costa del vecino”.

dudas, el default, el desempleo, el nivel de pobreza, las dificultades para garantizar la gobernabilidad, el deterioro de la figura presidencial y el descreimiento de la sociedad en la política favorecieron una sensación de anomia aún presente en mayo de 2003 cuando el presidente asumió su cargo.

Esta situación condujo a Kirchner a focalizar su trabajo hacia la restauración de la confianza de los argentinos en la política como mecanismo principal para salir de la crisis. Siguiendo a Garretón se puede afirmar que lo que estaba en juego en Latinoamérica después de la crisis de los '90 "era la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna" (Garretón, 2006: 112). Por otra parte, la centralidad de la política en dicho proceso no devino de la desaparición o superación de la agenda económica, sino de la persistencia de tres grandes problemas que debían ser resueltos desde la política: "el papel del Estado como dirigente del proceso de desarrollo y agente principal de la inserción en la globalización, la superación de las desigualdades y la transformación productiva que significa tanto la efectiva incorporación de la región a la sociedad del conocimiento como la generación de empleos decentes" (Garretón, 2006).

Para afrontar esa situación Kirchner optó por una visión autonomista - industrialista basada en el mercado interno y evaluó que para poder pensar las necesidades domésticas y lograr el apoyo de distintos sectores sociales era necesario modificar el escenario interno consolidando el liderazgo presidencial e incrementando la gobernabilidad. Esta lectura se sostuvo durante los gobierno de Cristina. Sin embargo, para continuar con esta línea a partir de 2007 eran necesarias ciertas concesiones de los actores económicos de mayores ingresos lo que generó un mayor nivel de disputas en el plano nacional. En ese marco, el conflicto con el campo en el 2008 deterioró los vínculos con el sector agrícola-ganadero, la clase media urbana, los medios de comunicación hegemónicos y parte del gremialismo. De ahí en más los vínculos entre el gobierno y la sociedad tuvieron una dinámica pendular que se desplazaba desde el rechazo al apoyo, llevando a que el gobierno tuviese que centrar su atención en el escenario doméstico en detrimento de la PE¹³ (Busso: 2010 y 2015).

Por esta razón, como se ha sostenido en trabajos anteriores (Busso, 2010 y 2016-b), valorar la magnitud del impacto de los condicionantes domésticos sobre la PE desde la perspectiva de las relaciones entre Estado y Sociedad, permite afirmar que el mismo fue mayor en el período de Cristina que en el de Néstor Kirchner, no porque no se hubiesen producido mejoras en la situación socio-económica, sino porque el gobierno de Fernández enfrentó mayores debates y presiones de los actores locales en referencia a decisiones que afectaban directa e indirectamente las dimensiones política y económicas de la acción externa argentina y que, en su mayoría, estaban ligadas al modelo de desarrollo interno.

Por otra parte, los condicionantes externos tuvieron su impacto y, en líneas gene-

13. Dicha dinámica obligó, en ocasiones, al gobierno de Cristina, a no atender la agenda internacional como cuando la presidenta suspendió su visita oficial a China por no confiar en el vicepresidente, Julio Cobos, para asumir transitoriamente la conducción de la Nación ya que este había votado a favor de los reclamos planteados por las organizaciones empresarias del sector agrícola-ganadero.

rales, también fueron más complejos para Cristina que para Néstor. Si bien durante la gestión de Néstor Kirchner el default -con su consecuente efecto de aislamiento financiero- fue una limitante significativa, en el ámbito económico el presidente transitó un período de ascenso lento pero persistente de precios de los *commodities*. Esto fue favorable para el país en tanto se articuló con una política de tipo de cambio competitivo favoreciendo una balanza comercial positiva y, simultáneamente, el ingresos de divisas a pesar de la restricciones financiera. Si bien, los precios de la soja alcanzaron su máximo nivel durante la primera gestión de Cristina (2008) y a inicios de su segundo mandato (2012), el panorama cambió sustancialmente a partir de ese momento afectando el ingreso de dólares por exportaciones (Busso, 2016-b) y habilitando –como se verá más adelante– el traspaso de una estructura triangular de la PE a otra romboidal.

Desde una perspectiva general la economía internacional durante la gestión de Kirchner coincidió con una etapa de relativa estabilidad global, mientras que a Cristina le correspondió atender las secuelas de la crisis económico-financiera desatada en los estados centrales en 2007/2008 la cual generó: a- una contracción del comercio internacional por caída de la demanda que afectó la balanza comercial argentina, situación que se complicó aún más a partir de 2011 con la crisis energética y la necesidad de incrementar las importaciones; b- las discusiones multilaterales en torno a la regulación de las finanzas internacionales marco en el que Argentina manifestó su postura favorable a establecer normas; y c- el debate sobre las políticas económicas para enfrentar la crisis enmarcado entre las opciones de ajuste o de políticas activas/expansivas, ante el cual el gobierno de Cristina optó por la segunda alternativa (Busso, 2016-b).

Si se reorienta la mirada hacia la dimensión política, el gobierno de Néstor Kirchner se superpuso con las discusiones preliminares sobre la conformación del orden internacional en el siglo XXI y las respectivas consecuencias en la distribución del poder mundial. Para 2003 el orden internacional estaba enmarcado por la guerra contra el terrorismo internacional liderada por EEUU. Esto implicó un proceso de militarización de la acción externa de Washington; la implementación de la doctrina Bush (acción preventiva); un predominio de las visiones políticas neoconservadoras y económicas liberales y una abundante literatura que señalaba la llegada de una nueva paxamericana basada en el establecimiento de la primacía a través del uso de la fuerza. Este contexto se tradujo en una cierta desatención de Washington hacia Sudamérica.

La situación a lo largo de los gobiernos de Cristina es diferente porque las transformaciones internacionales se dan de manera más acelerada y generan mayor incertidumbre. En estos años EEUU y Europa transitaron por la crisis económica de 2008; se discutió con mayor contundencia el rol de las potencias emergentes –especialmente los BRIC en forma conjunta y China como actor individual– y se consolidaron las tendencias que marcan el traslado del eje económico mundial a la región del Asia Pacífico lo que incrementó la preocupación de los poderes occidentales ante el aumento de los atributos económicos, políticos y militares de China (Busso, 2016-b). Como se verá más adelante, este incremento de la influencia china tuvo un correlato muy significativo en Latinoamérica.

El contexto regional también fue muy diferente entre la primera y la segunda década del siglo XXI. La dinámica política y económica positiva que se dio en América del

Sur en la primera década enfrenta a partir de la segunda década una situación de crisis. El debilitamiento del llamado “giro a la izquierda” conlleva que las propuestas de concertación política hayan sido más efectivas durante la gestión de Kirchner y el primer gobierno de Cristina, que durante su segundo mandato. En este mismo contexto la voluntad de los gobiernos para aplicar modelos económicos neo-desarrollistas fue cada vez menos homogénea. Las situaciones domésticas impactaron sobre los diseños de las PE y reaparecieron con mayor regularidad demandas por acuerdos de libre comercio que afectan los procesos de integración regional. Todo esto acontece de manera paralela a la desaparición de liderazgos regionales como los de Chávez y Kirchner y el debilitamiento de Lula (Busso, 2016-b).

Como consecuencia de lo mencionado hasta aquí, a diferencia de los 90, las opciones del Kirchnerismo en cuanto a la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y su impacto sobre la PE conceptualmente se inscribieron en la “lógica de la autonomía”. Así, la PE fue pensada como un instrumento para solucionar las necesidades y los problemas internos, el modelo de desarrollo se planteó en términos neo-desarrollistas y la estrategia de inserción internacional apuntó, en términos de Ferrer (2010), a consolidar la “densidad nacional”. Según este autor existe una fuerte relación entre la solidez de las condiciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Desde su perspectiva Argentina es aún un país en construcción y para avanzar en esa tarea es necesario fortalecer la “densidad nacional”. Esta se basa en la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, en las políticas propicias al desarrollo económico.

B.1 Los Kirchner y Estados Unidos: el paso de vértice núcleo a vértice auxiliar

A lo largo de este trabajo se anticiparon dos ideas ligadas a las relaciones bilaterales de Argentina con EE.UU durante la etapa kirchnerista. La primera de ellas discute aquellas afirmaciones que caracterizan dicho vínculo como negativo a lo largo de los 12 años de gestión en tanto en este capítulo se entiende que el mismo no fue homogéneo durante ese período, sino que mostró diferentes instancias. La segunda idea, describe dicho vínculo como un patrón cuya secuencia pasó de manera continua del acercamiento a la crisis y luego a un intento de recomposición sin llegar a la ruptura. Con esto se pretende señalar que, en el marco de las diferencias existentes entre Argentina y EEUU bajo los gobiernos kirchneristas, los vínculos bilaterales tuvieron la siguiente dinámica: a- se producían situaciones de tensión (crisis) ligadas a diferencias de índole política, económica y estratégico militar; b- cada una de ellas fue seguida por contactos y/o negociaciones a nivel ministerial o presidencial que pretendían acercar a las partes (intento de recomposición), sin que ello implicase por parte de Argentina optar nuevamente por políticas de alineamiento; c- esta dinámica no conducía a la ruptura porque ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, porque en el ámbito multilateral nuestro país no optó por un perfil de voto anti-estadounidense (Busso, 2014). Esta dinámica fue más evidente en la etapa de Cristina.

B.1.1 Las relaciones de Argentina con Estados Unidos bajo el gobierno de Néstor Kirchner

Como se explicitó más arriba la agenda interna compleja y apremiante tuvo un impacto importante sobre la PE en tanto esta fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos. Expresiones del Presidente tales como “pensar el mundo en argentino” (Kirchner, 2003), o que la agenda externa debía “abarcar los temas de la gente” hacen referencia expresa a esta tendencia.

En este contexto, y más allá de una falta de afinidad de Kirchner con el ámbito de la PE, varias cuestiones ligadas a la gestión política y económica externa fueron abordadas a través de una participación presidencial directa. Así, en los primeros años de su gobierno los vínculos con EEUU, España y los organismos multilaterales de crédito fueron un resorte exclusivo del Presidente. A esta tendencia se agregó un estilo discursivo frontal, que destacaba las necesidades de la población argentina y la pertinencia de recuperar conceptos como dignidad nacional e intereses nacionales, entre otros. Estos contenidos fueron acompañados por una fuerte crítica a los actores domésticos (especialmente el gobierno de Menem) e internacionales tales como el FMI, el Banco Mundial, el sector financiero transnacional, las empresas multinacionales que habían participado de las privatizaciones e, inclusive, algunos gobiernos de los países centrales a los que se les atribuyó responsabilidades en la crisis económica argentina y las dificultades para la renegociación de la deuda.

Simultáneamente, la crisis socio-económica se ligó directamente al proceso de renegociación de la deuda. Este apareció como un tema central al cual se subsumieron otras dimensiones de la PE. La estrategia del gobierno en este ámbito también tuvo una fuerte presencia presidencial y un discurso frontal, pero contó con un soporte técnico del Ministro de Economía Roberto Lavagna y de la Cancillería en un segundo plano. Dicha estrategia se basó en establecer objetivos de máxima que no serían modificados sustancialmente después de haber sido anunciados públicamente. La diferencia central con los '90 radicó en subrayar que, a pesar de sus debilidades, la Argentina aún podía decir que no en un proceso de negociación y, además, argumentar que “sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo” (Lavagna, 2005-a: 37). En conexión con este tema y pasados algunos meses desde la asunción, la dimensión comercial de la PE se convertiría en uno de los principales objetivos de la acción externa de nuestro país. Kirchner entendía que el superávit comercial era un elemento central, junto al equilibrio fiscal y la recuperación de las reservas, para apuntalar un proceso de reindustrialización y generación de empleo en Argentina.

Volviendo al vínculo entre Argentina y EEUU en la era kirchnerista, como se adelantó el mismo tuvo diferentes perfiles y distintas intensidades durante el transcurso de la gestión.

A lo largo de los cuatro años del gobierno de Néstor Kirchner podemos distinguir dos grandes momentos en las relaciones con EEUU. El primero coincide con la etapa donde la acción externa estuvo totalmente condicionada por la renegociación de la deuda. La necesidad de salir del default consumió la atención del Presidente desde mayo de 2003 a febrero de 2005. El segundo se inicia a finales de 2005 con el escenario pos-default.

La estrategia de negociación argentina que buscaba una quita muy significativa de su deuda contó con una oposición internacional considerable de los tenedores de bonos, algunos países del G7 y el FMI. Su concreción fue posible, a diferencia de lo que muchos análisis argumentan, porque Washington no se opuso. En este marco las diferencias entre la administración Bush y el sector financiero transnacional, así como la necesidad de que Argentina no entrara en default con los organismos multilaterales de crédito para evitar la expansión de los efectos negativos de una decisión de ese tipo entre los países deudores, resultaron funcionales al proceso de renegociación de la deuda argentina.

Así, después de ciertos desacuerdos entre Buenos Aires y Washington durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, donde existieron fuertes condicionalidades externas, el comienzo de la gestión de Kirchner enfrentó otro panorama donde se destaca un mayor interés por parte de la administración de George W. Bush en apoyar más explícitamente a la Argentina en las negociaciones con el FMI. Tal como sostienen Russell y Tokatlian:

no sólo se había producido un cambio de gobierno en Buenos Aires que requería una nueva cuota de oxígeno desde fuera, sino que Washington no podía seguir desconociendo el torbellino socio-político que sacudió a la región (...). Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en horas tan difíciles hubiese sido una pésima señal diplomática para el conjunto de América Latina. De su lado, el mandatario argentino podía no compartir la orientación política de la administración Bush, pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito; un default con estos organismos hubiera llevado a la Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush (2004: 22).

Los intereses pragmáticos de Washington aparecen en el diseño de la PE de la administración Bush durante los primeros meses de gestión coincidiendo temporalmente con la crisis argentina de 2001, lo que impensadamente convirtió a nuestro país en el primer “test case” del cambio de política que aplicaría EEUU. Dicho cambio emerge del debate ligado a la forma en que deben manejarse las disputas por el poder mundial entre los actores estatales –en este caso EEUU– y los actores no gubernamentales transnacionalizados dentro de un mundo globalizado (Busso, 2002).

A diferencia de la administración Clinton, que había mantenido una relación fluida con el sector financiero transnacional, durante los dos primeros años del gobierno de Bush, el primer secretario del Tesoro, Paul O’Neill, invocando el llamado “riesgo moral”, operó como un defensor del sector de la producción enfrentado con el mundo financiero, llevó adelante políticas conflictivas con Wall Street y rechazó los planes de salvataje económicos para los países con fuertes deudas externas entendiendo que los sectores privados que habían obtenido ganancias poco usuales debieron tener en cuenta que estas

estaban acompañadas por grandes niveles de riesgo. Este tipo de vínculo con el sector financiero permite entender por qué Washington no rescató a la Argentina en el momento del default, pero sí la apoyó en el proceso de renegociación de la deuda con el sector privado y frente a FMI.

Tal como expone Lavagna (2005-b) tanto en la crisis del Tequila como en las sucedidas en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, el FMI y el Tesoro norteamericano impulsaron un rol considerablemente activo del organismo como prestamista de última instancia. Sin embargo, a partir de 2000 se comienza a considerar que esta estrategia de minimización de riesgos había acarreado un problema: la disminución de los incentivos de los inversores para evaluar cuidadosamente los riesgos a asumir (que se evidenciaban en el alto nivel de las tasas de interés a la cual se invertían los fondos). La garantía implícita de un rescate impedía, por un lado, que los inversores sufrieran las consecuencias de una mala evaluación y, por otro lado, resultaba en una “incorrecta” asignación de los recursos a nivel internacional. La posición asumida por parte del gobierno de EEUU a partir de 2000 se basó en estas consideraciones. Para Washington el esquema de salvatajes había generado incentivos perversos y era necesaria una vuelta a las leyes de mercado.

Después de haber logrado la primera renegociación de deuda, en diciembre de 2005 Kirchner decidió profundizar la política de desendeudamiento pagándole anticipadamente 9810 millones de dólares al FMI con dinero proveniente de las reservas. Si bien uno de los argumentos fue que el país con este pago anticipado se ahorraba 1000 millones de dólares en concepto de intereses, lo cierto es que de esta manera el gobierno lograba un viejo anhelo cual era liberarse de la tutela del Fondo, especialmente en lo que refiere a su interferencia en el proyecto económico interno. En su discurso afirmó que con esta política logramos “ganar grados de libertad para la decisión nacional” (Kirchner, 2005).

Otra temática de relevancia en esta etapa fueron las decisiones en torno al problema de la lucha contra el terrorismo. Si bien nuestro país desde septiembre de 2001 se había manifestado en contra de ese flagelo, tanto en los organismos internacionales como ante el gobierno de EEUU, en 2003 la situación se reconfiguró en torno a la decisión de Washington de declararle la guerra a Irak. En este marco, Argentina se sumó a la negativa de los países más importantes de la región para apoyar ese ataque armado. Acompañando las posiciones de Brasil, Chile y México desde Buenos Aires se mantuvo el compromiso en la lucha contra el terrorismo sin involucrar a la Fuerzas Armadas, la necesidad de acordar dicha lucha en el marco de la ONU y la negativa a participar en el conflicto armado contra Irak (Busso, 2015). Por otra parte, la dirección autonómica de la PEA se manifestó frente a EEUU vía el fortalecimiento de las relaciones con Hugo Chávez, el apoyo a Cuba a través de la abstención en la Comisión de DD.HH. de la ONU y la interrupción de los ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas estadounidenses debido al pedido de inmunidad solicitado por Washington -el cual se contraponía a los compromisos asumidos por Argentina con la Corte Penal Internacional-.

De manera consecuente con lo descripto hasta aquí, los dos primeros años de gestión kirchnerista no alteraron la disposición de los vértices de la estructura triangular. EEUU siguió ocupando un lugar relevante debido a su centralidad en el proceso de re-

negociación de deuda soberana, aunque la distancia entre el vértice núcleo y auxiliar se redujo en el marco de una visión más autónoma de la PE.

Después de 2005, la PE de nuestro país ingresa en un escenario posdefault dando lugar a un enfriamiento relativo de los vínculos con EEUU; la jerarquización de los lazos con América Latina y la búsqueda incipiente de una diversificación de relaciones. Claramente, a partir de ese momento la geometría de la PE da señales de cambio. Esta situación se profundiza con la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de ese año que actúa como un parte aguas en las relaciones con Washington.



FIGURA 2 (Brasil vértice núcleo, EEUU vértice auxiliar, primera década del siglo XXI)

En esa ocasión, Kirchner como anfitrión, no sólo lideró la reunión sino que se encargó de presentar la oposición del Mercosur a la propuesta de reactivación del ALCA que EEUU trató de imponer en la agenda de la Cumbre, ya que la misma había sido convocada bajo el lema “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”. La articulación de posturas entre Kirchner, Chávez y Lula lograron el objetivo.

Por otra parte, de acuerdo a declaraciones y análisis de funcionarios norteamericanos, el ex presidente Bush se sintió maltratado por Kirchner y esto contribuyó a enfriar los vínculos entre ambos mandatarios. A partir de entonces algunos temas que ya integraban la agenda y otros que surgieron posteriormente fueron tomando una connotación negativa. Parte de la clase política en EEUU desaprobaba los crecientes vínculos de Kirchner con Chávez entendiendo que, a esta altura de los acontecimientos, estos superaban las necesidades económicas de Argentina y estaban cruzados por una alianza político-ideológica cada vez más fuerte. A esto se sumó el triunfo de Evo Morales en 2006 y las relaciones cordiales de Buenos Aires con el nuevo gobierno. Por otra parte, funcionarios estadounidenses comenzaron a hacer explícitas sus críticas al modelo de desarrollo económico de Argentina. Así aparecen manifestaciones contrarias sobre las condiciones de la seguridad jurídica para la inversión extranjera directa, sobre el rol del Estado frente al incumplimiento de las empresas privatizadas y sobre las políticas de desarrollo energético.

Posteriormente, Washington tomó una serie de decisiones que se distanciaron de las que habían tipificado su acción entre 2003 y 2005 y que, más allá de sus efectos inmediatos, son importantes porque de alguna u otra manera se mantuvieron presentes en el tiempo reapareciendo una y otra vez en los vínculos con Néstor, pero especialmente con Cristina Kirchner. Una de ellas es la decisión de profundizar la búsqueda de acuerdos de libre comercio bilaterales como reacción a la oposición del Mercosur al ALCA. En este marco, Washington trató de aprovechar los conflictos regionales (como el de Argentina con Uruguay) para ofrecer alternativas comerciales que generaron más rispidez dentro del

bloque. Además, anunció la revisión del SGP para varios países, incluida la Argentina, que por entonces vio afectada sus exportaciones por un monto de 600 millones de dólares. Otro tema fue la abstención de EEUU —y de la mayoría de los miembros del G7— en las votaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el otorgamiento de créditos a Argentina. El organismo decidió, no obstante, en 2006 conceder dos créditos a nuestro país, uno de 500 y otro de 650 millones de dólares. En ese caso sí hubo un doble mensaje de Washington al BID y a la Argentina. EEUU estaba trabajando para modificar el sistema de concesión de créditos fáciles del BID y ésa fue una oportunidad para sentar su posición (Busso y Pignatta, 2006).

Argentina no buscó una recomposición rápida y fácil de los vínculos con Washington, pero reservó algunos temas de agenda y algunas acciones que le permitieran un diálogo de baja intensidad, aunque necesariamente basado en cuestiones de interés para el país del norte. Así, las autoridades nacionales mantuvieron la dimensión estratégico-militar de la PE dentro de patrones de estabilidad que EEUU pretendía de cualquier país del Hemisferio. Consecuentemente, el gobierno continuó comprometido en la lucha contra el terrorismo internacional, el narcotráfico y el lavado de dinero. El perfil del voto en Naciones Unidas no retrocedió a las instancias previas a la política de alineamiento cuando Argentina votaba en forma similar a Cuba, Yemen y Sudán, pero tampoco se mantuvo idéntico a los '90, mostrando un perfil moderado. Nuestro compromiso con fuerzas multinacionales y las OMP se mostró más selectivo tomando como referencia la localización del conflicto. Dicho en otras palabras se decidió estar en Haití, pero no participar en la misión en el Líbano. Pero, sin dudas, el hecho más importante para mantener los vínculos con Washington se produjo en septiembre de 2007 cuando Kirchner pronunció su último discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En esta ocasión no sólo se manifestó en contra del terrorismo, sino que planteó un reclamo específico frente a Irán para que colabore con las investigaciones sobre el atentado a la AMIA. Este reclamo coincidió con un momento de crecientes tensiones entre Irán y EEUU y generó la idea de que Argentina, en ese tema, podía actuar como un aliado regional (Busso, 2015).

Finalmente, es necesario destacar que a lo largo de esta etapa se produjeron cambios de gabinete que acompañan un proceso donde el presidente Kirchner se haría cargo de la conducción de la economía nacional para consolidar el modelo de desarrollo y orientar la PE más hacia el mundo en desarrollo y hacia la región. El desplazamiento de Lavagna del Ministerio de Economía (quien gozaba de buena reputación en Washington y tenía buenos contactos con el FMI), el nombramiento de Nilda Garré en Defensa (que había sido Embajadora en Venezuela) y la designación de Taiana como canciller fueron en esta dirección y, simultáneamente, generaron suspicacias en el gobierno de EEUU.

B.1.2 El primer gobierno de Cristina Kirchner: los vínculos con Washington

Los supuestos sobre la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo con perfil industrialista y una PE autónoma y pro-latinoamericana continuaron como ejes rectores entre la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Sin embargo, durante la campaña electoral que llevó a Cristina al poder se mencionó que ella tenía una vocación más inter-

nacionalista en comparación con su antecesor. Esto generó expectativas en Washington sobre que Argentina a finales de 2007, con una situación política y económica interna más acomodada, podría inclinarse hacia una inserción más pro-occidental que la que había acontecido después de la Cumbre de Mar del Plata. Sin embargo, como se señaló más arriba, los condicionantes domésticos iniciados a partir del conflicto con el campo más el impacto internacional de la crisis financiera de 2008 y el fallecimiento del expresidente Kirchner en 2010, afectaron de manera constante estas expectativas.

Los hechos mencionados más arriba sumados a las convicciones ideológicas de las Presidenta generaron, a lo largo de toda esta etapa, una primacía de las causalidades internas sobre el diseño y ejecución de la PE. Consecuentemente, tanto los sectores de oposición política y económica como los medios de comunicación comenzaron a presentar al mundo una Argentina que estaba siendo conducida, vía su PE, a un creciente aislamiento o desinserción internacional. Dicha postura argumentaba críticamente la propuesta de inserción que privilegiaba a América del Sur y desjerarquizaba los vínculos con los EEUU, dando lugar a un incremento de la conflictividad entre Buenos Aires y Washington.

A pesar de estos avatares Cristina es relecta para su segundo mandato y mantiene las líneas principales de la PE, pero el incremento de la condicionalidad sistémica le otorgó un rol más protagónico a China a lo largo de este segundo mandato.

Como ya se afirmó (Busso, 2010 y 2014) al analizar los vínculos de Buenos Aires con Washington durante el kirchnerismo se da una secuencia recurrente de “acercamiento-crisis-intento de recomposición”. En este marco, las diferencias entre ambos países incluyeron episodios de notable repercusión mediática, pero lo cierto es que el avance o retroceso del vínculo bilateral desde la perspectiva argentina se concentrará en la resolución, o no, de temas centrales para el modelo de desarrollo y el perfil autonómico que proponía el gobierno y, desde la perspectiva estadounidense, en función del rol que desempeñe Argentina en la política general hacia América Latina a la que Washington comenzó a atender con mayor dedicación desde el segundo gobierno de Obama.

Un repaso de los hechos muestra que, a pesar de la puerta abierta por el discurso anti Irán de Kirchner en Naciones Unidas en 2007, la gestión de Cristina se inició con un enfrentamiento directo con Washington por el llamado “valijagate”, cuando un fiscal de Florida afirmó que el dinero que había ingresado Antonini Wilson desde Venezuela a la Argentina estuvo destinado a financiar la campaña de Cristina y Cobos.

Un año después, en el marco de la profunda crisis financiera, George W. Bush reactivó el G20 financiero convocando a una Cumbre en Washington en noviembre de 2008 e invitó a nuestro país –junto a Brasil y México– a participar como representante de las economías emergentes, lo que fue un gesto importante en tanto se suponía que este grupo gestionaría la crisis.

Sin embargo, el patrón crisis-intento de recomposición reapareció en la gestión de Obama, la cual despertó grandes expectativas tanto en Latinoamérica como en Argentina. En este marco, los críticos del gobierno subrayaron persistentemente la condición de aislamiento e irrelevancia de Argentina, lo que había conducido al Presidente Obama a reunirse con Lula y Bachelet, pero no con Cristina. Además, se remarcó un incidente con el entonces Secretario Adjunto para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, quien en

su visita de diciembre de 2009 declaró que empresarios estadounidenses le habían manifestado falta de “seguridad jurídica” en Argentina y, además, apuntó que había notado un “cambio” en el entusiasmo respecto al clima de inversión entre las firmas de su país en comparación con 1996 (Lopez San Miguel, 2009).

Los críticos de la PEA hacia EEUU durante el primer gobierno de Cristina se basaron en los hechos antes mencionados, pero no incluyeron en sus análisis que la gestión externa de Obama estaba atada a su agenda doméstica enmarcada por los índices de desempleo, las dificultades para establecer controles al sistema financiero nacional e internacional, el progresivo déficit fiscal, la reforma al sistema de salud, la búsqueda de fuentes proveedoras de energía tradicionales y alternativas, todo en el marco de una creciente oposición del partido republicano. Tampoco destacaron que en ese momento el lugar de Latinoamérica no era prioritario y, menos aún, el de Argentina. EEUU siguió sólo algunas cuestiones regionales que, desde su perspectiva, eran parte de una agenda preocupante como gobernabilidad democrática, comercio, migraciones, energía, narcotráfico y crimen transnacionalizado, temas en los que Argentina no ocupaba un lugar relevante.

Consecuentemente el primer año de la administración Obama también conoció los vaivenes cíclicos de la relación entre Buenos Aires y Washington y el 2010 se inició con las declaraciones de Cristina a CNN en referencia a que el Presidente estadounidense “no había cumplido con las expectativas”¹⁴, las que despertaron muchas críticas opositoras en Argentina. Sin embargo, luego se inauguró un ciclo de recomposición donde se destaca la visita de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, a Buenos Aires y sus comentarios positivos sobre la economía argentina; el apoyo del entonces presidente del Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Eliot Engel, quien le reclamó a Valenzuela que el presidente Obama tratara de recibir a la Jefa de Estado argentina cuando llegase a Washington para la Cumbre de Seguridad Nuclear¹⁵, cuestión que se efectivizó en una reunión privada que realizaron Obama y Cristina en esa ocasión (Busso, 2010). Por otra parte, en junio de 2010 Bill Clinton arribó a Buenos Aires en una visita privada, pero se reunió con Cristina y, posteriormente, en una conferencia afirmó que “en el próximo medio siglo la Argentina puede recuperar su lugar en la línea de frente de las naciones”, a la vez que consideró que nuestro país “recibió un crédito insuficiente de las agencias calificadoras luego del giro de 180 grados en su economía”¹⁶.

Esta tendencia positiva en el vínculo pareció consolidarse cuando Cristina decidió nombrar a Héctor Timerman, por entonces embajador en Washington, como Canciller en remplazo de Taiana. Esta elección hizo presuponer que se buscaba a una persona que había tejido vínculo en aquella capital y que era conocedora de la política estadounidense para lograr estabilizar la relación. Sin embargo, a inicios del segundo mandato de Cristina

14. La entrevista de CNN realizada por Carmen Aristegui, el 25 de febrero de 2010, puede consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=CygLtXUoTzw>

15. Para detalles de esta solicitud ver Silvia Pisan, “Piden que Obama reciba a Cristina”, Diario La Nación, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010 y Ana Barón, “Presión en el Congreso de Estados Unidos para que Obama reciba a Cristina”, Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

16. “CFK recibió a Bill Clinton”, TN on line, Buenos Aires, 7 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.tn.com.ar/2010/06/07/politica/02201964.html>

los avatares en torno al avión C-17 Globemaster III de la Fuerza Aérea estadounidense en febrero de 2011 y el rol sobreactuado del Canciller debilitaron los vínculos de manera notoria y darían, junto a los temas financieros, una señal clara del deterioro/parálisis que afrontarían las relaciones con Washington desde entonces. Si bien Cristina y Obama se reunieron nuevamente en Cannes donde mostraron reconocimientos mutuos y dieron por cerrado el tema, lo cierto es que para algunos miembros del Departamento de Estado y del Pentágono este hecho puso el vínculo entre paréntesis en un momento donde ya no contábamos con defensores en la Cámara de Representantes, en tanto la presidencia de los Comités pasó a manos de los republicanos que habían ganado las elecciones de mitad de mandato y veían a la Argentina con el mismo lente que miraban a Venezuela.

B.2 La relación de los gobiernos kirchneristas (2003-2011) con Brasil: del vértice auxiliar al vértice núcleo

En lo atinente a la relación bilateral con Brasil, el paso de un modelo de desarrollo neoliberal a otro signado por las premisas del neodesarrollismo tuvo un impacto significativo. Las alteraciones producidas en el binomio “estado-mercado” así como una nueva estrategia en materia de inserción internacional constriñeron una de las relaciones neurálgicas de la PEA.

Cabe recordar que la subordinación por parte del menemismo de la “globalización comercial” a la “globalización financiera” trajo como consecuencia el desplazamiento de Brasil a un lugar prioritario pero no central para la PEA, lugar que sí había alcanzado bajo la administración Alfonsín (Caputo, 2015). En otras palabras, la aplicación de un modelo de desarrollo cuya llave para un buen funcionamiento era garantizar el arribo de financiamiento externo inexorablemente necesitaba del estrecho vínculo con Washington. El acoplamiento con el hegemon conllevó, en parte, a que si bien la relación con Brasil tuvo una alta prioridad no se constituyó como eje estructurante de la PEA durante el menemismo (vértice auxiliar).

La situación descripta se trastoca a comienzos del siglo XXI. Desde 2002, incluyendo el gobierno de Eduardo Duhalde hasta la finalización del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Brasil se convirtió en la relación bilateral estructurante de la PEA (vértice núcleo). Entre las variables explicativas, debemos destacar la alteración en la estrategia de desarrollo y en la estrategia de inserción internacional.

Los modelos neodesarrollista en Argentina y Brasil tuvieron importantes divergencias, principalmente en las políticas macroeconómicas, aunque compartieron una serie de premisas en torno al desarrollo en la globalización¹⁷, principalmente en relación al rol del Estado. En el marco del objetivo de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner de consolidar un proyecto económico a partir de la intervención del Estado en la creación

17. Si bien las estrategias neodesarrollistas de Argentina y Brasil tuvieron importantes diferencias, principalmente en torno al manejo de las cuestiones macroeconómicas (tipo de cambio, tasa de interés, política fiscal, etc.) ambas compartieron una premisa fundamental: la desconfianza de las ventajas comparativas y por ende la convicción de que la transformación productiva no se alcanza con el libre juego de la oferta y la demanda del mercado, sino que es necesario el rol del Estado para alcanzar un desarrollo productivo integral.

de ventajas competitivas para el desarrollo productivo e industrial, Brasil cumplía un rol primordial. Un ejemplo de esto fue la propuesta que llevó en 2005 el ministro de Economía de la administración Kirchner, Roberto Lavagna, al gobierno brasileño para lograr una coordinación estratégica de los entramados industriales (Miranda, 2009:172).

En ese esquema la relación con Brasil adquirió una mayor intensidad relativa dado que el gigante sudamericano además de ser un socio comercial de tipo intra-industrial¹⁸ proveyó, durante todo el período, inversiones productivas en infraestructura como así también financiamiento vía su banca de desarrollo (BNDES) (Actis, 2015).

En materia de IED se observa con mayor nitidez cómo el nuevo modelo económico fue funcional para fortalecer las interacciones económicas con Brasil. A partir de 2002 se observó un “cambio de patrón” de la IED recibida en la Argentina producto de una distribución sectorial diferente a la que rigió durante la década del noventa. La IED tuvo una importante tendencia hacia los sectores transables y exportables (industria manufacturera, recursos naturales, extractiva, etc.) perdiendo preeminencia las inversiones en sectores no transables (servicios). El importante arribo de inversiones brasileñas a la economía argentina se transformó en una constante del modelo de pos Convertibilidad, que oxigenó la actividad productiva.

Así pues, se coincide con Bianco, Moldovani y Porta cuando señalan que “Los cambios en la orientación de las inversiones de los últimos años fueron acompañados por el surgimiento de nuevos socios y por la pérdida de relevancia de los principales inversores de la década anterior”(Bianco et al., 2008:32). Con el nuevo modelo de desarrollo se produjo una reorientación de los vínculos externos en materia de inversión productiva: socios tradicionales de Europa y de Norteamérica perdieron relevancia en razón del creciente flujo de IED proveniente de América Latina, especialmente Brasil.

Este cambio, trajo un alto grado de conflictividad con las empresas multinacionales (principalmente de EEUU y Europa) que habían encabezado el auge de las inversiones en los años noventa. Algunos casos emblemáticos fueron el de Suez-Gobierno de Francia (2005), el de Marsans-Gobierno de España (2006) y el de Telecom-Gobierno de Italia (2009). Por el contrario, el arribo de inversiones provenientes de empresas brasileñas potenció las interacciones, signadas por la sintonía ideológica, entre los gobiernos kirchneristas y la administración de Lula Da Silva. Es menester indicar que la existencia de un importante lazo entre el gobierno brasileño con algunas empresas internacionalizadas¹⁹ posibilitó una intermediación política con las empresas y el gobierno argentino²⁰.

18. De acuerdo a los datos del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil, entre 2003 y 2011, casi un 80% de las exportaciones argentinas a Brasil fueron bienes manufacturados.

19. En los últimos años en Brasil se ha discutido mucho sobre lo acertado o errado de la política de “campeones nacionales”, es decir fomentar la proyección internacional de grandes compañías nacionales. Sin entrar en ningún juicio de valor, nos interesa resaltar la estrecha relación institucional –y muchas veces personal– entre el gobierno de Lula y muchas de las empresas internacionalizadas de Brasil como Vale, Odebrecht, JBS, Camargo Correa, OAS, Votorantim, Andrade Gutierrez, Marcopolo, entre otras.

20. La tesis imperante en el gobierno brasileño era que las inversiones de su empresariado representaban un mecanismo esencial para revertir los desequilibrios “ocasionales” en el área comercial. Desde esa lógica, la mejor forma de equilibrar las relaciones comerciales era fomentar e impulsar las inversiones de empresas brasileñas (sea vía adquisiciones o por nuevas unidades productivas) aprovechando el sesgo exportador que muchos de esos proyectos tenían. Una vez realizada la inversión, Brasil importaría parte de

A modo de ejemplo, antes de dejar el gobierno (primer semestre de 2003) el entonces presidente Eduardo Duhalde manifestó su preocupación por la transferencia de la empresa transportadora de energía Transener a manos de capital extranjero por tratarse de un “activo estratégico” (La Nación, 4/4/2003). Cabe recordar que dicha empresa era parte del grupo PeCom, el cual fue adquirido por Petrobras. Ante dicha situación el gobierno de Lula se comprometió a que Petrobras vendiera dicho activo nuevamente a la Argentina: “(...) el propio presidente Lula fue quien asumió ese compromiso ante Eduardo Duhalde” según afirmó ante el diario argentino La Nación el presidente de Petrobras, José Eduardo De Barros Dutra. El caso de Transener evidenció cómo —desde el comienzo del gobierno de Lula— la presencia de capitales brasileños en Argentina ya tenía un impacto directo a nivel político/gubernamental y no se trataba de simples relaciones entre privados. Al ser Petrobras una firma donde la voz del ejecutivo tiene peso, el hecho mostró el interés del gobierno de Lula por ponderar aspectos políticos en cuestiones sensibles para la Argentina.

De la misma manera, en 2008, el presidente Lula realizó una visita oficial a la Argentina en un marco de malestar por parte de Buenos Aires ante los desacuerdos en las negociaciones comerciales en el contexto de la Ronda de Doha. Con una comitiva de 264 empresarios, en un encuentro denominado “Argentina-Brasil: Una alianza productiva clave”, el presidente Lula logró absorber una dinámica empresarial y dirigirla hacia un ámbito político gubernamental. En ese encuentro sostuvo:

El nivel intenso de las inversiones brasileñas en la Argentina y de los argentinos en Brasil es garantía de que nuestra asociación para el desarrollo es sólida y duradera. Más importante que la cantidad es la calidad de esas inversiones: gran cantidad de los capitales que entran no son apenas para comprar firmas ya existentes. Han servido para ampliar y mejorar la capacidad productiva. Brasil ya es el tercer mayor inversor en la Argentina. Muchas empresas brasileñas apuestan a la Argentina (Da Silva, 2008).

Como se podrá visualizar, puede apreciarse cómo existía una valoración política de un vínculo que otrora era concebido sólo como económico. Ahora bien, los ajustes que se produjeron al interior del modelo de desarrollo tuvieron un impacto en la relación con el vecino. La fuerte devaluación del 2002 y un tipo de cambio competitivo fue la clave para la llegada de inversiones brasileñas bajo la modalidad de fusiones y adquisiciones (Porta, 2008). Por aquellos años, las empresas brasileñas adquirieron un importante conjunto de firmas de capital argentino que habían sobrevivido a la extranjerización de los años noventa. “Los flujos de inversiones de Brasil hacia Argentina crecieron, entre 2003 y 2008, llevando la participación brasileña en el ingreso total de IED en aquel país de un 4% en el primer año al 11% en el último. Esta participación fue aún mayor entre 2005 y 2007, alcanzando entre un 15% y 17%, cuando las adquisiciones y fusiones fueron por lejos la

lo producido equilibrando la balanza comercial. Según el propio Lula, las inversiones del capital brasileño eran producto de un trabajo gubernamental para alcanzar relaciones “equilibradas”.

principal modalidad de entrada de las empresas brasileñas en el mercado argentino” (Motta Veiga y Polónia Rios, 2011: 218).

La preeminencia de las compras de activos por parte del capital brasileño también queda reflejada en el detalle sobre cuáles han sido las principales operaciones bajo esa modalidad. Importantes firmas argentinas como Pérez Companc (PeCom), Acindar, Quilmes, Loma Negra, Alpargata y Swift Armour S.A, entre otras, fueron compradas en los primeros años del siglo XXI por empresas brasileñas.

Otro aspecto central del nuevo modelo neodesarrollista fue la implementación de una “política de demanda” sostenida con la finalidad de robustecer el consumo de los sectores populares y de renta media. Esta orientación constituía un atractivo para la IED. Según un estudio publicado por la Confederación Nacional de Industria (CNI) –de Brasil– en el 2007, los empresarios brasileños colocaban a la Argentina como el principal país para nuevas inversiones dadas las potencialidades de incremento del producto. Además, en el informe se señalaban dos factores atractivos del mercado argentino. El primero era la recuperación de un segmento significativo de consumidores de renta media y, el segundo, refería al importante grado de desarrollo tecnológico local propicio para sus bienes y productos (CNI, 2007).

De manera relacionada, el pasaje del modelo neoliberal al neodesarrollista también generó incentivos para avanzar en un objetivo central de la integración regional: la integración productiva. Para muchas de las empresas brasileñas, la Argentina comenzaba a formar parte de una estrategia de integración productiva regional (Botto, 2013) cuya característica se relaciona con la deslocalización del proceso productivo²¹, motivo por el cual, una de las principales ventajas del mercado argentino (como en menor medida el uruguayo y el paraguayo) para la llegada de inversiones brasileñas durante el siglo XXI fue la existencia de una zona de libre comercio institucionalizada bajo el MERCOSUR (Bianco, et al., 2008).

Por otra parte, la identificación de Brasil como vértice núcleo del relacionamiento externo también obedecía a una estrategia de inserción internacional inspirada en “la lógica de la autonomía” en donde la unidad colectiva, entendida como el objetivo de “aumentar la integración y concertación con los vecinos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual” (Russell y Tokatlian, 2013) era la principal herramienta para ganar mayores márgenes de autonomía en el escenario internacional. El “consenso de Buenos Aires” firmado en 2004 por los Presidentes Néstor Kirchner y “Lula” Da Silva fue un claro manifiesto de la vocación integracionista, ya no como mera estrategia comercial, sino desde una concepción política.

En el marco del “giro a la izquierda” desde ambos lados de la frontera percibieron y entendieron que la única salida para lograr una viabilidad nacional e internacional se daba

21. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, es probable que los productores de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios, que la cooperación intrarregional incentive el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales y la utilización común de infraestructura productiva o comercial (Botto, 2013:15).

por la profundización de una alianza estratégica con su principal vecino, la cual representa una piedra angular de las respectivas estrategias de inserción intencional de corte autonomista. La novedad en el primer decenio del nuevo siglo estuvo dada por un menor involucramiento relativo de los EEUU (tomando como referencia desde la Segunda Guerra Mundial) en los asuntos hemisféricos producto, principalmente, de la centralidad del terrorismo en la PE de Washington luego del 11-S. Como bien señala Carlos Escudé (2004) las estrategias autonómicas de Argentina y Brasil fueron posibles en el marco de un río revuelto (desorden global). Por este motivo, a comienzos del siglo XXI el distanciamiento relativo -oposición limitada²²- con respecto al hegemon fue un factor clave para retomar el impulso de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil. La unidad con respecto al rechazo al ALCA, la necesidad de ampliar el Mercosur y avanzar en otro tipo de integración (regionalismo posliberal), los consensos iniciales en torno al G-20 comercial en la OMC fueron ejemplos de las coincidencias políticas en torno a la Alianza Estratégica, además de la profundización de los vínculos en la dimensión económica

Sin embargo, los ajustes experimentados en la estrategia neodesarrollista a partir de 2007, cuyas mayores manifestaciones se dan en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Curia, 2011; Damill y Frenkel, 2014) repercutieron en la relación bilateral con Brasil. El conjunto de medidas implementadas se alejó sustancialmente de las recomendaciones neodesarrollistas (apertura gradual, énfasis en las exportaciones, cadenas globales de valor) cercanas a la política comercial estratégica volviéndose, en cambio, cada vez más proteccionistas, en un giro más bien cercano al modelo de sustitución de importaciones (desajustes macroeconómicos: déficit fiscal, inflación y restricción externa y una política comercial defensiva). Esta situación impactó indefectiblemente en la relación con el principal socio comercial, tanto en el sector privado como a nivel gubernamental.

Según los datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil, entre 2004 y 2012, el gigante sudamericano acumuló más de 30.000 millones de dólares de superávit comercial en su relación con la Argentina. La consolidación del desequilibrio comercial a favor de Brasil representó un importante punto de discrepancia en la relación bilateral. De esta manera, en los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner renació cierta ambigüedad con respecto al país vecino, el cual era percibido "(...) como un actor clave pero volvía a despertar recelos y dudas a lo largo de todo el espectro político. Su condición de poder emergente producía inquietudes del lado de la asimetría" (Russell & Tokatlian, 2011:300).

22. Dentro de los cinco modelos de PE hacia EEUU que conceptualizaron Russell y Tokatlian, se encuentra la estrategia de oposición limitada, la cual "(...) propugna una política mixta hacia EEUU en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a EEUU. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a EEUU como un poder dual (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región (Russell y Tokatlian, 2009: 229).

Para 2011, el comercio bilateral mostraba cada vez más intervenciones por parte de los gobierno, afectando los flujos de comercio e inversión²³.

En noviembre de 2009, producto de la crisis económica internacional en ambos lados de la frontera se recrudecieron las medidas restrictivas al ingreso de las importaciones. En este marco, se realizó un encuentro oficial entre Lula y Cristina Fernández Kirchner en Brasilia. Al reclamo de los empresarios brasileños por la extensión del plazo de las licencias no automáticas a las importaciones aplicadas por el gobierno argentino se sumó la queja argentina por el freno en la frontera brasileña de camionetas y automóviles. En dicha reunión, además de intentar canalizar los contrapuntos comerciales, la presidenta argentina consiguió el anuncio de la empresa brasileña Vale de la realización de una mega inversión en Mendoza para la explotación de potasio a partir de 2010 estimada en 4.500 millones de dólares. El resultado final de dicha inversión debía ser la exportación de potasio (mineral utilizado como fertilizante) hacia Brasil. Ante tal situación, Marco Aurelio García aprovechó la oportunidad para exponer a las inversiones de la compañía como un ejemplo del interés de Brasil en estimular la integración productiva entre los dos países "(...) que fue apuntada por Lula como la única forma de superar los recurrentes conflictos comerciales entre ambos" (Portal MERCOSUR/ABC, 19/11/2009).

Por último, otro caso que ilustra cómo la paulatina pérdida de uno de los pilares del neodesarrollismo en relación a la política comercial estratégica afectó el vínculo entre Argentina y Brasil, fue lo sucedido con el entramado empresarial tras la intensificación de las medidas de administración del comercio, las cuales actuaban en detrimento de la integración productiva que la Argentina buscaba en la región. Frente a los reclamos que expresaba Itamaraty y la Federación Industrial de São Paulo (FIESP) se produjeron reuniones bilaterales en febrero, marzo, noviembre de 2009, mayo y octubre de 2010 y enero y febrero 2011. En las mismas se incluyó dentro de la agenda reclamos por parte de Brasil respecto de las licencias no automáticas impuestas por la Argentina. Ello conllevó a que la Cancillería tuviera que redoblar sus esfuerzos para mantener el equilibrio entre las medidas aplicadas por el ministerio de producción y la prioridad otorgada a la relación con Brasil. Un ejemplo es el de la empresa Dass, afectada por estas medidas a finales del 2011. Dass comenzó a fabricar calzados en El dorado (Misiones) desde el año 2007 cuando estableció su primera planta fuera de Brasil. En el proceso productivo de la empresa, la fábrica de Misiones tiene el objetivo de realizar el ensamblado final, motivo por el cual, gran parte de los insumos son importados como es el caso de las plantillas de las zapatillas. Debido a las nuevas trabas comerciales, Dass anunció una parálisis de la planta si no se solucionaba el problema. Luego de varios meses, a través de gestiones del propio Gobernador de Misiones con el Secretario de Comercio Interior, se pudieron abrir las importaciones de dichos insumos y nuevamente la empresa volvió a producir.

23. La mayor administración del comercio no ha sido un monopolio argentino, también desde Brasilia se profundizaron las trabas al ingreso de productos de Argentina pero con un ingeniería más sofisticada. Según Javier Madanes Quintanilla, dueño de la empresa Fate: "En materia de restricciones a las importaciones, la Argentina lo hace a lo bruto, sin la expertise que tiene Brasil, ellos son especialistas en ese ámbito.

C. El Segundo gobierno de Cristina y la consolidación de la estrategia romboidal: la creciente presencia china

Durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, la PEA comienza a transitar un cambio en su geometría. La estructura triangular que colocó -desde 1983- al tope de nuestra agenda a Washington y Brasilia -utilizándolos en mucho de los casos como contrapesos en un marco predominantemente cooperativo- empezó a dar paso a una estructura romboidal por la consolidación de un nuevo vértice nodal para el accionar externo de la Argentina como fueron los vínculos con la República Popular China.

Hay que tener en cuenta que partir de 2001 con el ingreso de China a la OMC este país comenzó un tránsito ascendente a nivel global, superando la influencia regional que había alcanzado. Si bien Néstor Kirchner le dio una gran prioridad a la dimensión comercial en el marco de la PEA, organizó una misión oficial acompañado por empresarios a China y le otorgó en 2004 el reconocimiento de economía de mercado tal como lo solicitaba Pekín, el vínculo durante el primer decenio del siglo XXI se reducía casi exclusivamente a la cuestión comercial. Como evidenciaremos, para finales del segundo mandato de Cristina Fernández, las interacciones de los vínculos aumentaron exponencialmente tanto desde una lógica cuantitativa como cualitativa.

La nueva geometría de la PEA se explica por la conjunción de variables sistémicas y domésticas. En relación a los cambios en el orden internacional, la segunda década del siglo XXI está signada por la irrupción de China como jugador global, específicamente el paso de potencia emergente a potencia mundial. Como bien argumenta Morales Ruvalcaba (2013: 149) “a excepción de China, quien recientemente ha logrado un extraordinario posicionamiento en la estructura internacional, la estructura de los demás países de los BRICS sigue siendo semiperiférica”. Dicho de otra manera, mientras China consolidó como un actor “centro” del sistema, los demás poderes emergentes continúan siendo semiperiféricos.

Si en los primeros años del nuevo siglo el vínculo de China con su periferia lejana se había concentrado exclusivamente en la dimensión comercial, en los últimos años las relaciones se intensificaron a partir de la consolidación de los flujos de inversiones/financiamiento de capitales chinos. Este fenómeno se observa particularmente en América Latina (Kotschwar, 2014; Bernal-Meza, 2016) donde las empresas chinas, sus bancos y el propio gobierno han destinado gran cantidad de recursos debido al tamaño del mercado latinoamericano, las grandes reservas en materias primas y la complementariedad económica. Como bien señalan Bonilla y Millet:

la presencia económica en el vínculo entre uno o varios Estados inevitablemente se convierte en presenciapolítica. Una relación económica construye intereses domésticos, perfila la naturaleza de la gestión gubernamental, plantea límites y horizontes en los alcances del proceso de toma de decisiones. La relación económica es estratégica e invariablemente política... (2015:10).

En definitiva, el segundo gobierno de Cristina Fernández coincide con el fenómeno sistémico de una mayor presencia de China a nivel global, visible claramente en la periferia lejana: América del Sur y África (Mouron, Urdinez y Schenoni, 2016). La intensificación de las interacciones comienzan a ser integrales en la dimensión económica (comercio, inversiones²⁴ y financiamiento) y más profunda en la dimensión política. Esta situación implicó para la América Latina una nueva configuración de la agenda externa, lo que Serbin (2017) describe como una compleja relación triangular en relación al otro actor central, los EEUU.

En realidad, para la Argentina lo que provoca el ascenso de China es la mutación del triángulo en materia de relaciones estructurantes de su PE hacia un complejo rombo con un nuevo vértice. Al condicionante sistémico (China como actor global) es dable agrega variables domésticas que explican, especialmente hacia la finalización del mandato, la centralidad de China en la estrategia externa del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Al igual que ocurrió finalizando el siglo XX, los cambios acaecidos en la estrategia de desarrollo explican en parte los cambios en la geometría de la PEA. Si el ocaso del neoliberalismo y la adopción de premisas neodesarrollistas cambió el vértice núcleo del accionar externo nacional, el deterioro del modelo neodesarrollista para finales de la primera década del siglo XXI coadyuvó para que la Argentina recueste su PE sobre un nuevo actor externa

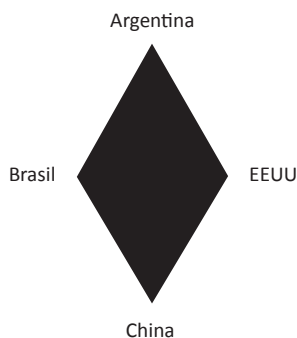


FIGURA 3 (Estructura romboidal, con vértices en Brasil, China y EEUU, Segunda década del siglo XXI)

En el segundo mandato de Cristina Fernández se profundiza los desequilibrios del modelo mencionados anteriormente, principalmente en las dimensiones productivo/

24. La IED de origen chino en Argentina entre 1990-2009 fue de 143 millones de dólares. En el año 2010 ascendió a 3.100 millones; en 2011 fue de 2.450; en 2012 de 600 y en el 2013 de 120 millones (CEPAL, 2015). Por otra parte China es el segundo socio Comercial de Argentina tanto a nivel de importaciones como exportaciones. Entre 1994 y 2014 el comercio Argentina-China medido en dólares corrientes se multiplicó por 16, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio anual de 15,1%, muy superior a la tasa evidenciada para el comercio exterior argentino en su conjunto, que fue de 6,7%. Estos resultados derivaron en que la incidencia de China en el intercambio exterior de Argentina pasara de un 2,5% en 1994 al 11,5% actual. En lo que respecta a exportaciones, la participación pasó de 1,40 a 7%, mientras que en lo que refiere a las importaciones la incidencia se elevó de 3,40 a 16,50%(Cronista.com; 2015).

comercial y financieras. En relación al primer punto, el modelo comienza a tener claros indicios de un patrón neo-extractivista (Gudynas, 2012) (cada vez más preponderancia de ventajas comparativas) y un retraimiento del patrón neodesarrollista (debilitamiento de las ventajas competitivas). Esta situación provocó una merma en las interacciones con Brasil en materia comercial (nuestro vecino sufrió el mismo fenómeno, mucho más pronunciado) especialmente en los eslabones de integración productiva inter-industriales alcanzados y paralelamente, una mayor reprimarización de las exportaciones dado la centralidad para el comercio exterior argentino de los envíos de porotos de soja y derivados a China. Por su parte, muchos de los bienes industriales que Argentina le compraba a su aliado estratégico comenzaron a ser desplazados por productos chinos.

En segundo lugar, para el año 2011 la Argentina comienza a padecer con nitidez un problema recurrente en la historia del siglo XX como ha sido la restricción externa (mayor demanda que oferta de dólares) como consecuencia del retraso cambiario, de una inflación en dólares creciente, la caída de los precios de los *commodities* y el déficit energético, entre otros factores (Kulflas, 2014). A través del fenómeno de la restricción externa, y su intento de resolución, se puede vislumbrar con claridad uno de los motivos que explican la centralidad que adquiere China.

Para mediados del 2012, al interior del equipo económico del gobierno argentino ganó terreno el plan de regular los distintos canales de salidas de la divisa extranjera como principal remedio para combatir el mal de la falta de dólares (dificultad para el atesoramiento privado, mayor administración del comercio, regulación de la repatriación de dividendos de empresas extranjeras, fueron algunas de las medidas). Sin embargos, finalizando el 2013 la estrategia no mostraba ninguna mejoría, todo lo contrario, la fuga de divisas era cada vez mayor. Como consecuencia, a inicios del 2014 el gobierno de Cristina Fernández decide cambiar la estrategia a partir de una mayor flexibilidad para el atesoramiento de dólares (conocido como “cepo cambiario”) y una devaluación del 40% que corrigiese parcialmente el atraso cambiario que empujaba la demanda de la moneda estadounidense. El nuevo plan económico tenía como uno de sus pilares reinsertar paulatinamente a la Argentina a la denominada globalización financiera luego de una década de autoaislamiento²⁵. En términos prácticos, la nueva idea para sortear la restricción externa era volver a tomar financiamiento de los mercados privados de capitales. Sin embargo, en primer lugar se debía, para reducir la tasa de interés, normalizar los temas pendientes del *default* e intentar recomponer nuevamente el vínculo con los EEUU²⁶. La denominada “agenda del crédito” comprendió una actitud más dialoguista y de acercamiento con el FMI, a los

25. Luego de la traumática experiencia de la Argentina con el sistema financiero internacional y los organismos multilaterales de crédito, desde 2003 la Argentina decidió prescindir del endeudamiento vía los mercados internacionales como del FMI en un contexto de superávit de la cuenta corriente. La Argentina pasó de crecer con ahorro externo a un crecimiento sustentado en el ahorro interno.

26. Entre 2011 y 2013 la relación con la potencia hegemónica estuvo signada por distintos episodios que tensaron la relación bilateral. A saber; la crisis del avión de la Fuerza Aérea; las negociaciones para modificar la postura argentina de no pagar a las empresas americanas beneficiadas por los fallos del CIADI hasta que estas se sometían a la ley nacional; las sanciones económicas provenientes de EEUU (suspensión de Argentina del SGP y voto negativo de EEUU en el BID ante la solicitud argentina de créditos) como conse-

fin de acordar la confección de un nuevo índice de precios al consumidor, el acuerdo con cuatro empresas que tenían fallos favorables con sentencia firme en el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la reapertura a la inversión estadounidense vía un contrato en el que YPF le concedió a la compañía Chevron la explotación de una superficie de 20 km sobre un total de 395 que ocupa el yacimiento de Vaca Muerta. Por su parte, el 29 de mayo de 2014 Argentina llegó a un acuerdo con el Club de París para regularizar la deuda que mantenía con los países acreedores nucleados en dicho foro, la cual se encontraba en default desde diciembre de 2001.

Sin embargo, la estrategia del gobierno argentino de volver a los mercados internacionales quedó trunca cuando en junio de 2014 la Corte Suprema de EEUU decidió no tomar el caso argentino, dejando firme la sentencia de primera instancia a favor de los denominados fondos buitres²⁷. Esta situación condujo al país al *default* técnico, contribuyó a incrementar la carencia de dólares y a repensar opciones para lograr algún canal de financiamiento.

La decisión de la justicia estadounidense generó un nuevo cortocircuito con el gobierno de Obama, porque si bien la administración de Cristina Fernández de Kirchner entendía que se trataba de una medida de otro poder del Estado, se hacía hincapié en que el Ejecutivo no utilizó los instrumentos jurídicos a su alcance para que dicho tribunal analizara la solicitud de Buenos Aires y tampoco permitió con anterioridad a estos hechos que el FMI actuara como *amicus curiae* cuando el organismo ya había manifestado públicamente que lo haría. Desde Buenos Aires se evaluó que la actitud del gobierno de Obama desconocía las concesiones realizadas en función de habilitar la etapa final de la inserción financiera de Argentina a nivel mundial.

En ese contexto, para mediados del 2014, los vértices nodales del entonces “triángulo” entraron en crisis. A diferencia del período anterior donde el “vértice núcleo” (Brasil) compensaba las dificultades en el “vértice auxiliar” (EEUU), por aquel entonces los dos vértices atravesaban una delicada situación. La relación bilateral entre Argentina y Brasil atravesaba el peor momento desde el 2003 cuando los proyectos *kirchnerista* y *petista* alcanzaron el poder (Actis, 2015). Dicho de otro modo, el problema radicó que a pocos más de un año de finalizar su gobierno, Cristina Fernández de Kirchner se quedaba sin el funcionamiento de los “dos motores” en materia de PE.

En relación con Brasil, la finalización del primer mandato de Rousseff mostraba una retracción relativa del liderazgo regional brasileño y una merma significativa en materia de proveedora de bienes públicos regionales, principalmente en materia de financia-

ciencia de las demoras en el pago en el CIADI; las denuncias presentadas por Washington ante la OMC con motivo de las medidas implementadas por la Argentina en materia de importaciones y los históricos reclamos de nuestro país por las trabas fito y zoonitarias establecidas por EEUU a productos argentinos así como la continuidad de la política de subsidios agrícolas. Por su parte, la firma del Memorándum de entendimiento con Irán firmado y ratificado por el Congreso en 2013, también repercutió negativamente en las relaciones con Washington.

27. En febrero de 2012 el juez Griesa (primera instancia, distrito de New York) da lugar a la demanda de los fondos buitres, la cual tiene su confirmación en octubre del mismo año por parte de la Corte del distrito de Nueva York.

miento. La delicada realidad económica del gigante sudamericano hacía imposible que la Argentina pudiese lograr un Swap entre los Bancos Centrales como el conseguido en 2009 en el marco del estallido de la crisis financiera internacional. Por su parte, el financiamiento productivo vía el BNDES también se paralizó afectando muchos planes de inversiones de firmas de capitales brasileños²⁸.

Ante esta realidad, la PE comenzó a recostarse sobre el nuevo vértice del complejo entramado geométrico de la PEA. El hecho más significativo de la profundización de las interacciones con China fue la renovación del Swap cambiario en monedas locales, estipulado en un valor aproximado de 11.000 millones de dólares por un plazo de tres años. Pese a que el Banco Popular de China ya había firmado acuerdos de este tipo con otros 32 gobiernos, sumando cerca de 3 billones de yuanes, el acuerdo con Argentina fue hasta ese momento el único activado (Vadell, Araújo y Rojas, 2016). Como se mencionó, este acuerdo le otorgó un oxígeno al país para transitar sin sobresaltos cambiarios y financieros el último tramo de gobierno.

Este hecho representó un claro ejemplo de una mutación de la lógica autonómica entre el gobierno de Néstor Kirchner y el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con relación al sub período estudiado en este apartado. Mientras que en el primer caso se optó por la unidad colectiva como principal instrumento para su implementación, estructurada en la relación con Brasil, desde el 2011 paulatinamente se apostó a la diversificación de vínculos a partir del incremento de los contactos con China.

Así, si el “Consenso de Buenos Aires” firmado en 2004 entre Argentina y Brasil representó el manifiesto político de la centralidad del vértice con Brasil, el Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Argentina y de la República Popular China” aprobado en junio de 2012 como el “Acta de la primera reunión de la Comisión Binacional Permanente entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República Argentina” de febrero de 2015, evidenciaron la centralidad del China en la PEA y su consolidación como nuevo vértice en la geometría externa. Por su parte, los encuentros entre Xi Jinping y Cristina Fernández de Kirchner (julio de 2014 visita del mandatario chino a Buenos Aires; febrero de 2015 visita de la Presidenta argentina a Pekín) también se constituyeron en indicadores importantes de lo aquí sostenido.

Por último cabe destacar otros dos aspectos que evidencian la importancia del vínculo con China, cuya lectura no puede desprenderse de la importancia de China en garantizar la estabilidad financiera de la Argentina a través del Swap firmado. En materia de infraestructura, la firma en julio de 2014 del Convenio Marco de Cooperación en Materia

28. A diferencia del período anterior donde las inversiones de capitales brasileñas eran una de las principales fuentes de ingreso de IED, en el segundo mandato de Cristina Fernández se observó una retracción relativa de dicho fenómeno. En ese marco, paulatinamente y paralelamente, las inversiones de empresas chinas fueron ganando terreno. Por ejemplo, en un momento económico de vulnerabilidad y necesidad por la reaparición de un mal endémico de la economía argentina como es la restricción externa se comenzaron a acordar con China cuestiones que antes se negociaban con Brasil. Por ejemplos, las principales obras de infraestructura a ejecutarse (represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic sobre el río Santa Cruz) fueron ganadas por la empresa china Gezhouba, con financiamiento de China Development Corporation, el ICBC y el Bank of China

Económica y de inversiones” determinó una lista de obras públicas prioritarias que en el caso de contar con garantía de financiamiento por parte de China, la obra no se asignará por medios de licitaciones públicas. El acuerdo le otorgó al gigante asiático un privilegio en materia de compras gubernamentales que no tienen ni los socios del MERCOSUR, dado que no existe ningún compromiso en la materia. Asimismo, en temas de cooperación científica ambos países alcanzaron un acuerdo con vigencia de 50 años para la instalación de una estación de observación espacial en Neuquén. La polémica suscitada era que las cláusulas del mismo no dejaban claro la posibilidad de utilizar la tecnología con fines militares.

Reflexiones finales

Desde la recuperación de la democracia hasta la mitad de la segunda década del siglo XXI, la Argentina transitó distintas estrategias de desarrollo y de inserción internacional. Como se evidenció en el primer Tomo de esta obra colectiva, los cambios en dichas variables alteraron distintos objetivos y lineamientos de la PE. En ese marco, el presente capítulo tuvo como objetivo analizar la trayectoria de las relaciones bilaterales estructurantes de la PEA en el recorte temporal señalado. Como se intentó ponderar, la geometría transitó desde una estructura triangular cuyos epicentros fueron EEUU y Brasil a una compleja trama romboidal dado la aparición de un nuevo vértice externo: La República Popular China.

La estrategia neoliberal y la adopción de la “lógica de la aquiescencia” implicó, en un contexto de unipolaridad, la identificación de Washington como vértice núcleo y a Brasil como vértice auxiliar. Por su parte, la nueva estrategia neodesarrollista y la apuesta a “lógica de la autonomía” trastocaron la geometría del triángulo cambiando sus vértices. La apuesta a la unidad colectiva y a la globalización comercial, en un escenario de mutación del orden internacional hacia un híbrido uni-multipolar (Corigliano, 2013), colocó a Brasil en el nucleó del accionar externo y a los EEUU como vértice auxiliar, en un contexto de crisis y recomposición permanente del vínculo bilateral.

No obstante, la dinámica triangular descrita sufre una mutación promediando el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner como consecuencia de la consolidación de China como un actor con proyección global. La crisis de la estrategia neodesarrollista tuvo como una de sus consecuencias la emergencia del fenómeno de la restricción externa y por consiguiente la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento, dado la merma de los beneficios de la globalización comercial. La trunca “agenda del crédito” como consecuencia del fallo adverso de la Corte Suprema de los EEUU conllevó una nueva etapa de distanciamiento con Washington. Por su parte, el otro vértice (Brasil) profundizó el desgaste iniciado a fines de la etapa anterior dado la retracción relativa del liderazgo brasileño y el aumento de contrapuntos en la agenda económica bilateral. Es en ese contexto donde la Argentina decide recostar su PE hacia el gigante asiático, actor con capacidad y voluntad de otorgar financiamiento a su periferia lejana. El Swap entre los Bancos Centrales, las visitas presidenciales, la firma de múltiples acuerdos y el arribo de inversiones de empresas chinas se constituyeron en indicadores de la irrupción de un nuevo vértice en la compleja geometría de la PEA.

La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015)

Recorte temporal	Estrategia de desarrollo	Estrategia de inserción internacional	Principal instrumento externo	Características del orden internacional	Representación geométrica de la PEA
1999-2001	Neoliberal	Lógica de la aquiescencia	Acoplamiento/ Alineamiento	Unipolar	Triangular: vértice núcleo: EEUU vértice auxiliar: Brasil
2002-2011	Neo- desarrollista	Lógica de la autonomía	Unidad colectiva	De la búsqueda de la unipolaridad a un híbrido multipolar	Triangular: vértice núcleo: Brasil vértice auxiliar: EEUU
2011-2015	Crisis de neo- desarrollismo	Lógica de la autonomía	Divesificación de vínculos	Híbrido uni- multipolar China jugador global	Romboidal: Nuevo vértice: Rep. Popular China

En términos analíticos, la nueva estructura romboidal tiene dos características que merecen ser resaltadas. La primera se relaciona a que la nueva geometría tiene de acá en más un carácter estructural debido a la irremediable condición de China como potencia mundial en lo que queda del siglo. Podrá variar la intensidad de las interacciones implicando que el vértice en cuestión fluctuó en momentos de centralidad para la PE (núcleo) o de menor densidad relativa (auxiliar). En relación a esto, la estructura romboidal complejiza las opciones en materia de inserción internacional dado que las elecciones de las alianzas tradicionales en relación a posturas de acoplamiento (acercamiento al hegemon) y de balanceo (acercamiento a Brasil) ahora también debe pensarse en relación a China.

En segundo lugar, la figura romboidal no modifica la cuestión de las asimetrías pero parece alterarlas. Si a inicios de la primera década del siglo XXI la idea de la “doble dependencia” con EEUU y Brasil parecía materializarse con fuerza como consecuencia de la identificación de nuestro vecino como una “potencia emergente” con aspiraciones globales, la finalización del nuestro recorte temporal nos muestra que Brasil transita problemas típicos de la periferia en desarrollo. Por el contrario, el peligro de la “doble dependencia” recobra una importante fuerza en relación a las aspiraciones expansionistas de los dos poderes que comienzan a pugnar por la hegemonía global. En los últimos años, Pekín también aplicó la tesis “divide y reinarás” en su estrategia con América Latina apostando más a las relaciones bilaterales que a las negociaciones regionales. En términos normativos, la emergencia de un nuevo vértice altamente asimétrico en la estructura de la PE obliga a la Argentina a profundizar la cooperación y el entendimiento con Brasil.

Nuevamente, las relaciones de América Latina en su conjunto y el Cono Sur en particular frente a una potencia global – en este caso China – instalan la necesidad de una acción coordinada entre los países de la región. Más allá, de la necesidad de utilizar instrumentos de PE novedosos para atender los nuevos escenarios no se deberían olvidar las recomendaciones que desde la historia legaron los héroes de la independencia como San

Martín y Bolívar, al igual que las experiencias de aquellos presidentes que, en los últimos 30 años, entendieron que la consolidación de la democracia y el desarrollo económico de nuestros pueblos pasaba por la integración y el accionar conjunto de nuestros países.

Bibliografía

- Actis, Esteban (2015). “La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”, *Revista Estudos Internacionais*, PUC/Minas, Vol. 3, Nº 1, pp. 27-44
- Bernal Meza, Raúl (2002). “Política Exterior Argentina: de Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política?”, *São Paulo Em Perspectiva*, Vol. 16, Nº 1, pp. 74-93
- Bernal-Meza, Raúl (2016). “China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric”, *Journal of China and International Relations*, Vol. 4, Nº 2, pp. 27-43
- Bianco, Carlos; Moldovan, Pablo y Porta, Fernando (2008). *La internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina*, Colección de documentos de proyectos, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bonilla, Adrián y Milet, Paz (2015). “Los impactos de China en las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”. En Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García (ed), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, San José, FLACSO-CAF, pp. 9-22
- Botto, Mercedes (2013). “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada”, *Revista Perspectivas Internacionales*, Vol. 9, Nº 1, pp. 9-46
- Busso, Anabella (1994). “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina”; en VVAA; *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 53-109
- Busso, Anabella (1997). “A ocho años del alineamiento: una análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo Nº 10, Rosario, Argentina.
- Busso, Anabella (2002). “Estados Unidos y América Latina: la distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados”, *Desarrollo y Región*, Anuario 2002, publicado por el Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, pp. 145-168
- Busso, Anabella y Pignatta, María Eva (2006). “Las relaciones Argentina–Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas”, Anuario 2006. Publicación en CD, por el IRI de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Argentina, octubre 2006.[en línea]: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Amnor/presentacion%20america%20del%20norte.pdf
- Busso, Anabella (2010). “Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos”, en la edición preparada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, UNR Editora, pp. 269-320.

- Busso, Anabella (2014). "Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición", en Alfredo Bruno Bologna (comp), "La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner", UNR Editora, Rosario, Tomo VI, pp. 49-78
- Busso, Anabella (2015). "La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina" en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (compiladores), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Debate, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, pp. 271-299
- Busso, Anabella (2016-a). "Notas sobre la estrategia de inserción internacional" en Anabella Busso (coordinadora) Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011", UNR Editora, Rosario.
- Busso, Anabella (2016-b). "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?; Revistas Relaciones Internacionales, IRI-UNLP, La Plata, Nº 50, Edición Aniversario, junio 2016.
- Caputo, Dante (2015). *El Péndulo Austral, Argentina entre el populismo y el establishment*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Chudnovsky, Daniel y López, Andrés (2007). "Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur", Revista CEPAL, Santiago de Chile, Nº 92, pp. 7-23
- Confederação Nacional da Indústria, de Brasil (CNI), (2007). "Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul. Investimento direto no Brasil", Confederação Nacional do Industria, Unidade de Negociações Internacionais-NEGINT, Brasília.
- Corigliano, Francisco (2003). "La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de 'relaciones especiales'", en Escudé, Carlos, Cisneros, Andrés (coord.) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XV, Cap. 2, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: http://www.argentina-rree.com/historia_indice15.htm (7 de julio de 2014)
- Creus, Nicolás (2015). "Argentina y la autonomía en la globalización financiera: La naturaleza de su respaldo durante el proceso de reestructuración de su deuda externa (2002-2005)", Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 20, Nº 2, pp. 547-563
- Curia, Eduardo (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana (2002). *Argentina: Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2014). "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", en Gervasoni, Carlos y Perusotti, Enrique (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- Escudé, Carlos (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Escudé, Carlos (1995). *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL.

- Escudé, Carlos (2004). "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", *Agenda Internacional*, N° 1, pp. 16-29
- Ferrer Aldo, (2010); *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Figari, Guillermo (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis.
- Garretón, Manuel Antonio (2006). "Modelos y liderazgos en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, N° 205, Caracas, Septiembre/Octubre.
- Gudynas, Eduardo (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", *Nueva Sociedad*, N° 237, pp. 128-146
- Huntington, Samuel P. (1999). "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 1999. [en línea]: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower> (15 de octubre de 2016)
- Kulfas, Matías (2014). "La economía argentina, entre la «década ganada» y los fondos buitre", *Revista Nueva Sociedad*, N° 254, pp. 5-16
- Lafer, Celso, (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lavagna, Roberto (2005-a). "Hacia otra dimensión de país", *Revista Archivos del Presente*, Año 10, N° 37, Buenos Aires.
- Lavagna, Roberto (2005-b). "Política, Economía y Deuda", en Bielsa, Rafael, Lavagna, Roberto y Rossatti, Horacio, *Estado y Globalización*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2005.
- Lopez San Miguel, Mercedes (2009). "Ellos decían que estaban mejor en el '96", *Página 12*, 17 de diciembre de 2009. [en línea]: <https://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-137161-2009-12-17.html>
- Miranda, Roberto (2009). "Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional", en *Revista Relaciones Internacionales*, UNLP, N° 37, pp. 169-186
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2013). "Inside the BRIC: analysis of the semi peripheral character of Brazil, Russia, India and China". *Brazilian Journal of Strategy & International Relations* Vol. 2, N° 4, pp. 141-173
- Motta Veiga, Pedro y Polónia Rios, Sandra (2011). "O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites", en Sorj y Fausto (Org.), *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*, Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.
- Porta Fernando (2008). "La internacionalización de empresas. Distintas modalidades. Factores que la impulsan", en Félix Peña (org.). *La internacionalización de empresas y el comercio exterior argentino*, Buenos Aires, Fundación Standard Bank.
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2002). "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro", *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, pp. 405-428
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. (2004). "Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación". *Agenda Internacional*, Año 1, N° 2, Buenos Aires.

- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, Nº 85-6, Barcelona, 2009. [en línea]: http://www.cidob.org/es/content/download/9343/94880/file/russell_85-86.pdf
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2011). “Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas, en Sorj y Fausto (Org.), *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*, Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, Revista Cidob d’ Afers Internacionals, Nº 104, pp. 157-180
- Sariava Gomes, Miriam (2012). *Encontros y Desencontros: o lugar de Argentina na politica externa brasileira*, Belo Horizonte, Fino Traço Editora.
- Schenoni, Luis (2014). “Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional”, Revista Nueva Sociedad, Nº 250, pp. 138-149
- Serbín, Andrés (2017), Un triángulo escaleno América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo, mimeo. [en línea]: https://www.academia.edu/29413023/_Un_tri%C3%A1ngulo_escaleno_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_China_y_los_Estados_Unidos_y_las_narrativas_del_nuevo_ciclo..docx (11 de diciembre de 2016)]
- Shorr, Martin, (2001). *¿Atrapados sin salida?: la crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque de poder económico*, Buenos Aires, FLACSO-Argentina.
- Torre, Mguel (2012), “Antes del Naufragio. La política exterior de Argentina durante el gobierno de De la Rúa”, Revista Sociedad y Discurso, Universidad de Aalborg, Nº 21, pp. 143-175
- Vadell, Javier; Araújo, Roberto y Cerqueira, C. Gustavo (2016). “China y la nueva ofensiva financiera en América Latina: los acuerdos con Argentina”, En Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (eds.), *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global*, Rosario, UNR Editora.

Discursos

- Kirchner, Néstor (2003) “Discurso de Asunción ante la Asamblea Legislativa”, Buenos Aires, 25/05/2003.
- Kirchner, Néstor (2005) “Discurso del presidente Néstor Kirchner al anunciar el pago adelantado al FMI”, 15/12/2005.
- Da Silva, Luiz Inácio (2008) Discurso del Presidente durante la Ceremonia de apertura del Encuentro Empresarial Brasil-Argentina, con presencia de la Presidenta de Argentina Cristina Fernández de Kirchner, Buenos Aires.

Noticias y Artículos periodísticos

- Monti, Jorge (1997). “Malestar en Brasil y aclaración de Di Tella por la UN”, Diario La Nación, 19/08/1997 [en línea]: <http://www.lanacion.com.ar/75151-malestar-en-brasil-y-aclaracion-de-di-tella-por-la-un>
- Diario Cronista.com (2015). “El peso de China en la balanza comercial argentina tocó su

máximo histórico en 2014”, 01/02/2015[en línea]: <http://www.cronista.com/economia/EI-peso-de-China-en-la-balanza-comercial-argentina-toco-un-maximo-historico-en-2014-20150201-0009.html>

Diario La Nación (2003). “Duhalde pidió frenar la venta de Transener a Petrobras” 4/4/2003 [en línea]: www.lanacion.com.ar/486035-duhalde-pidio-frenar-la-venta-de-transener-apetrobras.

Portal MERCOSUR/ABC (2009). “Lula da Silva y Cristina Fernández acordaron agenda de negociación”, 18/11/2009[en línea]: <http://www.MERCOSURabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2216&IdSeccion=3>

Introducción

Los análisis de la política exterior argentina han hecho siempre hincapié más en sus sentidos que en cuál es su estructura. En este trabajo nos proponemos hacer un seguimiento de cómo aparece una estructura triangular en los últimos treinta años, y una revisión de sus sentidos.

Para poder cumplir con la tarea que nos propusimos, realizamos una relectura de la obra de Juan Carlos Puig que nos ayude a comprender mejor qué es lo que aconteció en estas tres décadas de relación de la Argentina y el mundo.

Creemos que a partir de ella podemos delinear una estructura triangular con Estados Unidos y Brasil, de carácter predominantemente cooperativo, generando un juego pendular entre ambas bandas que resulta evidente en todo el período.

Pero la existencia de una estructura no nos garantiza políticas similares, sino que sus sentidos han sido disimiles, que en términos muy generales giraron en torno a la autonomía (Alfonsín, Duhalde, Kirchner, la primera gestión de Fernández de Kirchner y la mitad de su segundo mandato), y otras alrededor de la dependencia (Menem y De la Rúa).

1. Pensar la estructura leyendo a Puig

Los análisis de la política exterior argentina ha sido objeto de cierto consenso en torno a su carácter errático, o su inexistencia, según los casos. Como señaló Juan Carlos Puig, existe un tipo de lecturas que se sustentan en “incongruencias estructurales”, y que para explicarla y comprenderla es necesario aceptar algunos supuestos teóricos: a) la existencia de un régimen internacional; b) la influencia de las elites en la formulación de la política exterior; y, c) es posible elaboración de políticas más o menos autonomistas (Puig, 1988: 20).

Para nuestro autor, la política exterior es la materialización de acciones donde existen dos planos: el internacional y el nacional. El primero de ellos, está determinado por el tipo de régimen internacional. El otro es donde además del potencial nacional hay que contabilizar “los deseos y expectativas de las elites y la población” (Puig, 1984, I: 91).

El régimen internacional está determinado por las funciones que se distribuyen entre los que crean las normas, los que las ejecutan y los que las cumplen o padecen (Puig, 1984), en ese sentido el fin de la guerra fría no ha variado, ya que las naciones desarrolladas continúan estando en la cúspide de este esquema y los países como el nuestro y sus poblaciones en los otros dos peldaños.

El punto neural de la interpretación puigiana está en el ámbito interno, ya que el Estado, no es un dato dado, como en las interpretaciones neoliberales y neoconservadoras, sino un objeto de una lucha entre fracciones autonomistas y a favor de la dependencia que pujan entre sí por su control.

Pero precisamente la inestabilidad generada por esta lucha, no aleja la capacidad de explicar la racionalidad del proceso, sino que es su fundamento. Dicho en sus propias palabras:

(...) una correlación heurística que permite explicar cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política externa argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a, o su alejamiento, del respectivo margen potencial. (Puig, 1984, I: 93).

El enfrentamiento entre los modelos autonomistas heterodoxos y los dependencistas racionalizados, dan sentido a la estructura que se ve reforzada por los aportes de Guillermo Figari (1993), quien considera que en la Argentina democrática se produjo una “maduración conceptual” de nuestra política exterior. Esta se orientó en dos cuestiones fundamentales: 1) no puede existir una oposición visceral, ni un alineamiento acrítico hacia los Estados Unidos; y, 2) el impulso de una política cooperativa hacia América Latina, con eje en Brasil (Figari, 1993: 221).

La primera cuestión se orientó a que podía tenerse una política autonomista y llevar una orientación madura con Estados Unidos. Es lo que Figari(1993) denominó posautonomismo, un punto de equilibrio entre los modelos occidentalista y latinoamericanistas que confrontaron durante gran parte de la Guerra Fría.

Pero esta nueva orientación no sería completa sin tener en cuenta la nueva disposición cooperativa hacia la región con acento en Brasil, cosa que en el pasado no ocurría, ya que las políticas occidentalistas presumían de la confrontación regional.

Si existe un elemento de continuidad en la política exterior argentina desde 1983, este fue la estructura triangular que puso al tope de nuestra agenda a Washington y a Brasilia -utilizándolos como contrapesos-, en un marco predominantemente cooperativo, dejando a un lado las oscilaciones del pasado.

Las diferencias estuvieron en los sentidos en los que se utilizó dicho triángulo, con dos tendencias predominantes: la primera, que consistió en buscar márgenes de manobra en el escenario internacional, como ocurrió durante el gobierno de Alfonsín y los posteriores a la crisis de 2001; y la segunda, que privilegió la relación con la potencia hegemónica, en las administraciones de Menem y de la Rúa. De acuerdo con el lado del triángulo en el que se apoyó la estrategia principal de vinculación de Argentina con el mundo, fue el resultado obtenido. Y obviar algunos lados nos puede llevar tanto a un aislamiento como hacia una inserción excluyente.

Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a establecer alianzas con países de similares recursos y valores, los occidentalistas apostaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica.

Inicialmente existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. La primera opción también tuvo sus dificult-

tades, ya sea por las transformaciones del sistema internacional, o por los de algún actor relevante para éste, como Brasil, y que nos pudo llevar hacia una “doble dependencia” (Figari, 1997). Mientras para los herederos del autonomismo, como Figari (1993: 220), hubo desde 1983 una continuidad en la elección temática, la relación con Washington se basó en la “reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos” que le permitieron a Alfonsín, tras el llamado “giro realista”, llevar a cabo una política autonómica que reconoció “una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras” (Figari, 1997: 130).

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el corte no se produjo en 1983 sino en 1989, con la política de Menem que representó “un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar”. Las diferencias estuvieron en que Menem, Cavallo y Di Tella partieron “de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos” y por lo tanto “no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos” (Escudé, 1992: 36-38).

La otra variable, la relación con Brasil, debemos verla en el marco de un proceso de integración selectiva que reconoció un mismo origen con el giro realista de 1985: el fracaso del Consenso de Cartagena para el tratamiento de la deuda externa. El aislamiento con la región se rompió definitivamente tras la Guerra de Malvinas. La integración con Brasil se originó con los tratados firmados por Sarney y Alfonsín, y se consolidó posteriormente con la formación del MERCOSUR. Estos acuerdos marcaron el definitivo alejamiento del desinterés oscilante hacia la región, predominante en la segunda posguerra. Aunque esta continuidad estuvo marcada por una diferencia: en los ochenta la asociación buscaba fórmulas para ganar autonomía a través de la coordinación política, y en la década siguiente se la planteó como una escala en el proceso de globalización. Por esos motivos, este instrumento no estuvo exento de tensiones entre sus miembros por la falta de adecuación de políticas comunes, entre ellas el lugar de la relación con la Casa Blanca.

En este diseño, al priorizar la vinculación con Washington en los noventa, se buscaba resolver en favor de la Argentina la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil. Un momento interesante fue la fuerte apuesta, a través de este alineamiento y la participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas, para potenciar a la Argentina como referente regional, cosa que la propuesta de incorporar al país como aliado extra-OTAN lograría. Pero este esquema se confrontó con otras iniciativas, como las diversas propuestas de reforma al Consejo de Seguridad, por las cuales Brasil buscó ocupar un sillón permanente en dicho organismo, lo que generó tensiones con nuestro país.

El Mercosur fue ganando importancia como instrumento para la negociación con otros espacios económicos, y con posterioridad a la crisis de 2001 también se institucionalizaron misiones conjuntas con el sello comunitario.

El fin del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos fue producto directo del fin de la convertibilidad. La combinación entre un gran endeudamiento en default, de alta prioridad para nuestro país, y una peligrosa agenda de seguridad, de primordial prioridad para Estados Unidos, fue objeto de una delicada operación técnica y política que per-

mitió, hasta el momento, saltar esta situación satisfactoriamente para nuestros intereses. Es decir, lograr que Washington neutralizase a actores que reclamaban el pago total de la deuda, más las acreencias devengadas, y no intervenir directamente ni en Afganistán, ni en Irak, articulando con Brasil muchas de estas cuestiones.

Esta exitosa estrategia de inserción hoy podría estar disolviéndose. Para la construcción de autonomía, como lo señaló Juan Carlos Puig (1980) insistentemente en sus obras, es necesario leer el escenario internacional, para poder extraer de él cuáles son los márgenes potenciales y los reales de aquella para operar el mundo.

Dentro de esta ponderación, encontraremos un delicado equilibrio para llegar a la autonomía heterodoxa –punto ideal de la construcción puigiana- y no caer en la autonomía secesionista –que supone un corte con la potencia-. En cambio, en la primera uno podía tener un modelo de desarrollo que satisficiera (o no) la demanda metropolitana, analizar cuándo esta pone en juego sus propios intereses o los de bloque y, el parámetro crucial, no cruzar las líneas estratégicas de la Gran Potencia (Puig, 1980).

2. ¿Cuáles han sido los sentidos de nuestra política externa reciente?

Siguiendo un análisis de características puigianas en principio podemos determinar dos: de prevalencia de autonomía heterodoxa (Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y la primera administración de Cristina Fernández, dejamos la segunda de ellas para el análisis final, y otras dos donde los elementos de dependencia racionalizada persisten).

2. 1. Escenario Previo

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos que impuso nuevos rumbos en nuestra política exterior.

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas –llevados casi siempre por administraciones democráticas- y esquemas de alineamiento hacia los Estados Unidos –llevados a cabo por gobiernos de facto-; son las nuevas políticas exteriores (1946-1983) que se diferenciaron claramente de la fase anterior que giraba en torno a la prioridad británica. E incluso las pretensiones de alineamiento la mayoría de las veces no fueron acompañadas por Estados Unidos, como en la Revolución Argentina (1966-1973); y en otras enfrentaron su agenda global, como en el último gobierno militar (1976-1983).

La falta de continuidad institucional reflejó cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso en algunos casos dentro de un mismo gobierno. En aquel contexto operaron tanto la polarización política interna (peronismo-anti-peronismo), y externa (la cruzada anticomunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington), como la económica (campo-industria), en donde existieron múltiples y cruzadas combinaciones entre ellas que llevaron a la incapacidad de definir un rumbo sostenido.

La política hacia la región tampoco estuvo exenta de oscilaciones en donde los

gobiernos civiles apostaron a reforzar la estrategia de cooperación hacia los vecinos en general, y particularmente con Brasil, con el intento de crear un nuevo ABC en tiempos de Perú, los Acuerdos de Uruguayana con Frondizi y los de la Cuenca del Plata con Illia, y Chile, con los acuerdos de complementación económica de 1964, por ejemplo.

En cambio las dictaduras privilegiaron los supuestos geopolíticos en estas relaciones y generaron enfrentamientos con ellos, como la discusión en torno a la construcción de Itaipú con Brasil en la segunda mitad de los sesenta, o la creciente tensión con Santiago por la cuestión del Canal de Beagle, que casi puso a ambos países al borde de la guerra en 1978.

Incluso su evaluación fue controvertida, mientras en Puig (1988) y sus sucesores²⁹ las decisiones autonómicas fueron ponderadas como positivas, Carlos Escudé, como heredero del occidentalismo³⁰, las evaluó como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas” (Cisneros y Escudé, 1998: I: 17).

Incluso Russell y Tokatlián(2002) fueron más sensibles a esta última apreciación, como se observó en su “paradigma globalista”³¹. No nos resultó casual que el primer elemento de dicho paradigma fuese el no alineamiento con Estados Unidos, si bien esto fue reconocible en algunos gobiernos del periodo, no fue aplicable para todos, lo mismo pudo sostenerse con el resto de los elementos aportados.

-
29. Ellos conformaban los llamados latinoamericanistas o autonomistas quienes analizaron las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte del Estado-Nación., siendo éste, su variable de análisis. La ideología que lo sustentó fue de tipo nacionalista y mercadointernista, asimilable a los populismos existentes en esta época. Y percibió a la integración como la expansión de su modelo económico orientado a favorecer la autonomía. Esta última fue percibida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional y no por deseos y pasiones(Simonoff, 2012).
30. Este sector que propiciaba un alineamiento con Estados Unidos y su enfrentamiento con el tercermundismo o latinoamericanismo, en el que se inscribía Puig y su escuela (Figari, 1985, 24), ya que percibieron estas acciones autonómicas como aislacionistas. Durante la confrontación bipolar, según Gerhard Drekonja Kornat (1981: 89-104), esa propuesta se sustentó en: Aceptación del carácter clientelar con Estados Unidos de las políticas externas latinoamericanas por ser el eslabón más bajo; La Guerra Fría homogenizó ideológicamente a través del TIAR y la OEA, en una lógica bipolar que no dejaba alternativa “para proceder autonómicamente”; América Latina se mostró impotente ante la rigidez del sistema americano; Rechazaron la búsqueda de alianzas con actores regionales y del Tercer Mundo para aumentar su capacidad decisoria; No hay futuro para la Región, ya que no se produjeron en ella los saltos de calidad en sus políticas exteriores. El aporte de este grupo no fue significativo desde el punto de vista teórico, muchos de sus trabajos terminaron siendo “tendenciosos” y con un juicio crítico no fundamentado “en fuentes primarias o secundarias relevantes” (Rapoport, 1990: 556).
31. Estos autores encuentran a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, una nueva realidad externa e interna signada por las polaridades Este-Oeste, Norte-Sur, y la necesidad del país de poner en marcha una nueva estrategia de desarrollo configuraron un nuevo modelo de inserción internacional que denominaron globalista. En el eje Este- Oeste, Argentina se definió como un país occidental. Aunque todos los gobiernos procuraron mantener cierto margen de decisión propia, la creciente dependencia económica del país en referencia a EEUU atenuó en ocasiones este perfil autonomista; mas acosados por la conveniencia que por convicción, los gobiernos argentinos se mostraron menos dispuestos a confrontar con la potencia del norte, a diferencia del período anterior.

3. Las políticas exteriores de la democracia

La guerra de Malvinas fue el punto terminal de esta crisis de inserción del país que puso de manifiesto su debilidad, la equivocada imagen que teníamos de nosotros mismos y del mundo; como así también significó el alejamiento del poder de los militares y tras él, la posibilidad de conjugar un sistema político estable.

Este último dato, la estabilidad institucional, aportó un rasgo de previsibilidad de estas políticas, cosa que tampoco fue desdeñable si tenemos en cuenta nuestra historia desde 1930.

Desde la instauración de la democracia en la Argentina, los objetivos estuvieron concentrados en la reinserción en el Mundo que marcaron la nueva agenda³².

La llegada de la democracia también fue un punto de inflexión para la disciplina, el concepto de autonomía que había resultado articulador del primer momento paradigmático, y que se expresaba en la confrontación entre autonomistas y occidentalistas de los años sesenta y setenta, dejó su lugar a la aparición de un escenario más complejo.

A partir de aquí se constituyeron al menos cuatro conceptualizaciones teóricas distintas, tres desde un análisis eminentemente político y otra, con una prevalencia de lo socioeconómico. Dentro de las primeras encontramos a la puigiana o autonómica clásica, la escudeana o neoconservadora³³, otra de inspiración neoliberal o relacionista³⁴, y la última expresada por Mario Rapoport y Raúl Bernal Meza entre otros³⁵.

En el ámbito sur-sur, Argentina dio prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos, aunque no logró establecer un patrón de relaciones duradero. En una primera fase la visión del Brasil, principal referente de la región estuvo signada más en la competencia que en la cooperación. Sin embargo, llegando al final de este período, la inclusión de la democracia como un aspecto de la política exterior en el gobierno de Alfonsín, permitió abrir un nuevo capítulo de relaciones con la región, y en particular con el Brasil, en donde la visión cooperativa con el país vecino se mostró claramente predominante (Russell y Tokatlián, 2002).

32. Para Roberto Russell(2010: 296), la idea de la “reinserción internacional” es un “mito” que “necesitó desde un tiempo más lejano la noción de aislamiento para sostenerse como rasgo secular”.
33. Este último desarrollo, próximo a las lecturas occidentalistas, encontró en la oleada neoliberal y neoconservadora del fin de la Guerra Fría un impulso singular. Mientras el modelo clásico vio en el sistema internacional las asimetrías, este se sustentó en la aceptación del orden político (de características unipolares), económico y financiero internacional (marcados por la globalización). Su ideología navegó entre el neoconservadurismo político y el neoliberalismo económico. La agenda política con las grandes potencias está marcada por el programa neoconservador en materia de seguridad (donde los países periféricos no deben poseer tecnologías sensitivas) y en lo económico se concentró en el rol que la fuerzas del mercado internacional le otorgaron al país y el rol de la integración regional estuvo en función de la apertura económica. El Interés Nacional fue definido solo en términos económicos, haciendo de la autonomía, a través de un proceso de disección conceptual en consumo e inversión, un elemento cuyo uso fue diferido permanentemente hacia el futuro, hasta hacerlo desaparecer como práctica (Simonoff, 2003: 136-142).
34. La corriente que denominamos neoliberal está formada principalmente por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, sus influencias estuvieron vinculadas al constructivismo de Alexander Wendt (idealismo estructural) y para los análisis de alianzas regionales a Kenneth Waltz (realismo estructural) y a Stephen Walt (origen de las alianzas)(Russell y Tokatlián, 2002: 405).
35. La escuela socio-histórica estuvo definida por entender al análisis de la política exterior, no solo en términos político sino que éstos no podían desentenderse de la “influencia decisiva” de los modelos de acumulación “en la evolución del Estado, los regímenes políticos y en la formación de la política exterior” (Rapoport y Spiguel, 2003: 170-171).
Se presentó como un “un abordaje multidimensional y complejo es decir, de una “historia social”. Para la

3. 1 La política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

La idea de que un nuevo régimen democrático impuso una nueva política exterior resultó controvertida, donde salvo los sectores autonomistas que rescataron el cambio de forma de gobierno con la llegada de una estrategia autonomista, heterodoxa, “expresada en forma coherente” como lo destacó en su momento Juan Carlos Puig (1988: 45), el resto observó continuidad con la dictadura, o más generalmente con el resto de las políticas exteriores de la Guerra Fría.

Cierto fue que estos sectores críticos también apuntaron a los cambios que la búsqueda de márgenes de maniobra poseía en el escenario del fin de la Guerra Fría, sobre todo a partir del llamado “giro realista” de mediados de los ochenta³⁶.

Para la de inspiración neoliberal, el giro el permitió definir a esta fase como una transición entre dos ciclos fuertes, uno largo (el de la Guerra Fría, o también llamado paradigma globalista) y otro corto (el de los noventa, o de “la victoria temporaria del paradigma liberal”) (Russell, 2010), aquí no se vio ese hecho como un ajuste, como en el caso de la escuela puigiana, sino como un cambio.

Podemos agregar además que la lectura de Russell (2010) hizo hincapié en que la política exterior de Alfonsín se construyó sobre la necesidad de fortalecer la democracia, el análisis de Rapoport(2009) incluyó otro elemento, la búsqueda de instrumentos para salir de la crisis económica a los cuales criticó por su orientación, cada vez menos heterodoxa y más ortodoxa.

El debate se concentró en la forma de encarar una relación con Washington, menos confrontativa y más cooperativa que en la etapa anterior. Como hemos señalado en las lecturas se señala la continuidad temática, y que los herederos del occidentalismo, o niegan la existencia de cambio, o lo interpretan como el inicio de él. Aunque resultó claro que Escudé impugnó la existencia del giro realista, ya que la valoración de este concepto resultó central para la caracterización de la política exterior radical, como parte de la Argentina Subordinada³⁷, y escondió el verdadero objetivo de su crítica, la estrategia multilateral y de carácter autonomista, frente a un alineamiento con Washington.

Donde no existió discusión sobre el cambio de la política exterior iniciada en 1983 fue en la relación con los vecinos, fundamentalmente Brasil y Chile, tanto los sectores neoliberales que no dudaron en calificarla como “notoria” (Russell, 2010: 268), como así

construcción de esta opción fue importante la convergencia entre la Escuela de Brasilia, conducida por Amado Cervo. A diferencia de las otras escuelas siguientes, esta se propone “una mirada propia” de la disciplina, fuera de la influencia anglosajona. Esta perspectiva posee dos características: una metodológicas, inspirada en la obra de Jean-Baptiste Duroselle y otra su enfoque histórico-estructural, del sistema mundo de Emmanuel Wallerstein (Bernal Meza, 2005: 350-1).

36. Se llamó así a la rejerarquización de la política hacia los Estados Unidos, dado el peso de las cuestiones económicas, que hicieron que esta relación tuviese una relevancia mayor al diseño original. Como señala Figari(1997: 21), en los primeros años de Alfonsín se produce una síntesis entre las tesis occidentalistas y latinoamericanistas, que pujaban por determinar los lineamientos de nuestra relación con el mundo en los sesenta y los setenta.

37. Para Escudé la “Argentina Subordinada” fue una etapa histórica marcada por el ascenso de los Estados Unidos al poder mundial. El nuevo esquema de inserción internacional estuvo determinado por la confrontación de nuestro país con Washington y en donde, producto de esto, la Argentina ingresó en un periodo de declinación (Cisneros y Escudé, 1998).

también sus acérrimos críticos neoconservadores que lo evaluaron como un corte con el pasado (Cisneros, 1998: 73-76). Con respecto a Malvinas, el gobierno radical conformó una respuesta multilateral e institucionalista, llevando su reclamo a los foros internacionales para reclamar la discusión por soberanía frente al Reino Unido, ante el fallido intento de acercamiento bilateral en Berna (1984), mientras por otro lado buscó en los polos de poder internacional cambiar la situación de posguerra, a través de la mediación norteamericana para el restablecimiento de relaciones y los acuerdos pesqueros con la URSS.

Como ya lo hemos señalado, todos los autores hablan de limitaciones en las políticas autonómicas de Alfonsín, pero salvo los casos de la escuela puigiana, este cuestionamiento tuvo y tiene un doble filo, no apuntaron solo a las estrategias sino también, y sobre todo, a esa teoría.

Para nosotros, desde la restauración democrática y los cambios acaecidos desde fines de los ochenta en el escenario internacional, las estrategias de las políticas exteriores tuvieron como marco la estabilidad de un régimen, en donde se produce una conjunción de las pretensiones de autonomía e inserción que estaría caracterizando a un modelo reciente desde 1983.

Estas políticas exteriores se construyeron a partir de un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región, como escenario principal de su agenda, y los de inserción restringida con la potencia hegemónica. Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, los dependentistas continuaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica.

Estos elementos nos permitieron delinear una presencia de cierta estructura triangular, donde el impacto de las tendencias autonomistas buscaron centrar su prioridad en Brasil, y las otras, las dependentistas en los Estados Unidos. De acuerdo a qué lado del triángulo se apoyó la estrategia principal de vinculación de la Argentina con el mundo, fue el resultado obtenido. Existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateralmente o a través de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. La primera opción también tuvo sus dificultades, ya sea por las transformaciones del sistema internacional, o los de Brasil, y que nos pudo llevar hacia una “doble dependencia” (Figari, 1997: 195-6).

3. 2 La política exterior de Carlos Menem (1989-1999)

Durante el gobierno de Carlos Menem, las interpretaciones se concentraron con diversas valoraciones, en sus características de novedad, donde la lectura neoconservadora logró imponer, uno de los anhelos de los occidentalistas, que la autonomía era sinónimo de aislamiento³⁸ y confrontación.

38. Aunque no queda muy claro, cuáles fueron las condiciones de ese aislamiento descrito por Ferrari, ya que cuando lo describió, lo hizo como una cuestión geográfica de la Argentina agroexportadora y no por su naturaleza política, como habría emergido en la segunda mitad del Siglo XX (Ferrari, 1979: 9-12).

El dato fue que el realismo periférico, ante las evidentes inconsistencias del concepto aislamiento como crítica a los efectos de la autonomía, lo reemplazó por el de confrontación inútil. Fue precisamente su abandono, junto con la adscripción a un régimen democrático y la economía de mercado, lo que constituyó a la nueva fase histórica, la “Argentina Postmoderna” (1989-2001) (Cisneros y Escude, 1998: I: 18-19).

Podemos inferir que las estrategias que confrontaban en algún plano con Washington fueron consideradas como desafíos a un alineamiento automático, cuando en realidad fue lógico que los países disputasen entre sí, ya que representan intereses diversos, la cuestión está en el grado de esa confrontación, o como señaló Juan Carlos Puig(1980: 153), cuando los intereses de la potencia dejan de ser cotidianos para ser vitales.

Los neoliberales adoptaron también estas críticas, cuando afirmaron que ya no importaba quien gobernase, el camino a seguir con respecto a Estados Unidos, tras los años noventa sería el mismo(Russell, 1994).

Luego pasaron a tipificar a ese tiempo como de “aquiescencia pragmática” que se distinguió de las políticas exteriores anteriores, el llamado “paradigma globalista”, como de las posteriores (Russell y Tokatlián, 2003). A partir de este punto, el camino se mostró mucho más sinuoso del que ellos imaginaron³⁹.

En el caso de la escuela puigiana y la sociohistórica sus análisis fueron marginados, sobre todo por el acento puesto en las asimetrías cosa que el discurso del nuevo orden internacional relegaba y que llevaron a un acercamiento importante entre ellas.

En el diseño del gobierno de Menem, la vinculación con Washington buscó, además de generar una “subordinación autoimpuesta”, según la feliz expresión de José Paradiso (1993: 200), resolver la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil a favor de la Argentina. Un momento interesante fue la fuerte apuesta, a través de este alineamiento y la participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas para potenciar a la Argentina como referente regional, además de la incorporación del país como aliado extra OTAN. Pero este esquema se confrontó con otras iniciativas como las diversas propuestas de reforma al Consejo de Seguridad, donde Brasil buscó ocupar un sillón permanente en dicho organismo, generando tensiones con nuestro país.

El MERCOSUR, como acuerdos de unión aduanera y mercado común principalmente, a diferencia de los de 1985, estuvo influido por la ideología neoliberal de los suscriptores, ya que fue pensado como un instrumento comercialista para sumarse a la globalización, más que como uno alternativo a ésta. La falta de coordinación de estrategias de inserción no alejó las tensiones entre sus miembros, por la falta de adecuación de

39. El modelo de Aquiescencia Pragmática fue definido por Russell y Tokatlián, como aquél que se inició en los años noventa del siglo XX hasta diciembre de 2001. La aquiescencia es un tipo de conducta que se caracteriza por la conformidad autoimpuesta por parte del Estado, cuando ante la falta de alternativas realistas se adopta una política exterior subordinada a un actor externo.

En este período el interés nacional fue definido en términos de desarrollo económico y en consecuencia el modelo de inserción seguido por el gobierno de Argentina, tuvo a Brasil y a Estados Unidos como principales protagonistas: Brasil fue visto instrumentalmente como una contraparte funcional en términos económicos y disfuncional en términos políticos dado que el vínculo estaba subordinado a la relación con Washington; mientras que EEUU fue racionalizado como el referente del “alineamiento estratégico”, siendo la piedra angular de la política exterior argentina (Russell y Tokatlián, 2002).

políticas exteriores y económicas comunes, y por la prioridad otorgada a la relación con Estados Unidos por la Argentina, frente a cierto alejamiento de Brasil de éste.

Pero estas dificultades no impidieron que ganase en importancia como instrumento para la negociación con otros espacios regionales como el Área de Libre Comercio de las Américas -bajo la fórmula “cuatro más uno”-, o el acercamiento con la Unión Europea –con la cual se afirmó la voluntad de crear una asociación interregional-, o con posterioridad a la crisis de 2001 cuando se institucionalizaron misiones conjuntas con el sello comunitario.

Por otro lado, las presidencias de Menem con su acercamiento a los poderes mundiales, trató el tema en sintonía con los deseos de los poderosos, y en este caso con los británicos, bilateralmente, donde se allanó a los intereses económicos y políticos del Reino Unido demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones, e implementando una peligrosa estrategia de seducción.

3.3 La política exterior de Fernando De la Rúa (1999-2001)

La gestión de Fernando De la Rúa fue ubicada en el marco de una continuidad de la gestión de Menem, aunque existieron ciertos elementos diferenciales, éstos no llegaron a plasmarse en una política diferente. Fue evidente que la atadura a la convertibilidad resultó el principal impedimento para realizar cambios en la estrategia de inserción aliancista.

Las vinculaciones entre el modelo económico de la convertibilidad y el de inserción internacional del “realismo periférico”, los vuelven inescindibles, no existiendo posibilidad para que cada uno fuese utilizado independientemente del otro.

Durante esta administración se continuó pensando en conciliar la prioridad MERCOSUR con la política hacia Chile, postulando su incorporación al bloque regional, además se buscaron coincidencias con respecto al Tratado Antártico al margen de los conflictos existentes entre los dos países-, y para que Buenos Aires sea la sede del mismo (Simonoff, 2006).

Esta ampliación del MERCOSUR buscó evitar la presencia gravitatoria de Brasil, pero terminó fracasando cuando, a fines de 2000, la nación trasandina decidió integrarse al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

De hecho sectores del gobierno, fundamentalmente su último Ministro de Economía, Domingo Cavallo recomendaba salirse del Mercosur e “iniciar conversaciones para incorporarse [al NAFTA], siguiendo el modelo de negociación que lleve adelante Chile” (Cavallo, 2001: 264-5).

Los gobiernos posteriores a Menem buscaron un alejamiento de la estrategia de seducción. A pesar de las diversas estrategias de inserción internacional en general, y con respecto a Malvinas en particular, en los años posteriores a Menem encontramos cierta continuidad, o lo que más ampulosamente se llama “Políticas de Estado”.

La continuidad de la convertibilidad, que afectaba la competitividad de la economía argentina y repercutió en vastos sectores de la sociedad, llevó a los índices de pobreza a términos nunca vistos, que se tradujeron en una pérdida de legitimidad del gobierno, el cual colapsó, y tras una serie de sucesores, finalmente Eduardo Duhalde quedó a cargo del Ejecutivo.

3. 4 Las políticas exteriores tras la crisis de 2001

Las lecturas de la crisis de 2001 en el sentido de un corte con el pasado fue mayoritario, pero lo cierto fue que sus sentidos no fueron los mismos.

Mientras para Rapoport, el alejamiento de la convertibilidad resultó central para una nueva política exterior, que terminó expresándose en la gestión de Néstor Kirchner (2009), los autonomistas marcaron la valoración de la búsqueda de márgenes de manobra (Figari, 2004), frente al modelo anterior que privilegió la inserción, más erráticas resultaron las lecturas neoliberales y neoconservadoras.

La lectura de Russell (2010) consideró la reaparición de elementos del segundo núcleo, o modelo globalista, y el desplazamiento de los del tercero, en una idea un tanto positivista de la evolución de las cuestiones políticas, lo que condicionó su visión de este periodo como de otros.

La lectura de Escudé que pasó de determinar primero, la del Estado Parasitario, categoría en la cual la política exterior “se convierte en un instrumento” de la política interna y por lo cual:

(...) es improbable que el futuro depare políticas exteriores “racionales”, pensadas en función de los intereses de largo plazo en un contrato social democráticos. Por lo menos hasta que la condición de parásito sea superada, no volverán a implementarse políticas exteriores como las de Menem y Alfonsín que más allá de sus aciertos o errores fueron por momento admirables en su disposición al sacrificio electoral (Escudé, 2005: 117, la cursiva es nuestra).

Pero no solo el cambio de la situación interna afectaba el análisis escudeano, también el alejamiento del horizonte de un mundo unipolar que lo llevó a sostener que en los últimos años producto del “caos sistémico” se “han reducido los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica” que tuvo como consecuencia que las “ecuaciones del “realismo periférico” se ha(ya)n transformado” (Escudé, 2004: 199).

Es extraño que en un artículo reciente, donde plantea el surgimiento de China como principal potencia mundial, continuó planteando los mismos condicionantes que para los escenarios anteriores, a pesar del cambio de las “ecuaciones” (Escudé, 2011).

Esta transformación de las ecuaciones del realismo periférico, lo llevaron a una revisión del proceso, al considerar que las políticas exteriores de las administraciones kirchneristas son una expresión de realismo periférico blando, frente a una supuesta aplicación ortodoxa de su teoría en los noventa (Escudé, 2009).

En cierto sentido existen puntos de continuidad de algunas políticas iniciadas en los noventa, y reclamadas por Escudé, como la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el Tlatelolco, por ejemplo, pero nos preguntamos ¿son suficientes para establecer la vigencia del realismo periférico, o estamos claramente en otra instancia teórica y de la práctica de la política exterior?

Como ha sostenido Mario Rapoport (2009: 26) con la llegada de Néstor Kirchner estaríamos viviendo un nuevo modelo de política exterior sustentado en la reindustria-

lización, desendeudamiento y desarrollo económico “que todavía estamos transitando”, claramente distinto al de la anterior década.

Aunque no nos deja de ser extraño que ambos autores, dos de los principales polemistas de la disciplina desde los años ochenta, hoy coincidan en su evaluación sobre la administración kirchnerista.

Las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos desde 2001 frente a los desafíos que implicaron las principales cuestiones nacionales e internacionales no podríamos suponer la existencia de una continuidad ante el cambio de modelo económico y de inserción que obedeció a la propia supervivencia del Estado-Nación y la sociedad argentina.

En función de la importancia que para Argentina tienen Brasil y Estados Unidos, se fueron constituyendo ejes como la securitización de la agenda mundial, los vínculos con la región y el MERCOSUR, la negociación de la deuda externa, la reinserción internacional del país y la crisis financiera internacional de 2008.

La securitización de la agenda internacional llevó a los gobiernos argentinos en medio de la crisis a evitar compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral, como mantener y reforzar las misiones de paz, buscar ciertos linkages con la lucha contra el terrorismo, como el avance judicial sobre ciudadanos iraníes en la causa de los atentados en los años noventa, pero fijando distancia del unipolarismo.

La llegada de los demócratas a la presidencia norteamericana permitió observar cierto agotamiento de la estrategia multilateral y la necesidad de un replanteo de la misma que aún no lo vemos aparecer con claridad.

El marco externo trajo aparejados desafíos que sumados a la crisis de 2001 hicieron que la Argentina profundizase su rol regional. Tras ciertos titubeos iniciales, la estrategia de inserción internacional tuvo un vuelco hacia la opción de Brasil, y un tratamiento razonable hacia la gran potencia del norte del continente.

El impacto sobre la región redundó en una mayor autonomía en muchos aspectos pero también trajo aparejadas nuevas responsabilidades, como lo demostró la intervención en la MINUSTAH en Haití y en las diversas crisis que tuvieron lugar principalmente en el Cono Sur.

En este plano y dentro del marco de la regionalización de las OMP fueron, tras Afganistán e Irak, o formas de compensación en contra de la legalización de la segunda, como podría ser el caso de Chile, o la forma de aporte indirecto de tropas, como puede ser el de Argentina, lo cierto que fue un ámbito de convergencia y que puede convertirse en una oportunidad para un comportamiento autónómico.

En este esquema debemos sumar a Brasil, cuyo rol no quedó reducido al envío de tropas sino que también buscó la articulación de políticas para cumplimentar el tipo de mandato de la operación entre los tres países en el “ABC sobre Haití” siendo un dato por demás auspicioso.

Además la función de estabilizador regional que se había desarrollado conjuntamente con Brasilia, como por ejemplo en los casos de crisis políticas en Bolivia y Ecuador, tras la creación de la UNASUR, éstas se realizaron en un marco más institucionalizado y también más limitado al espacio sudamericano que al latinoamericano.

El eje de la integración regional tuvo al MERCOSUR como actor central. Éste profundizó su perfil como mercado común al sancionar su Código Aduanero en 2011 y establecer como meta final del proceso el año 2019. Pero no fue menos cierto que su principal desempeño fue como instrumento de inserción económica internacional para sus miembros (misiones comerciales conjuntas, participación en el G22 de la OMC, el rechazo al ALCA, entre otros).

Pero obviamente que no podemos desatender en el marco de la estrategia de integración las relaciones con Brasil. Éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001, y reforzado con la llegada de Lula Da Silva, hasta que a fines del año 2004 empezaron a mostrar ciertas tensiones, como lo fueron las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estos aspectos parecían olvidados.

A diferencia de lo ocurrido en esa administración, la agenda con Brasilia de Cristina Fernández estuvo marcada principalmente por los efectos de la crisis de 2008, y no tanto por aquellas.

La variante carioca permitió mejorar los términos de negociación internacional, tanto en la integración regional como en las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

La relación con Brasil fue menos efectiva en la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, donde la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington desde la segunda fase de la administración duhaldista en mayo de 2002, (en la consecución de este apoyo los gobiernos de Ricardo Lagos y Vicente Fox resultaron centrales) y a pesar del compromiso para establecer una estrategia conjunta en la Declaración de Copacabana (2004) y luego, entre 2005 y 2007, dependió del aporte venezolano.

Precisamente la estrategia de desendeudamiento ha sido exitosa, ya que virtualmente la Argentina salió del default declarado a fines de 2001. Se sustentó en dividir a los deudores en dos tipos: los tenedores privados, quienes tras dos fases de reestructuración con una importante reducción en 2005 y 2010, sumaron un 92 % del total, y los institucionales, donde a partir de mayo de 2002 se avanzó en un esquema de negociación de costos recíprocos y que en 2005 terminó con la cancelación de las acreencias con el FMI.

Restan aún unos 7.000 millones de dólares en manos de fondos buitres que intentaron a lo largo de todo el proceso obstaculizarlo, y frente a las acreencias con el Club de París que dilató la esperanza del gobierno de mejorar las notas de las calificadoras de riesgo y el retorno de la inversión para permitir la continuidad del crecimiento a tasas "chinas".

Desde el fin de la convertibilidad, la Argentina se fue alejando del paradigma económico neoliberal por otro más heterodoxo, algunos lo denominan neodesarrollista, y que gracias a un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad ociosa y los precios de los *commodities* se pudo entrar en una fase de crecimiento económico.

La falta de acceso a los mercados internacionales, producto del default, fue suplida tanto por la recuperación de las instalaciones industriales, como por el doble superávit en materia fiscal y con los intercambios comerciales con el mundo.

En este último plano se produjo un crecimiento asombroso ya que se pasó de 34.600 millones de dólares en 2002 a 157.000 en 2011, con un saldo ampliamente positivo que supera holgadamente los 10.000 millones anuales. La única retracción de este crecimiento se observó en 2009 y 2010 donde los intercambios cayeron levemente pero ampliando el saldo a unos 16.000 en el año 2009, por ejemplo.

Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones. Las principales áreas de comercialización fueron el MERCOSUR que osciló entre un 20 y 25 %, mientras que las otras zonas importantes (Sudeste Asiático, Nafta y Unión Europea) rondaron entre un 12 y un 20 %, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR, aproximadamente un tercio del total y el creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

En general, los efectos en Sudamérica de la crisis de 2008 fueron más reducidos que en los países desarrollados, por su menor dependencia del comercio y las inversiones de éstos, y una mayor relación con China e India. En el caso específico de la Argentina, además de ello, al tener la inversión extranjera una escasa influencia en el proceso de crecimiento, su reducción global no fue un problema inicialmente, lo que le permitió a la Presidente decir en la Bolsa de Nueva York en 2008: “no necesitamos Plan B” (Fernández de Kirchner, 2008). Aunque en la nueva década del milenio la necesidad de inversión externa para sostener el crecimiento se hizo más notoria, sumado al hecho que la crisis no supuso hasta el momento, como inicialmente se creía y el gobierno argentino apostaba fuertemente, a un cambio de paradigma económico a nivel global.

Esta situación complicó no solo el crecimiento sino también los modos en los cuales la Argentina debe interactuar con el mundo.

La Argentina con posterioridad a la crisis de 2001 desarrolló un perfil internacional donde privilegió dos planos: un geográfico y otro conceptual. El primero es claramente conosureño, y de alineación con las naciones de la periferia; el otro es multilateral y de afirmación del Derecho Internacional.

Estos dos aspectos multilateralismo y la condición periférica, ayudan en muchos foros a la comprensión del problema de Malvinas pero resultan insuficientes. Necesitamos que nuestro país involucre en su causa a otros jugadores relevantes del escenario internacional, como lo hizo oportunamente con Rusia, o China, y que hoy se pueda extender a los BRICS.

El rol chileno, más allá de la continuidad del apoyo en los reclamos argentinos desde 1990, resultó relevante para la firma de los acuerdos de 1999, sobre comunicaciones entre las islas y el continente, como así también en su apoyo en diciembre de 2011 a la medida adoptada por el Mercosur de no permitir el arribo a sus puertos de naves con bandera de Malvinas, a pesar de los intentos de las autoridades británicas por intentar revertirla.

Reflexiones finales

Para concluir, creemos que a lo largo de estos treinta años, la política exterior argentina ha construido una estructura triangular en donde sus principales variantes son las relaciones con Washington y Brasilia.

El balanceo que realizó la Argentina entre estos dos polos fue producto de las innovaciones ocurridas en el primer gobierno democrático: el giro realista hacia los Estados Unidos y la política de cooperación hacia los vecinos que permitieron buscar márgenes de maniobra en el escenario internacional.

Aunque durante los años noventa hasta la crisis de 2001, este esquema continuó buscando, la vinculación acrítica con la gran potencia y que esto contrapesara el lugar de Brasil, y desatendiendo la búsqueda de márgenes de maniobra.

Con posterioridad a la crisis, los lineamientos seguidos en diversos planos que atendieran tanto las demandas internas como externas permitieron, no sin dificultades y contradicciones volver hacia el sendero de la autonomía.

Salvo en el caso de Brasil, no existe otro país con el que exista tal grado de interacción e interrelación, de reuniones intergubernamentales en todos los niveles, como el que ocurre con Chile, siendo el caso más notable los avances en la integración de la defensa, incluso en un grado mayor que con nuestro principal socio.

Bibliografía

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

Bernal Meza, Raúl (2005); *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano

Cavallo, Domingo (2001); *Pasión por crear*, Buenos Aires, Planeta.

Cisneros, Andrés (1998); *Política exterior argentina, 1989-1998. Historia de un éxito*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1998); *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, Carlos (1992); *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.

Escudé, Carlos (2004); "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en *Agenda Internacional. Visión desde el sur*, Vol. I, N° 1, pp. 16-27.

Escudé, Carlos (2005); *El Estado Parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, Buenos Aires, Lumiere.

Escudé, Carlos (2009); *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles*, Buenos Aires, Universidad del CEMA.

Ferrari, Gustavo (1979); *Esquema de política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.

Figari, Guillermo (1993); *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos.

Figari, Guillermo (1997); *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis.

Figari, Guillermo (2004); "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia?", en *Relaciones Internacionales*, Vol. 13, N° 26, pp. 99-117.

Lacoste, Pablo (2004); "Argentina y Chile, 1810-2000", en *Argentina y Chile y sus vecinos*, Tomo I, Córdoba, Caviar Bleu, pp. 29-91.

- Paradiso, José (1993); *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, Juan Carlos(1980); *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar-Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, Juan Carlos (1984); *América Latina políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, Juan Carlos (1988); “Política Internacional Argentina” en Perina, Rubén y Russell, Roberto (Ed.) *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-45.
- Rapoport, Mario (1990); “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina”, en Comité Internacional de Ciencias Históricas-Comité Argentino, *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*, Buenos Aires, CICH-CA, pp. 563-574.
- Rapoport, Mario (2009); “Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*, N°10, pp. 26-50.
- Rapoport Mario y Spiguel, Claudio(2003); “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina” en Sombra Saraiva, José Flavio (Ed.) *Foreign Policy and political regime*, Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, pp. 169-235.
- Rodríguez, Jesús (2011); *El caso Chile. La Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Russell, Roberto (1994); “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”, Serie Documentos e Informes de Investigación N° 158,Buenos Aires, FLACSO.
- Russell, Roberto (2010); “La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior” en *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*, Buenos Aires, Taurus, pp. 227-307.
- Russell Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2002); “El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, pp. 405-428.
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2003); *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Simonoff, Alejandro (1999); *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*, La Plata, IRI.
- Simonoff, Alejandro (2003); “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Relaciones Internacionales*, Vol. 12, N° 25,pp. 129-148.
- Simonoff, Alejandro (Comp.)(2010); *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Simonoff, Alejandro (2012); *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

Discursos

Caputo, Dante (1986); “Disertación del Canciller” en Jornada Académica: 30 meses de Política Exterior Argentina, Buenos Aires, Mimeo.

Fernández de Kirchner, Cristina (2008); “Disertación y respuestas de la Presidenta Cristina Fernández en el Council of Foreign Relations”, Nueva York, 22 de septiembre de 2008, [en línea]: <http://www.presidencia.gov.ar>.

Noticias y Artículos periodísticos

Escudé, Carlos (2011); “La inserción de la Argentina en un mundo en cambio. China, una oportunidad histórica”, *La Nación*, 26 de julio.

Capítulo III
Tipos de agenda en los vínculos de
Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011):
una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional

María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi

Introducción

El objetivo central de este trabajo es examinar la conexión entre los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacional de Argentina en el período 1989-2011 a través del análisis de las relaciones de dicho país con Bolivia, Chile y Venezuela. Asimismo, se propone llevar adelante una aproximación comparativa sobre las implicancias del tándem modelos de desarrollo-estrategias de inserción sobre los 3 vínculos señalados. En esa dirección, nos preguntamos por el modo en el que ambas variables incidieron sobre los lugares que Bolivia, Chile y Venezuela ocuparon en la agenda externa argentina; los temas prioritarios y el carácter predominantemente –cooperativo o conflicto- en cada una de ellas. La respuesta a estos interrogantes nos permitirá reflexionar acerca de los ajustes, cambios y continuidades de la Política Exterior Argentina (PEA) en el período mencionado.

1. Avances conceptuales y metodológicos

Los regímenes políticos democráticos⁴⁰ en particular, expresan un conglomerado de principios⁴¹ y valores acerca de qué tipo de democracia tienen y/o quieren conformar. Ellos se relacionan con la concepción de desarrollo –la elección y los fundamentos del modelo de desarrollo que se desea implementar para satisfacer las necesidades y los intereses del país-, la autopercepción del Estado, la percepción de los vecinos. El modelo de desarrollo es definido como una estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras, productiva y social, y de la inserción internacional del país (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2014). A cada modelo le correspon-

40. El inicio de los procesos de transición democrática en América Latina en general y en el Cono Sur, en particular abrió un debate entre los internacionalistas. Por un lado, se sostenía que el cambio de régimen implicaba, también, un cambio en la PE (Hurrel, 2003; Moravcsik, 2002; Doyle 1983; Doyle, 1986, Cervo, 2003; Rapoport y Spiguel, 2003). Por el otro, se afirmaba que no era posible establecer una relación de causalidad directa entre el cambio de régimen y el cambio en la PE (Sombra Saraiva, Benoit, 1995/6; Gaubatz, 1996). En este trabajo, consideramos que las transiciones democráticas modificaron las percepciones de los líderes políticos de ese momento y que ellos impulsaron tanto ajustes como cambios en la PE dependiendo de los actores y de los temas de la agenda que se tratara. Un ejemplo ilustrativo fueron los procesos de cambio en las visiones de los actores de la época sobre los procesos de integración.

41. Los principios son el conjunto de creencias y convicciones sobre los cuales descansan los fundamentos de los regímenes políticos, los modelos de desarrollo, las estrategias de inserción y las políticas externas y refieren a un conjunto de normas jurídicas que emanan del Derecho Internacional Público y que son consideradas esenciales en el diseño de la política de los Estados (Krasner, 1982; Goldstein y Keohane, 1999).

de un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional. Es decir, que el modelo de desarrollo está constituido por un conjunto de elementos ideográficos y principios –como creencias- específicos a cada uno de los tipos ideales –desarrollista, liberal y neodesarrollista- que expresan diferencias entre sí sobre puntos clave: cosmovisión de la economía internacional; lugar que ocupa el país en el escenario internacional y el conjunto de políticas, como herramientas para alcanzar los objetivos propuestos.

Por su parte, las estrategias de inserción internacional expresan la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la PE que un Estado decide poner en práctica para vincularse con los actores del sistema internacional en la dimensión política, económica y de seguridad (Lorenzini, 2011), considerando los problemas, necesidades e intereses nacionales. Las nociones de estrategia de inserción y política exterior se encuentran intrínsecamente relacionadas donde la primera, conforma el plano de los ‘supuestos’, ‘principios’, ‘creencias’ mientras que la segunda, representa el aspecto de la puesta en práctica.

Ahora bien, las orientaciones y lineamientos de la estrategia de inserción, devienen de un conjunto de principios y valores a los cuales el gobierno adhiere y desea proyectar como imagen en el escenario internacional. Cabe preguntar, dónde se originan tales orientaciones y definiciones políticas. En lo que respecta a la dimensión económica, provienen del modelo de desarrollo que se implementa –apertura de la economía, posición frente a la IED, necesidad y lugar de la energía, visión del regionalismo, visión de la cooperación, etc. Por otra parte, provienen del régimen político democrático –valoración de la democracia, buenas relaciones con los vecinos, solución pacífica de las controversias, respeto del Derecho Internacional, cooperación, integración, respeto de los DDHH y las libertades individuales, etc. (Lorenzini, 2013). Al explicitar el contenido de estos 3 conceptos nodales, se observan elementos en común que configuran el esquema estilizado de variables centrales que se examinan en este trabajo.

A partir de estas consideraciones preliminares, nos proponemos analizar las relaciones de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela durante la década de los '90 y la primera década del siglo XXI.

El trabajo se inicia con una caracterización estilizada de los modelos de desarrollo y de las estrategias de inserción internacional de Argentina. Luego, analiza los tres pares de relaciones bilaterales. Por último, presenta las reflexiones finales.

2. Lecturas e interpretaciones de los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela a partir de la articulación modelo desarrollo-estrategias de inserción internacional 1989-2001

Tal como se presenta en el Capítulo IV del Tomo I⁴², Argentina adoptó un modelo de desarrollo ortodoxo durante los 90'. Los gobiernos pusieron en práctica reformas del Estado sugeridas por los Programas de Ajuste Estructural del FMI y el Banco Mundial

42 . Busso, Anabella (Comp.) *Modelos de desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR Editora.

(BM) hasta 2001. En consonancia con el modelo económico, la política comercial externa promovía el libre comercio —redujo y/o eliminó barreras arancelarias y parancelarias; desreguló y privatizó la economía y buscó la estabilidad a través del Plan Convertibilidad. También la estrategia de inserción internacional buscó una apertura multitracks —unilateral, regional y multilateral— a través de la eliminación de aranceles y barreras al comercio y eliminó los controles al ingreso de capitales. Este conjunto de principios provenientes del sistema político y del modelo de desarrollo eran compatibles con una integración regional bajo la lógica del regionalismo abierto, utilizando listas negativas, universales, progresivas y graduales para llevar adelante la libre circulación de bienes y servicios; participando en mesas simultáneas de negociación comercial y ofreciendo condiciones más favorables para atraer los flujos de capital.

2.1 Argentina-Bolivia: una relación apática y con escasa sustancia

Para la política exterior del gobierno de Carlos Menem, el contexto contiguo representaba un mosaico heterogéneo que congregaba intereses, oportunidades y desafíos. En términos discursivos, la Cancillería argentina les asignó a los vecinos una prioridad renovada en la agenda externa, aunque en los hechos existieron marcadas diferencias en cuanto a la intensidad y densidad que tuvieron los respectivos vínculos bilaterales⁴³. Como abordamos en trabajos anteriores (Lorenzini y Ceppi, 2014; Ceppi, 2015), la relación argentino-boliviana⁴⁴ puede entenderse como apática y carente de sustancia; con una agenda diversificada en cuanto a las temáticas abordadas —comparándola con los ochenta— pero que no fue suficiente para gestar una vinculación de alto perfil.

A lo largo de los dos mandatos del justicialismo, se presentaron líneas de continuidad en el proceso de construcción de la agenda bilateral con respecto al gobierno de Alfonsín pero también se incorporaron nuevos temas. Como resultado de los esfuerzos político-diplomáticos, los ejes en torno de los cuales se establecieron pautas de acción comunes fueron: Compra-venta de gas natural boliviano (1989); Compensación de las deudas pendientes (1989); Integración (1989); Cooperación en Turismo (1989); Prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (1989); Comités de Fronteras (1990); Recursos hídricos compartidos (1991); Acciones conjuntas en salud en la región fronteriza (1992); Promoción y protección recíprocas de inversiones (1994); Medio ambiente (1994); Cooperación en defensa y seguridad internacionales (1996); Cascos Blancos (1996); Desarrollo fronterizo (1998) y Migraciones (1998), entre otros⁴⁵.

Torres Armas (2001: 61 y ss.) define esta fase del vínculo como “la etapa de la de-

43. Sobre este punto, se recomienda consultar el Capítulo de Busso, Anabella, et. al. (2016); “Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa”, en VV.AA., Busso, Anabella (Comp.) *Modelos de desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR Editora.

44. Sobre la relación Argentina-Bolivia, se recomienda consultar el trabajo de Tini, María Natalia (2008); “La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Nº 34, Universidad Nacional de La Plata, pp. 197-221.

45. Se recomienda consultar el sitio electrónico de la Biblioteca de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina [en línea]: <http://tratados.mrecic.gov.ar/> (11 de mayo de 2016).

mocracia de mercado”. Sus orígenes se identifican con la recuperación casi coetánea de la democracia en ambos países aunque la convivencia simultánea de modelos económicos neoliberales –propios de los noventa-, fue un factor favorable para propiciar el acercamiento y el diálogo interestatal. Ahora bien, en términos prácticos, las *issue areas* que más concentraron la atención de los gobiernos de Argentina y Bolivia y, otorgaron cierto grado de dinamismo al vínculo fueron las siguientes: a) la compra-venta de energía, especialmente, gas natural; b) el intercambio comercial y c) la cuestión migratoria.

La comercialización de energía fue una problemática que heredó la administración Menem, la cual también fue heredada por el gobierno de Raúl Alfonsín. Cabe recordar que en 1968 se firmó durante la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970) un acuerdo de compra-venta de gas natural boliviano⁴⁶ por un período de 20 años, cuya fecha de inicio fue cuatro años más tarde, una vez que concluyeron las obras de infraestructura necesarias para conectar el norte argentino y el sur boliviano. Dicho acuerdo tenía un doble propósito, por un lado, contribuir con la alimentación del mercado argentino de gas natural que estaba en proceso de expansión y por el otro, alejar a Bolivia de la órbita de influencia de Brasil en un período de disputas geopolíticas en el ámbito de la Cuenca del Plata (Escudé y Cisneros, 2000; Tini, 2008).

De la misma manera que el gobierno radical decidió darle continuidad a las importaciones hidrocarburíferas –pese a la crisis económica que atravesaba el país-, utilizándolas como una herramienta política, el menemismo también le adjudicó al comercio energético un carácter pragmático. No obstante, mientras que en los ochenta la compra-venta de gas natural favorecía los contactos bilaterales en un contexto vecinal liderado por gobiernos dictatoriales (Escudé y Cisneros, 2000), en los noventa, la compra de gas natural fueron entendidas como parte de la lógica de la transnacionalización del sector energético argentino. Como nuestro país era uno de los principales productores gasíferos sudamericanos y además, contaba con la provisión del recurso desde Bolivia, la privatización de la industria se orientó a concretar negocios de exportación con los países limítrofes –Chile, Brasil y Uruguay- que tenían dificultades de abastecimiento. Frente a ello, en la visita oficial realizada por Jaime Paz Zamora (1989-1993) al país durante los días 12 y 13 de diciembre de 1989, se resolvió continuar con las importaciones gasíferas por un plazo de 10 años a partir de 1992; año de finalización del contrato que en ese entonces estaba vigente y compensar las deudas que los dos países habían contraído mutuamente en el pasado (Declaración Presidencial argentino-boliviana, 13 de diciembre de 1989). En el siguiente cuadro podemos apreciar que los volúmenes de gas natural se mantuvieron estables hasta mediados de la década –con pequeñas oscilaciones-, y comenzaron a disminuir a partir de 1997, siendo prácticamente inexistentes al culminar la década, cuando en 1999 Bolivia dio inicio a las exportaciones del hidrocarburo hacia Brasil.

46. Este acuerdo fue suscripto por las compañías Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Bolivia Gulf Oil y Gas del Estado.

**Cuadro I: Exportación de Gas natural desde Bolivia a la Argentina
(cifras en millones de pies cúbicos)**

Exportaciones de GN desde Bolivia	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Contrato Compra y Venta YPFB-YPF	75.069	73.862	76.553	72.487	72.571	56.576	56.329	22.069
Punto de Entrega Bermejo	-	-	-	-	-	-	-	602

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de UDAPE, s/f.

Con respecto al intercambio comercial, la administración Menem pretendía incrementar la presencia de productos argentinos en el mercado andino y estimular la complementariedad económica. Esta iniciativa estuvo acompañada de la firma del Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones (17 de marzo de 1994) y el Acuerdo de Complementación Económica ACE Nº 36 (17 de diciembre de 1996), entre otros. Dichos documentos procuraban, mediante el establecimiento de medidas jurídicas e institucionales, fortalecer la integración económica entre los dos Estados. De los datos que se presentan en el Cuadro II, podemos inferir que el gobierno argentino no logró alcanzar sus expectativas. En la dimensión económico-comercial observamos dos fases a lo largo de los noventa: la primera, que se extiende hasta 1995/1996 donde Bolivia superó –en ocasiones, con escasos márgenes- en volúmenes de venta a Argentina y la segunda –hasta la finalización del mandato de Menem- en la cual nuestro país logró revertir dicha situación pero sin hacer un salto cualitativo. La existencia de dichas fases se explica en base al comportamiento de las exportaciones de gas natural boliviano hacia nuestro país. Cuando éstas fueron disminuyendo, el saldo superavitario para Bolivia se transformó en negativo y la competitividad de los mercados ingresó en una situación de deterioro. La información del Cuadro II reafirma lo mencionado ya que mientras las ventas de gas natural se mantuvieron a volúmenes constantes –años 1992 a 1996 (Cuadro I)- las exportaciones bolivianas fueron superiores a las importaciones, indicando la preponderancia que el recurso ha tenido –y posee- para el comercio exterior andino.

**Cuadro II: Comercio Bolivia-Argentina
(cifras en millones de dólares)**

Operaciones Comerciales	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	236.4	258.9	153	121.9	145	133.6	138.6	180.3	121.4	53
Importaciones	73.6	112.3	103.1	114.7	117.5	127	137.7	259.6	234.1	248

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de UDAPE, s/f.

En cuanto a la cuestión migratoria, del análisis de Oteiza, et. al. (1996), se desprende que el oficialismo tuvo una política de ‘doble estándar’. A nivel discursivo, se buscaba “proyectar una imagen de país democrático, igualitario y abierto”, en consonancia con la voluntad integracionista con los vecinos –MERCOSUR– (1996: 4-28), mientras que en los hechos, se procuró restringir la inmigración limítrofe/sudamericana, no así la europea. En 1992 el gobierno otorgó una amnistía para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos provenientes de Estados vecinos que habían ingresado hasta el 31 de diciembre de

1991. Esta decisión perseguía un objetivo claramente economicista. La regularización se constituyó en un medio para mitigar las pérdidas al fisco nacional generadas por la falta de contribuciones y aportes sociales ante la presencia de extranjeros trabajando en condiciones de ilegalidad (Oteiza, et. al., 1996). En este contexto, se suscribió el Convenio Migratorio de 1998; año en el cual también se firmaron acuerdos sobre esta materia con Paraguay y Perú⁴⁷. Según los datos del Censo Poblacional de 1991, la comunidad boliviana en el país era de 143.569 personas, ocupando el tercer lugar dentro del grupo de países limítrofes, después de Paraguay con 250.450 personas y Chile, con 244.410 residentes (INDEC, 2004).

Como afirma el informe elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), los requisitos de documentación contemplados en el Convenio con Bolivia no diferían de aquellos que fueron pedidos en las diferentes amnistías (pasaporte, partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales, etc.). No obstante, la 'variable laboral' fue incorporada como una condición sine qua non ya que para obtener la radicación se necesitaba presentar la constancia de identificación laboral y los datos del empleador –para los trabajadores en relación de dependencia- o inscribirse en los organismos de recaudación impositiva para el caso de los autónomos (CELS, 1999: 39). De este modo, entendemos que si bien el Convenio Migratorio fue una herramienta para combatir el trabajo ilegal –posición de la Cancillería argentina- de un sector de la población que fue creciendo a lo largo de la década (La Nación, 1998), al mismo tiempo, fue parte de una política gubernamental restrictiva porque 'el extranjero' tenía escasas posibilidades de integrar el circuito legal de la economía.

Tras este recorrido podemos reafirmar que a pesar de la confluencia político-ideológica entre las administraciones Menem y los gobiernos neoliberales de la década del noventa, el país andino no ocupó un lugar destacado en la agenda externa argentina. En realidad, la mirada latinoamericana del Ejecutivo argentino estaba fuertemente focalizada en dos vecinos: Brasil y Chile. Frente a esto, los esfuerzos diplomáticos del Palacio San Martín se orientaron, por un lado, a resolver cuestiones pendientes de la agenda o que podrían generar rispideces –comercio energético/cuestión migratoria- y por el otro lado, a intensificar el comercio bilateral. Como indicamos en el Cuadro II, éste fue positivo para la Argentina pero sólo a partir de la segunda mitad de los noventa y a volúmenes muy inferiores si se los compara con los principales socios comerciales. Por su parte, Bolivia experimentó una situación similar. Argentina y Perú⁴⁸ fueron entre 1990-1999 los dos Estados limítrofes que absorbieron la mayor cantidad de ventas con USD 1542.1 millones y USD 987.3 millones, respectivamente, pero Estados Unidos se consolidó como el primer socio comercial en todo el período con USD 2368.1 millones (Información Estadística UDAPE, s.f.). En consecuencia, como en ambos países hubo una sobrevaloración de la dimensión económico-comercial del vínculo y ésta no reflejó un salto cualitativo ni para Argentina

47. El Convenio con Paraguay no entró en vigencia porque no fue aprobado por el Parlamento de dicho país.

48. Los principales productos exportados por la Argentina a Bolivia fueron diesel, fungicidas, herbicidas, medicamentos y tuberías para la industria hidrocarburífera. Las exportaciones de Bolivia hacia nuestro país se concentraron en gas natural, minerales varios, cueros, etc. En la relación Bolivia-Perú, las importaciones fueron básicamente diesel, barras de hierro y perfiles de acero. Las exportaciones bolivianas se focalizaron en minerales y granos de soya.

ni para Bolivia, prevaleció el desinterés mutuo donde los momentos cooperativos fueron escasos y destinados al tratamiento de problemáticas específicas.

2.2 Argentina-Chile: Una agenda compleja, una política reconstructiva, resultados satisfactorios

Durante el menemismo, el cálculo costo beneficio/pragmatismo y la cooperación regional fueron los ejes sobresalientes de la política exterior hacia Bolivia, Brasil y Chile, siendo –sin lugar a dudas– las relaciones argentino-chilenas las más representativas de esta cuestión. Esto muestra que el lugar de Chile fue prioritario. La agenda heredada de la administración Alfonsín comprendía, por un lado, la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y, por el otro, 24 temas limítrofes pendientes que el gobierno de Menem decidió resolver de manera pacífica, cooperativa y pragmática con sus pares Patricio Aylwin y Eduardo Frei. A ello contribuyó la cosmovisión compartida que descansaba en un conjunto de principios e ideas: el compromiso democrático, el respeto de los DDHH, la solución pacífica de las controversias, la adhesión a una economía libre y abierta al mundo (Lorenzini, 2011). Ambas partes creían firmemente que la solución definitiva de los temas pendientes era el primer paso para avanzar, luego, sobre el mejoramiento del comercio, la cooperación y la integración. Los hitos de este proceso fueron la firma de un conjunto de documentos –Declaración para la consolidación de una frontera de paz, Declaración Conjunta sobre Límites, el Acuerdo de Complementación Económica N° 16 y el Acuerdo de Complementación N° 35, el Tratado sobre promoción y protección de inversiones recíprocas, el Convenio para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancia o beneficio y sobre el capital y el patrimonio, entre los más destacados– (Colacrai, 2004; Lorenzini, 2013).

La dinámica que adquirieron los vínculos argentino-chilenos durante esta década fue catalogada como excepcionalidad positiva (Taccone, 2001) pues mostraba el cambio de signo en el patrón de la vinculación. Sus resultados pueden observarse en una multiplicidad de áreas de cuestiones. En lo político-diplomático se crearon los mecanismos institucionales para canalizar el diálogo al máximo nivel de los representantes de los Estados. Esto garantizaba el abordaje y el tratamiento de las dudas y diferencias que surgieron en el proceso de solución de los temas fronterizos. En lo estratégico-militar, la cooperación gradual y continua dio lugar a avances sustantivos en el área de defensa así como también al acercamiento entre las Fuerzas Armadas de ambos países, proceso en el cual la adopción de medidas de confianza mutua (MCM) tuvo un rol protagónico. En lo económico-comercial los ACE 16 (1991) y 35 (1996) regularon el proceso de desgravación arancelaria para la conformación de una zona de libre comercio bilateral primero y, subregional después. Asimismo el ACE 16 y su Protocolo Adicional (1995) establecieron el conjunto de normas a través de las cuales se llevaría adelante la compra-venta de gas natural proveniente de Argentina y cuyo primer envío tuvo lugar en agosto de 1997. Desde entonces y hasta la crisis del gas (2004), las ventas del hidrocarburo a Chile constituyeron uno de los rubros más robustos de la balanza comercial bilateral y explicaba, en buena medida, el saldo superavitario a favor de Argentina.

La dimensión económico-comercial ha sido una de las áreas relevantes de la relación. Como sostiene Diamint (2004), si bien es cierto que el dinamismo de la integración recayó en el sector económico, éste tenía su sustento en una visión política y en la férrea voluntad de eliminar la rivalidad y crear mecanismos e instrumentos de cooperación para crear una base de desarrollo. Es decir, que sin voluntad política no hubiera sido posible la integración económica ni el alto nivel de intercambio comercial.

El mercado chileno se convirtió en un objetivo para las empresas argentinas pues como el comercio es variado y diversificado constituía una buena oportunidad para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) de incursionar en el mercado externo –teniendo en cuenta que la cercanía geográfica hace que los costos de transportes sean menos significativos-.

Es conocido que Argentina atravesó por una profunda crisis en 2001. Pese a ello, las relaciones comerciales con Chile no se deterioraron y siguieron avanzando bajo el paraguas de la integración y de los acuerdos mencionados. Una muestra de ello es que el intercambio comercial a principios de la década de los noventa era de USD 500 millones mientras que al final de la misma superaba los USD 3.000 millones. Por otra parte, la tendencia predominante en el comercio bilateral ha sido una balanza comercial tradicionalmente favorable para Argentina. El correlato de esta magnífica expansión comercial convirtió a Argentina en el primer proveedor de Chile desde el año 2001 y desplazó a Estados Unidos al segundo lugar. Al mismo tiempo, el país trasandino representó el segundo lugar de destino de las exportaciones argentinas lo que pone de manifiesto la relevancia de dicho mercado para nuestro país. Por el contrario, las exportaciones chilenas sólo constituyen una pequeña porción sobre el total de importaciones argentinas ya que Chile figura como el décimo país de origen de las compras argentinas.

**Cuadro III: Balanza Comercial Argentina-Chile
(cifras en millones de dólares)**

Operaciones Comerciales	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones	503	553	581	592	999	1.475	1.766	1.932	1.857	1.867	2.674	2.849
Importaciones	113	257	495	473	541	514	559	668	708	630	608	506
Saldo comercial	+390	+296	+186	+119	+458	+961	+1.207	+1.264	+1.149	+1.259	+2.066	+2.343

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

En lo que respecta a la composición de la canasta de exportación a Chile, el rubro de hidrocarburos y sus derivados representó casi el 60% del total de los envíos, trasladados a través de los 7 gasoductos y de los 2 oleoductos construidos desde 1992 como parte del proyecto de integración física binacional. El segundo lugar, lo ocupan los productos agroalimentarios –commodities agrícolas y manufacturas de origen agropecuario (MOA)-

que representó el 15,8% del total exportado. En tercer lugar, figura la industria química y petroquímica. En cuarto lugar, se ubicaban las exportaciones de máquinas y aparatos (Embajada de la República Argentina en Chile, 2005).

**Cuadro IV: Exportaciones de Gas Natural a Chile
(cifras en millones de metros cúbicos)**

Operaciones Comerciales	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones de gas	680.1	3160.8	2667	2886	3.693
Variación en Mm3		+2480.7	-493.8	+219	+807

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de Comisión Nacional de Energía y la Secretaría de Energía de la Nación

El área de las inversiones es otro de los temas destacados en el plano económico. Durante el período 1990-1999/2000 Chile se posicionó como el tercer inversor en Argentina, con un valor estimado en más de USD 120.000 millones lo que representó más del 10% de las IED colocadas en el país (Embajada de la República Argentina en Chile, 2008). Si bien es posible detectar inversiones argentinas en el país transandino, éstas representan un nivel mucho menor que las realizadas por Chile. Las inversiones nacionales son mucho más modestas y, alcanzaron un valor de USD 790 millones lo que representa sólo 1.5% sobre el total de las inversiones recibidas por Chile. Éstas han comenzado a diversificarse paulatinamente y se orientan, en líneas generales, a los sectores del petróleo, la industria alimenticia y servicios (Embajada de la República Argentina en Chile, 2008).

Finalmente, debemos subrayar que el eje cooperativo estuvo de la mano del pragmatismo que caracterizó a la estrategia de inserción y la política exterior argentina del período. De esta manera, subrayamos que la estrategia de inserción internacional de Argentina en su relación con Chile mostró articulación tanto con las orientaciones provenientes del sistema político –democracia; DDHH; solución de cuestiones limítrofes; cooperación en defensa, entre los más destacados- y con el modelo de desarrollo –apertura de la economía, incremento de los flujos comerciales, de las inversiones y compra-venta de energía. Los acontecimientos mencionados muestran que Chile ocupó un lugar prioritario para Argentina; que la agenda bilateral fue diversificada y tuvo un carácter predominantemente cooperativo. La fuerte voluntad política de ambas partes hizo posible que el vínculo experimente un salto cualitativo, desplazando la rivalidad y la percepción de amenaza por el diálogo, el entendimiento y la cooperación.

2.3 Argentina-Venezuela: Una agenda light, una política discreta, resultados económicos efectivos

Los vínculos bilaterales argentino-venezolanos tienen una larga historia diplomática que se remonta a la conformación de ambos como Estados-Nación independientes. Se trata de dos Estados que se han considerado amigos y que han interactuado de manera predominantemente cooperativa (Seitz, 2012; López Belsué, 2009) pese a que no se percibieron como ‘socios naturales’. En la última década del Siglo XX y, teniendo en cuenta las opciones que ambos gobiernos hicieron de sus modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional, estas relaciones bilaterales han ocupado un lugar no prioritario en sus respectivas agendas externas. Las administraciones coincidieron en adoptar y aplicar los lineamientos del neoliberalismo en sus respectivas políticas económicas y en sus estrategias de inserción donde sobresale el lugar prioritario y la relación especial que ambos desarrollaron con Estados Unidos. En virtud de ello las políticas exteriores coincidían en sus posiciones respecto de algunos temas centrales de la agenda hemisférica por ejemplo, el apoyo a una mayor liberalización comercial en la Iniciativa de las Américas –que devino en el proyecto ALCA– y el problema de tráfico ilícito de estupefacientes.

Durante este período, la mayor densidad de vínculos argentino-venezolanos se desarrolló en espacios multilaterales regionales: negociaciones para discutir el ingreso al ALCA; democracia, DDHH, crisis regionales en el marco de OEA y Grupo Río e intereses económicos en el Mercosur teniendo en cuenta que Brasil era un socio comercial relevante mientras que Argentina era una fuente de financiamiento vía IED de importancia relativa para Venezuela. Sin embargo, esas similitudes se plasmaron con fuerza desigual en el plano bilateral.

Inicialmente, en la dimensión político-diplomática, las administraciones Menem-Pérez adoptaron posiciones divergentes sobre la reincorporación de Cuba a la OEA, discusión que tuvo lugar en el Grupo Río. El primero, acompañó la propuesta norteamericana y, en consecuencia, se opuso mientras que el segundo, lideró junto con sus socios del G3, una ofensiva diplomática que pusiera fin al aislamiento de la isla (Escudé y Cisneros, 1998). A mediados de la década –con el cambio de gobierno en Venezuela– los ejecutivos procuraron generar un mayor acercamiento. Con dicho objetivo, decidieron crear el primer mecanismo institucional bilateral en 1996: la Comisión Mixta Permanente a través de la cual se canalizó el diálogo y la consulta en pos de avanzar en la concertación de posiciones que se hizo visible en el apoyo venezolano al reclamo argentino por las Islas Malvinas (Roark y Calvento, 2011).

Cabe subrayar la ausencia de canales de diálogos específicos y mecanismos de cooperación bilateral en lo que respecta a la dimensión estratégico-militar.

Ahora bien, fue en la dimensión económico-comercial donde se registró una mayor actividad que se estructuró en torno a la percepción de que el otro era un mercado potencial para colocar tanto bienes y productos como capitales. El sesgo ‘economicista’ es congruente con las líneas centrales que articulaban un modelo de desarrollo ortodoxo con una estrategia de inserción internacional, más bien, liberal.

El volumen del intercambio comercial argentino-venezolano fue moderado duran-

te esta década puesto que el mercado caribeño representó el 1,8% de las exportaciones argentinas con un comercio global que apenas superó los USD 400 millones, ubicándose en el puesto 12 como destino de las ventas argentinas. Las importaciones ubicaron a Venezuela en el puesto 42 como proveedor de Argentina. La composición de la canasta de bienes intercambiados muestra el predominio de un patrón de especialización en bienes primarios, concentrando el 45% el rubro de grasas y aceites vegetales y animales (Centro de Economía Internacional, 2009).

Cuadro V: Balanza Comercial Argentina-Venezuela
(cifras en millones de dólares)

Operaciones Comerciales	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones	144	201	204	229	212	376	351	315	364	247	268	235
Importaciones	8	24	26	33	42	46	112	62	68	79	29	25
Saldo comercial	+136	+177	+178	+196	+170	+374	+239	+253	+308	+168	+239	+210

Fuente: Centro de Economía Internacional

El crecimiento del comercio comenzó a debilitarse desde mediados de la década y, hacia el final de la misma mostró una reducción muy significativa. Esto puede comprenderse en el marco de la profunda crisis que atravesaban los sistemas políticos y económicos de ambos países. Venezuela y Argentina enfrentaban un escenario político complejo –pérdida de legitimidad del gobierno, conflictividad social in cresecendo, denuncias de corrupción–. Asimismo, la economía venezolana experimentaba serias restricciones debido a la baja del precio del petróleo lo que implicó una contracción de sus ingresos y una pérdida de su capacidad de compras y, la Argentina atravesaba una recesión económica, una voluminosa deuda externa y dudas sobre su capacidad de pago.

Las inversiones mostraron un mayor desempeño que los intercambios comerciales y su marca distintiva fue el volumen de capitales argentinos destinados al mercado caribeño. Este movimiento se produjo a partir de la segunda mitad de la década y alcanzó un volumen USD 2.257 millones lo que equivale al 17,7 % de la IED emitida por el país. De acuerdo con la CEPAL, las inversiones argentinas fueron monopolizadas por 3 empresas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Pérez-Companc y Techint. En consecuencia los sectores prioritarios fueron exploración y explotación de hidrocarburos, siderúrgico y construcción (Kosakoff, 1999: 8). En cuanto a Venezuela, no se han identificado flujos de IED orientados hacia el mercado argentino. Ahora bien, en 1998 se celebraron elecciones presidenciales en Venezuela y el clima de negocios se fue impregnando de incertidumbre frente a la posibilidad del triunfo de un outsider del juego político tradicional: Hugo Chávez. Siguiendo a Kosakoff, los movimientos de IED se detuvieron hacia el final de la década. Cabe recordar que en la siguiente fase del vínculo bilateral, el presidente Chávez decidió expropiar aquellas empresas definidas como ‘estratégicas’ y, que en ese grupo se encontraba Sidor perteneciente al grupo Techint.

A modo de síntesis podemos señalar que Venezuela ocupó un lugar no prioritario en la agenda externa argentina y los temas centrales se concentraron en la dimensión económica. Situación que puede comprenderse a partir de la deseada articulación entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional elegida durante esa década. También nos interesa señalar que los flujos comerciales y los flujos de inversión mostraron secuencias temporales divergentes. En la primera mitad de los '90, se destacó el crecimiento moderado del comercio bilateral pero este se retrajo hacia el final de la misma mientras que la trayectoria de los flujos de capital se dio de manera inversa.

3. Lecturas e interpretaciones de los vínculos Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela 2003-2011

Durante la primera década del Siglo XXI, el gobierno de Néstor Kirchner optó por un cambio en las políticas económicas del país lo que supuso el cambio de modelo de desarrollo. Tal como se desarrolló en el Capítulo V del Tomo I el gobierno optó por un modelo neodesarrollista. Así se promovió una apertura gradual de la economía, la utilización selectiva y temporaria de mecanismos de protección; se reivindicó el Mercosur como espacio económico ampliado y, Brasil en particular, como herramientas para traccionar exportaciones. El aumento de los precios internacionales de las commodities fue un elemento del contexto externo –se constituyó en una vía de ingresos para financiar su frente fiscal y atender las cuestiones sociales– que, junto con la decisión política de diversificar los destinos de exportación, contribuyó al crecimiento económico del país (Miranda, 2014).

La persistencia en la utilización de mecanismos de protección se convirtió en un instrumento defensivo de uso frecuente lo cual generó uno de los puntos de quiebre de la política económica. Desde 2008 se incrementaron las tensiones comerciales con Brasil, Chile, China, México y España. La idea promovida originalmente de transparencia de las reglas se fue desdibujando en el período 2008-2011 a tal punto que un grupo de 14 países iniciaron procesos contra la Argentina en la OMC (Ámbito Financiero, 31 de marzo de 2012).

La administración de CFK experimentó serias dificultades para la gestión de la economía. Entre sus fuentes principales se señalan el cambio en el contexto internacional derivado de la crisis financiera de 2008 junto con las dificultades para calibrar la política económica doméstica. Los pilares que sostenían el modelo se debilitaron progresivamente al mismo tiempo que se profundizaron las necesidades de abastecimiento energético –la compra de hidrocarburos, que incidió sobre la pérdida de reservas. Frente a la creciente demanda, los gobiernos optaron por retomar los contratos con Bolivia, reducir y/o suspender las exportaciones de hidrocarburos a Chile, Uruguay y Brasil, avanzar en la compra de GNL en el mercado internacional y comprar parte del fuel oil a Venezuela (Ceppi, 2010; Lorenzini y Ceppi, 2010; Lorenzini y Ceppi, 2013).

Frente a este cuadro de situación, el FPV delineó una estrategia de inserción que sostuvo los principios que orientaron la proyección externa de sus predecesores –democracia, DDHH, respeto por el derecho internacional, solución pacífica de controversias, etc.– y direccionada a partir de los siguientes ejes (Lorenzini, 2009): a-un accionar de corte autonomista; b-la priorización de la opción latinoamericanista; c- el interés nacional definido en términos de desarrollo.

3.1 Argentina-Bolivia: perfil ascendente con sintonía política y pragmatismo

Al igual que la asunción presidencial de Carlos Menem, la llegada de Néstor Kirchner se dio en un contexto de crisis socio-política y económica. Frente a esto y con el objetivo de diferenciarse de su antecesor, el kirchnerismo se propuso alejarse del “modelo neoconservador de los noventa expresado en el realismo periférico escudeano” para acercarse “al autonomismo puiguiano” (Simonoff, 2009: 72). En este sentido, la administración Kirchner vio una oportunidad política y económica en la opción latinoamericana y algunos vecinos que en la década anterior no fueron significativos en la agenda externa –como el caso de Bolivia–, a partir de 2003 adquirieron un perfil ascendente.

Durante los dos primeros mandatos del FPV, la política exterior argentina hacia el Estado andino fue equilibrada entre lo político y lo económico y con una agenda compartida donde lo viejo y lo nuevo marcaron el compás de la relación (Lorenzini y Ceppi, 2014; Ceppi, 2015). El gesto inicial que indicó un relanzamiento del vínculo radicó en el apoyo brindado ante la crisis político-institucional que atravesó el país por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) ante los episodios de la denominada Guerra del Gas en 2003. Procurando respaldar la continuidad del orden democrático, el entonces Subsecretario de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Eduardo Sguiglia, integró una comisión observadora con el ex asesor de Lula da Silva, Marco Aurelio García, a fin de contribuir con la estabilidad institucional (Míguez, Clarín, 2003). El sucesor de Sánchez de Lozada, su vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, subrayó públicamente la importancia que tuvo este accionar para un gobierno endeble como el suyo. Dos años después, el respaldo político-diplomático argentino estuvo nuevamente presente cuando la gravedad de los problemas de la sociedad boliviana y la presión ejercida por las fuerzas políticas opositoras como de su propio partido llevaron a presentar la renuncia definitiva a Mesa Gisbert.

Al analizar transversalmente la composición de la agenda argentino-boliviana en el período 2003-2011, subrayamos la existencia de líneas de continuidad con respecto a la mantenida con el gobierno anterior. Se firmaron acuerdos sobre Migraciones (2004); Compra-venta de gas natural (2004 y otros); Medio ambiente (2006); Cooperación y asistencia técnica en administración pública (2006); Infraestructura fronteriza (2006); Documentación sobre egreso e ingreso de menores (2006); Integración energética (2006); Cooperación y asistencia técnica en materia laboral (2006); Cooperación técnica en derechos humanos (2007); Asistencia humanitaria, prevención y mitigación de catástrofes (2011) y Cooperación cultural (2011), entre otros. Sin embargo, de los temas retomados por las administraciones Kirchner/Fernández, el comercio energético y la cuestión migratoria tuvieron prioridad en el tratamiento compartido (Ceppi, 2014).

La compra-venta de gas natural resurgió en el vínculo bilateral a partir de la crisis energética que eclosionó en Argentina en marzo de 2004 cuando el gobierno nacional reconoció la imposibilidad de alimentar el consumo y cumplir en paralelo con los compromisos de exportación adquiridos⁴⁹. Esto llevó al gobierno de Kirchner a retomar las

49. Consultar la Resolución 265 de la Secretaría de Energía de la Nación del 26 de marzo de 2004 [en línea]: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/265-04.htm> (22 de mayo de 2016).

importaciones del hidrocarburo en abril de 2004 (Convenio temporario de venta de gas natural entre Argentina y Bolivia, 21 de abril), manteniéndolas a posteriori de que Evo Morales decretara la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006. Este hecho y la relación deficitaria en materia producción/consumo fueron los factores que impulsaron la suscripción de un contrato energético, el 19 de octubre de 2006, por un período de 20 años hasta alcanzar un volumen máximo de 27.7 MMm³/diarios, entre las compañías ENARSA y YPFB (Contrato de compra-venta de gas natural entre ENARSA y YPFB).

Cuadro VI: Evolución de Reservas e Importaciones de gas natural
(cifras en MMm² y mm³)

AÑOS	Evolución Reservas GN	Evolución Importaciones GN
2004	541.778	7943.790
2005	438.921	1.734.946
2006	446.156	1.670.288
2007	441.974	1.756.949
2008	398.530	959.881
2009	378.821	1.767.577
2010	358.733	1.843.372
2011	332.494	2.828.880

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IAPG.

Tal como se indica en el Cuadro VI, a excepción de 2006 –año de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos– y de 2008 –por el impacto de la crisis internacional– las compras de gas natural han tenido un ascenso notorio, llegando casi a cuadruplicarse en los dos primeros mandatos del FPV. Las reservas, en cambio, exhiben un comportamiento antagónico; situación que ejemplifica la falta de inversiones dedicadas a reducir la dependencia energética con proveedores extranjeros.

Por su parte, el tratamiento de la cuestión migratoria se explica por elementos varios, a saber, la sanción de una nueva normativa argentina en esta issue area (la Ley de Migraciones 25.871, el 17 de diciembre de 2003); el lanzamiento del Programa Patria Grande y el crecimiento de la población de origen boliviano en el país entre los Censos de 1991 y 2001, que pasó de representar el 8.9% de los extranjeros al 15.2%, con 233.464 habitantes (INDEC, 2004). La Ley 25.871 concibe a la migración como un derecho humano inalienable que debe ser resguardado por el Estado sobre los principios de igualdad y universalidad; aspectos que apuntan a integrar al extranjero a la sociedad (Ludi Gaitán, 2015). En este proceso interviene el Programa Patria Grande al promover la regularización migratoria de los extranjeros que habitan el territorio en condiciones de ilegalidad⁵⁰.

La firma del Acuerdo Migratorio, el 21 de abril de 2004, contó con un costado político y otro pragmático. Con el primero, hacemos referencia al hecho que contempla no sólo en líneas generales los ejes rectores de la Ley 25.871 (Ludi Gaitán, 2015) sino que además,

50. El Programa Patria Grande es el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Fue creado en 2004 con miras a regularizar “la situación migratoria y la inserción e integración de los extranjeros residentes en forma irregular en el país” [en línea]: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf (15 de mayo de 2016).

presenta un mayor grado de flexibilización —en comparación con la antigua ley de migraciones de la dictadura— de algunos requisitos vinculados a la obtención de la residencia temporaria o permanente. El segundo aspecto se relaciona con la promoción de los procesos de radicación, los cuales apuntan a facilitar la integración del migrante al circuito formal de la economía (Domenech, 2007). En otras palabras, sin desconocer que este acuerdo es un paso importante en el tratamiento de una temática sensible y compleja como es la migratoria, el gobierno kirchnerista no relegó la persecución de objetivos economicistas ya que la regularización de los extranjeros es un mecanismo para mitigar las desventajas que genera su permanencia en la ilegalidad (Domenech, 2007; Ludi Gaitán, 2015).

Por último, lo novedoso en términos bilaterales podemos encontrarlo en los principios que rigieron los proyectos de cooperación técnica brindada por Argentina al Estado andino⁵¹. Gran parte de la misma fue canalizada a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR)⁵², cuyos primeros pasos en el país vecino fueron dados en 1993. Tanto en el menemismo como en el kirchnerismo el FO.AR fue una herramienta de proyección de la política exterior pero con perfiles propios de cada época. En los noventa se apelaba a la idea de cooperación horizontal en lugar de cooperación sur-sur porque era una manera de ‘forjar una nueva identidad’, ajena al Sur y más próxima a los países desarrollados (Kern y Weisstaub, 2011: 91). Acorde con el carácter pragmático y economicista de la política exterior de Menem, la cooperación se focalizó en áreas como la reforma del Estado y el asesoramiento a pequeñas y medianas empresas. En cambio, desde 2003, incluso con la crisis de 2001, la cooperación también incorporó una veta política. No es un dato menor que los ejes de las acciones hayan sido fundamentalmente tres: administración y gobernabilidad; desarrollo sustentable y derechos humanos (Revista FO.AR., 2008; 2010). Según la Embajada de nuestro país en Bolivia, entre 2006 y 2010, Argentina ejecutó 38 proyectos en ámbitos como salud, educación, trabajo, derechos humanos, gestión pública y desarrollo productivo⁵³. En el período 2000-2009 el país andino fue el segundo destinatario de la cooperación argentina (con el 13% de las acciones), después de Paraguay que concentró el 30% de las mismas⁵⁴.

A modo de cierre, sostenemos que durante los dos primeros mandatos del FPV, los vínculos con Bolivia tuvieron un lugar ascendente en la política exterior argentina, que en ocasiones han sido más significativos en términos retóricos que prácticos. No obstante, no podemos dejar de reconocer que si los analizamos retrospectivamente, los cambios fueron evidentes y la relación permaneció sin altibajos durante el período en estudio. El tra-

51. Sobre este punto puede consultarse una versión preliminar en Ceppi (2014).

52. El FO.AR fue creado en 1992 con el fin de emprender proyectos de cooperación técnica con otros países en base a los principios de asociatividad, equidad y horizontalidad. Su actuación posee tres modalidades: envío de expertos para capacitar y asistir a técnicos y grupos poblacionales en el extranjero; recepción de profesionales del exterior y la organización de seminarios sobre cuestiones y problemáticas específicas.

53. Consultar el link electrónico de la Embajada de la República Argentina en el Estado Plurinacional de Bolivia [en línea]: <http://ebolv.cancilleria.gov.ar/node/3425>. (13 de julio de 2015).

54. Nos queda pendiente un análisis más profundo de los resultados de estos proyectos ante la dificultad que conlleva el acceso a la información que es parte de los programas bilaterales.

tamiento de las temáticas indicadas, las cuales son de gran impacto en la agenda bilateral le otorgó sinergia y dinamismo a los contactos interestatales. Sin lugar a dudas, la sintonía político-ideológica, en particular, entre Morales y Kirchner y las necesidades de exportar/importar energía promovieron la existencia de un vínculo cooperativo y que ha marcado un punto de inflexión en la historia compartida de estos vecinos desde sus respectivos procesos de re-democratización.

3.2 Argentina-Chile: Una agenda con conflictos, una política de relanzamientos y zigzagueante

Durante esta etapa las relaciones argentino-chilenas atravesaron diversos momentos críticos. En trabajos anteriores sostuvimos que experimentó ciclos de stop and go (Lorenzini, 2013). En la década anterior predominó la fase 'go' del ciclo teniendo en cuenta que se resolvieron la totalidad de las cuestiones limítrofes; que los mecanismos de diálogo político funcionaron con regularidad; que se inició la cooperación en defensa y seguridad y que se expandieron el intercambio comercial y las inversiones. La primera década del siglo XXI fue un período que experimentó mayores grados de tensión ya que las fases 'go' del ciclo tuvieron una duración más corta que en la etapa previa y la sucesión de los múltiples puntos de 'stop' generaron tirantez y afectaron los niveles de confianza.

Las fases 'go' se identifican en el intento de los presidentes Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Néstor Kirchner por 'desgasificar' la relación; la firma de la Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjuntas, 2006; el Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 2007; la Declaración de Punta Arenas, 2008 y el Tratado de Maipú, 2009. En líneas generales, el contenido de dichos documentos se encuadra dentro de los principios que orientan ambas políticas exteriores en general, y los vínculos bilaterales en particular. Ellos conforman el núcleo de los acuerdos estratégicos parciales sobre los que se fue asentando esta nueva forma de relación los cuales provienen del sistema político y del modelo de desarrollo. Entre ellos se destacan: la convergencia inter-democrática; el respeto por los DDHH; el pluralismo político; la adopción progresiva de MCM; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación conjunta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP); el libre intercambio de bienes y servicios; la circulación fluida de inversiones, entre otros.

Los puntos de 'stop' más significativos por los efectos que provocaron en los vínculos fueron la crisis del gas; la imposición unilateral por parte de Argentina de barreras que afectaron el comercio con Chile —desde 2008 en adelante—; los problemas que experimentó la aerolínea LAN en el Aeroparque Jorge Newbery y el caso Apablaza —que tuvo su punto más álgido durante 2010—.

Teniendo en cuenta el objetivo de este capítulo, decidimos centrar la atención en 2 hechos: 1-la crisis del gas por las consecuencias políticas y económicas que tuvo sobre la relación bilateral y 2-la renovación de expectativas y el relanzamiento de la relación con el Tratado de Maipú.

3.2.1 Impactos de la crisis del gas sobre la relación bilateral

La denominada crisis del gas surgió a fines de marzo de 2004 cuando el gobierno argentino decidió, a través de la Resolución 265/2004 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía restringir la exportación de gas natural a Chile. La unilateralidad de la medida tomó por sorpresa a las autoridades chilenas y fueron interpretadas por el gobierno de Lagos y por las empresas privadas chilenas como una señal de alarma pues ponía en juego la seguridad del suministro, generando un elevado nivel de incertidumbre. Además, la administración argentina no comunicó a su contraparte la decisión adoptada, negando sistemáticamente la existencia de una crisis energética en el país. El problema al que se enfrentaba Chile era que si Argentina suspendía sin previo aviso el suministro de gas, comprometía el abastecimiento de las centrales termoeléctricas para la producción de energía y de los hogares de Santiago. El fantasma era que los habitantes de Santiago amanecieran sin gas.

La administración de Néstor Kirchner interrumpió el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de 1995 que regula la interconexión gasífera y el suministro de gas natural. Más tarde, el gobierno argumentaría que la denuncia de incumplimiento realizada por Chile, no era tal pues en el artículo 2 del Protocolo de 1995 se explicitaba que las exportaciones de gas a Chile se realizarían en la medida que ello no pusiera en riesgo el abastecimiento del mercado doméstico (Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 del ACE 16, 1995). De hecho, la legislación argentina –la Ley 17.319 de Hidrocarburos y la Ley 24.076– amparaban la resolución adoptada por el gobierno argentino.

La reducción de los volúmenes de exportación significó que a Chile le faltara el 25% del combustible que necesitaba diariamente (La Nación, 18 de junio de 2007). En consecuencia, las centrales eléctricas chilenas ponían en riesgo el normal funcionamiento del Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). La percepción de la situación se agravaba aún más si se tiene en cuenta que, Chile diseñó su matriz energética, en los años noventa, en función del suministro de gas natural argentino y que los recortes en los envíos del hidrocarburo fueron in crescendo entre 2005 y 2011. Para hacer frente a la escasez de gas natural y garantizar el suministro doméstico y externo, el gobierno argentino celebró un primer acuerdo con Bolivia y se comprometió a ‘no enviar ni una sola molécula de gas boliviano a Chile’. Esta fue una condición impuesta por el vice-presidente boliviano a cargo del ejercicio de la presidencia. Argentina aceptó aquella condición y la relación con Chile se complicó aún más cuando se suma a la ecuación la histórica rivalidad chileno-boliviana.

**Cuadro VII: Exportación de Gas natural Argentina a Chile
(cifras en millones de metros cúbicos)**

Exportaciones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gas	4.501	5.140	4.721	4.084	2.495	1.117	1.072	503	113
Variación en Mm3	854	639	-419	-637	-1.589	-1.378	-45	-569	-390

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de Comisión Nacional de Energía y la Secretaría de Energía de la nación

En el cuadro precedente se muestra el descenso progresivo de las exportaciones de gas argentino a Chile. Se advierte que en 2007 las ventas del hidrocarburo se redujeron un 50% y se continuó recortando en el mismo porcentaje en 2008 y 2010 respectivamente. Tal como se puede observar 2011 fue el año más bajo de la serie y el volumen enviado fue 4 veces más pequeño que en 1997 cuando se inició el proceso de exportación.

Esta situación nos muestra que la crisis del gas no encontró una solución conjunta por parte de ambos países. Lo intentaron, pero los esfuerzos resultaron insuficientes. Los errores en la gestión de la comunicación por parte del gobierno argentino se transformaron en un gran obstáculo que trascendió la buena voluntad y la comprensión tanto de Ricardo Lagos como de Michelle Bachelet. La crisis del gas impactó negativamente en la relación bilateral e implicó que el rol de la energía en la agenda bilateral adquiriese ribetes conflictivos que afectaron los niveles de confianza construidos en el período anterior. Entre las consecuencias para la Argentina se destacan: que la balanza comercial comenzó a deteriorarse por la pérdida de divisas que ingresaban vía exportaciones de gas –no sólo a Chile sino también a Uruguay y Brasil–; que se incrementaran progresivamente las importaciones del hidrocarburo –primero desde Bolivia y luego de GNL– lo que implicó erogaciones de divisas cada vez mayores; que dejara de ser un exportador de energía y se transformara en un importador y que, gradualmente, se perdiera el autoabastecimiento energético. Todas estas cuestiones generaron mayores costos para la Argentina en general y, en la relación bilateral en particular. No obstante cabe subrayar que los gobiernos de Argentina y Chile lograron encapsular este conflicto y evitaron que contaminara con la misma intensidad otras áreas de cuestiones importantes del vínculo –cooperación en defensa y seguridad, relaciones subnacionales, etc.–.

3.2.2 El Tratado de Maipú y el relanzamiento de la relación

En marzo de 2006, Michelle Bachelet realizó una visita oficial a la Argentina. En esa ocasión se firmó la Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta. La misma puede ser entendida como un primer intento de relanzamiento del vínculo pos crisis del gas. Los presidentes reconocieron que la integración entre Argentina y Chile constituye una política de Estado. También establecieron un nuevo mecanismo de diálogo: las reuniones bi-ministeriales. Éstas se realizarían una vez al año y congregarían a todos los ministros de ambos gabinetes. El objetivo que perseguía era que los ministros de todas las carteras trabajaran para conformar una agenda que profundizara el contenido de la relación y que permitiera avanzar en la conformación de la alianza estratégica. El vínculo aún estaba resentido por la crisis del gas y la reunión se realizó por única vez en mayo de 2006. Pese a ello, constituía un paso importante para lograr su recomposición. Esta línea de acción fue continuada por Cristina Fernández en el período siguiente. Su gobierno tenía el gran desafío de restaurar la confianza y de recomponer la excepcionalidad positiva de la relación.

La presidenta Fernández visitó Chile en diciembre de 2008 en ocasión de la celebración del 30º aniversario del inicio de la mediación de Juan Pablo II. A través de la Declaración de Punta Arenas (2008) las mandatarias anunciaron el inicio de negociaciones de un nuevo acuerdo, complementario al Tratado de Paz y Amistad, con el objetivo de

reimpulsar la integración y la cooperación bilateral. Estas intenciones se plasmaron en la firma del Tratado de Maipú el 30 de octubre de 2009. También las acciones realizadas en las dimensiones económica⁵⁵ y estratégica⁵⁶ se orientaron a restablecer la confianza y la cooperación bilateral así como los ejes de la estrategia de inserción impulsada por el kirchnerismo desde 2003. La Declaración de Punta Arenas tuvo un impacto positivo sobre el vínculo argentino-chileno pues contribuyó a retomar el dinamismo y la fluidez típicos de esta relación, consituyéndose en la antesala del Tratado de Maipú.

El acuerdo parte de los logros alcanzados en la relación y de los procesos de aprendizajes que sus actores han desarrollado durante 3 décadas. Esta actitud demuestra el valor asignado al trabajo, al esfuerzo y a lo construido que permitieron dar ese salto cualitativo. Su espíritu se inspira en reforzar la cooperación y la integración profundizando esta política binacional de estado para avanzar en la construcción de una alianza estratégica. Por tales motivos, se configura como la brújula que traza los pasos a seguir para alcanzar los objetivos y, establece nuevos mecanismos institucionales para canalizar el trabajo conjunto proyectándose hacia el futuro.

En la dimensión política, impulsa acciones conjuntas para renovar la orientación de los proyectos bilaterales; consolidar la cooperación, la integración y la complementariedad en las dimensiones nacionales, provinciales y regionales fomentando la participación de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil; consolidar una cultura de paz e integración sobre bases comunes; adoptar medidas para favorecer la circulación y residencia de nacionales en los territorios de ambas partes y adoptar medidas para armonizar las legislaciones en materia de migraciones y previsual (Tratado de Maipú, 2009).

En la dimensión estratégica se señala que continuarán promoviendo la cooperación e integración en el área de defensa, sobre la seguridad internacional, el desarme y la no proliferación y se estableció en el capítulo de cooperación, la elaboración de un Programa para la producción para la defensa que abarque las áreas terrestre, naval y aérea. La incorporación de este último rubro es superador de la 'seguridad cooperativa' e implica el reemplazo de las MCM por medidas de cooperación e integración militar como la constitución de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur (Tratado de Maipú, 2009).

En la dimensión económica, se busca la confluencia de inversiones, intereses económicos y comerciales para optimizar la integración productiva y las cadenas de valor; el mejoramiento de la conexión física a través de obras de infraestructura conjunta –Trasandino Central, el túnel en el Paso de Agua Negra y el proyecto de construcción del Ferrocarril Bioceánico Transpatagónico Río Turbio-Puerto Natales (Tratado de Maipú, 2009).

También en el capítulo sobre cooperación binacional identificamos la incorporación de nuevas cuestiones –cooperación sur-sur triangular, cooperación académica y cooperación para la producción en defensa– y la permanencia de otras ya tradicionales –cooperación científica y técnica, cooperación consular.

55. En diciembre de 2008 se creó la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, esperando que la misma proporcione a través del trabajo conjunto, las herramientas para una integración económica más profunda.

56. En el plano de la seguridad, se presentó la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada Cruz del Sur –creada en 2006– que participará en las OMP's bajo el mando de Naciones Unidas y que se erige como una muestra elocuente de los intentos de encauzarse en medidas de cooperación e integración militar.

Respecto de la cooperación sur-sur, es importante recordar que Argentina y Chile habían firmado un acuerdo en agosto de 2009. En sendos documentos, se ratifica el trabajo que los países han venido desarrollando en la materia y se suma una modalidad de cooperación innovadora por medio de la asociación entre las partes. Esto significa la ampliación del espectro de la cooperación con un espíritu de complementariedad. De alguna manera, la incorporación de la cooperación sur-sur refleja la intención de aggiornar esta issue de la agenda en consonancia con las tendencias internacionales. Asimismo, abre la posibilidad del trabajo conjunto que fortalecerá la relación entre Argentina y Chile, optimizará los recursos disponibles destinados a la cooperación y les permitirá compartir diferentes experiencias y aprendizajes. En otros términos, Argentina y Chile saldrán juntos al escenario internacional para ofrecer cooperación a terceros países.

La administración de Sebastián Piñera mostró rasgos de continuidad en la relación con Argentina y sus acciones se enmarcaron dentro de los compromisos asumidos en el Tratado de Maipú. En su primera visita oficial a la Argentina señaló que sus prioridades se concentrarían en el desarrollo de los proyectos de integración física que facilitarían la interconexión binacional; el reconocimiento a la labor de los Parlamentos en pos de la integración y el interés en avanzar en la puesta en práctica del Tratado de Integración Minera (Colacrai, 2014). No obstante el clima de armonía bilateral sufrió los impactos negativos de la resolución del caso Sergio Apablaza⁵⁷, la modificación por parte de Argentina de algunas reglas del intercambio bilateral junto con los inconvenientes experimentados por LAN Chile⁵⁸. Los cambios en las reglas de juego adoptados por Argentina se condicen con las señales de agotamiento del modelo de desarrollo y la implementación de ajustes de corto de plazo. Situación que fue horadando los pilares centrales del modelo económico.

En función de lo expuesto se advierte que Chile continuó ocupando un lugar prioritario en la política exterior argentina aunque, en este período, la agenda estuvo marcada por el surgimiento de conflictos. Éstos hicieron que la trayectoria del vínculo fuera zigzagueando entre los conflictos –la crisis del gas, caso Apablaza, medidas que obstaculizaban el comercio, el tema LAN– y los relanzamientos –Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta, Declaración de Punta Arenas y el Tratado de Maipú– para mantener el capital político construido durante 3 décadas. De acuerdo con Colacrai (2014: 129), las acciones dan cuenta que “esta variada, densa y compleja relación (...) ha llegado para quedarse” y que representa “la mejor relación vecinal” que ambos gobiernos pueden exhibir como una política de estado construida de manera conjunta.

57. Es acusado por la justicia chilena de haber asesinado a Jaime Guzmán, ex asesor de Pinochet y el de Cristian Edwards, gerente del Mercurio. En 2004 Chile solicitó su extradición. En 2010, la CSJ argentina concedió la extradición pero haciendo recaer la decisión final en el Ejecutivo. Éste sometió el caso a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) y, el mismo, fue catalogado como ‘refugiado’, el pedido de extradición quedó sin efecto. La posición del gobierno argentino incomodó a Chile en tanto se desconfía de su democracia y de su capacidad para administrar justicia.

58. La agenda comercial se tensó por la imposición argentina de restricciones comerciales a bienes chilenos. El gobierno de Piñera presentó una protesta formal con el objetivo de discutir caso por caso las restricciones impuestas en los sectores de plástico, textiles, insumos mineros y agroindustriales. Los empresarios chilenos sostuvieron que las demoras para el ingreso de productos le implicaban costos de hasta 50.000 dólares por sobrestadía en las aduanas argentinas.

3.3 Argentina-Venezuela: Una agenda en ascenso, una política oscilante, ¿resultados inciertos?

Las relaciones bilaterales entre Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (RBV) experimentaron un salto cualitativo que se explica por la fuerte decisión política de Néstor Kirchner y Hugo Chávez así como también por las oportunidades de complementariedad que ofrecía para satisfacer los intereses y necesidades de ambas partes.

La trayectoria de estas relaciones en el Siglo XXI puede dividirse en dos subperíodos: 2003-2007 cuando se caracterizaron por la intensidad y la velocidad con la que se desarrollaron y 2007-2011 cuando se caracterizaron por cierta continuidad pero con una pérdida de ritmo y un perfil público más bajo. En otros trabajos sostuvimos que el “valijagate”⁵⁹, la nacionalización de la empresa argentina Sidor⁶⁰ y las sospechas de pago de coimas⁶¹ impusieron un switch en el tempo que osciló de un alegre a un adagio. A los fines de este trabajo nos concentramos en describir el proceso de ascenso del vínculo en la agenda externa y la dimensión comercial que incluye el intercambio de alimentos por energía.

3.3.1 El proceso de construcción del vínculo

El proceso de construcción de este vínculo se inició en 2003, ocasión en la que tuvo lugar la I Reunión de Cancilleres que, en una Declaración Conjunta, expuso las áreas de cuestiones concretas en las que a sus gobiernos les interesaban trabajar: intensificar el diálogo político; explotar la complementariedad comercial existente y desarrollar cooperación sur-sur. Estas intenciones se plasmaron en la firma y puesta en práctica del Convenio Integral de Cooperación (2004). Este instrumento tiene un carácter fundacional pues orientó los trazos generales de esta relación bilateral. No obstante, fue complementado con 14 Addendums entre 2003-2011. Los mismos fueron modificando el Anexo I –mecanismo financiero, autoridades competentes y compra de energía– y el Anexo II del CIC donde los temas que se abordaron fueron, por un lado, la ampliación de los volúmenes de fuel oil y gas oil que Venezuela enviaba a la Argentina y, por el otro, la ampliación de las listas de sectores, bienes y productos sujetos a proceso de facilitación de trámites administrativos para el intercambio comercial. En ese marco se creó la Comisión Mixta como la

59. Conocido como el caso Antonini Wilson consistió en el intento de ingresar al país con una valija con 790.550 dólares sin declarar (Clarín, 12/12/2007). En una de sus declaraciones Wilson afirmó que junto con los 800.000 dólares venía otra valija con 4,2 millones de dólares, ingresada por el entonces funcionario Claudio Uberti y que ambas estaban destinadas a financiar la campaña electoral de Cristina Fernández.

60. En 2008, el gobierno de Chávez realizó expropiaciones y nacionalizaciones de empresas. Entre ellas, nacionalizó la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) perteneciente al grupo argentino Techint. A ella se sumaron otras tres empresas del grupo Rocca en el mismo sector: Techint Tubo de Acero de Venezuela (TAVSA), Materiales Siderúrgicos (Matesi) y Complejo Siderúrgico de Guayana (Comsigua). En ese contexto, los actores reclamaron al Estado argentino que defienda los intereses del país antes que su “amistad” con el líder venezolano (Beltramino, 2009).

61. En 2010 el Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino, presentó una denuncia en un juzgado federal por el pago de comisiones -del 15%- en los contratos de empresas argentinas que vendían productos a Venezuela a través de Palmat International con sede en Miami y Palmat Intertrade con sede en Panamá. Por la escasa transparencia en los contratos y por las declaraciones de ex funcionarios y empresarios se sospecha que para ingresar al negocio se pagaban coimas (La Nación, 5 de agosto de 2010).

institución binacional encargada de hacer el seguimiento y la evaluación del cumplimiento del tratado. También le cabía la responsabilidad de definir los proyectos de cooperación que se implementarían.

Ahora bien, un seguimiento de los documentos resultantes de las asiduas Cumbres presidenciales celebradas entre 2003-2007 nos permite identificar los principios –tanto políticos como económicos– sobre los que se fue construyendo esta relación. Entre ellos se destacan: el respeto de la democracia y los DDHH; el derecho de cada Estado para elegir libremente el modelo económico más apropiado para reducir la pobreza, mejorar la inclusión social y viabilizar el pago de la deuda; la integración regional guiada por un criterio de complementariedad y solidaridad; el respeto mutuo y la reciprocidad. A través de la Declaración de Porlamar (2004) se creó el Foro de Integración venezolano-argentino con el objetivo de impulsar la cooperación económica y empresarial. Esta nueva institución se ocuparía de fomentar el contacto entre aquellos empresarios que tuvieran interés en asociarse, colaborar y brindar asistencia técnica y financiera a las iniciativas mixtas que se fueran poniendo en marcha. Existía una alta expectativa en torno a los aportes que esta instancia podría realizar para incrementar la densidad de las relaciones bilaterales, sin embargo, su actuación ha pasado bastante desapercibida si se la compara con el protagonismo de los presidentes, de los ministerios de Energía y de la Comisión Mixta.

En 2006, Argentina y la RBV firmaron un acuerdo para establecer una alianza estratégica. En esa oportunidad, decidieron crear una Comisión Conjunta de Alto Nivel (COBAN) que sería la responsable de elaborar el Plan de Alianza Estratégica. Tal como lo establece la declaración, la COBAN debería comenzar sus actividades en agosto de ese año. No obstante, la I Reunión tuvo lugar 3 años y medio después –el 9 de diciembre de 2009 en Buenos Aires– y en diciembre de 2011 aún se encontraba pendiente la elaboración del Plan Estratégico. La ausencia de avances concretos en el proceso de construcción de la alianza estratégica y el impasse en el que ingresó la cooperación técnica por falta de fondos disponibles de Venezuela son algunos de los elementos que ilustran el ingreso en el *tempo de adagio*.

De lo expuesto se infiere que, en la dimensión política Argentina buscaba afianzar la amistad entre pueblos hermanos; profundizar el intercambio comercial y desarrollar la mejor integración política y cultural (Kirchner, 2003). La administración del FPV también necesitaba apoyo de otros Estados en torno al proceso de renegociación de la deuda externa. En ese contexto, el alto perfil y el carácter contra-hegemónico de la gestión Chávez hacían de Venezuela un socio. Por su parte, Venezuela buscaba en Argentina apoyo y legitimidad para su proceso de transformación socialista en la dimensión doméstica y un socio con el cual contrabalancear el peso regional de Brasil (Sanjuán, 2008). Por lo tanto, el corte autonomista y el perfil latinoamericanista de la gestión Kirchner convertían a la Argentina en un socio necesario en el tablero sudamericano.

En la dimensión económica el gobierno de Kirchner procuraba explorar nuevos mercados que le permitieran “conseguir que nuestras economías crezcan en armonía distribuyendo el ingreso con equidad” y reducir las vulnerabilidades en el frente financiero externo (Kirchner, 2003). En esta dirección, los proyectos económicos impulsados en ambos países compartían una idea de desarrollo heterodoxo. A ello se sumaba, el aumento

del consumo energético por parte de Argentina como resultado del proceso de recuperación económica. Venezuela junto con Bolivia, tenían la capacidad de satisfacer dicha demanda. A su vez, coincidía con el interés del gobierno de Chávez por diversificar sus relaciones económicas para reducir el peso que las exportaciones de petróleo a Estados Unidos tenían en su balanza comercial. Además, necesitaba importar productos agroalimentarios que coinciden con la composición de la oferta exportable argentina. Por último, Venezuela fue el único país que estuvo dispuesto a brindar apoyo financiero a la Argentina a través de la compra de bonos. Si bien este tipo de operaciones se dieron en el marco de un discurso de ‘solidaridad’, debemos advertir que Venezuela encontraba allí una buena oportunidad para obtener réditos económicos aunque fuera a largo plazo. Otro dato a tener en cuenta es que las dos economías son complementarias entre sí y esto constituye un factor importante que la diferencia, por ejemplo, de la relación Argentina-Brasil.

3.3.2 Comercio Bilateral

En términos comerciales convencionales, Venezuela se consolidó como uno de los mercados de mayor crecimiento para las exportaciones argentinas, las cuales se cuadruplicaron entre 1999-2007. El salto en los envíos al país caribeño fue impulsado por la firma de diversos acuerdos comerciales y por la facilitación de negocios promovida por ambos gobiernos. En el período 2003-2011, las exportaciones argentinas crecieron a una tasa promedio del 30% anual acumulativa mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa del 14,4% anual (MECON, 2011). En principio, el saldo de la balanza comercial es ampliamente favorable para Argentina y alcanzó en 2011 los USD 1.836 millones (MECON, 2011). Como veremos más adelante, esa balanza comercial no contempla la compra de energía.

**Cuadro VIII: Balanza Comercial Argentina-Venezuela
(cifras en millones de dolares)**

Operaciones Comerciales	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exportaciones	140	434	513	809	1.178	1.420	1.043	1.424	1.860
Importaciones	9	34	32	25	24	25	15	21	24
Saldo Comercial	+131	+400	+481	+784	+1.154	+1.395	+1.028	+1.403	+1.836

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Según la opinión de algunos expertos, el superávit argentino es el resultado del volumen de exportaciones agroalimentarias y de una canasta exportadora bastante diversificada que incluye bienes intermedios y con mayor valor agregado. Al respecto cabe aclarar que ni el Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela (INE) ni el Instituto de Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) contabilizaron el comercio de energía. En el caso del INDEC no consigna las importaciones de hidrocarburos provenientes de Venezue-

la y fueron considerados por la Aduana argentina como de origen indeterminado. Así, la exclusión del rubro energético en la balanza comercial bilateral explica el abultado saldo a favor de la Argentina ya que ni el INE ni el INDEC, contabilizan la compra de hidrocarburos líquidos. La falta de transparencia del fideicomiso –que es el mecanismo que regula este comercio bilateral– y en la información, que debiera ser pública, es uno de los elementos que alimenta las especulaciones sobre la corrupción en la gestión del vínculo y, favorece los argumentos de quienes sostienen que la relación Caracas-Buenos Aires descansa únicamente en una alianza ideológica entre sus presidentes. Sin embargo, se puede pensar a esta relación con un carácter funcional y pragmático. Fue funcional en la medida que colaboró en la diversificación de los destinos de exportación, en la colocación de bonos de la deuda cuando el país carecía de opciones en el mercado de capitales y como paliativo de la crisis energética argentina. Fue pragmático en la medida que la administración de Cristina Fernández mantuvo a Venezuela como un gobierno amigo en el que encontraba apoyo en momentos difíciles, aunque lo hizo con un perfil más bien bajo. De todas maneras aún persiste cierto nivel de incertidumbre acerca de los resultados concretos de esta relación durante el período señalado pues se desconocen algunos datos que serán claves para hacer un balance más certero.

A modo de cierre

El recorrido realizado sobre los ejes más sobresalientes de los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela entre 1989 y 2011 muestra que los objetivos buscados y los cursos de acción tienen trayectorias diversas en función de las especificidades de los actores. Esta tarea nos permitió arribar a una categorización de cada uno de los vínculos en el período señalado.

Durante el menemismo, la relación Argentina-Bolivia se caracterizó por la apatía y una escasez sustantiva en cuanto a su contenido. Su lugar en la agenda no fue prioritario y los momentos de cooperación fueron puntuales. La continuidad de las importaciones gasíferas y el tratamiento de la cuestión migratoria resultaron insuficientes para conformar una agenda densa en lo político y en lo económico. De un modo similar, la relación Argentina-Venezuela estuvo marcada por una agenda light, una política discreta pero consiguió resultados económicos efectivos. Los históricos lazos de amistad no lograron ubicar a este vínculo entre las prioridades de la agenda a pesar de que la dimensión económica exhibió logros concretos que hicieron de Argentina uno de los principales emisores de IED hacia el mercado caribeño. A diferencia de los casos anteriores, los lazos argentino-chilenos fueron prioritarios y en virtud de ello construyeron una agenda variada que la hizo densa, profunda y compleja. Para este propósito los gobiernos de ambos Estados desarrollaron una política de fuerte compromiso para generar confianza, dejando en el pasado los conflictos territoriales.

En la etapa kirchnerista el vínculo argentino-boliviano y el argentino-venezolano estuvieron signados por la confluencia político-ideológica y adquirieron un rol relevante en la agenda externa a partir de la posibilidad de satisfacer las necesidades y los intereses a través de la complementariedad existente entre las partes. El área energética fue el

tema que vertebró ambas relaciones con un perfil predominantemente cooperativo. Las dificultades energéticas argentinas encontraron en Bolivia y Venezuela dos proveedores que, por su dotación de factores, pudieron colaborar en la provisión de gas natural y fuel oil y gas oil respectivamente. En contraste, el tema energético fue uno de los principales disparadores del conflicto en el caso argentino-chileno. Luego de los múltiples intentos por solucionar el problema del suministro de gas de manera conjunta, Argentina y Chile pudieron recomponer gradualmente su relación. Al igual que en los noventa, la fuerte voluntad de los gobiernos y la utilización de los mecanismos institucionales encauzaron positivamente el curso de la cooperación y la integración bilateral. El otro componente destacado fue el Tratado de Maipú el cual sentó las bases para el futuro de la relación.

Finalmente consideramos que la política exterior argentina atravesó un proceso de cambio entre el menemismo y el kirchnerismo dado que se modificaron aspectos sustanciales. Se pasó de un modelo de desarrollo ortodoxo y una estrategia de inserción internacional, más bien, liberal a un modelo neodesarrollista con una estrategia que privilegió la opción autonomista y latinoamericanista. Asimismo, señalamos que dentro de cada período predominaron las líneas de continuidad en los casos de las relaciones bilaterales aquí analizadas. Ahora bien, esto no implica desconocer la existencia de ajustes –más o menos significativos según el caso– entre los noventa y la primera década del siglo XXI. Chile se mantuvo como prioridad mientras que Bolivia y Venezuela experimentaron un ascenso en la agenda externa. En cuanto a los temas advertimos que atravesaron procesos de adecuación en virtud de los intereses y las necesidades de cada época.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Actis, Esteban; Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta (2014); “Modelo de Desarrollo y Estrategia de Inserción: Claves para la interpretación de su relación”, Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 8-11 de septiembre.
- Beltramino, Ignacio (2009); “Breves comentarios sobre las inversiones entre Argentina y Venezuela con especial referencia a las últimas novedades relacionadas con la expropiación de empresas del grupo Techint en Venezuela”, Mimeo.
- Benoit, Kenneth (1995/6); “Democracies really are more pacific (in general); Reexamining Regime Type and War Involvement”, en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, N° 4, pp. 636-657.
- Busso, Anabella, et. al. (2016); “Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa”, en VV.AA., Busso, Anabella (Comp.) *Modelos de desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR Editora. Obra en prensa.
- Centro de Economía Internacional (2009); “Panorama comercial argentino N° 58”, Serie de informes económicos y comerciales”, Buenos Aires, CEI.

- CELS (1999); *Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina*, Informe para Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Buenos Aires, septiembre.
- Ceppi, Natalia (2010); "Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social", en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. XXI, Nº 41, pp. 73-99.
- Ceppi, Natalia (2014); "Con la 'mirada' en la región. Las relaciones entre Argentina y Bolivia durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner", en VV.AA., Bologna, Bruno (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Rosario, UNR Editora, pp. 97-126.
- Ceppi, Natalia (2015); "Energy on the public agenda: Changes in Bolivia with impact on adjoining countries", en *Janus. NET*, Vol. 6, Nº 1, pp. 110-115.
- Ceppi, Natalia (2015); "Modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional. La política exterior argentina hacia Bolivia: temas de agenda (1983-2011)". Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en balance. Debates y desafíos regionales", Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Sociedad Argentina de Análisis Político, 12-15 agosto.
- Cervo, Amado (2003); "Political Regimes and Brazil's Foreign Policy", en Sombra Saraiva, José Flávio (Ed.), *Foreign Policy and Political Regimes*, Brasilia, IBRI, pp. 341-362.
- Colacrai, Miryam (2004); *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*. Documento de Trabajo Nº 1, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG), Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Colacrai, Miryam (2014); "Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional", en VV.AA, Bologna, Alfredo (Comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, UNR Editora, pp. 321-363.
- Diamint, Rut (2014); "Estrategias desentonadas: Argentina y Chile", en Seminario Internacional: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario", FLACSO, Chile, 23 de noviembre, pp. 1-6.
- Domenech, Eduardo (2007); "La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina", en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, Nº 1, pp. 71-94.
- Doyle, Michael (1983); "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, Nº 3, pp. 205-235.
- Doyle, Michael (1986); "Liberalism and World Politics", en *The American Political Science Review*, Vol. 80, Nº 4, pp. 1151-1169.
- Escudé, Carlos & Cisneros, Andrés (1998); *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Parte I, Volumen IV, Buenos Aires, Ed. GEL.
- Escudé, Carlos & Cisneros, Andrés (2000); *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XIV, Cap. 66, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: <http://www.argentina-rree.com/14/14-016.htm>
- Gaubatz, Kurt (1996); "Democratic states and commitment in international relations", en *International Organization*, Vol. 50, Nº 1, pp. 109-139.

- Goldstein, Judith y Keohane, Robert (1999); Ideas and Foreign Policy, en Viotti, Paul y Kauppi, Mark, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond* Boston, Allyn and Bacon, pp. 297-306.
- Hurrell, Andrew (2003); "Political Regimes and Foreign Policies: An Introduction", Sombra Saraiva, José Flávio (Ed.), en *Foreign Policy and Political Regimes*, Brasilia, IBRI, pp. 29-64.
- INDEC (2004); "Tendencias recientes de la inmigración internacional", *Revista Informativa del Censo de 2001*, N° 12, Buenos Aires, [en línea]: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/aquisecuenta/Aqui12.pdf
- Kern, Alejandra y Weisstaub, Lara (2011); "El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior argentina", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 27, invierno, pp. 83-95.
- Kosacoff, Bernardo (1999); "Las multinacionales argentinas, una nueva ola en los noventa". *Documento de trabajo N° 83*, Buenos Aires, CEPAL.
- Krasner, Stephen (1982); "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en *International Organization*, Vol. 36, N° 2, pp. 185-205.
- López Belzúé, Milagros (2009); "Con encuentros bilaterales y tratados, Argentina fortalece su vínculo con Venezuela", Centro de Estudios para una Nueva Mayoría (CEUNM) [en línea]: www.nuevamayoria.com
- Lorenzini, María Elena y Ceppi, Natalia (2014); "Las relaciones de Argentina con Bolivia y Chile desde 1983 hasta la actualidad". Trabajo presentado en XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 8-11 septiembre.
- Lorenzini, María Elena y Ceppi, Natalia (2010); "La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano", VV.AA., en Bologna, Alfredo Bruno (Dir.), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, Ed. CERIR-UNR, pp. 395-434.
- Lorenzini, María Elena y Ceppi, Natalia (2013); Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional, en Colacrai, Miryam (Coord.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM. Discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, Rosario, UNR Editora-CERIR-UNSAM, pp. 189-224.
- Lorenzini, María Elena (2009); "La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007 ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones", *Tesis Doctoral*, Mimeo.
- Lorenzini, María Elena (2011); *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Homo Sapiens.
- Lorenzini, María Elena (2013); "Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011 ¿Realidad o ficción de la alianza estratégica?", en *Sí somos americanos. Revista de Estudios Transfonterizos*, Vol. 13, N° 1, pp. 39-64.
- Ludi Gaitán, Nadia (2015); *Las relaciones argentino-bolivianas en torno al comercio energético y la cuestión migratoria (2003-2011): una relación pragmática con sintonía*

- política*. Tesina de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, UNR, 26 de octubre.
- Miranda, Roberto (2014); “Vinculación de cuestiones. La relación de Argentina con Estados Unidos durante su desendeudamiento”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Nº 12, Universidad del Nordeste, pp.19-41.
- Moravcsik, Andrew (2002); “Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment”, en Elman, Colin y Fendius Elman, Miriam (Ed.) *Progress in International Relations Theory*, Cambridge, MIT Press, pp. 159-204.
- Oteiza, Enrique, et. al. (1996); *Política migratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina*, Documento de Trabajo Nº 5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2003); “Modelos Económicos, Regímenes Políticos y Política Exterior Argentina”, en Sombra Saraiva, José Flávio (Ed.) *Foreign Policy and Political Regimes*, Brasilia, IBRI, pp. 169-236.
- Revista FO.AR (2008); “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Edición Especial 15 años del FO.AR, Buenos Aires.
- Revista FO.AR (2010); “Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Edición Especial, Buenos Aires.
- Roark, Mariano y Calvento, Mariana (2011); “Condicionantes internos y externos de las relaciones de Argentina con Venezuela. La transformación del vínculo bilateral durante el gobierno de Néstor Kirchner” en Colombo, Sandra (Comp.) *La inserción internacional de argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, Tandil, CEIPIL-UNCPBA, pp. 38-75.
- Sanjuán, Ana María (2008); “América Latina y el Bolívarismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región”, en Lagos, Ricardo (Comp.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación*. Buenos Aires, EDHASA, pp. 145-178
- Seitz, Ana Emerica (2012); *Argentina y Venezuela. Las extraordinarias claves de su segundo reencuentro en el siglo XX (1940-49). Proyecciones presentes y futuras*, Buenos Aires, FEPAL.
- Simonoff, Alejandro (2009); “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, en *Revista Confines*, Nº 10, agosto-diciembre, pp. 71-86.
- Sombra Saraiva, José Flávio (2003); *Foreign Policy and Political Regimes* (Ed.); Brasilia, IBRI.
- Taccone, Juan José (2001); “Palabras pronunciadas durante el Seminario realizado en conmemoración de los 10 años del Acuerdo de Complementación Económica (ACE), organizado por el INTAL, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE, Chile), Buenos Aires, 6-7 de diciembre.
- Tini, María Natalia (2008); “La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Nº 34, Universidad Nacional de La Plata, pp. 197-221.
- Torres Armas, William (2001); “Bolivia-Argentina: la búsqueda de los nuevos ejes estructu-

rantes de la relación bilateral”, en Orias Arredondo, Ramiro, *et. al., Bolivia, país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*, La Paz, Ed. Fundemos, pp. 43-103.

Discursos

Kirchner, Néstor (2003); Discurso Firma de Convenios con la República Bolivariana de Venezuela, 19 de agosto.

Documentos oficiales

ACE 16 entre la República Argentina y la República de Chile, 2 de agosto de 1991.

ACE 35 Chile-MERCOSUR, 25 de junio de 1996.

ACE Nº 36 entre Mercosur y Bolivia, 17 de diciembre de 1996.

Acuerdo migratorio entre Argentina y Bolivia, 21 de abril de 2004.

Acuerdo para el establecimiento de una Alianza Estratégica Argentina-Venezuela, Caracas, 4 de junio de 2006

Contrato de compra-venta de gas natural entre ENARSA y YPF, 19 de octubre de 2006.

Convenio Integral de Cooperación Acuerdo Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, 6 de abril 2004.

Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, 17 de marzo de 1994.

Convenio temporario de venta de gas natural entre Argentina y Bolivia, 21 de abril de 2004.

Declaración de Cancilleres de la República Argentina y la República Bolivariana, 31 de julio 2003.

Declaración de Líneas y Principios de Acción Conjunta, 21 de abril de 2006.

Declaración de Porlamar, 23 de julio de 2004.

Declaración de Punta Arenas, 4 de diciembre de 2008.

Declaración Presidencial argentino-boliviana, 13 de diciembre de 1989.

Embajada de la República Argentina en Chile (2002) “Comercio bilateral Argentina-Chile: Una evolución notable”, Sección Económica [en línea]: www.embargentina.cl

Embajada de la República Argentina en Chile (2005) “Guía de Negocios 2005” [en línea]: www.embargentina.cl

Embajada de la República Argentina en Chile (2008) “Guía de Negocios 2008”, Sección Económica, [en línea]: www.embargentina.cl

Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 1 de julio 2007.

Ministerio de Economía de la República Argentina. El Comercio Exterior Bilateral Argentina-Venezuela. Documento de Trabajo: junio 2011 [en línea]: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela_Jun2011.pdf

Programa Patria Grande [en línea]: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf.

Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 del ACE 16, 27 de noviembre de 1995

Resolución 265 de la Secretaría de Energía de la Nación Argentina, 26 de marzo de 2004.
Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, 30 de octubre de 2009.

Noticias y Artículos Periodísticos

Ámbito Financiero (2012); “Réplica oficial a críticas OMC: Los más denunciados son EEUU y la UE”, 31 de marzo.

Capiello, Hernán (2010); “Mondino sumó indicios de coimas”, *La Nación*, 5 de agosto.

Clarín (2007); “Escándalo de la valija US\$ 800 mil dólares: Cuatro detenidos en Miami”, 12 de diciembre.

Kanenguiser, Martín (2007); “Fuerte pérdida para Chile por los cortes”, *La Nación*, 18 de junio.

La Nación (1998); “Bánzer destacó el acuerdo migratorio”, 18 de febrero.

Míguez, Daniel (2003); “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”, *Clarín*, 17 de octubre.

Sitios Electrónicos

Biblioteca de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina [en línea]: <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

Instituto Argentino del Petróleo y del Gas [en línea]: http://www.iapg.org.ar/web_iapg/

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. Estado Plurinacional de Bolivia [en línea]: <http://www.udape.gob.bo/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [en línea]: <http://www.indec.gov.ar>

Capítulo IV

La estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos democráticos: un análisis de su vinculación a través de la Política exterior con la región de Medio Oriente (1983-2011)

Rubén Paredes Rodríguez

Realizar un recorrido durante los 30 años de las relaciones de Argentina con Medio Oriente es sin lugar a dudas un camino difícil, especialmente cuando la misma no ha sido una región prioritaria en el diseño general de la Política Exterior (PE). No obstante, la región ha pasado de momentos de escasa o nula atención a otros de una mayor significación según los temas *-issues areas-* de la agenda, dependiendo no sólo de las constricciones domésticas sino también internacionales.

En tal sentido, una PE activa es aquella en la que se establece un conjunto de decisiones y acciones que se adoptan en consonancia a objetivos previos y claramente definidos por parte de las máximas autoridades de la conducción política para con otros actores que conforman el sistema internacional. Si bien se ha criticado que la misma ha sido de carácter impredecible, errática e intrascendente como política pública, lo que se busca hacer en este trabajo es analizar cómo ha sido la relación entre el modelo desarrollo y la PE a través de la estrategia de inserción implementada por cada gobierno a partir de la redemocratización.

Para ello, conviene a los fines metodológicos plantear cómo ha sido la correlación entre los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacionales a través de la formulación de las PE en general y hacia Medio Oriente en particular.

Por tal motivo, resulta importante definir los otros dos conceptos con los que se va a realizar la operacionalización. Por un lado, se entiende por modelo de desarrollo a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el Mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras, productiva y social, y de la inserción internacional del país (Actis y Zelicovich, 2012; Lorenzini, 2012; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2014). En este trabajo se identifican 3 contextos históricos con sus respectivos modelos de desarrollo, a saber: el gobierno radical de Raúl Alfonsín entre 1983-1989 en el que se adoptó un modelo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) con la aplicación de políticas heterodoxas; el gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-1999)⁶² en el que se implementó un nuevo paradigma, de corte aperturista de la economía bajo los lineamientos de las políticas neoliberales y los gobiernos del Frente para la Victoria de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2013) en los que se plantearon un modelo de matriz diversificada con inclusión social bajo los parámetros del neodesarrollismo.

62. Cabe aclarar que el gobierno de la Alianza de Fernando de la Rúa entre 1999-2001 marcó una continuidad con el modelo de desarrollo implementado en la década de los noventa y se lo considera como un punto de inflexión. En consecuencia, se lo abordará teniendo en cuenta la crisis del mismo y la transición hacia otro nuevo.

Por el otro, *la estrategia de inserción* se entiende como un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica (Lorenzini, 2011: 43). Ese conjunto de creencias en el plano axiomático permiten ver la compatibilidad o incompatibilidad con el modelo de desarrollo y cómo se reflejan ambos en la PE general y en su especificidad para con Medio Oriente.

Por tal motivo, la PE hacia Medio Oriente ha sido de carácter *reactiva*, destacándose algunas iniciativas específicas en el transcurso de cada gobierno, desarticulada por momentos del modelo de desarrollo, pese a las orientaciones de la estrategia de inserción implementadas en cada etapa de la vida institucional argentina de 1983 a 2011.

1. El gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989)

El 10 de diciembre de 1983 inauguró un nuevo momento en la historia argentina, marcado por el retorno de la democracia cuando asumió al poder el gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín. La pesada herencia que había dejado la dictadura no sólo requería reencauzar la vida política institucional del país -en materia de democracia y derechos humanos-, sino también dar respuestas a los problemas económicos que acuciaban a la sociedad argentina en plano doméstico y al aislamiento internacional y la des-inserción alcanzada en el plano internacional.

Las promesas realizadas durante la campaña electoral en la dimensión política fueron las primeras en cumplirse con la transición democrática. La iniciativa del gobierno fue inmediata de intentar juzgar a los responsables de la violación a los derechos humanos por parte de las juntas militares durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Para ello, la estrategia que se implementó fue que sean los propios militares los encargados de juzgar a sus pares. Teniendo en cuenta los resultados esperados, en donde se reivindicaba la lucha armada y la teoría de los dos demonios para evitar hablar del Terrorismo de Estado y sus consecuencias sobre las libertades civiles y políticas de los años de plomo, el gobierno decidió remitir el caso a la justicia civil. En consecuencia, Argentina se convirtió en el único país latinoamericano que enjuició a los responsables de la violación de los derechos humanos -sumado a quienes decidieron emprender las acciones bélicas en Malvinas- en 1985.

Pero, el enrarecido clima político de esos años tenía como correlato las relaciones tensas entre el gobierno y el sindicalismo, a quién ya había denunciado Alfonsín -durante la campaña electoral- de gestar un golpe síndico-militar. Por ese entonces, el secretario de la CGT Saúl Ubaldini se convirtió en un claro adversario a las políticas económicas y al intento de “democratizar” los sindicatos con elecciones libres -que rompía con la hegemonía peronista en los mismos- con la denominada Ley Mucci -en honor a quien fuera el primer Ministro de Trabajo del gobierno-.

Sin embargo, el otro gran problema que debía enfrentar el gobierno radical, una vez pasada la euforia del retorno de la democracia fue la economía. Como sostiene Lilianna de Riz (2001) la administración radical careció de un diagnóstico apropiado del estado de la economía. A la hora de actuar, sólo contaba con los instrumentos analíticos y el

repertorio de políticas que los radicales habían puesto en práctica con buenos resultados 20 años antes. En ese marco, en una primera etapa del gobierno de Alfonsín existió un retorno a la heterodoxia económica, siendo que la expresión más acabada fue el nombramiento de Bernardo Grinspun en la cartera económica y las medidas que se comenzaron a aplicar a partir de diciembre de 1983.

A contra reloj de lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos y en Europa, con la Revolución Neoconservadora, en el que no sólo se abogaba por una nueva relación Estado-Mercado, sino también dismantelar los complejos industriales fordistas y el Estado de Bienestar, el gobierno radical apostó por retomar la senda del modelo de desarrollo basado en la ISI y la activa participación del Estado en materia económica⁶³. Sin embargo, la estabilización macroeconómica no se alcanzó, la inflación se aceleró y el tratamiento de la deuda externa continuó siendo una carga pesada difícil de gestionar.

Los controles de cambio para evitar la fuga de capitales, la reducción de las importaciones -provenientes de los socios tradicionales- para lograr superávit comercial y hacer frente a los compromisos de la deuda a través de un incremento artificial de las exportaciones -en condiciones de precios internacionales bajos- no se cumplieron. Argentina seguía en cesación de pagos ante los organismos multilaterales de crédito, con déficit comercial y fiscal.

En consecuencia, los denominados “grandes de la industria” no apoyaron el primer plan económico, pese al proteccionismo que el modelo ISI les brindaba, pero que los perjudicaba por los tipos de cambios diferenciales y los costos de los insumos importados que eran superados por la inflación. Claramente el costado social de la situación económica se ponía en evidencia con el desempleo en alza, así como también por la pobreza, lo cual condujo al gobierno radical a implementar las cajas PAN (Plan Alimentario Nacional) y a nombrar a un nuevo titular de la cartera económica, Juan Vital Sourrouille.

En 1985 el Plan Austral buscó ajustar y estabilizar la economía desde una perspectiva heterodoxa, con una nueva moneda y un nuevo tipo de cambio, implementando retenciones al agro, con el fin de financiar a la industria y generar las condiciones para la creación de nuevos puestos de trabajo. El éxito inicial del mismo -como bajar la inflación- le permitió al gobierno ganar las elecciones de mediano término, en consonancia con el “giro realista” emprendido de acercarse a los Estados Unidos y cumpliendo con las metas de pago de la deuda con los acreedores. Sin embargo, hacia fines de 1986 los indicadores económicos comenzaron a alterarse, alejándose del camino deseado del desarrollo nacional y el bienestar de la población, lo que condujo en 1987 a implementar el Plan Primavera.

El consenso en torno a la necesidad de reestructurar la relación Estado-Mercado, realizando una reforma gradual, se pensó con el objetivo de no perjudicar a la pobla-

63. En la propuesta electoral de la Unión Cívica Radical durante 1983, en el capítulo internacional plateaba: “la denuncia del orden económico internacional vigente y recelos sobre la transnacionalización de la economía”. Ello claramente hacía alusión a las políticas neoliberales que se estaban aplicando en el sistema internacional, a las cuales el partido y el mismo Alfonsín eran críticos. De allí, que en la formulación del modelo desarrollo económico se apostaba al fortalecimiento de la industria nacional y la defensa del mercado nacional, con políticas económicas perimidas en ese contexto internacional.

ción⁶⁴. Por tal motivo, se buscó incentivar el crecimiento de las exportaciones, eliminando controles, y reducir el déficit fiscal por vía de la privatización de las empresas públicas. Pese a los intentos de acomodarse al mantra neoliberal en boga en el orden internacional, los sindicatos, las empresas y la oposición (justicialista) en el congreso coincidían en la pérdida del rumbo económico.

Ahora bien, la estrategia de inserción del gobierno radical consistió en sacar a Argentina de las condiciones en las que había quedado como consecuencia del PRN. El conjunto de creencias y lineamientos ensayados buscaron insertar a Argentina en el espacio latinoamericano -a través de la cooperación e integración económica-, negociar el tema de la deuda junto al resto de los países del denominado Tercer Mundo -con el cual se identificaba-, consolidar la participación argentina en los flujos de comercio internacional por vía de las exportaciones de commodities a los mercados tradicionales -mientras se buscaba reeditar el Modelo de Desarrollo ISI hacia dentro- y evitar cualquier tipo de alineamiento automático -o de ruptura- con cualquiera de los bloques en el sistema internacional bipolar imperante.

Es por ello, que en el diseño general de la PE se planteó que Argentina era un país occidental, no alienado y en vías de desarrollo⁶⁵, y su eje ordenador era “la protección y consolidación de la democracia” (Russell, 1995: 35). De acuerdo con el entonces canciller Dante Caputo:

el primer objetivo es que la política exterior tenga como meta fundamental incrementar la independencia política y económica del país, es decir, aumentar los grados de autonomía de la nación argentina; el segundo objetivo, la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales; y el tercer objetivo, impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica (Caputo, 1986:4).

Las principales vinculaciones externas se plantearon en torno al establecimiento de “relaciones maduras” con los Estados Unidos, paralelamente sopesándolas con el acercamiento político y económico con Europa Occidental y con el denominado Tercer Mundo -No Alineado- especialmente con América Latina⁶⁶.

En lo que respecta a Medio Oriente en el diseño particular de la PE, la región continuó siendo poco relevante en la formulación general, poniéndose en evidencia la “equi-

64. Cabe mencionar que la situación económica adversa coadyuvó a que el gobierno reconozca la necesidad de un ajuste interno y acomodarse a la ortodoxia vigente en el contexto externo.

65. Los principios de la PE durante el gobierno radical fueron: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, el no alineamiento y la participación en los organismos internacionales (ONU-OEA-NOAL).

66. Cabe mencionar, que con el retorno de la democracia, la cancillería ocuparía un rol central en la formulación de la política exterior y las acciones externas requeridas por el país. Sin embargo, no hay que perder de vista la impronta que la misma tuvo con la diplomacia presidencialista que le imprimió Alfonsín, alejada del alto perfil.

distancia racionalizada”, es decir, abordando los temas sensibles de una región convulsa a través de los canales burocráticos de la Cancillería y los tradicionales posicionamientos diplomáticos en el marco de las Naciones Unidas⁶⁷.

Al igual que en el PRN durante la Guerra de Malvinas, Argentina se acercó al Movimiento de No Alineados (NOAL) enfatizando otras cuestiones. Así fue que buscó -sobre todo en el bloque de los países árabes- apoyo en torno a la reivindicación de los reclamos de soberanía sobre Malvinas, intentando lograr un tratamiento multilateral en el tema de la deuda -dado que para Alfonsín era importante distinguir entre la deuda legítima y la ilegítima- como así también buscó los votos para que Argentina lograra la presidencia de la Asamblea General y los consensos necesarios para que ocupara el asiento como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad (CS) para el bienio 1987-1988⁶⁸.

El NOAL -según Caputo- se inspiraba en los principios de la equidistancia de los bloques, la no intervención y no interferencia en los asuntos de los otros países, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y el rechazo de toda forma de dominación. Situación que le permitía erigirse como una fuerza moderadora entre los bloques del Este y el Oeste. En realidad, esa posición se traducían en un tercermundismo global o indiscriminado (Bologna, 1991:27) que generaba tensiones con los demás pares del movimiento⁶⁹, pero que no se traducían en una mayor densidad de cuestiones, es decir en profundizar las relaciones, financieras y/o comerciales.

En tal sentido, resulta importante resaltar que en esos años se produjo un doble desacople. Por un lado, entre el modelo de desarrollo argentino que se encontraba agota-

67. En los discursos del Canciller Dante Caputo ante la Asamblea General, se manifestó la equidistancia racionalizada de no tomar abiertamente partido por alguno de los protagonistas en el conflicto palestino-israelí, intentando encontrar una fórmula que satisfaga los intereses de cada parte sin perjuicio de entrar en una abierta exposición. En tal sentido, durante el gobierno radical solo se halló el compromiso de alcanzar una “paz justa y permanente” respetando las resoluciones de Naciones Unidas. Un claro ejemplo de ello fue la posición argentina en la 40ª apertura de sesiones de la AG de 1985 en donde se planteó: 1. El respeto del derecho a la existencia, soberanía e integridad territorial de todos los países de la región. 2. El derecho de todos los países de la región a límites seguros y reconocidos internacionalmente. 3. El retiro de Israel de los territorios árabes y palestinos ocupados.

68. La participación de Argentina como miembro no permanente del CS coincidió con el devenir de la primer Intifada (sacudida), cuando los territorios palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza ocupados por Israel desde 1967 se levantaron generando una represión militar por parte de la potencia ocupante. Argentina fue redactora de las resoluciones 605, 607 y 608 en las que llamó a respetar la Convención de Ginebra sobre los conflictos armados, a no deportar a palestinos y a no emplear la fuerza militar sobre civiles.

A pesar de la presión recibida por parte de los países árabes que buscaban una condena abierta al accionar de Israel, Argentina mantuvo la “equidistancia” para con el conflicto en general, expidiéndose sólo sobre los acontecimientos acaecidos.

69. La República Argentina manifestó el interés de insertarse en el Tercer Mundo sin tener en cuenta la heterogeneidad que el mismo plantea y los intereses de cada uno de los países que lo componen. Para el gobierno radical fue difícil compatibilizar el objetivo de fomentar la democracia y los derechos humanos en éste círculo, dado que la mayoría de los países no poseían regímenes democráticos. Esto explica la equidistancia con el bloque, la cual se tornó difícil de gestionar cuando se le reprochaba a Argentina el no reconocimiento de la OLP y la apertura de una oficina de representación en nuestro país, lo mismo que la falta de condena a Israel por la ocupación y violación de los derechos del pueblo palestino.

do en un contexto de reconfiguración de las condiciones económicas internacionales bajo el *mainstream* neoliberal. Por el otro, entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción que hacía gala de la pertenencia al Tercer Mundo, cuando en el gobierno de Alfonsín hubo escasas acciones de alto nivel bilaterales⁷⁰ y la ausencia de una diversificación de las relaciones con los países del Medio Oriente. Teniendo en cuenta la naturaleza endógena del modelo desarrollo, las exportaciones se concentraban en la venta de commodities –en las cuales se tenía ventajas comparativas- concentrándose en los siguientes destinos: Argelia, Egipto, Arabia Saudita, Irán e Israel. En ese período no se realizó la apertura de nuevas misiones diplomáticas con el fin estratégico de posicionarse en los mercados del Medio Oriente, aprovechando la complementariedad económica y la balanza comercial históricamente favorable hacia el país.

La distancia y el costo de los fletes han sido las principales excusas brindadas para justificar el por qué es difícil penetrar y conquistar los mercados de Medio Oriente, pero más allá de ello, el problema del empresariado argentino ha sido la cuestión de permanecer en el tiempo con un acompañamiento activo por parte del gobierno nacional. Si bien la diversificación de las relaciones con los países de la región hubiera redundado en mayores beneficios económicos, fueron los temas de naturaleza política los que se constituían en escollo difícil de desandar.

Un punto a destacar fue la posición argentina frente al Desarme, la cual llamativamente se contraponía con la venta de armas y transferencia de tecnología sensible a los países de Medio Oriente. En la estrategia de inserción la dimensión estratégica no es menor, teniendo en cuenta que Argentina decía ser una “potencia moral” –porque no poseía los atributos de poder en lo militar y económico- pero con credenciales en el fomento de la democracia, la protección de los derechos humanos y la paz y el desarme a nivel mundial⁷¹. Sin embargo, no despejaba las dudas ante Washington porque si bien el país abogaba por el desarme –participando incluso en la Conferencia de Desarme de la Naciones Unidas- no ratificaba el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), ni el Tlatelolco para el espacio latinoamericano, sumado a que continuaba desarrollando el misil Cóndor II.

En este sentido, se producía una paradoja, porque vendía armas a Irán -que se encontraba en guerra con Irak desde 1980- y firmaba acuerdos de cooperación nuclear pese a las críticas norteamericanas. En ese contexto, las denuncias de transferencia de tecnología misilística a Egipto y de éste a Irak eran percibidas como una amenaza a la seguridad regional -de Medio Oriente- e internacional. Situación que se modificará con la asunción al poder del Dr. Carlos Menem.

70. Pese a la crítica que en esos años se realizó a Alfonsín por viajar a distintos países, tan solo lo hizo en dos oportunidades al Medio Oriente y Norte de África, específicamente a Túnez y al Reino de Arabia Saudita. Por su parte, el canciller viajó a Argelia y Marruecos en 1985.

Cabe mencionar que tampoco se constituyeron comisiones mixtas con los sectores productivos y empresariales entre Argentina y el mundo árabe.

71. Con relación a la vocación pacífica, Argentina presentaba como logros la resolución de la controversia por el canal del Beagle con Chile y la desactivación de las hipótesis de conflicto con Brasil. Pero, no despejaba las dudas por la continuidad del estado de guerra con Gran Bretaña por haberse rehusado a firmar el primer gobierno constitucional de la redemocratización el armisticio.

2. El gobierno de Carlos Menem (1989-1999)

El contexto en el que asume Carlos Menem a la presidencia estuvo signado por la crisis económica heredada del gobierno radical y por la reconfiguración de las relaciones internacionales con la caída del muro de Berlín y los socialismos reales. El traspaso adelantado del poder al candidato de la Renovación Peronista -que se había impuesto en las elecciones internas en el partido justicialista- era el reflejo de las condiciones críticas que atravesaba el país, pese a que era la primera vez en décadas que se producía la alternancia entre gobiernos democráticos.

En esos años, existía un consenso en torno a la necesidad de emprender cambios urgentes, aunque había mensajes contradictorios entre lo enunciado en la plataforma electoral de 1988 y las señales que el gobierno de Menem daba a los propios y a quienes lo criticaban. La apelación a la “Revolución productiva y el salarizado” -más con fines electorales neo-populistas que verdaderas acciones concretas- o el retorno a los postulados de la PE exterior tradicional imbuida en la Doctrina de la Tercera Posición fueron *slogans* superados rápidamente en la realidad. El desacople -mencionado *ut supra*- durante la gestión radical dejaba de existir con la adopción del credo neoliberal tendiente a reestructurar la relación Estado-Mercado hacia adentro, en consonancia con el orden internacional.

En esa línea, el modelo de desarrollo implementado buscó reducir el rol del Estado depositando la confianza en el Mercado como agente ordenador. Para estabilizar la economía, se propuso achicar el gasto público reorientando las prioridades, se realizó una reforma tributaria -aunque tímida- se eliminaron los tipos de cambios diferenciados y la tasa de interés quedó librada al mercado. Para realizar los cambios estructurales se planteó la apertura comercial y la desregulación de la economía, la privatización de las empresas públicas y la generación de marcos jurídicos para la atracción de la inversión que requería el país. Para Menem el modelo ISI estaba agotado, y para evitar críticas dado que con Perú mismo se profundizó, adujo bajo un revisionismo histórico, que el golpe del 30' y los gobiernos de la “década infame” fueron los responsables de su aplicación. Así, la adscripción al ideario neoliberal por parte de un gobierno justicialista se subsanó rápidamente cuando Menem sostuvo que era el refundador del peronismo⁷².

Las señales pro mercado se pusieron en evidencia cuando se nombró como titular de la cartera económica a un miembro del Grupo Bunge & Born⁷³. Sin embargo, los resultados que se esperaban para estabilizar la economía no fueron inmediatos, por eso se nombró luego a Erman González -con quien se implementaron las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado- para finalmente nombrar en 1991 a Domingo Cavallo que implementó por ley el régimen de convertibilidad⁷⁴.

72. Si bien las políticas neoliberales estuvieron en consonancia con el denominado Consenso de Washington, nunca existió por parte del gobierno menemista alguna mención al mismo como credo oficial.

73. La elección de Miguel Roig como Ministro de Economía generó sorpresas, pero su actuación en el cargo fue de una semana por su fallecimiento. En su lugar fue nombrado Néstor Rapanelli también integrante del grupo B&B, lo cual era una señal de cambio a los mercados, dada la histórica confrontación que éste tuvo con el gobierno de Perú.

74. Si bien Carlos Menem había obtenido en las elecciones la mayoría en ambas cámaras, su estilo de gestión

A partir de entonces, para combatir la inflación se recurrían a los supuestos monetaristas, en donde se cambiaba la denominación de la moneda, se anclaba el valor de la misma al dólar guardando correlación entre los pesos circulantes y los dólares depositados en el Banco Central y se prohibía que éste intervenga en el valor de la moneda como también que el ejecutivo devalúe como había ocurrido en los últimos 50 años.

La estabilidad económica se alcanzó cuando la inflación se redujo a un dígito, generando un clima de consumo y crecimiento económico que dejaban atrás el fantasma de la crisis y la hiperinflación. Pero, los problemas empezaron a aparecer y se manifestaron en tres aspectos de la dimensión económica. El primero se dio en el frente externo, donde Argentina quedó expuesta a la volatilidad de los capitales financieros por el Efecto Tequila (1995), la crisis asiática (1997), la crisis rusa (1998) y la crisis brasilera (1999). Segundo, la apertura económica y la liberalización comercial conspiraron contra la competitividad de los sectores productivos nacionales que producían en términos de dólar –cuando ésta era una moneda fuerte- en el sistema internacional. Si bien se trató de revertir esta situación bajando a cero el arancel sobre los bienes de capital en el marco del MERCOSUR, muchas empresas tuvieron que cerrar sus puertas al no poder enfrentar la competencia de las importaciones. Tercero, y ligado a la anterior, el déficit comercial argentino en la balanza de pagos se equilibraba a través de la toma de deuda externa en los mercados financieros. Hecho que resultó insostenible en el tiempo, especialmente cuando la liquidez internacional desapareció y Argentina quedó presa de un círculo vicioso de endeudamiento que hacía imposible sostener el modelo.

En la segunda presidencia menemista (1994-1999), la economía -como se popularizó en diferentes ámbitos- ingresó en “piloto automático” y la promesa de una segunda reforma del Estado que diera respuesta a la conflictividad social no se realizó. La dualidad de la sociedad argentina se manifestaba en aquellos que se beneficiaron de esas políticas pero su contracara estuvo en los nuevos pobres y en los excluidos del sistema (piqueteros y cartoneiros símbolos de una degradación a la que se había llegado en la estructura social argentina).

Ahora bien, la estrategia de inserción durante el gobierno de Menem guardó una clara sintonía fina con relación al sistema capitalista global, y a la necesidad de reconexión del país al mundo, entendida ésta en clave de bajo perfil en temas políticos y de priorización de los temas económicos (Reficco, 1996:69). Para el gobierno menemista, los problemas de Argentina eran de naturaleza económica, por ende, se hacía necesario dotar de un nuevo significado a la pertenencia occidental⁷⁵ reconocer la transnacionalización de la economía mundial, y las alianzas que el país debía emprender para alcanzar una inserción asertiva.

y vinculación con el Legislativo fue de prescindencia. La coyuntura económica que atravesaba el país lo llevó presentar la ley de emergencia en la que se autorizaba al ejecutivo a adoptar decisiones por vía de la implementación de Decretos de Necesidad y Urgencia. Con el tiempo esto sería un punto de fricción muy fuerte, inclusive entre los diputados y senadores del oficialismo, críticos con el viraje neoliberal emprendido por el gobierno

75. El abandono de la pertenencia al Tercer Mundo -que perdía su razón de ser conceptualmente luego de la Guerra Fría - por el enfrentamiento entre el primer y segundo mundo- se plasmó en la realidad con el retiro argentino del Movimiento NOAL.

Para ello, se buscó recomponer las relaciones con la única potencia hegemónica en el sistema internacional y sus aliados (Estados Unidos y Europa Occidental); fortalecer la presencia en el espacio latinoamericano a fin de encontrar futuros mercados para las exportaciones (por vía de la integración económica regional en el marco del MERCOSUR); y reconocer las nuevas reglas de la economía internacional y su praxis en el diseño de las políticas públicas (alcanzar la consonancia con los organismos multilaterales de crédito y las nuevas disposiciones de la Organización Mundial del Comercio-OMC).

En tal sentido, la formulación de la PE en general definió al interés nacional en términos de desarrollo económico, y las acciones encaminadas a alcanzar ese fin⁷⁶. Teniendo en cuenta que la PE implicaba cambios sustanciales no solo con el gobierno anterior sino también con la PE tradicional, se justificó la misma en torno a un diagnóstico que compatibilizaba la situación del país con la autopercepción en el mundo. El agotamiento del modelo de desarrollo basado en la ISI había conducido al país a una crisis, de la cual se hacía imperioso salir con acciones pragmáticas reconociendo -según el Realismo Periférico- que Argentina era un país empobrecido, vulnerable e intrascendente a los intereses de las grandes potencias.

En esa dirección, la búsqueda de autonomía no se ajustaba a las nuevas condiciones internacionales con una única superpotencia, de allí la necesidad de emprender un alineamiento con la misma reservando la confrontación a cuestiones de naturaleza económica. Las necesidades por las que atravesaba el país también hacían necesario recomponer los vínculos con Europa, para lo cual Gran Bretaña era la puerta a la entonces Comunidad Europea⁷⁷.

En lo que respecta al diseño de la PE hacia Medio Oriente, la misma puede ser caracterizada como de "equidistancia de alto perfil". Es decir, se abordaron los temas sensibles de la región a través de los canales burocráticos de la Cancillería en consonancia con los tradicionales posicionamientos diplomáticos en el marco de las Naciones Unidas, pero imprimiéndole como rasgo característico el rol del presidente Menem.

Cabe mencionar que a lo largo de la historia, líderes políticos o países han intentado alcanzar una mayor notoriedad en el escenario internacional al inmiscuirse en la región en búsqueda de la paz, con el fin de lograr el status y el reconocimiento internacional⁷⁸. Pese a ello, Argentina en lo que hace al conflicto palestino-israelí, bregó por la tradicional

76. Entre las acciones se destacan el cambio de votación en los organismos multilaterales (para los casos de Cuba y Siria), la nueva política seguridad cooperativa y la aceptación de los regímenes de desarme y no proliferación nuclear), y la participación "simbólica" en la Guerra del Golfo entre otras.

77. La lectura que el gobierno menemista hacía era que hasta tanto no se re-establezcan las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña -aliado natural de los Estados Unidos en el sistema internacional- era imposible que las inversiones del resto de Europa fluyeran al país. En consecuencia, se buscó recomponer el vínculo diplomático firmando el armisticio y aceptando el paraguas de soberanía sobre la cuestión Malvinas. Sobre este punto en particular se recomienda ver: (Bologna, 1991).

78. Desde los presidentes norteamericanos -en su afán de ser los artífices de la solución en el conflicto palestino israelí- pasando por Carlos Menem de Argentina, Ignacio Lula Da Silva de Brasil y Tayyip Erdogan de Turquía, el supuesto status y reconocimiento internacional -por la visibilidad que ello confiere- parecería alcanzarse cuando todos los caminos conducen a Medio Oriente.

fórmula de lograr una “paz justa y permanente” en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas. Sin embargo, el alto perfil (político) estuvo en los intentos de mediación y de brindar los buenos oficios a los actores involucrados en el conflicto *in situ*⁷⁹.

Teniendo en cuenta que durante el decenio menemista hubo una correlación entre el modelo de desarrollo, la estrategia de inserción y la PE, resulta llamativo que la dimensión política y de seguridad predominaron por encima de las cuestiones económicas en lo que hace a la región de Medio Oriente.

En primer lugar, en consonancia con el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción, Argentina se retiró del NOAL, encontrando una fuerte crítica por parte de Egipto. Si bien Menem había participado el mismo año que asumió de la IX Cumbre, ofreciéndose como mediador en el conflicto árabe-israelí, la decisión de retirarse se cristalizó en 1991 cuando Argentina puso reparos a la declaración final. En la misma dejaba en claro que la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos eran objetivos de la PE, y que compartía con los demás países del sistema internacional, aunque no así con la mayoría del NOAL. Por eso, el abandono del “tercermundismo” aunque parecía idealista, se adoptó en términos pragmáticos del alineamiento argentino e identificación con el mundo occidental.

En segundo lugar, la decisión ilegal de enviar tropas al Golfo -dado que se violó el art. 67 de la entonces Constitución Nacional que permitía la salida de las mismas con expresa autorización del congreso- se realizó en el contexto de alineamiento con los Estados Unidos. Para ese entonces, la participación activa en el primer conflicto de la Pos Guerra Fría se pensaba que podía generar los beneficios económicos que el país estaba necesi-

79. A lo largo del gobierno menemista, los intentos de mediación por parte del primer mandatario estuvieron presentes, respondiendo a distintas circunstancias.

Primero, por una cuestión de ascendencia siria, buscó comprometerse en el conflicto de Medio Oriente en septiembre de 1989 en la IX Cumbre del NOAL cuando propuso a los países árabes mediar ante Israel. Segundo, y como consecuencia de su primer viaje a la región que tuvo como destino a Jerusalén en 1991, las relaciones con el mundo árabe se tensaron especialmente con Siria, país que no lo recibió en dicha oportunidad y que bajó las relaciones diplomáticas al nivel de encargado de negocios.

Tercero, para equilibrar las relaciones, en mayo de 1992 realizó un segundo viaje a la región -a dos meses del atentado de la Embajada de Israel en nuestro país- cuyo destinos fueron en Emirato de Kuwait y el Reino de Arabia Saudita. Países involucrados en la Guerra del Golfo en la cual Argentina había participado brindando sólo asistencia humanitaria según la autorización recibida tras fuertes discusiones en el congreso nacional.

Cuarto, una vez iniciado el proceso de Paz -con la firma de los acuerdos de Oslo de 1993- y del atentado a la AMIA en el país en 1994, gracias a la intervención norteamericana, Menem no sólo recompuso las relaciones con el entonces presidente Hafez al-Asad de Siria, visitando oficialmente al país de sus antepasados, sino también brindando los buenos oficios entre el régimen de Damasco y Tel Aviv. Desde ese entonces, Argentina en un claro gesto hacia Siria, cambió su voto en Naciones Unidas apoyando la devolución de los Altos del Golán ocupados por Israel desde 1967 con la Guerra de los 6 Días.

Quinto, en el tercer viaje oficial a Israel en 1996, se le entregó una carta a Menem en la que se agradecía la voluntad de participar en la búsqueda de una solución definitiva entre palestinos e israelíes. La respuesta frente a la misiva recibida fue la de crear una comisión de Cascos Blancos en los territorios ocupados. Asimismo, para equilibrar el vínculo entre Israel y los palestinos, Argentina reconoció a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), permitiendo la apertura de una Oficina de Representación en febrero de 1994, la que elevó su status a Representación diplomática en a comienzos de 1996.

tando. Más allá de las felicitaciones del mandatario norteamericano y del Emir de Kuwait, los beneficios económicos nunca llegaron al país.

Sin embargo, Irak generó una suerte de obsesión para la diplomacia argentina y para el propio presidente Menem. Por un lado, y en el marco de las Naciones Unidas, Argentina envió una misión de Cascos Blancos y en 1995 apoyó una relajación del bloqueo impuesto a Irak votando favorablemente como Miembro No Permanente del CS el Programa Petróleo por alimentos. Por el otro, cuando la administración demócrata de Bill Clinton -presionado por el affair Lewinsky- decidió de manera unilateral atacar a Irak alegando esconder las armas de destrucción masiva en los palacios presidenciales y no permitiendo a los inspectores de la UNSCOM su ingreso, Menem sorpresivamente brindó apoyo al ataque pero esta vez sin el envío de tropas. Cabe aclarar que el ataque norteamericano se realizó el 18 de diciembre de 1998 sin la anuencia del CS y que el gobierno argentino, por la crisis económica que estaba atravesando, no encontró el suficiente consenso para una participación activa⁸⁰.

En tercer lugar, en la dimensión estratégica de seguridad, Menem ratificó el TNP junto al Tratado de Tlatelolco y puso fin al proyecto misil Cóndor II, adhiriendo al Régimen de Control de tecnología Misilística. Atrás quedaban las promesas realizadas a Siria de la venta de misiles y de un reactor nuclear como así también la cooperación nuclear con la República Islámica de Irán en 1995⁸¹.

En cuarto lugar, si bien las relaciones comerciales con los países del área crecieron en comparación con el gobierno de radical, resulta importante no magnificar los resultados porque desde entonces hasta nuestros días, la región representa “un maldito 6%” del total de las exportaciones argentinas al mundo. Pese a la creación de comisiones mixtas con los sectores productivos y empresariales con el objetivo de penetrar, conquistar y permanecer en los mercados de Medio Oriente éste no se alcanzó, demostrando una baja densidad en las microrelaciones con los países del área.

3. El gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2011)

A partir de diciembre de 2001, se produjeron una conjunción de factores que coadyuvaron a la profundización de la crisis que hasta ese entonces había sido de carácter económico y social para agregarse el componente político-institucional. La recesión que había sido un signo constante en los últimos años, producto del agotamiento del modelo de desarrollo económico de principios de los noventa, se profundizaba apesar de la intención de ensayar nuevas medidas económicas en medio de dos condiciones

80. Cabe mencionar que fueron muchas las especulaciones que existieron en torno a los atentados internacionales que sufrió el país en 1992 -sobre la Embajada de Israel- y en 1994 -sobre la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). En esos años, en la sociedad argentina estaba arraigada la idea que la participación en la Guerra del Golfo había generado la importar en nuestro país un conflicto lejano, precisamente de una de las regiones más convulsas del mundo.

81. Las presiones norteamericanas para que la empresa estatal argentina Investigaciones Aplicadas (INVAP) no renueve los acuerdos de cooperación en materia nuclear con Irán generaron la decisión de parte de Menem y del Canciller Guido Di Tella de suspender un vínculo que venía de la gestión radical.

adversas, a saber: el elevado déficit comercial y el aumento exponencial de la deuda externa⁸².

En este sentido, la denodada búsqueda del “Déficit Cero” y la imposición del denominado “corralito” sobre los depósitos de las persona físicas y jurídicas, fueron las medidas ensayadas desde el Ministerio de Economía cuando se producía un masiva fugade capitales, pero que en medio del descontento social y de los cacerolazos, terminaron de precipitar la crisis político-institucional con la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa. En menos de un mes, Argentina tendría cuatro presidentes, un gobierno de transición -con Eduardo Duhalde- y decisiones difíciles que afrontar. En materia económica, la declaración del *default* de la deuda externa y la renegociación con los organismos multilaterales de créditos, la devaluación del peso -con los consabidos efectos sobre el salario- la pesificación asimétrica y la acuciante situación social con un 50% de los habitantes bajo la línea de pobreza. En materia política, el fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático, la búsqueda de gobernabilidad y la necesidad de apaliar la cuestión social.

Precisamente en ese contexto, la asunción del Dr. Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003 ha estado signada por una doble constricción. Por un lado, la situación de crisis interna imperante en el país, de carácter político-institucional y económica-social, tal vez la más grande de la historia argentina, y por el otro, la necesidad de profundizar las políticas económicas iniciadas en el gobierno de transición de Duhalde, manteniendo el Ministro de Economía, Roberto Lavagna.

Así se planteó un modelo de desarrollo de matriz diversificada con inclusión social⁸³, en el que se compondría la relación Estado-Mercado, en el que el primero recobraba un rol como institución activa sobre la economía. Para ello, se buscó mantener un tipo de cambio competitivo con el fin de estimular las exportaciones de los sectores productivos tradicionales -cobrando retenciones- y favoreciendo a aquellas en las que existía valor agregado. Este nuevo modelo retomaba en parte el Modelo ISI, con la protección del Estado sobre la economía al generar las condiciones endógenas para la industrialización, pero imprimiéndole un cariz importante al sumarle el comercio internacional⁸⁴.

82. Por un lado, el tipo de cambio sobrevaluado -producto del régimen de convertibilidad que anclaba la moneda nacional con relación al dólar- había afectado la competitividad internacional argentina, aumentado el déficit en la cuenta corriente en un contexto de disminución de los precios internacionales de los productos de exportación. Por el otro, la magnitud que había alcanzado la deuda externa -entre otras cuestiones para saldar la brecha deficitaria en la balanza comercial en virtud de la lógica en la que había funcionado el modelo- se hacía insostenible en un contexto internacional que se tornaba cada vez más adverso ante la falta de liquidez internacional y de confianza por parte de los inversores extranjeros en el rumbo económico del país. La deuda externa representaba para ese entonces el 50% del Producto Bruto Interno junto con las obligaciones de pago de 14.000 millones de dólares para el año 2002. Aunque era un secreto a voces, la inminente devaluación del peso, la decisión política de hacerlo implicaba costos en los que no se quería incurrir, sobre todo para no repetir los acontecimientos hiperinflacionarios de finales de los ochentas, con dos nuevos componentes que estaban presentes en esta crisis, el récord histórico en la alta tasa de desempleo y la tenencia de deuda en dólares por parte de familias y empresas argentinas que hubiera implicado una quiebra generalizada.

83. A pesar de que la reactivación económica permitió generar nuevos puestos de trabajo en la industria, el Estado tuvo que implementar planes sociales para mitigar la situación que atravesaban los sectores vulnerables de la sociedad: Los Planes Trabajar, Jefes y Jefas y la Asignación Universal por Hijo.

84. Cabe mencionar que las condiciones internacionales de precios elevados de los *commodities* por el au-

En ese sentido, la administración de Kirchner, consciente de que se necesitarían unos cinco años como mínimo para cancelar las obligaciones internacionales contraídas, diseñó una nueva estrategia de inserción comercial basada en la integración productiva con aquellos países en donde existía una complementariedad económica, especialmente con los que fueran importadores netos de la oferta de exportables argentinos. El interés primordial estaba en obtener recursos genuinos que impulsen el crecimiento a través de una duplicación de las exportaciones, la diversificación de la oferta exportadora con más productos conteniendo mayor valor agregado, y la desconcentración de los destinos de exportación encontrando nuevos socios y accesos en otros mercados -no tradicionales como los de Medio Oriente- con el objeto de permanecer y seguir negociando con los mismos⁸⁵.

Los resultados del modelo económico se manifestaron en los superávits gemelos -comercial y fiscal- y en el incentivo y la reactivación del consumo interno dadas las restricciones impuestas a las importaciones. Sin embargo, los mismos empezaron a revertirse unos meses antes de la asunción de Cristina Fernández. Situación que motivó esconder uno de los fantasmas que azotó durante décadas a la economía argentina como la inflación, cuando se intervino el INDEC. La falta de inversión en los sectores productivos, los controles de precios, el consumo elevado -bajo una perspectiva populista producto de que los salarios se ajustaban por encima de la inflación- la prohibición de exportar carnes y las necesidades de financiamiento⁸⁶, condujeron al gobierno a una crisis más política que económica con la denominada resolución 125⁸⁷.

Con la reelección de Cristina Fernández, una vez sorteada la crisis internacional, se estableció el cepo a la compra de dólares, lo que condujo a la aparición de distintos tipos de cambio, -en donde el oficial, pese a la devaluación de 2014 no permitió revertir la falta de competitividad de la economía en condiciones de alta inflación. Desde entonces, la crí-

mento de la demanda asiática -China e India- permitieron alcanzar los objetivos comerciales propuestos. Pero también demostró con el paso del tiempo cómo el país quedaba preso del valor de los mismos en coyunturas desfavorables y de la reprimarización de la economía.

85. Los lineamientos de la nueva política comercial externa argentina se han fundamentado en los principios de multipolaridad -reconocimiento de negociar de manera simultánea en varios escenarios- reciprocidad -en donde nada se concede si no existe un valor equivalente a cambio- pluritematismo-el país posee un enfoque de intereses múltiples y no sólo agrícolas como en otros tiempos- consistencia -para abrir nuevos mercados a la producción nacional y realizar acciones y actividades para permanecer en ellos- consenso -entre todos los actores involucrados o con interés en la estrategia comercial- y por último transparencia -en la información obtenida y considerada un recurso vital para los actores públicos y privados que se suministra por los canales institucionales por intermedio de la Cancillería.

Véase: "Los lineamientos de la política comercial externa Argentina" de enero de 2004 en la dirección web de la Secretaría de Relaciones Comerciales Externas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:<http://www.cancilleria.gov.ar>

86. Si bien el gobierno kirchnerista había logrado con éxito el pago de la deuda y saldado las obligaciones con el FMI, quedaban un 7% de tenedores de bonos que no entraron en la negociación y la falta de acuerdo con el Club de París. En consecuencia, el acceso a los mercados internacionales estaba restringido, para lo cual el financiamiento -deuda- en lugar de ser con el exterior, pasó a ser con el Tesoro y el ANSES.

87. La resolución 125 buscaba elevar las retenciones al agro hasta un 35% en condiciones móviles, lo cual recibió las críticas del sector por la falta de previsibilidad y por el aumento de los insumos importados que corrían por detrás de la inflación.

tica de los sectores sindicales que alguna vez apoyaron al gobierno, sumado a los hechos de corrupción coadyuvaron a revertir la imagen positiva de un modelo de desarrollo que se revirtió en comparación con los primeros años.

En lo que respecta a la estrategia de inserción, se planteó la recomposición de los vínculos con los acreedores internacionales en el sistema financiero, la búsqueda de nuevas alianzas estratégicas y la diversificación de los mercados de exportación generando condiciones genuinas de crecimiento económico. Es por ello, que se buscó consolidar el nuevo modelo de desarrollo con una estrategia que logre la reinserción con el fin de que Argentina sea un “país normal” y serio para la comunidad internacional.

En ese sentido, resulta importante ver cómo plantearon ambos gobiernos del Frente para Victoria la formulación general de la PE y hacia Medio Oriente en particular a los fines de analizar la correlación entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción propuestas.

Partiendo de la idea que la PE es una proyección de lo que acontece en la política nacional, no cabe dudas que por la situación que comenzó a atravesar el país, se produjeron cambios en la misma orientados a generar una instancia propicia que ayudara a superar la crisis interna. Por tal motivo, con el gobierno de Néstor Kirchner se dejaron de lado algunos supuestos que habían caracterizado la PE de los gobiernos anteriores, priorizando de ahí en más, algunos temas -como ser la negociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y la salida del default- y países -sobre todo Brasil en la región de América Latina junto con Chile, Bolivia y Venezuela- en la agenda de política exterior. A partir de la identificación de ese contexto general en el que se contiene la formulación de la PE argentina -de apoyo a la configuración de un orden multipolar, apuntando hacia la obtención de una autonomía regional relativa, de perfil latinoamericanista comprometida con el multilateralismo, bregando por el respeto del derecho internacional y los derechos humanos y sin alineamientos automáticos- se puede entender cómo ha sido en particular la misma hacia una región que se encuentra en “el Medio de Oriente”(Paredes Rodríguez, 2006:312).

En una clara continuidad con los gobiernos anteriores, la región no ha sido un área geográfica prioritaria en la agenda de relacionamiento externo, a pesar de que se plantearon como objetivos estratégicos consolidar y profundizar las relaciones bilaterales con los países del área, como así también proponer y justificar las posiciones de Argentina según las líneas directrices contenidas en la PE general, específicamente en lo que atañe al apoyo del multilateralismo. En consecuencia, se ha planteado mantener una posición constructiva y equilibrada, sustentándola en el acatamiento normativo de las Naciones Unidas y las resoluciones emitidas por sus respectivos órganos, con relación a los conflictos que sesuscitan en la región -como ser el conflicto palestino-israelí cuyos orígenes se remontan varias décadas atrás y la Guerra de Irak de 2003- dejando de lado los gestos de sobre actuación y la diplomacia presidencialista que caracterizó en más de una oportunidad el accionar argentino durante la década de los noventa.

La PE argentina hacia la región en su conjunto estuvo signada por una “equidistancia reactiva”, en la que se destacaron sólo algunas iniciativas de carácter específicas⁸⁸. Es decir, se ha actuado en algunas situaciones y/o acontecimientos de la región de ma-

nera rutinaria o inercial -a través de los canales burocráticos establecidos en la Dirección de África del Norte y Medio Oriente (DANMO) de la Cancillería- cuando se ha requerido la adopción de una decisión o de una determinada posición sobre todo de naturaleza política⁸⁹.

La apelación al multilateralismo, el rechazo al accionar de tipo unilateral, la re-inserción en el mercado financiero internacional, la integración regional y la vuelta a los postulados de la autonomía pasaron a constituir el discurso y la praxis del gobierno del Frente para la Victoria, con algunos aciertos y errores.

Cuando Cristina Fernández de Kirchner fue elegida candidata a Presidente durante

88. Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la causa AMIA y la supuesta vinculación de la República Islámica de Irán con los atentados, motivó la búsqueda de una alternativa diplomática para poder encauzar las relaciones con el país persa. En ese entonces, el Canciller Rafael Bielsa propuso en 2005 avanzar en la conexión internacional de la causa emulando lo ocurrido con el atentado de Lockerbie (Escocia), cuando se planteó la posibilidad de juzgar a los responsables en un tercer país, el cual podía ser el Reino de Marruecos.

Sin embargo, esa iniciativa no prosperó por la negativa de Irán y por los sucesos relacionados con la conexión local, cuando el Juez Galeano fue removido por la pérdida de control de legalidad del proceso y objetividad necesaria.

Esta situación en la justicia argentina le sirvió a la República Islámica para sostener la falta de imparcialidad en la investigación y la influencia de los servicios secretos de Estados Unidos e Israel en la misma, responsabilizándola de los atentados. Sumado a que por el pedido de captura emitido por el exjuez, se había detenido en el 2003 en Londres al exembajador iraní en Argentina Hadi Soleimanpour, el cual fue puesto en libertad por la Corte de *Bown Street* al corroborar que las pruebas enviadas no tenían la suficiente carga legal.

En el marco de un total hermetismo hasta último momento, y acompañado por representantes de la comunidad judía que asistieron como invitados de la delegación argentina, el Presidente Kirchner dio el último discurso en la 62ª apertura de sesiones ordinarias de la AG, buscando no sólo circunscribir el reclamo a la instancia judicial, sino también evitar quedar preso de un contexto de tensión entre Washington y Teherán. El reclamo político pedía a Irán que colabore eficazmente aceptando y respetando la jurisdicción de la justicia argentina, en virtud de que no ha brindado todo el apoyo requerido para el esclarecimiento del atentado. Y enfatizaba estamos pidiendo que Irán cumpla. Nada más, pero tampoco nada menos.

89. En lo que respecta a la Guerra de Irak de 2003, Argentina no avaló la intervención militar unilateral por sostener que sólo el CS era el único con legitimidad, embestido para adoptar una decisión de esa naturaleza en contra del régimen de Bagdad, y de hacerlo, lo haría respetando el multilateralismo y la legalidad internacional bajo mandato de las Naciones Unidas. Si bien la guerra terminó rápidamente según las estimaciones norteamericanas, el conflicto en su interior fue tomando nuevos bríos, en una situación de *caoscracia* en donde la pacificación del país no se ha logrado e inclusive ha cobrado más víctimas en la coalición de voluntarios desde que se realizó la ocupación. Precisamente bajo esas circunstancias, le cabía al gobierno de Kirchner la decisión de participar de alguna manera en Irak, sin embargo no lo hizo, a pesar de establecer claramente en qué condiciones específicas lo haría Argentina. Tal vez, ello se debió a que no hubo un pedido formal desde la organización.

En lo que respecta al conflicto palestino-israelí, la República Argentina tradicionalmente ha bregado por la solución del conflicto por medios pacíficos -y más aún como consecuencia de la escala de violencia suscitada por la segunda Intifada- instando a las partes a cumplir con las resoluciones emitidas por el CS. En este sentido, ha respaldado la Hoja de Ruta presentada durante el 2003, y ha reconocido la aspiración de una paz estable y duradera en la región, basada en el inalienable derecho a la libre determinación del pueblo palestino y la creación de un Estado independiente, como así también el derecho de Israel de vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas según lo dispuesto en las resoluciones Nº 242 (1967), 338 (1973), 1497 (2002) y 1515 (2003).

el 2007, manifestó hacerse eco de algunas de las críticas efectuadas a la PE de la administración de su marido, las cuales iba a intentar revertir⁹⁰. Si bien las variables macroeconómicas acompañaban los logros obtenidos en la gestión de Kirchner, la proyección externa seguía constituyendo una tarea pendiente en la “profundización del cambio” al que se apelaba en plena campaña electoral. En condiciones de un país “normal”, se puede interpretar que no ha sido una casualidad la expresa alusión de dotar a Argentina de una PE para su reinserción y lograr una “mayor institucionalidad” en el país.

Así el interés nacional en la PE fue definido en sentido amplio, es decir, lograr una mejor calidad de vida para todos los argentinos, al que se orientarían las acciones de las mismas durante los próximos años, en pos de la defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia, la protección de los recursos naturales, la promoción de la producción nacional, el apoyo al desarrollo tecnológico y la difusión de la cultura nacional. Es por ello que se ha buscado reencauzar el vínculo con algunos países latinoamericanos y la potencia hemisférica, profundizarlo con otros a través de lo que se dio en llamar alianzas estratégicas, diversificar los mercados de exportación, y apelar a una mayor cooperación frente a la crisis económico-financiera a nivel global desatada en agosto de 2007.

Ahora bien, en lo que hace a la PE hacia Medio Oriente en particular, se puede hablar de dos momentos en el gobierno de Cristina Fernández, los cuales se manifestaron en su primer mandato y en los dos primeros años de su segundo gobierno.

El primero, estuvo marcado por un “ajuste” en la tradicional equidistancia (independientemente de los adjetivos a lo largo de los gobiernos anteriores) donde se pasó a una situación de “equilibrismo”⁹¹. Ello significó para el gobierno tener que sopesar sus acciones externas para con la región, teniendo en cuenta por un lado las presiones -o lobby- de diferentes grupos nacionales por los temas de la agenda⁹² y por el otro los vínculos de los países latinoamericanos considerados socios estratégicos con intereses divergentes a los de Argentina hacia la región de Medio Oriente⁹³.

-
90. La supuesta irrelevancia que ha recibido como política pública, a la falta de objetivos externos claros o disfuncionales al nuevo escenario internacional y a las acciones incoherentes o reactivas ante acontecimientos acaecidos en el escenario regional y global. Asimismo, se señalaba el abandono de la cortesía como un arma diplomática tendiente a ganar amigos y proyectar la buena voluntad del país y el entendimiento, como también al consumo que se ha hecho de la misma por estar más condicionada a las necesidades de la agenda política interna del país.
91. Por ajuste en la Política Exterior, se sigue la conceptualización realizada por Lasagna cuando sostiene que es el nivel de cambio menos intenso, con una ocurrencia cotidiana, que ocasiona solo pequeñas alteraciones en la Política Exterior de un país, pero sin implicar realineamientos ni un cambio básico. Véase Lasagna, Marcelo (1996), «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», en *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, Nº 32, Barcelona.
92. Un ejemplo de esto último ha sido la crítica que desde la comunidad judía se realizó al renovado vínculo comercial con la República Islámica de Irán, que a partir de 2008 convirtió a Argentina detrás de Brasil, en el segundo socio comercial latinoamericano, con un comercio favorable a nuestro país de mil millones de dólares.
93. La situación de Argentina ha sido compleja frente a la penetración iraní en Latinoamérica. Así como la posición nacional adoptada en la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación nuclear la acercaron a Estados Unidos e Israel en los temas de seguridad de la agenda internacional, también la dejaron expuesta a convivir en la región con un Irán con vínculos renovados gracias a la diplomacia eco-

El segundo momento, coincidiendo con su segundo mandato, estuvo signado por el abandono del equilibrismo y la adopción de los “giros” en la PE hacia Medio Oriente⁹³. Los giros implicaron no sólo un cambio -entre un punto de partida y uno de llegada- sino también un nuevo posicionamiento con las acciones externas que tuvieron anclaje en los distintos escenarios del Medio Oriente, los cuales fueron graduales o rápidos dependiendo de las distintas circunstancias⁹⁴.

En lo que hace a la correlación entre la estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos kirchneristas en la formulación de la PE hacia el Medio Oriente, se hace necesario marcar las siguientes salvedades:

Primero, no existieron cuestiones relativas a la seguridad internacional como la venta de armas o la transferencia de tecnología nuclear a los países de la región -que despertaran la atención de la comunidad internacional- como si sucedió en los primeros gobiernos de la redemocratización.

Segundo, en virtud del modelo de desarrollo implementado y la necesidad de diversificar los mercados de exportación, existió una agenda diplomática intensa en los últimos años en donde se generaron acciones externas como por ejemplo el anuncio de apertura de una misión diplomática en 2008 en los Emiratos Árabes Unidos; la apertura de una Oficina de Representación argentina en Ramallah -la cual se elevó al rango de embajada con el reconocimiento del Estado Palestino- y la apertura de una embajada en Qatar en 2011; las visitas oficiales a Kuwait, Qatar y Turquía en 2011 con el objeto de generar acuerdos de cooperación comercial; y la creación de eventos a instancias de la cancillería con empresarios interesados en exportar a Israel y el mundo árabe. Con relación a esto último, el país fue sede en 2008 del encuentro de 34 cancilleres de América del Sur y los países árabes.

nómico-comercial que ha sido el puntapié inicial para el acercamiento con los países latinoamericanos. Empero, la situación ha sido más sensible si se consideran las alianzas estratégicas que posee Argentina con Brasil y la República Bolivariana de Venezuela por un lado y el acercamiento de estos con Irán por el otro.

Con relación a Brasil, el acercamiento hacia Irán se inscribió claramente en la proyección global que buscó tener Brasilia en las cuestiones de interés mundial en el concierto de naciones. En ese marco, los vínculos político-diplomáticos y económicos-comerciales se han profundizado en los últimos años con la región de Medio Oriente en general, de tal modo que Brasil le ha tendido también la mano a Irán. Precisamente el Presidente Lula ha sido el primero que reconoció y felicitó a su par iraní por haber ganado la reelección presidencial el 12 de junio de 2009, en un ambiente político signado por protestas y acusaciones de fraude por parte de la oposición iraní. Con motivo de la gira presidencial de Ahmadinejad a varios países de la región en noviembre de ese mismo año, Lula cuidó las formas diciendo que Brasil está en contra de la intolerancia y del terrorismo pero hizo expresa la importancia de conversar y no aislar a Irán en clara referencia al affaire nuclear, adquiriendo así un alto perfil internacional. Posición que no se condice con la de Argentina y que ha implicado un silencio estricto por parte de las autoridades nacionales.

Distinta se podría decir que es la situación con relación al aliado estratégico venezolano, con el cual las administraciones Kirchner han profundizado los vínculos en la proyección latinoamericanista de la PE argentina. Pese a que se ha intentado aclarar que los intereses pragmáticos argentinos no deben confundirse con las cuestiones de naturaleza ideológicas que sí le imprime el par venezolano con su sello particular a los temas internacionales y bilaterales. El alineamiento de Caracas con Teherán es pos de una alianza antiimperialista entre “pueblos hermanos” no sólo sorprendió sino que también colocó a Argentina en una situación difícil de gestionar, en plano doméstico e internacional de la política.

Tercero, teniendo en cuenta la diversificación de los mercados de exportación hacia otros destinos considerados “no tradicionales” en los que se encuentran los países que integran la región de Medio Oriente, se cree conveniente no incurrir en errores de apreciación ni magnificar los resultados alcanzados dado que: a) en la década de los noventa, y pesar del tipo de cambio sobrevaluado, Argentina mantuvo de manera excepcional con los países de la región un superávit comercial, situación que continuó luego de la devaluación de enero de 2002 y permaneció con los dos gobiernos del Frente Para la Victoria; b) porque a pesar del crecimiento de las exportaciones y la búsqueda de nuevos destinos en la diversificación comercial propuesta como objetivo, la región en su conjunto continuó representado sólo un 6% del total de las exportaciones argentinas y con un superávit relativamente modesto que ha permanecido constante (ello se debió entre otros motivos al tipo de cambio alto competitivo que permitió continuar con esa tendencia sumado a las condiciones internacionales de aumento de los precios de los *commodities*)⁹⁶; c) y porque la pauta de exportación hacia esos mercados “no tradicionales” del Medio Oriente reproduce el patrón de comercio que se critica con los países desarrollados, es decir la preponderancia de *commodities* o productos primarios con escaso o nulo valor agregado⁹⁷.

94. Para mayores detalles sobre los giros en la PE Argentina hacia Medio Oriente Véase: (Paredes Rodríguez, 2014)

95. El primer giro se produjo en torno al reconocimiento del Estado Palestino a fines de 2010, en donde se abandonó la tradicional posición que Argentina mantuvo frente al conflicto palestino-israelí, tomando incluso posiciones críticas al accionar de Israel en las Plomo Fundido, Pilar defensivo y Margen Protector. Asimismo, y en consonancia con otros países de la región, se reconoció la existencia del Estado Palestino y se pidió su incorporación con el status de Estado Observador No Miembro en la Asamblea General. Ello condujo a un reconocimiento flexible desde el momento que dejó la fijación de las fronteras a negociaciones entre las partes, lo cual implicó alejarse del espíritu de la Res. 242 (y sucesivas) y, también tensionó las relaciones diplomáticas con Israel.

El segundo giro se puso de manifiesto con la Primavera Árabe en el 2011 cuando se pasó de un silencio expectante y pragmático a un posicionamiento de carácter ideológico en clara sintonía con algunos de los países de Latinoamérica. Ello redundó en oponerse a cualquier tipo de intervención militar apelando a la defensa de los derechos humanos. No obstante, se cayó en el doble rasero que tanto se le critica a las grandes potencias -por el carácter selectivo de su aplicación- porque no se cuestionó la violación de los derechos humanos universales -denunciados por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales- en aquellos países considerados regímenes amigos, y precisamente no democráticos, antes de iniciada la primavera.

El tercer giro se produjo en 2013 en la causa AMIA, cuando se pasó de la multilateralización del reclamo de justicia a la firma del Memorándum de Entendimiento con Irán. Primero, el acuerdo respondió más a los intereses de la República Islámica en un contexto de aislamiento internacional y a la iniciativa presidencial de Ahmadinejad que a los intereses argentinos. Segundo, la falta de apoyo nacional -independientemente de su aprobación parlamentaria- puso de manifiesto que la política se imponía sobre la actuación judicial que en algún momento el gobierno apoyó, convirtiéndose en un peón en el tablero de la geopolítica internacional. Por el momento, el resultado no ha sido el esperado y ha dejado expuesto al país con su accionar a la espera de los intereses del nuevo gobierno de Irán.

96. Una situación particular que generó críticas en la oposición y en los exministros de energía de los gobiernos anteriores fue la compra de gas licuado a Qatar en 2011. Teniendo en cuenta la crisis energética que empezó a travesar el país -luego de años de desinversión en el área- la compañía nacional ENARSA firmó un convenio con Qatargas para que el país árabe le venda por 20 años gas licuado por un monto de 40 mil millones de dólares. El gobierno nunca aclaró las condiciones contractuales: precio, fórmula de reajuste,

Cabe destacar que en la dimensión regional en el marco del MERCOSUR, sólo se encuentra vigente el Acuerdo de Libre Comercio con Israel, y en la dimensión birregional, las potencialidades de las Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) generaron un espacio de cooperación Sur-Sur hasta el advenimiento de la Primavera Árabe. Si bien el interés argentino se ponía en lo comercial, las cuestiones de naturaleza política fueron las que generaron una situación difícil de gestionar para el país. Sobre todo cuando se ha evitado de manera pragmática toda referencia a la promoción de la democracia y protección de los derechos humanos -objetivos que guían la PE argentina en su formulación general- ausente hacia los países árabes.

Consideraciones finales

Estas consideraciones finales están inspiradas en un moderado optimismo de cómo ha sido el devenir de la República Argentina en los 30 jóvenes años de democracia vividos en el país. Del análisis de la correlación entre los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacionales a través de la formulación de las PE en general y hacia Medio Oriente en particular a lo largo del período se desprenden dos impresiones generales. La primera, para lo cual el observador está más predispuesto, es que la vida institucional argentina ha estado marcada por 3 ciclos distintivos de éxito y agotamiento de los modelos de desarrollos implementados, cada uno con su estrategia de inserción internacional y su respectiva PE.

La segunda -que resulta de la observación detenida de los hechos, de la reflexión y de la necesidad de poner a un costado los discursos y acciones de cada gobierno- se señala cómo dicha correlación -resultó por momentos favorable o desfavorable para el país. Así, cada gobierno ha buscado reproducir las bases materiales de la sociedad, ha fijado definiciones estratégicas y ha reconocido el interés nacional con sus respectivas acciones externas sopesando las condiciones endógenas y exógenas de cada momento histórico.

En este sentido, durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín el modelo de desarrollo implementado se encontraba desconectado de los cambios acaecidos en la economía internacional y que por su naturaleza endogámica no permitió hallar socios comerciales en el Medio Oriente para poder sortear la crisis económica. Esto permite entender la falta de visión estratégica de penetrar en los mercados del CCG cuando empezaron a realizar la transformación económica in situ en la década de los ochenta. Situación que continuó con

penalizaciones en caso de no requerir las cantidades contractuales; posibilidad de reexportar, y mucho menos por qué se eligió a Qatar como proveedor para alcanzar la seguridad energética.

Para un análisis en detalles sobre la relación de Argentina con el CCG y la necesidad de incrementar las microrelaciones véase: Lechini y Rabbia(2015); "Argentina-GCC relations. The Role of States and Non-State actors (2003-2015)", *Brazil Journal of International Relations*, San Pablo.

97. Cabe aclarar que en las negociaciones externas del MERCOSUR también se firmaron acuerdos con los países árabes. Por ejemplo con: con el Consejo de Cooperación del Golfo se firmó un acuerdo de Cooperación Económica en 2010; con el Reino Hachemita de Jordania se firmó un Acuerdo Marco de factibilidad; y con Egipto se firmó un acuerdo de liberalización comercial sobre 9800 posiciones arancelarias que no entró en vigor por los hechos de la Primavera Árabe.

el gobierno de Carlos Menem dada la ponderación de los aspectos de naturaleza política emanados de la región.

En la dimensión político-diplomática las acciones fueron escasas en lo que respecta a visitas oficiales recíprocas o profundización del vínculo abriendo nuevas misiones diplomáticas. En algunos casos se manejó de manera inercial a través de los canales burocráticos de la cancillería, sobre todo ante el conflicto árabe-israelí y en otros se usó la identidad tercermundista para objetivos en los que se buscó visibilidad internacional, a saber cuándo Argentina logró la presidencia en la AG o el asiento como miembro no permanente en el CS.

La tradicional “equidistancia para con la región” se racionalizó de manera tal que buscó no granjearse la enemistad con ninguno de los actores en el conflicto. Sin embargo, en la dimensión estratégica de seguridad no quedaba clara la posición del gobierno argentino en materia de desarme y/o transferencia de tecnología sensible. La no ratificación del TNP -pese a las reiteradas afirmaciones oficiales de alcanzar un desarrollo nuclear civil- y la continuidad del proyecto Cóndor II generaban incertidumbre, sobre todo cuando en la cooperación en la materia los caminos conducían a Medio Oriente.

Si bien con el gobierno de Carlos Menem existió una correlación entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción en el que predominaba el momento económico, la PE hacia MO estuvo signada por las cuestiones políticas, -con una “equidistancia de alto perfil”. Ello explica por qué se careció de una estrategia económico-comercial que permita abrir nuevos mercados, conquistar y permanecer cuando la balanza comercial con los países de la región era favorable para Argentina. Si bien la creación de Fundación Export-AR buscó brindar las herramientas para que los empresarios y sectores productivos exporten al mundo, los vínculos comerciales no se centraron especialmente en Medio Oriente.

El alto perfil en la dimensión política quedó plasmado en los intentos de mediación en el conflicto árabe-israelí y palestino-israelí como también en la participación en la Guerra del Golfo y en las crisis iraquíes sucesivas en donde Argentina daba cuenta del alineamiento automático con los Estados Unidos y el mundo occidental. La imagen de un país confiable condujo al gobierno menemista a aceptar las presiones internacionales sobre la cuestión nuclear y de desarrollo misilístico, lo cual se tradujo en interrumpir los nexos en la dimensión estratégica con algunos países de la región. Pero el compromiso con la misma lo demostró con el envío de Cascos Blancos y en Operaciones de Mantenimiento de la Paz en consonancia con el nuevo perfil con el que se dotaron a las Fuerzas Armadas durante la década de los noventa.

En los gobiernos del Frente para la Victoria, el modelo de desarrollo recuperó al Estado como un hacedor de políticas activas sobre el Mercado, lo cual se puso en evidencia en la nueva política externa de diversificación de los destinos de exportación hacia los mercados considerados no tradicionales. Sin embargo, la región continuó representando el 6% del comercio argentino, con una canasta basada en *commodities* y muy pocos productos industriales con alto valor agregado. Teniendo en cuenta las condiciones por las que atravesaba el país en la primera década del siglo XXI, se bajó el alto perfil en la región en las cuestiones políticas, bajo los parámetros de una “equidistancia burocrática”, señal del lugar y lo poco prioritaria que se constituía la misma en el diseño particular de la PE.

Con el gobierno de Cristina Fernández, continuó la nueva política comercial externa pero con los ajustes atendiendo a los problemas macroeconómicos internos. Sin embargo, se pueden identificar dos momentos en la formulación de la PE hacia la región, coincidiendo con cada una de las dos administraciones. En la primera, se comienzan a advertir ajustes en la relación con Medio Oriente, atendiendo a las presiones de grupos internos o al contexto regional e internacional lo que condujo al país a tener que ensayar una posición de “equilibrismo” en las acciones externas. En la segunda, se pueden identificar los giros para con los temas que se desprenden de la región, lo cual da cuenta de cambios en las posición tradicional que el país tenía.

Esos giros se realizaron en la dimensión política, coincidiendo con la apertura de nuevas misiones diplomáticas, visitas de alto nivel, la búsqueda de una solución al tema AMIA y las relaciones con Irán, la condena a las operaciones militares israelíes y el reconocimiento -finalmente- del Estado Palestino. Si bien estas acciones político-diplomáticas se pueden considerar pasos importantes en la región y en la diversificación de las relaciones, los resultados económicos no se tradujeron en una mayor densidad de cuestiones. Ello ha respondido no solo a los acontecimientos in situ que frenaron la vinculación a nivel interregional en las cumbres ASPA y en la falta de avances en los acuerdos regionales de comercio firmados sino también a los propios problemas económicos que comenzó a transitar el país.

En otras palabras, en estos 30 años no hubo una única estrategia de inserción ni un único modelo de desarrollo como tampoco una única formulación general de la PE, lo cual demuestra el rumbo errático de la vida político institucional en cada ciclo que atravesó Argentina. Así, en la formulación específica de la PE para con Medio Oriente, las distintas lecturas y los diagnósticos a veces mal formulados, la ausencia de una visión estratégica, el exceso de retórica y/o alto perfil han puesto en evidencia que las cuestiones políticas –independientemente de cada gobierno- primaron por sobre las económicas. Esta situación, con sus matices, plantea que la estrategia de inserción elegida en cada uno de ellos no necesariamente generó siempre las condiciones favorables para que el modelo de desarrollo implementado redunde en mejores condiciones para el bienestar del país.

Bibliografía

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Bologna, Bruno (1991); “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: Las presidencias de Alfonsín y Menem”, en *Cuadernos de Política Exterior*, Rosario, CERIR.
- Bologna, Bruno (1994); “El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina”, en *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR.
- Borón, A. et. al (1991); *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Buenos Aires, Ed. Buena Letra S.A.
- Busso, Anabella (1994); “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la Política Exterior Argentina”, en *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR.

- Caputo, D. (1986); Jornada Académica “30 meses de política exterior en democracia”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- De Riz, Liliana (2001); *Historia de la Argentina*, Grijalbo, Buenos Aires.
- Escudé, Carlos (1992); Realismo periférico. *Fundamentos para una nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Ed. Planeta.
- Lasagna, Marcelo (1996); “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona.
- Lechini, G. y Rabbia N. (2015); “Argentina-GCC relations. The Role of States and Non-State actors (2003-2015)”, *Brazil Journal of International Relations*, San Pablo.
- Novaro, Marcos (2010); *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Paredes Rodríguez Rubén (2010); “Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la Política Exterior”, en *La Política Exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, UNR editora.
- Paredes Rodríguez, Rubén (2006); “La Política Exterior argentina hacia Medio oriente: una región que necesita una redefinición”, en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, UNR Editora.
- Paredes Rodríguez, Rubén (2014); “Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrismo a los giros en las acciones externas”, en *La Política Exterior del segundo mandato de Cristina Fernández*, Rosario, UNR Editora.
- Reficco, Ezequiel (1996); “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, en *Revista Cidob D’Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona.
- Russell, Roberto (1995); “Políticas exteriores: hacia una política común”, en Rapoport, Mario, *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, GEL.

Capítulo V
Argentina y las monarquías del Golfo:
el devenir del vínculo durante las administraciones del Frente Para la Victoria
(2003-2015)

Ornela Fabani

Introducción

Las monarquías del Golfo -Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omán y Qatar- poseen alrededor del 30% de las reservas probadas de crudo a nivel global, siendo Arabia Saudita el país con la segunda mayor reserva a nivel internacional (CIA, 2015). Aún más, estos seis Estados controlan conjuntamente el 23% de las reservas probadas de gas a nivel mundial (Meltzer, Hultman, Langley, 2014: 18) convirtiéndose Qatar en la segunda reserva internacional, seguido por Arabia Saudita y EAU, en quinto y sexto lugar respectivamente (CIA, 2015). Gracias a la relevancia que detentan estos recursos para las economías de los citados países éstos han obtenido sendos beneficios económicos que les han permitido transitar una etapa de crecimiento exponencial durante las últimas décadas. En este marco se inscribe el interés de Argentina por acercarse a dichos Estados, que no sólo cuentan con vastos recursos sino también con millonarios fondos soberanos, y que se presentan como socios potenciales en virtud de su necesidad de asegurarse el acceso a alimentos y tecnología.

En este marco, el objetivo de este trabajo es describir y analizar la evolución del vínculo tanto político-diplomático como económico-comercial entre Argentina y las monarquías del Golfo, así como también los factores que explican dicha evolución, durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015).

En base a lo hasta aquí expuesto, se parte del siguiente supuesto inicial que funciona como hipótesis guía: Durante el gobierno de Néstor Kirchner se inició un acercamiento a las monarquías del Golfo que se profundizó durante las gestiones de Cristina Fernández. Al respecto, las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar se dinamizaron particularmente a raíz del interés argentino de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los referidos Estados. En este sentido, el por qué de la decisión de desarrollar estos lazos se explica en función de los grandes ejes de la política comercial externa de dichos gobiernos que giraron en torno a: diversificar socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. Más aún atendiendo a que los actores previamente mencionados han sido percibidos como socios potenciales en función de la necesidad de las monarquías del Golfo de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica.

Es oportuno señalar que si bien el proyecto de investigación que amerita la redacción de este capítulo aborda el periodo que se extiende entre 1983 y 2011, en este caso se decidió trabajar el periodo 2003-2015. Al respecto, se optó este recorte temporal pues tanto durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) como durante la administración de De la Rúa (1999-2001) los contactos con los actores del Golfo fueron sumamente acotados.

En tanto, a lo largo de su gobierno el presidente Menem visitó Arabia Saudita y Kuwait en 1992 y recibió la visita del Emir de Kuwait en 1993. Esto sin mencionar que en 1993 Argentina abrió su embajada en Kuwait y este país hizo lo propio en Buenos Aires. No obstante, lo cierto es que en la década del noventa los vínculos entre Argentina y las monarquías del Golfo en gran medida se circunscribieron a las relaciones con estos dos actores. De allí la decisión de centrar el análisis en los gobiernos del Frente Para la Victoria (FPV) que coinciden con una etapa en la cual se produjo un importante incremento de los contactos principalmente entre Argentina, EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar. Todavía más, debe subrayarse que el acercamiento a estos actores durante las administraciones del FPV no tiene parangón en la historia de las relaciones con los mismos.

Con vistas a profundizar en el análisis resulta pertinente dar cuenta de una serie de ideas y conceptos claves para este estudio. En este sentido, se concibe a la política exterior como un ámbito particular de la acción gubernamental que “abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica, y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255). No obstante ello, es importante aclarar que este trabajo apunta a explorar tan sólo dos de estas dimensiones: la político-diplomática y la económico-comercial.

En otro orden, cabe mencionar que esta política pública (Ingram, Fiederlein, 1988) pretende dar visibilidad, plasmar la estrategia que se da la sociedad política, o parte de ella, para proponer modos de inserción del Estado en el contexto mundial (Miranda, 1988: 22). En tal sentido, a los fines de este trabajo, se entiende que la estrategia de inserción internacional constituye la elección de un conjunto de orientaciones y lineamientos que un Estado implementa para relacionarse internacionalmente (Lorenzini, 2007), considerando los problemas, necesidades e intereses nacionales canalizados en los modelos de desarrollo.

En efecto, existen distintas maneras de concebir y forjar un proceso de inserción internacional. Al respecto, luego de una etapa en la que Argentina construyó su estrategia de inserción atendiendo a las tendencias del orden internacional patrocinadas por los actores centrales, tras la llegada al poder del FPV se decidió que esta debía ser diseñada pensando principalmente en la necesidad de recomponer la difícil situación interna que le tocaba atravesar al país tras la crisis de 2001. Consecuentemente, tras la instauración del kirchnerismo la inserción internacional ya no fue abordada como un proceso de acumulación de poder devenido de vínculos con actores poderosos, sino que se privilegió la idea de que un país se proyecta desde adentro hacia afuera (Busso, Fabani, 2015: 13).

Ahora bien, vale destacar que a diferencia de la etapa anterior, durante los gobiernos del FPV el modelo de desarrollo condicionó la estrategia de inserción internacional y la política exterior (Busso, Fabani, 2015: 24). Respecto a este último, agotado el modelo neoliberal, se impuso el “neodesarrollismo”. Conforme se destaca en el primer tomo de esta obra el mismo se caracteriza por un conjunto de políticas públicas que tienen por fin eliminar o compensar, mediante la intervención del Estado, las fallas del mercado, desempeñando aquel un rol de promotor de las actividades productivas. Este modelo apunta a un tipo de cambio “competitivo”; concibe al mercado interno como el motor del crecimiento, el cual se complementa con el comercio exterior a través de la apertura ex-

terna, gradual, selectiva y orientada hacia la promoción de las exportaciones en aquellos sectores que detentan una ventaja competitiva; y apuesta a bajas tasas de interés, para la atracción de la inversión productiva. Asimismo, se inclina a la creación de infraestructura científica y tecnológica, articulada con los sectores productivos de orientación exportadora, como así también a la inversión pública dirigida a la justicia social, intentando amortiguar los impactos que genera la apertura externa. Finalmente, sostiene la importancia del equilibrio fiscal en las cuentas públicas (Banguero 2004, Bresser Pereira 2007, Curia 2011 en Actis y Zelicovich, 2012).

A raíz de la necesidad de superar la grave crisis en la que se encontraba sumido el país tras la debacle de 2001, durante los gobiernos de Kirchner y Fernández las variables económicas adquirieron una importante gravitación en lo referente a la vinculación de la Argentina con el mundo. Al punto que Zelicovich (2011) menciona que la inserción internacional fue entendida en términos de comercio exterior e inversiones. En esta línea se optó por

(...) profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destinos y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas (Kirchner, 2003).

A raíz de lo expuesto ganó relevancia la política comercial externa entendida como “los intereses, valores, percepciones, acciones e instrumentos que hacen a las relaciones comerciales internacionales del Estado, ya sea en el desarrollo de los flujos comerciales o en las regulaciones normativas de estos” (Zelicovich, 2011). Al respecto, esta última debe “brindar los instrumentos para resolver el modelo de inserción de la política exterior en materia de las relaciones comerciales internacionales, el cual a su vez conforma el modelo de inserción de la política exterior en su conjunto” (Zelicovich, 2011).

Estas ideas, junto a la percepción del orden internacional como “multipolar, plural, diverso y complejo” (Fernández, 2015) y al reconocimiento del país como un país en desarrollo, favorecieron que durante las administraciones del FPV Argentina dejase de concebir a Estados Unidos y a la Unión Europea como sus principales socios, que quedase atrás la búsqueda de reinscripción en el primer mundo, y que se optase por una diversificación de las relaciones externas.

De esta forma, el país ensayó una orientación más cercana a otros Estados de la región, mientras se hacía referencia a América Latina como “nuestra casa” y al MERCOSUR como “nuestro espacio” (Fernández, 2007). Todavía más, el nuevo diseño de política exterior del FPV incluyó entre sus ejes el fortalecimiento de las relaciones con los países en desarrollo, en línea con el perfil ideológico de los gobiernos del Frente, más próximo a los países del Tercer Mundo, y en coincidencia con la ya referida autopercepción del país en el escenario internacional. En este marco, los gobiernos de Kirchner y Fernández tampoco descuidaron los vínculos con los actores emergentes.

Por el contrario, en este contexto se produjo el acercamiento de Argentina a las monarquías del Golfo que surgen como socios potenciales, en tanto son mercados que actualmente detentan baja relevancia en lo referido al volumen total de las operaciones, si bien presentan importantes oportunidades para los productos argentinos (Grosso, Moldovan y Todesca, 2009: 6).

Ahora bien, puede señalarse que tanto el gobierno de Kirchner como los de Fernández han perseguido y trabajado en pos de un acercamiento a estos actores, favoreciendo una continuidad de la política exterior argentina hacia dicho espacio. Entendiéndose por continuidad, al mantenimiento sin interrupción en el tiempo de determinadas orientaciones y contenidos en una o varias áreas de cuestiones de la política exterior y en la dinámica básica del proceso de toma de decisiones (Russell, 1991: 10). No obstante, también puede darse cuenta de una profundización del vínculo con estas naciones durante los gobiernos de Fernández, lo que puede ser interpretado como un ajuste de la política exterior argentina hacia dicho espacio. En tanto un ajuste supone una variación producida en la intensidad del esfuerzo y/o en las adecuaciones de objetivos frente a uno o varios temas de la agenda de política exterior (Hermann, 1990: 5).

1. El acercamiento político-diplomático

A través del tiempo la región de Medio Oriente no ha tenido un lugar de privilegio en la agenda de política exterior argentina. Por el contrario, este espacio ha ocupado un rol marginal en lo que respecta a las relaciones tanto políticas como económicas que Buenos Aires sostiene con los actores que componen la comunidad internacional. Por su parte, las monarquías del Golfo no han sido una excepción. A decir más, este conjunto de países ni siquiera se encuentra entre aquellos con los cuales tradicionalmente Argentina ha mantenido una relación más cercana en lo que atañe a la región en su conjunto. No obstante, durante la administración de Néstor Kirchner se evidencia un incipiente acercamiento de Argentina a los mismos en el marco de una política exterior que, como se señaló, apuntó a diversificar los vínculos externos.

Dicho acercamiento se plasma en la visita del vicedecano argentino a Arabia Saudita, Emiratos Árabes y Kuwait en 2005, la primera de una alta autoridad argentina a estos tres países luego de más de un lustro, y en la llegada del presidente del parlamento de Arabia Saudita y de un grupo de parlamentarios kuwaitíes a Buenos Aires en el año 2007. En lo que respecta al representante saudita, durante su estadía este manifestó el deseo de su país de explorar las posibilidades para ampliar los lazos económicos con Argentina y la intención de invertir en el país, principalmente en el sector petroquímico; amen de agradecer el apoyo argentino para el ingreso de Arabia Saudita en la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Información para la Prensa N° 170/05).

De cualquier forma, recién durante los gobierno de Fernández se registró un fuerte incremento de los encuentros al más alto nivel. Tal es así que durante las administraciones de la presidente se multiplicaron los viajes presidenciales, las visitas ministeriales y contactos de alto nivel con representantes de los citados países concretándose, asimismo,

la apertura de nuevas sedes diplomáticas. Sin pretender ser exhaustivos, en 2009 Buenos Aires dio la bienvenida al ministro de Relaciones Exteriores de EAU, que realizaba una gira por la región que también lo llevó a Brasil, México, Colombia, Chile y Cuba. En 2010 recibió al emir y el primer ministro de Qatar, quienes efectuaban su primera visita al país, así como también al primer ministro de Kuwait. Luego, en 2011, la presidente emprendió una gira que tuvo por destino Kuwait y Qatar.

Durante el segundo gobierno de Fernández, en 2012, el vicepresidente argentino, Amado Boudou, se entrevistó con el embajador de Kuwait en un encuentro en el cual este último destacó el apoyo de su país al reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas (Secretaría de Comunicación Pública, 03/05/2012). Tiempo después Boudou arribó a Qatar para participar del XIII Foro de Doha sobre democracia, desarrollo social y libre comercio en Medio Oriente. Además, también en 2012, el embajador de EAU fue recibido por la presidente; mientras que, al año después, Fernández protagonizó la primera visita de un jefe de Estado argentino a dicho país, un gesto de alto impacto político que fue retribuido con la visita a Buenos Aires del vicepresidente de EAU en 2014.

Cabe mencionar que, en términos comparativos con el resto de las monarquías del Golfo, las relaciones entre Buenos Aires y Riad tienen una trayectoria más extensa. De hecho, el reino se encontró entre los primeros países árabes con los cuales Argentina estableció relaciones diplomáticas, que en este caso datan de 1946 (Fabani, 2015a). Es más, Argentina abrió su primera legación diplomática en el Golfo en la ciudad de Yeda en 1948, convirtiéndose en el primer Estado latinoamericano en tener una representación diplomática en dicho país. De igual forma, tradicionalmente las relaciones comerciales con este Estado han sido más fluidas, si bien recién en 2014, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales con el reino, un canciller argentino encabezó la visita de una delegación argentina a dicha nación (Telam, 19/02/2014).

En línea con el fortalecimiento de los lazos entre los referidos actores, en ocasión de la ceremonia de transmisión del mando presidencial de 2007, un enviado especial de EAU le manifestó al entonces viced canciller argentino, Roberto García Moritán, la decisión de su gobierno de disponer la apertura de una embajada en Buenos Aires, que finalmente se concretó en 2008. Mientras tanto, en el marco de la visita de Fernández a Qatar, en 2011, se asumió el compromiso de abrir la embajada argentina en Qatar y la qatarí en Buenos Aires, lo que finalmente aconteció en 2013, cuando ambos Estados designaron sus primeros embajadores. De esta forma, en la actualidad Argentina cuenta con Embajadas en cuatro de las seis monarquías del Golfo, puesto que en los casos de Omán y Bahrein existe una representación concurrente en el reino saudita (Fabani, 2015a).

Otro indicador del referido acercamiento para con estos “socios potenciales”, si bien de menor peso, reside en la llegada de Qatar Airways, Emirates Airlines y Etihad Airways a Argentina. En efecto, desde 2010 Qatar Airways vuela la ruta Doha-Buenos Aires y, desde 2011, Emirates Airlines cubre el trayecto entre Dubai y Buenos Aires, en ambos casos con escala en Brasil que, por su parte, cuenta con vuelos directos hacia ambos destinos incluso con anterioridad a la apertura de estas rutas en Argentina. En tanto, Etihad Airways firmó en 2014 un acuerdo de código compartido con Aerolíneas Argentinas.

Dicho esto, cabe mencionar que el impulso que durante el periodo bajo estudio

coobraron las relaciones con los cuatro actores hasta aquí estudiados no ha tenido el mismo ímpetu en lo que atañe al vínculo con Omán y Bahréin. Tal es así que, en lo que respecta a los contactos con este último, solo puede darse cuenta de que en 2011, atendiendo a una invitación del gobierno provincial, el príncipe heredero de Bahréin visitó Santiago del Estero acompañado de una comitiva de inversores y empresarios (Sitio oficial de la Provincia de Santiago del Estero, 22/06/2011). Mientras tanto, un año después, el embajador argentino ante ese país, concurrente en Arabia Saudita, fue recibido por el viceprimer ministro bahreiní y por el ministro de Electricidad y Agua, en octubre de 2012, en dos reuniones que las partes aprovecharon para exponer su predisposición a la hora de profundizar los vínculos bilaterales. No obstante ello, no han podido recabarse datos que den cuenta de vistas oficiales del más alto nivel ya sea desde o hacia Omán o Bahréin durante este período. Aún más, llama la atención que en su visita al país el príncipe heredero de Bahréin no haya sido recibido por altas autoridades del gobierno nacional, particularmente si se considera que a lo largo de la historia nunca un príncipe bahreiní, ni tampoco un sultán de Omán, visitaron la Argentina. Si bien, también es cierto que tampoco hay registro de una visita de un presidente argentino a dichas naciones (Fabani, 2015a).

De cualquier manera, aún pese a los escasos contactos con estos dos actores, el relevamiento de datos expone la relevancia que en los últimos años han ido cobrando las relaciones político-diplomáticas con las otras cuatro monarquías del Golfo.

Respecto a la lectura que el gobierno nacional realizaba respecto a estos vínculos, el canciller Timerman mencionaba:

Tenemos que crear un canal de diálogo directo con los países árabes, son parte del G-77 que ahora presidimos, necesitamos hacer alianzas. Nos tenemos que dar cuenta de que el mundo pasa hoy por otros lugares, que países que hace 20 años no tenían relevancia cada vez empiezan a tomar mayor importancia (Cibeira, 16/01/2011).

Aún más, en otra alocución del alto representante éste refirió que Argentina valoraba las instancias de diálogo con dichos actores en virtud de que las mismas habían permitido coordinar posiciones políticas en los más diversos temas de la agenda, así como también constituir nuevas formas de cooperación Sur-Sur (Secretaría de Comunicación Pública, 01/12/2010).

En este marco no puede pasarse por alto que Argentina participa, junto con las monarquías del Golfo, de las Cumbres América del Sur – Países Árabes (ASPA). Esta iniciativa, que tuvo su origen en 2005, fue promovida por el presidente de Brasil, Lula Da Silva, quien entonces expresaba sus expectativas en torno a la posibilidad de abrir paso a nueva era en las relaciones entre las dos regiones. Vale mencionar que en el marco de estos encuentros no sólo se ha apostado al abordaje de los temas económico-comerciales sino que también se han debatido distintas problemáticas de índole política que preocupan a ambas regiones, entre ellas el tema Malvinas. En torno a la posición adoptada por los países árabes frente al mismo es menester subrayar que desde la primera Cumbre ASPA estos han respaldado el reclamo argentino por las islas, apelando a que las partes reanuden las

negociaciones a fin de encontrar una solución definitiva a la controversia; una postura que, asimismo, ha sido refrendada por las autoridades de las monarquías del Golfo en el marco de diversos encuentros bilaterales.

Otro punto de contacto entre estos gobiernos en lo que refiere a los temas de índole política gira en torno al conflicto en Medio Oriente y la cuestión Palestina. De hecho, conforme con declaraciones oficiales, altos funcionarios de los países del Golfo han agradecido la posición argentina en torno a la situación en Medio Oriente y su “búsqueda equilibrada de justicia para los pueblos de la región” (Secretaría de Comunicación Pública, 14/01/2013). En este sentido, estos países han recibido positivamente la atención que Argentina ha dispensado a la cuestión Palestina así como también su posicionamiento frente a la misma. En tanto, no debe olvidarse que durante el gobierno de Fernández, Buenos Aires participó de la Conferencia de Donantes para Palestina, concretó la apertura de la Oficina de Representación Diplomática Argentina en Ramallah en 2008 y envió de cascos blancos a Gaza, tras la Operación Plomo Fundido, en 2009. Esto sin mencionar que la República Argentina procedió al reconocimiento tanto a nivel bilateral como multilateral del Estado Palestino en 2010 y 2011, respectivamente (Fabani, 2012: 70 y ss).

Ahora bien, para explicar cabalmente el acercamiento a las cuatro monarquías del Golfo es imperativo atender a los principales ejes de la política comercial externa de los gobiernos del FPV que, en línea con el referido modelo neodesarrollista, apuntaron a diversificar socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial; así como también al contexto en el cual comienzan a profundizarse estos contactos, fuertemente marcado por la crisis financiera internacional. De hecho, los intereses económicos-comerciales tuvieron un rol central a la hora de traccionar los vínculos político-diplomáticos entre Argentina y los países del Golfo, en línea con la impronta economicista que mantuvo la política exterior de los tres gobiernos del Frente. Más aún, todo indica que las expectativas argentinas en términos de concretar negocios con estos socios potenciales incluso llevaron al país a evitar cualquier crítica a los regímenes vigentes en dichas naciones.

Al respecto, pese al rol que la política de derechos humanos detentó tanto en la agenda de política interna como externa de los gobiernos de Kirchner y Fernández e, incluso, a pesar de la prédica en defensa de la democracia que efectuaron estas administraciones, Argentina no ha promovido el compromiso con estos principios en los encuentros que han tenido lugar con los países del Golfo, ya sea en el marco de las cumbres ASPA o a nivel bilateral. Esto pese a las características propias de estos regímenes que incluso suelen ser referidos como monarquías absolutas (Levins: 2013, 388) a raíz de las amplias prerrogativas que detenta la figura del rey, emir o sultán -conforme con su denominación en cada una de estas naciones- y de los escasos espacios de participación política que encuentran sus ciudadanos, en países que ni siquiera autorizan la conformación de partidos políticos. Esto por no mencionar otras prácticas propias de estos Estados que han sido condenadas por organizaciones tales como Amnistía Internacional por ser violatorias de los derechos humanos. La actitud de los gobiernos bajo estudio permite concluir que en lo que respecta al vínculo con estos actores no existió coherencia entre la retórica oficial y la práctica. Por el contrario, en este caso los representantes argentinos optaron

por el pragmatismo, relegando los citados principios que aparecen una y otra vez en los discursos oficiales y privilegiando la aproximación a la contraparte árabe con vistas a la profundización de un vínculo que se espera pueda redundar en la obtención de beneficios económico-comerciales.

2. La promoción de los vínculos económico-comerciales

Conforme con los principales ejes de la política comercial externa del FPV los contactos con las monarquías del Golfo han tenido como principal propósito hacer negocios e impulsar inversiones. En este sentido, el canciller Taiana se manifestó a favor de “Más ventas al exterior, más productos, más valor agregado y más destinos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Información para la Prensa N° 522/07). Siempre en línea con una serie de “objetivos estratégicos” de estos gobiernos que apuntaron a:

(...) el crecimiento y la diversificación de nuestras ventas al mundo; la creación de una sólida cultura exportadora en el seno del sector productivo nacional; y la generación de recursos genuinos que garanticen el crecimiento sostenible de nuestra economía, el impulso a la producción y la creación de empleo de calidad, con el objetivo de alcanzar una distribución cada vez más equitativa del ingreso (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011).

Estos objetivos, vale subrayar, son acordes con el modelo de desarrollo económico delineado por las gestiones del FPV, definido por Fernández (2007) como “modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social”.

En esta misma dirección, tiempo después, Timerman señalaba:

El crecimiento de nuestras ventas al mundo reconoce como uno de sus pilares a la estrategia de diversificación de nuestra oferta exportable y a una política comercial que prioriza la apertura de nuevos mercados para las exportaciones argentinas, logrando posicionar la producción nacional en mercados menos tradicionales como África -particularmente la región del Magreb-, Medio Oriente, la India y el Sudeste Asiático (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011);

espacios a los cuales el gobierno nacional se acercó especialmente tras las crisis de 2008.

En efecto, tras el desencadenamiento de la referida crisis, que tuvo la particularidad de afectar muy particularmente a los países desarrollados y entre ellos a algunas de las economías más grandes del mundo, estos tendieron a reaccionar con una profundización de las políticas proteccionistas. En este marco Argentina optó por redoblar sus esfuerzos en pos de la promoción de sus exportaciones de productos con mayor valor agregado y, asimismo, de diversificar los destinos de exportación, poniendo énfasis en la apertura de nuevos mercados en países emergentes con altas tasas de crecimiento.

En relación a estos últimos, un comunicado de prensa de la Cancillería Argentina menciona que las monarquías Golfo se presentan como destinos estratégicos en virtud de “su papel protagónico en los mercados de gas y petróleo y sus elevados superávits de cuenta corriente que les permiten acumular excedentes para destinar a consumo e inversión”. Para luego agregar,

Arabia Saudita es la economía de mayor tamaño. Al igual que nuestro país, es miembro del G20, foro en el cual tenemos posiciones afines respecto de diversos temas de la agenda internacional. Además del potencial de la relación bilateral, Arabia Saudita constituye un importante socio comercial de nuestro país, dado que en 2013 se sumó a lista de destinos a los cuales exportamos más de 1.000 millones de dólares anuales. Qatar posee la tercera reserva mundial de gas y es el mayor exportador mundial de gas licuado. Debido a esto resulta de interés promover la cooperación en las tecnologías para el uso del GNC. En este campo, existen oportunidades para que ambos países puedan beneficiarse del desarrollo tecnológico y la experiencia acumulada, sea comercialmente o a través de inversiones. Emiratos Árabes Unidos posee uno de los ingresos per cápita más altos en la región y es un hub desde el cual se reexportan productos, desde todo el mundo, a Asia y Medio Oriente (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Información de Prensa N° 028/14).

De esta comunicación oficial se desprenden los intereses que guiaron a Argentina a profundizar sus lazos con los referidos “socios potenciales”, Estados con los cuales se esperaba poder explotar oportunidades económicas y comerciales.

Ahora bien, más allá del interés de los gobiernos del Frente para la Victoria de impulsar el intercambio comercial con los referidos actores, la realidad es que el volumen de comercio tanto entre Argentina y los países de Medio Oriente⁹⁹, como entre la primera y las monarquías del Golfo ha sido y es aún bajo. Al respecto, las exportaciones argentinas a la región pasaron de U\$S 1.113.723.546 FOB en 2005 a U\$S 3.179.171.418 FOB en 2014 (Bozzoti, Perroni, 2015: 2).

99. Vale mencionar que en este trabajo se consideran como parte del Medio Oriente los siguientes mercados: Arabia Saudita, Bahrein, Irak, Irán, Israel, Jordania, Qatar, Kuwait, Líbano, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Siria, República de Yemen y los Territorios Palestinos, conforme la clasificación que propone la Fundación Exportar, agencia de promoción de las exportaciones dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Ver: Bozzoti, Agustín, Perrone, Gabriel (2015). “Intercambio comercial Argentina-Medio Oriente”. Fundación Exportar.

Tabla 1: Evolución del intercambio comercial entre Argentina y los países de Medio Oriente 2005-2014

AÑOS	Exportaciones	Importaciones
2005	1.113.723.546	87.360.530
2006	1.087.293.400	115.989.748
2007	1.514.306.102	215.252.952
2008	2.616.138.304	198.366.174
2009	2.519.221.252	102.613.678
2010	2.836.924.768	302.623.565
2011	3.300.775.199	603.196.011
2012	3.230.931.559	730.782.332
2013	3.647.473.617	1.291.121.685
2014	3.179.171.418	1.058.333.215

Fuente: Fundación Exportar.

En relación al grupo de Estados que aquí específicamente interesan, Arabia Saudita se presentó no sólo como el principal destino de las exportaciones argentinas dentro del conjunto de los países de la región sino también como el primero entre las monarquías del Golfo. En 2014 Argentina exportó a Riad por U\$S 811.892.513 FOB (Bozzoti, Perroni, 2015).

Tabla 2: Exportaciones Argentinas hacia las monarquías del Golfo en 2014 (cifras en millones de dólares)

País	Exportaciones
Arabia Saudita	811.892.513
Bahérin	4.183.066
Omán	26.701.684
Qatar	12.192.546
Emiratos Árabes Unidos	200.136.224
Kuwait	51839.656

Fuente: Fundación Exportar.

Mientras tanto, en 2014 las importaciones alcanzaron los U\$S 1.058.333.215 CIF (Bozzoti, Perroni, 2015: 2). Vale destacar que, conforme con los últimos datos disponible, en 2013 Qatar se convirtió en el país de la región desde el cual la Argentina más importó, con un total importado de U\$S 1.060.504.730 CIF (Cámara de Comercio Argentino-Árabe, 2015).

Respecto a la composición de las exportaciones argentinas hacia Medio Oriente, un 58% de las mismas coinciden con manufacturas de origen agropecuario, un 35% con productos agropecuarios y el 7% restante con manufacturas de origen industrial (Bozzoti, Perroni, 2015: 5). En este marco, entre los principales rubros de exportación por orden de relevancia se encuentran: los residuos y desperdicios para la industria alimenticia, los cereales, los metales comunes y sus manufacturas, las grasas y aceites, las semillas y los frutos oleaginosos, el café, el té, la yerba mate y las especias (Bozzoti, Perroni, 2015: 3).

En cuanto a las importaciones argentinas es importante señalar que estas son muy magras. De cualquier forma, vale mencionar que entre las mismas se destacan las de com-

bustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas y ceras, que representan casi un 80% de las importaciones desde la región, seguidas por los abonos y por productos diversos de las industrias químicas (Bozzoti, Perroni, 2015: 7).

Por otro lado, las exportaciones hacia los países del Golfo bajo análisis no escapan de la lógica general, todo lo contrario, los alimentos siguen ubicándose entre los principales productos que Argentina ubica en dichos mercados. En tanto, entre las importaciones, se destacan las de gas, combustible y sus derivados. Sin ir más lejos, el 98% del total importado desde Qatar en 2013 respondió a gas de petróleo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b), mientras que cerca del 40% de las importaciones de ese año provenientes de EAU fueron de querosén de aviación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b).

Vale destacar que en las últimas décadas Argentina paso del autoabastecimiento energético a convertirse en un importador neto, principalmente de gas. Los primeros signos de una disminución de la producción en los últimos veinte años aparecieron a finales de la década del noventa, aunque la baja en el desempeño del sector recién se tornó más palpable en 2004 cuando el gobierno presentó el denominado Plan Energético Nacional. Lo cierto es que esta situación condujo a que el país comenzara a importar gas y energía eléctrica de países vecinos como es el caso de Bolivia, Uruguay, Paraguay y Brasil, así como también de otros actores extra-regionales, entre los cuales cabe mencionar el caso de Qatar. Sin ir más lejos, durante la visita de Fernández a dicho país en 2011 se firmó el Convenio Marco para el Desarrollo e Implementación de Proyectos de Integración Energética que prevé la realización de estudios para la instalación de una planta de regasificación en el Golfo de San Matías, provincia de Río Negro, que le permitirá a Argentina sumar la importación de hasta 20 millones de metros cúbicos de gas natural licuado (GNL) por día. El resultado último de lo hasta aquí expuesto fue un deterioro progresivo de la balanza comercial del sector, un fuerte impacto en las cuentas fiscales y la retracción de gran parte del colchón de divisas que se alimentaba de las exportaciones cereales, que después de 2013 se han visto gravemente afectadas por una importante disminución de los montos en dólares exportados debido a la caída de los precios internacionales (Mercado, 03/03/2016).

En lo que atañe a las potencialidades del intercambio entre Argentina y los Estados del Golfo, considerando que estos países se encuentran entre aquellos con mayores reservas probadas de hidrocarburos a nivel global, al momento de pensar en las potencialidades del intercambio con los mismos, sin lugar a dudas, se presentan oportunidades para quienes fabrican maquinarias y complementos que pueden resultar necesarios para esta industria.

Por otro lado, las características que presentan el clima y el suelo de estos países, sumado al exponencial crecimiento de la población que se espera en los mismos, dan cuenta de las enormes posibilidades que emergen para el incremento de las ventas argentinas de alimentos en países que importan entre un 80% y un 90% de lo que consumen (Bailey, Willoughby, 2013: 2). En efecto, los Estados del CCG deben afrontar temperaturas máximas extremas, lo que limita el rendimiento de muchos cultivos. Por otra parte, las precipitaciones (en el rango de 50-250 mm por año) resultan muy inferiores a las requeridas para la producción de algunos cereales como es el caso del trigo. Aún más, sus re-

cursos renovables de agua fresca se encuentran entre los más bajos del mundo. Esto sin mencionar que sus suelos son frágiles y que el 95% por ciento de la tierra en la península Arábiga se encuentra sujeta a alguna forma de desertificación (Bailey, Willoughby, 2013: 2). En cuanto a la población, se prevé que la misma podría duplicarse en estos países hacia 2030, coincidiendo con una tendencia decreciente de la producción agrícola local que ya hoy se hace palpable (Moya Mena, 2011: 4).

Dicho esto, atendiendo a que la proyección de la necesidad de alimentos por parte de este conjunto de países es cada día mayor, los miembros del CCG han optado por entablar relaciones comerciales con nuevos actores, con vistas a ampliar sus alternativas de aprovisionamiento y, de esta forma, favorecer su seguridad alimentaria; siendo este uno de los factores que impulsó su acercamiento a Argentina. En efecto, en el último lustro, Buenos Aires recibió delegaciones provenientes de las monarquías del Golfo que llegaron al país para avanzar en la firma de acuerdos de *joint venture* con contrapartes argentinas. Estos acuerdos prevén que la parte árabe aporte el capital para la siembra, para luego poder disponer de parte de la producción. Todavía más, también puede darse cuenta de que diversos actores del Golfo han tenido la intención y en algunos casos incluso lograron comprar tierras en el país. Tal es así que, en 2011, la empresa saudita Almarai se hizo de más de 12.000 hectáreas cultivables en Argentina. Si a eso se le suman aquellas a las que ha tenido acceso por medio del arrendamiento, esta compañía, una de las más grandes productoras de alimentos en Medio Oriente, logró cultivar más de 23.000 hectáreas en Argentina en 2012 (Valor Soja, 26/02/2014). Por otra parte, también existe información que da cuenta que el gobierno de Qatar inició conversaciones con Argentina para comprar tierras agrícolas que serían dedicadas a la producción de cereales en lo que fue valuado como un acuerdo de más de U\$S 100 millones (Eleisegui, 2010).

Por otra parte, los países del Golfo han manifestado su interés en realizar avances en lo referente a la cooperación tecnológica con Buenos Aires, por ejemplo, en lo que atañe a la tecnología aplicada a la agroindustria. Sin ir más lejos, estos países han expuesto su necesidad de incorporar conocimientos en lo relativo a la tecnología en producción ganadera intensiva y extensiva, a la genética animal, también al procesamiento industrial de productos agropecuarios, al sistema de siembra y manejo de suelos, la utilización de riego y el mejoramiento genético de semillas.

Además, alguno de estos actores también han expresado su deseo de familiarizarse con la tecnología argentina en GNC. Particularmente, este es el caso de Qatar que ha mostrado interés en esta tecnología para automóviles, a raíz de sus planes de emplear parte de su importante producción gasífera en combustible para el transporte público.

En otro orden de ideas, estos países también han buscado conocer los avances argentinos y capacitarse en el uso pacífico de la energía nuclear. Ello en virtud del aumento que ha experimentado la demanda energética en estos Estados a partir de su necesidad de llevar adelante el proceso de desalinización del agua de mar y del creciente consumo para refrigeración. No puede pasarse por alto que, por un lado, estos países suelen sortear temperaturas extremas, por otro, poseen escasas reservas de agua dulce. Ahora, atendiendo al amplio consumo de recursos que estos procesos suponen, y a los costos medioambientales así como también de oportunidad que estos implican, frente a

la posibilidad de exportar o utilizar a nivel industrial los hidrocarburos, podrá comprenderse la necesidad de estos países de introducir un cambio en su mix energético. De allí su interés por el desarrollo de la energía nuclear y su acercamiento a Argentina, un país que ha logrado avances sustanciales en dicho campo. Si bien debe subrayarse que los vínculos en esta área la entre Argentina y las monarquías del Golfo se encuentran en distintos estadios¹⁰⁰.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, entre las acciones impulsadas por los gobiernos de Kirchner y Fernández que persiguieron un acercamiento con fines económico-comerciales a las monarquías Golfo puede destacarse la participación en ferias internacionales, así como también las misiones comerciales. Es más, documentos oficiales dan cuenta de la realización de reuniones de consultas bilaterales, comisiones mixtas y misiones institucionales (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007; 2008; 2010). Estas actividades han tenido por fin iniciar, continuar o finalizar las negociaciones de acuerdos y otros instrumentos de interés para Argentina, a su vez, alentar el incremento del flujo de inversión externa.

Sin ir más lejos, en lo que atañe a la visita efectuada en 2005 por el entonces vicedanciller Taiana a Arabia Saudita, EAU y Kuwait es importante mencionar que el representante argentino realizó su travesía acompañado por una comitiva de empresarios interesados en hacer negocios con la región. Aún más, en dicha oportunidad el gobierno nacional apoyó la posición de empresas argentinas en el proceso de precalificación y licitación para la instalación de estaciones de servicio de GNC en Abu Dhabi y buscó impulsar los negocios de empresas de servicios de ingeniería y de productos de uso en el sector petrolífero (Página 12, 19/11/2005).

En otro orden puede dar cuenta de diversas misiones comerciales y misiones comerciales multisectoriales que tuvieron por destino a países del Golfo. Entre las primeras pueden mencionarse las misiones a EAU y Omán que se concretaron en 2006. En tanto, entre las segundas, se destacan la misión organizada por la Cancillería argentina en diciembre de 2007, que tuvo por destino las ciudades de Riad, Yeda, Abu Dhabi y Dubai. A posteriori, en 2009, la Subsecretaría de Comercio Exterior con apoyo de otras entidades públicas y privadas, coordinó una misión que tuvo por destino Qatar y EAU. Asimismo, el Consejo Federal de Inversiones gestó la misión de la Región Centro a Dubai con el fin de participar en un stand dentro del pabellón argentino en la Feria GULFOOD 2011, feria de alimentos, bebidas y equipamiento vinculado al sector. En esta misma línea, en 2014 se concretó la primera misión comercial plurisectorial que se organizó en el marco del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX)¹⁰¹ que tuvo por destino

100. Para mayor información ver: Fabani, Ornela (2015b), "Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo", Revista Bilros, Vol. 3, N° 5, pp. 27-43.

101. Este programa de promoción de las exportaciones tiene por fin "mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas". Mientras que, entre sus objetivos específicos se encuentran: "incrementar las exportaciones tradicionales, contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales, incrementar el número de empresas exportadoras, diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). En pos de alcanzar estas metas se han escogido veinticuatro países hacia donde focalizar los envíos al exterior, nueve Estados Latinoamericanos

Qatar, Arabia Saudita y EAU. Vale mencionar que, aunque para el mes de octubre de dicho año se había comenzado a planificar una misión comercial a Omán, que seguramente hubiese significado un paso importante para avanzar en una profundización de los lazos con el referido país, finalmente la misma no prosperó y se postergó (Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina, 08/09/2014).

En torno a los acuerdos en los que se trabajó en este periodo vale mencionar que en 2009 se concluyeron las negociaciones de acuerdos de cooperación comercial con Bahrein y Qatar (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2009) mientras que, en 2010, se produjeron avances en las negociaciones de acuerdos económico-comerciales con Omán y Kuwait (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2010). A posteriori, en 2011, como producto de la gira de Fernández por Medio Oriente se avanzó en la firma de diversos convenios, entre ellos, el Acuerdo entre la República Argentina y el Estado de Kuwait sobre Cooperación Económica y Técnica, el Acuerdo Comercial entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno del Estado de Kuwait y el Memorando de Entendimiento para la Cooperación entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y el Ministerio de Asuntos Municipales y de Agricultura del Estado de Kuwait. Aún más, a raíz de dicho viaje también se firmaron acuerdos de integración energética, de cooperación sobre cultura, turismo, ciencia y tecnología con el Estado de Qatar, sólo por citar algunos ejemplos. Luego, en 2013, como fruto de la visita presidencial a Emiratos Árabes, se firmó un acuerdo de cooperación e intercambio tecnológico en seguridad alimentaria, biotecnología y provisión de alimentos. Respecto al mismo cabe destacar que este documento prevé el intercambio de tecnología y la posibilidad de ventas a través del establecimiento de una oficina comercial en Emiratos. Más aún, conforme con declaraciones oficiales, Argentina habilitó una pequeña zona franca de Dubai, donde se estableció un centro de exposición permanente de productos argentinos (Secretaría de Comunicación Pública, 06/02/2013)¹⁰². Finalmente, en 2015, se firmaron tres nuevos acuerdos con Emiratos Árabes Unidos, esta vez en materia de biotecnología, sanidad animal y evaluación de conformidad agrícola. Paralelamente a la firma de un Memorando entre el INTA y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua emiratí que comprende cuestiones relacionadas con la biotecnología, la sanidad animal y vegetal, entre otros temas, por medio de la asistencia recíproca en las áreas de educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología.

Al margen de los intereses netamente comerciales, las acciones gestadas con vistas a promover los vínculos con la contraparte árabe también tuvieron por fin receptar inversiones provenientes de los países del Golfo. En efecto, como ya se señaló, los contactos propiciados por representantes argentinos también fueron parte de la búsqueda de estos gobiernos de estrechar sus vínculos con países que detentan enormes excedentes de capital.

y quince destinos emergentes. Entre estos últimos, se encuentran países que responden a los criterios de tratarse de BRICS u otros emergentes de gran tamaño, y/o ser naciones emergentes extraregionales con gran capacidad importadora; entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores ubica a: Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes.

102. La importancia de este acuerdo reside en que el Emirato constituye un punto estratégico para la colocación de productos en la región, particularmente considerando que allí radica el mayor centro logístico de la zona con llegada a todos los países del Golfo.

Como resultado de estas acciones puede mencionarse que, Dubai Port World, uno de los principales operadores portuarios del mundo, comprometió una inversión de US\$ 300 millones de dólares que se volcaron en obras de infraestructura y tuvieron por fin una modernización del Puerto de Buenos Aires (Cronista, 06/03/2012). En tanto, Kuwait y Qatar declararon a Argentina “destino estratégico de inversión” (Cibeira, 2011). Un dato interesante a mencionar reside en que, si bien hasta el momento Argentina no ha recibido fondos provenientes de la Autoridad de Inversión de Kuwait, sí ha receptado un préstamo del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe. De hecho este fondo, pensado originalmente para el desarrollo de los países árabes, hace tiempo se ha abierto hacia otros destinos emergentes, principalmente en América Latina. En este marco la Provincia de Santa Fe fue destinataria de un préstamo para mejorar su red ferroviaria (Cibeira, 2011). En esta misma línea, el empresario saudí Alí Albwardy invirtió US\$ 23 millones en remodelar el hotel FourSeasons en Buenos Aires y el grupo Al-Khorayef, del mismo país, invirtió US\$ 356 millones en un proyecto agrícola en la selva de El Impenetrable, en la provincia del Chaco (Rebossio, 2012). Básicamente se apostó a reconvertir 300.000 hectáreas, a mejorar las tierras, con el fin último de favorecer los cultivos en las mismas, para lo cual se procedió a un desembolso de US\$ 400 millones (Eleisegui, 2011).

A modo de conclusión

Tal como se expone a lo largo del trabajo, el relevamiento de datos efectuado para la redacción de este capítulo permite concluir que durante el gobierno de Néstor Kirchner Argentina emprendió un acercamiento a las monarquías del Golfo que se profundizó durante los gobiernos de Cristina Fernández. De hecho, si bien ya durante el primer gobierno del FPV se establecieron contactos con los referidos actores, los mismos recién se dinamizaron durante las administraciones de Fernández; lo cual resulta claro al considerar: la multiplicación de encuentros de alto nivel, las visitas presidenciales –en algunos casos las primeras en la historia de los vínculos bilaterales–, la apertura de representaciones diplomáticas y rutas aéreas, incluso la firma de convenios, entre otros indicadores. Aún más, conforme con los datos que arrojan diversos documentos oficiales, como es el caso de las Memorias Detalladas del Estado de la Nación, los lazos entablados durante las administraciones de Fernández no tienen paragón en la historia de las relaciones bilaterales con estos actores.

Ahora bien, para comprender el porqué del acercamiento inicial y la posterior profundización de los referidos contactos hay que señalar que estos respondieron al interés argentino de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los referidos actores, en consonancia con los lineamientos de política comercial externa del FPV que fueron definidos en línea con los objetivos del modelo neodesarrollista. De hecho, si bien el volumen de comercio con estas naciones es aún bajo, existen diversos proyectos que de concretarse le permitirían a este conjunto de actores comenzar a consolidar sus relaciones.

Finalmente, a pesar de que la profundidad y las características del vínculo con cada uno de estos “socios potenciales” difiere no sólo de Estado a Estado sino también de administración en administración, durante los gobiernos del FPV Argentina efectuó un

importante esfuerzo por lograr una aproximación a este grupo de naciones, en respuesta a su necesidad diversificar mercados, receptor inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial, así como también a la urgencia de las monarquías del Golfo de encontrar nuevos socios con los cuales trabajar en pos de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica.

Bibliografía

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Bailey, Rob y Willoughby, Robin (2013); "Edible Oil: Food Security in the Gulf", *Chatman House*.
- Bozzotti, Agustín y Perrone, Gabriel (2015); "Intercambio comercial Argentina-Medio Oriente", Informe Estadístico, *Fundación Exportar*, diciembre.
- Busso, Anabella y Fabani, Ornela (2015); XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos. "Los vínculos con Estados Unidos durante el menemismo y el kirchnerismo: su impacto en la inserción internacional y el modelo de desarrollo argentino", Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Fabani, Ornela (2012); "Política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante el primer gobierno de Cristina Fernández", *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Vol. 21, N° 43, julio-diciembre, pp. 65-88.
- Fabani, Ornela (2015a); "Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015)", *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa, Vol. 6, N° 2, pp. 16-31.
- Fabani, Ornela (2015b); "Avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y las monarquías del Golfo", *Revista Bilros*, Vol. 3 N° 5, julio-diciembre, pp. 27-43.
- Grosso, Josefina; Moldavan, Pablo; Todesca, Nicolás (2009); "Nuevos destinos de las exportaciones argentinas, teoría y evidencia", *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, Nota Técnica, N° 70.
- Hermann, Charles (1990); "When governments choose to redirect foreign policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N°1. Tucson, pp. 3-21.
- Ingram, Helen y Fiederlein, Suzzane (1988); "Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", *Political Research Quarterly*, Utah, pp. 725-745.
- Levins, Charlotte (2013); "The rentier state and the survival of arab absolute monarchies", *Law and Religion*, spring, pp. 388-423.
- Lorenzini, María Elena (2011); *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- Meltzer, Hultman, Langley (2013); "Low-Carbon Energy Transitions in Qatar and the Gulf Cooperation Council Region", *Brookings Institution*, [en línea]: <http://www.brookings.edu/research/reports/2014/03/low-carbon-energy-transitions-qatar-hultman-meltzer>

- Miranda, Roberto (1988); “El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Rosario, Ed. CERIR.
- Moya Mena, Sergio (2011); “Relaciones con Medio Oriente: ¿nuevo eje de la política internacional latinoamericana?”, *Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de Costa Rica, Vol. I, N° 80, [en línea]:
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/122-473-1-PB.pdf
- Russell, Roberto (1990); *Política exterior e toma de decisões em América Latina*, Buenos Aires, GEL.
- Russell, Roberto (1991); “Variables Internas y Política Exterior”, Ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, pp. 10-11
- Zelicovich, Julieta (2011); X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. “Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner”, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Discursos

- Fernández de Kirchner (2007); “Discurso de asunción presidencial”, 10 de diciembre de 2007
- Fernández de Kirchner (2015); “Discurso de asunción presidencial”, 16 de abril de 2015
- Kirchner (2003); “Discurso ante la Asamblea Legislativa”, 25 de mayo de 2003

Documentos oficiales

- Jefatura de Gabinete de Ministros (2007); Memoria del Estado de la Nación
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2009); Memoria del Estado de la Nación
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2010); Memoria del Estado de la Nación
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2007); Información para la Prensa N° 522/07
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2007); Información para la Prensa N° 170/05, 16 de mayo de 2007, [en línea]:<https://mrecic.gov.ar/argentina-y-arabia-saudita-acordaron-profundizar-la-relacion-bilateral>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2013a); Ficha Económica País Estado de Qatar
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2013b); Ficha Económica País Emiratos Árabes Unidos
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2014); Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX), 6 de enero de 2014,[en línea]:
http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt_.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2014); Información de Prensa N° 028/14, 14 de febrero de 2014, [en línea]:<https://www.mrecic.gov.ar/mision-de-comercio-e-inversiones-paises-arabes-del-golfo>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2010); “Timerman acordó

- con embajadores árabes profundizar la relación con sus países”, 1 de diciembre de 2010, [en línea]: <http://www.prensa.ar/2010/12/01/14382-timerman-acordo-con-embajadores-arabes-profundizar-la-relacion-con-sus-paises.php>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2011); “Timerman entregó los Premios Exportar y anunció un nuevo récord de ventas al exterior”, 21 de diciembre de 2011, [en línea]: <http://prensa.argentina.ar/2011/12/21/26742-timerman-entrego-los-premios-exportar-y-anuncio-un-nuevo-record-de-ventas-al-exterior.php>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2012); “Boudou recibió al embajador de Kuwait en la Argentina”, 3 de mayo de 2012, [en línea]: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/05/03/30317-boudou-recibio-al-embajador-de-kuwait-en-la-argentina.php>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2013); “El presidente emiratí resaltó la posición de Argentina por la situación en Medio Oriente”, 14 de enero de 2013, [en línea]: <http://www.prensa.ar/2013/01/14/37687-el-presidente-emitari-resalto-la-posicion-de-argentina-por-situacion-en-medio-oriente-indico-timerman.php>
- Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación (2013); “Yauhar: “Hay un marcado interés de empresarios emiratíes en realizar inversiones en Argentina”, 6 de febrero de 2013, [en línea]: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/01/15/37715-yauhar-hay-un-marcado-interes-de-empresarios-emiraties-en-realizar-inversiones-en-argentina.php>

Notas y artículos periodísticos

- Cámara de Comercio Argentino-Árabe (2013); “Información sobre países árabes”, [en línea]: <http://www.ccaa.com.ar>
- Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina, “Vuelve Moreno para llevar misión comercial a Omán y peregrinar a Luján”, 8 de agosto, [en línea]: <http://cda.org.ar/index.php/prensa/sector/17818-vuelve-moreno-para-llevar-mision-comercial-a-oman-y-peregrinar-a-lujan>
- CIA (2015); “The World CIA Factbook”, [en línea]: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Cibeira, Fernando (2011); “Con el objetivo de seducir a los petrodólares”, *Página 12*, 16 de enero.
- Cronista (2012); “Empresarios árabes invierten 300 millones de U\$S en el puerto de Buenos Aires”, 6 de marzo.
- Eleisegui, Patricio (2010); “Un gigante del petróleo viene por tierras para hacerse de alimentos”. *IProfesional*, 2 de noviembre, [en línea]: <http://www.iprofesional.com/notas/106516-Un-gigante-del-petroleo-viene-por-tierras-argentinas-para-hacerse-de-alimentos>
- Página 12* (2005); “Taina”, 19 de noviembre.

- Rebossio, Alejandro (2012); “Árabes y sudamericanos estrechan lazos económicos”, *El País*, 07 de septiembre,[en línea]: <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2012/09/%C3%A1rabes-y-sudamericanos-estrechan-lazos-econ%C3%B3micos.html>
- Sitio oficial de la Provincia de Santiago del Estero (2011); “Importante actividad del gobernador Zamora y del príncipe de Bahrein”, 22 de junio. Disponible en: <http://www.sde.gov.ar:84/noticias/Noticias.aspx?idNoticia=901>
- Telam (2014); “Timerman inició gira comercial en Arabia Saudita”, 19 de febrero,[en línea]: <http://www.telam.com.ar/notas/201402/52460-timerman-inicio-la-gira-comercial-en-arabia-saudita.html>
- Valor Soja (2014); “Posicionamiento estratégico: la corporación saudí Almarai ya produce 30.000 hectáreas en la Argentina”, 26 de febrero.

Capítulo VI
La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011:
una interpretación de los cambios en la participación negociadora
desde los modelos de desarrollo.

Julieta Zelicovich

Introducción

Conforme se indica en el Tomo I¹⁰³ de la presente obra, la vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción resulta una cuestión de notoria relevancia para los análisis de política exterior argentina¹⁰⁴. El modelo de desarrollo es definido como la manera en la que se articulan la política y la economía, entre el Estado y el Mercado en un contexto histórico determinado, estableciendo orientaciones y lineamientos de acción para tres dimensiones: la productiva, la cambiaria-financiera y la social (Actis, Lorenzini, Zelicovich, 2014). La estrategia de inserción internacional, por su parte, remite a la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica (Lorenzini, 2011: 43).

Conforme a Actis, Lorenzini y Zelicovich (2014) la vinculación entre ambos conceptos puede establecerse a partir de la convergencia entre los esquemas de orientaciones y lineamientos que tanto el modelo de desarrollo como la estrategia de inserción implican en su relación con el sistema internacional. Existe para cada modelo de desarrollo una determinada estrategia de inserción -y viceversa, para cada estrategia de inserción, un modelo de desarrollo-. La política exterior de cada período histórico expresa dicha vinculación. El rol asignado a la apertura externa, las definiciones respecto del ahorro externo y el modo de vinculación con el sistema financiero internacional, o bien el posicionamiento respecto de la existencia de externalidades a partir de las relaciones con otros Estados –sea en el plano de la integración, la cooperación internacional, etc.- son algunos de los aspectos donde pueden verse los puntos de encuentro.

La participación negociadora en el régimen multilateral de comercio puede ser analizada también desde esa perspectiva, una vez que se define a la política comercial externa –la cual, en última ratio es la que moldea tal participación- como un área específica de la política exterior. Como tal, se encuentra condicionada por el modo en el cual se producen estas vinculaciones entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción. Conforme se indicó en trabajos anteriores, la participación negociadora se focaliza en los contenidos, el activismo, y la eficacia que se logre en el plano internacional en el desarro-

103. Busso, Anabella (Comp.) *Modelos de desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR Editora.

104. Una versión preliminar de este capítulo fue presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza, agosto de 2015.

llo de la conducta negociadora: refiere a las herramientas y acciones -como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc.- que conducen a buscar influenciar en la adopción de decisiones referidas a los principios, normas, reglas y procedimientos de dicho régimen, conforme a los objetivos del negociador -o posición negociadora- (Zelicovich, 2013).

La vinculación de la participación negociadora -en asuntos comerciales- con la estrategia de inserción internacional y con el modelo de desarrollo viene dada entonces a partir de la constitución de los objetivos del país en la negociación o bien de su posición negociadora. Ésta por su parte, se refleja en el accionar negociador. La manera en la que se perciben a las negociaciones y en términos más amplios, a la globalización; la definición en cuanto a la especialización productiva que el país busque alcanzar, y con ello, su definición del lugar que ha de ocupar en el mundo resultan componentes claves del modelo de desarrollo y de la estrategia de inserción que son traducidos de manera directa en la participación negociadora.

Considerando todo lo dicho, este capítulo describe y analiza los impactos de la interacción entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción sobre la política exterior que la Argentina desarrolló hacia el régimen multilateral de comercio (GATT/OMC) en el período 1983-2011. Se busca de esta forma examinar los cambios, ajustes y continuidades que las administraciones Alfonsín, Menem-De la Rúa, y Duhalde-Kirchner-Fernández han desarrollado hacia esta área de las relaciones internacionales. Se consideran la relevancia otorgada a las negociaciones multilaterales de comercio dentro de cada período; la posición negociadora impulsada por cada administración y el grado de activismo diplomático desempeñado dentro del GATT/OMC; así como la configuración de alianzas a las que se ha apelado en cada momento; y se busca establecer la vinculación de cada uno de estos indicadores con las definiciones del modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional de cada etapa.

Para ello se ha realizado un estudio de carácter cualitativo, basado en el análisis documental de discursos y documentos. Complementariamente se ha recurrido a la realización de entrevistas y al análisis bibliográfico.

Tras las apreciaciones introductorias de carácter conceptual, en un primer apartado se presenta una reseña histórica de la participación negociadora argentina en el régimen multilateral de comercio entre el período 1945-1983. Seguidamente, los apartados dos, tres y cuatro, presentan la participación negociadora de las administraciones de Alfonsín, Menem-De la Rúa, y Duhalde-Kirchner-Fernández, respectivamente. Por último, se exponen las conclusiones del trabajo.

1. Reseña histórica de la participación negociadora argentina en el régimen multilateral de comercio (1945-1983)

En la Argentina el modelo de desarrollo ha sido una variable volátil, sujeta a los cambios macroeconómicos del país, signados por muchos años por el llamado ciclo del “*stop and go*” (Guadagni, 2009; Gerchunoff, 2006). Históricamente, el desarrollo del sec-

tor industrial y del agrícola había ido uno en detrimento del otro, expresando en las oscilaciones del tipo de cambio y en la restricción externa, el dilema distributivo central de la economía Argentina¹⁰⁵. Éste había obstaculizado en sucesivas ocasiones los equilibrios entre un sector y el otro y, condicionado también la participación en las negociaciones comerciales. Del 1945 a 1983 la política económica de Argentina -incluida la política económica exterior- osciló entre un modelo económico basado en la sustitución de importaciones y otro que apuntaba hacia experiencias liberales aperturistas¹⁰⁶. La participación más activa en las negociaciones multilaterales ha estado más cercana a la opción liberal, mientras que durante los gobiernos de carácter desarrollista o nacionalista se optó por la no-participación, o bien la conformación de regímenes alternativos (Zelicovich, 2014).

Así, previo a la vuelta de la democracia existía ya una tradición negociadora, no exenta de conflictos ni variaciones. A pesar de haber participado en la Conferencia de la Habana, Argentina no fue un miembro fundador del GATT sino que se convirtió en parte contratante de dicho acuerdo recién el 11 de octubre de 1967, bajo el gobierno de Onganía¹⁰⁷. Se produjo el ingreso de la Argentina durante la Ronda Kennedy. Para ese entonces, las exportaciones argentinas alcanzaban los 1.464,5 millones de dólares (Rapoport, 2010: 284), lo que representaba aproximadamente el 0,8% del comercio mundial (United Nations Commodity Trade Statistics Database, 1962). Inicialmente el perfil negociador argentino dentro del foro fue más bien reactivo, debido al rol secundario que las relaciones comerciales internacionales tenían para el país (Makuc y Ablin, 1994), a la escasa voluntad de ceder soberanía sobre las normas aplicadas en la política comercial externa, y al carácter voluntario con el cual se regía entonces el régimen multilateral de comercio.

Durante la Ronda Tokio (1973-1979) la participación de la Argentina se centró en el abordaje de las excepciones que dentro del GATT se aplicaban al sector agrícola. También participó en la búsqueda de una excepción para los países en desarrollo, plasmada al finalizar la ronda en la Cláusula de Habilitación.

Durante ese período se sucedieron cambios importantes en la política doméstica –y externa argentina– con el traspaso primero de los gobiernos de Cámpora y Perón al de Isabel, tras la muerte de aquel. Luego con la irrupción del régimen de la junta militar, durante los años comprendidos entre 1976 y 1983. Estos cambios traerían consigo una aproximación a la ortodoxia económica. El imaginario que primó a partir de entonces fue el de “la Argentina “abierta al mundo” de la época agroexportadora que había construido la generación de 1880” (Rapoport, 2009: 39). Otro rasgo profundo de transformación fue la liberalización del sector financiero, que incrementó el proceso de endeudamiento. Pau-

105. El dilema distributivo es aquel que surge al considerar los impactos que la política comercial externa tiene sobre la economía local. La apertura/clausura de los mercados genera una redistribución de ganadores y perdedores en las relaciones comerciales, dando lugar a las divergencias entre los sectores orientados a la exportación, y aquellos que compiten con las importaciones. Esto dispara dinámicas que reproducen el ciclo, afectando el tipo de cambio, y orientando determinada especialización productiva mediante el desplazamiento de recursos. De tal modo el concepto entra en relación con las ventajas comparativas que se posean, la política comercial que se adopte, y el régimen de tipo de cambio vigente; es decir, todos aspectos determinantes del modelo de desarrollo (Zelicovich 2010:8).

106. Véase Rapoport (2010), Casaburi (1998).

107. Véase Russell (2001), Baldinelli (1997).

latinamente se fue adoptando una perspectiva cada vez más cercana a la ideología (neo) liberal, que llegaría a su consolidación con el gobierno de Carlos Menem. Este viraje político e ideológico significaría un quiebre en la política exterior y llevaría a que, conforme señalan Makuc y Ablin, “la evolución de la política económica argentina, y especialmente su apertura al exterior, coincidiera por primera vez conceptual y fácticamente con la filosofía orientadora del sistema multilateral” (Makuc y Ablin, 1994:4). Tal sintonía en el pensamiento económico permitiría generar permisibilidad para el accionar en las instancias finales de la Ronda Uruguay¹⁰⁸.

2. La participación argentina en el GATT durante el gobierno de Alfonsín

Tanto el modelo de desarrollo como la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín estuvieron signados por la transición del régimen militar al régimen democrático. La consolidación de la democracia era la meta principal del gobierno, y a ella debían subordinarse todas las políticas públicas, incluidas las económicas y las de relacionamiento externo. En su accionar externo la administración de Raúl Alfonsín tuvo como criterios ordenadores el desplazamiento del modelo Este-Oeste, y la configuración en cambio de las relaciones externas sobre el eje norte-sur.

En materia de políticas macroeconómicas, esta administración buscó en un primer momento el sostenimiento de un modelo de desarrollo heterodoxo, que se diferenciara de los lineamientos liberales establecidos por la dictadura. En la etapa de “proteccionismo forzado”¹⁰⁹ se trató de poner énfasis en la obtención de un superávit comercial y con ello modificar la política aperturista que el gobierno militar había venido desarrollando. Las primeras medidas que se implementaron fueron restricciones cuantitativas a las importaciones; a ellas les siguieron la suba de los aranceles, y la aplicación de licencias para la importación (Viguera, 1998) y de restricciones financieras (Baldinelli, 1997). A partir de 1985, con la llegada de Sourruille, se planteó avanzar en una profundización de la “inserción exportadora por medio de reajustes del tipo de cambio y de las tarifas públicas” (Rapport, 2010: 345), no obstante, fue a partir de 1987 que estos cambios se hacen sentir sobre la política comercial. Hacia 1987 se inició un período de apertura económica, como mecanismo de control de la inflación, sucediéndose una reducción de aranceles en varias posiciones arancelarias, y la liberalización de la importación de bienes de capital no producidos en el país. Según Viguera (1998) se trató de movimientos selectivos y graduales, donde tuvieron peso las cámaras sectoriales, y no de una apertura generalizada.

En la agenda económica externa el tema central era el tema deuda externa. Los temas comerciales se subsumían a ésta, en tanto era el comercio exterior el que permitía

108. DUMONT, Alberto. Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra 99 a 2002 y de 2005-2010. Entrevista realizada en la Cancillería, el lunes 29 de octubre de 2012

109. “El primer plan económico duró tan sólo 8 meses con resultados lejos de alcanzar la reactivación económica, el control de la inflación y la recuperación de los salarios reales: el PBI bajó, los salarios crecieron un 35 por 100 y la inflación del 626 pasó - coincidiendo con la llegada del gobierno radical en el último trimestre de 1983- a 1080 % en 1984” (Actis, Fernández Alonso, Paredes, Marini, y Zelicovich, 2013).

cubrir parte del endeudamiento¹¹⁰. En ese contexto de mediados de la década del 80 el gobierno percibía al orden vigente en las relaciones económicas internacionales como un orden injusto donde existía una “brecha que separa a un centro cada vez más poderoso de una periferia cada vez más empobrecida” (Caputo, 1986). Las reglas que se proclamaban en el sistema eran una de las expresiones –y causas– de esta injusticia. Y una reforma era necesaria, especialmente desde la perspectiva de los países en desarrollo, que enfrentaban contextos adversos producto de esas normas.

La negociación por el lanzamiento de la Ronda Uruguay no quedó exceptuada de esta lectura. Para Argentina en el lanzamiento de dicha ronda se reiteraban las inequidades hacia la periferia: mientras que los países desarrollados gozaban de cierta impunidad, los países en desarrollo no veían atendidos sus intereses. Según se indica en Escudé y Cisneros:

Semanas antes de esta reunión, el gobierno y los exportadores argentinos recibieron un duro golpe con el anuncio de Estados Unidos de extender el sistema de subsidios a sus exportaciones de granos a la URSS, India y China. Ante esta crítica situación, el Ministerio de Economía argentino emitió un comunicado, expresando la preocupación oficial por las ventas subsidiadas, una práctica que ‘viola, si no la letra, el espíritu del sistema de comercio internacional y los principios de convivencia entre las naciones’ (Escudé y Cisneros, 2000)

La agenda propuesta para la ronda no reflejaba los intereses de los países periféricos, en particular debido al estado imperante de “competencia desleal” en los productos básicos “respecto de los cuales el GATT se encuentra en mora desde su comienzo” (Caputo, 1986b). Más aún, la falta de calidad de las normas llevaba a situaciones como las denunciadas por el canciller Argentino, Dante Caputo. En su discurso en la Conferencia Ministerial de Punta del Este, éste sostuvo: “llegamos a esta absurda encrucijada en la que nuestros esfuerzos por cumplir con los compromisos de la deuda externa se estrellan contra el creciente proteccionismo de nuestros acreedores” (Caputo, 1986b).

Como puede inferirse de estos primeros párrafos, la posición inicial de la Argentina alfonsinista de cara a las negociaciones multilaterales fue de rechazo al lanzamiento de una nueva ronda, y de impugnación a las reglas del sistema. Ello era coherente con la cosmovisión internacional del gobierno, especialmente con la interpretación de las relaciones internacionales desde el eje norte-sur, y también con el modelo de desarrollo heterodoxo.

A través de diversas coaliciones, como la del “Grupo de los 5” y del G-10, el país hizo expreso que no apoyaría el lanzamiento de una nueva ronda, y en particular el abordaje de los nuevos temas. Sin embargo factores internos y externos prontamente llevaron a un cambio de actitud. Entre los factores externos se debe señalar la presión ejercida por los Estados Unidos, que amenazaron con dejar a la Argentina fuera del Sistema General de

110. Cuando se lanzó la Ronda Uruguay, la proporción del pago de la deuda externa argentina respecto de las exportaciones era de un 52,4% (UNCTAD 1989, en Miller, 2000:151).

Preferencias e impedir que el país participara del Plan Baker para la refinanciación de la deuda externa (Miller, 2000). También la implementación de crecientes medidas de subsidio a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea. En el lado doméstico, se destaca la presión de los lobbies agrícolas y el impacto de los ajustes sobre el modelo de desarrollo que ya hacia fines de 1985 empezaba a mostrar grietas, y viraba hacia ajustes ortodoxo.

Así fue que, de cara la Ronda Uruguay, el GATT comenzó a ocupar lugares cada vez más relevantes en la agenda de la política económica exterior. Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica a desarrollar una participación destacada dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola. Como bien señalan Makuc y Ablin “El sesgo de este renovado interés hacia el sector agropecuario no desvirtúa su novedosa existencia, en comparación con el historial previo” (Makuc y Ablin, 1994).

Conforme señala la investigación de Carina Miller, de cara a la Ronda los objetivos del país eran amplios: “incluir la agricultura en las negociaciones y someterla a reglas comerciales estrictas, ganar oportunidades para que sus productos agropecuarios tengan mejor acceso a los mercados extranjeros, prohibir o restringir las políticas domésticas que fomentaban la competencia desleal con sus exportaciones, etc.” (Miller 2000: 140). Caputo, representante de la Argentina en la Conferencia Ministerial de Punta del Este, reclamaba por un orden internacional de comercio “más justo” en el cual hubiera un cumplimiento por parte de los países ricos de las normas, y donde en vez de exigir la apertura de los países en desarrollo se trabajara en la eliminación del proteccionismo y la competencia desleal en los productos básicos -de los que Argentina era exportadora-.

Para el alcance de estas metas la Argentina recurrió a un activismo diplomático inédito para la tradición negociadora del país dentro del GATT. Se valió de estrategias como la de negociar en coaliciones y participar de grupos claves (como el grupo Morges, el Grupo de los Ocho y el grupo informal de los 36, y el más conocido de todos, el Grupo Cairns, todos vinculados al impulso de las negociaciones agrícolas). Además, Argentina recurrió a declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones¹¹¹; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos (por ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Croome 1998; Miller 2000; Tussie 1993; Tettamanti, 1990). Los socios claves del país durante el período fueron Brasil, Chile, Colombia, y Uruguay entre los latinoamericanos¹¹², y Hungría y Nueva Zelanda, entre los socios de extrazona.

Así, durante la Conferencia de Punta de Este, Argentina fue autora de uno de los

111. Incluso durante la crisis de las negociaciones del año 1992 el Presidente Carlos Menem envió una misiva al Presidente Clinton, de los EEUU, a los presidentes del Consejo Europeo y al Primer Ministro Kiichi Miyazawa de Japón, en nombre del Grupo De la Paix, con el objetivo de solicitarles a estos tres el ejercicio de un liderazgo más decidido a favor de la conclusión de las negociaciones (Croome, 1998: 301).

112. Las negociaciones del GATT fueron incluidas, por ejemplo, en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Declaración de Uruguay de 1988).

tres documentos en discusión¹¹³ como propuestas de Declaración Ministerial¹¹³. Además, a lo largo de los ocho años que comprendieron las negociaciones, desarrolló una participación protagónica dentro las coaliciones arriba mencionadas, y en casos como los de la reunión de Montreal, consiguió influir en la conducta negociadora de otros países en desarrollo, generando presiones sobre los líderes del proceso negociador para que se avanzara en la materia agrícola y textil de las negociaciones, y para que, en ello, se preservara una mirada equilibrada del comercio global¹¹⁴.

Tras el giro “realista” de la política exterior, el reclamo agrícola siguió siendo la piedra basal de la posición negociadora. Sin embargo se estableció un *trade off*, antes no considerado. Se sostuvo que mientras que se aceptaran e incluyeran los reclamos agrícolas, Argentina podría avalar el proceso negociador en las nuevas normas, como servicios y propiedad intelectual (Grispun, 1988), algo que en las etapas iniciales no se estaba dispuesto a aceptar.

3. La participación negociadora argentina en el régimen multilateral de comercio durante la administración de Carlos Menem

El gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) coincidió con el cierre de la Ronda de Uruguay y con la creación de la OMC. La última década del siglo XX presenta en materia de política comercial una sintonía entre el plano doméstico y el internacional en torno al pensamiento neoliberal. Esta mutua condición generó para la participación negociadora, una profundización del involucramiento proactivo del país en el régimen multilateral de comercio; y que, dadas las coincidencias, se tradujo en la ilusión de una mayor efectividad, dada la sintonía ideológica entre la unidad y el sistema.

La política exterior iniciada en 1989 tuvo cambios cualitativos respecto al gobierno predecesor. Bajo el sustento teórico del “Realismo Periférico”, se redefinieron las percepciones de cuál era el lugar de Argentina en el mundo. El lineamiento central de la estrategia de inserción fue la plena integración a la globalización a través del alineamiento y la no confrontación política con las potencias occidentales, salvo cuando los intereses estratégicos lo requiriesen¹¹⁵.

El entonces presidente Carlos Menem afirmaba que:

113. Se trata del documento PREP.COM(86)W/49

114. En una entrevista publicada en 1990, por la Revista América Latina/Internacional de FLACSO Argentina, el Embajador Tettamanti, representante argentino ante los Organismos Internacionales en Ginebra, relata la centralidad del tema agrícola dado por el país a estas negociaciones, y describe la perspectiva “pragmática” con la que se ha decidido llevar adelante las mismas, lo que ha permitido impulsar una conducta negociadora destacada en relación a otros PED, impulsando iniciativas puntuales en los diversos temas en agenda, y no temiendo “negar el apoyo” al conjunto negociado si los resultados no ofrecían un mínimo aceptable a las ambiciones nacionales.

115. Debe notarse que estas redefiniciones de los objetivos de la política externa tuvieron, entre otros, impacto en el proceso de toma de decisiones. En el año 1992, con la ley 24.290/92, las prerrogativas en materia de política comercial que hasta entonces eran exclusivas del Ministerio de Economía, pasan a dividirse entre este y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

la política exterior [debía] privilegiar el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas favorables para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país (Menem, 1990 en Bologna, 1991:39)

En materia comercial la nueva administración profundizó el enfoque aperturista iniciado en la parte final del gobierno de Alfonsín¹¹⁶. El objetivo último de la política comercial era “elevar la competitividad de la economía”. Y el principal medio para conseguirlo era la reducción de la discriminación contra las exportaciones resultante de anteriores políticas, mediante la disminución de los aranceles y la eliminación de las medidas no arancelarias aplicadas al comercio de mercancías. (OMC, 1998, WT/TPR/S/47).

Entre 1990 y 1993, el régimen comercial (...) [introdujo la] eliminación de prácticamente todas las restricciones cuantitativas –que afectaban tanto a las importaciones como a las exportaciones–, la reducción en el nivel promedio y en la dispersión de la protección nominal, la simplificación de los trámites comerciales -incluyendo la eliminación de los permisos de exportación- y la eliminación de la mayor parte de los impuestos a la exportación. El arancel promedio cayó de 28,9% a comienzos de 1989, al 9,5% en 1991 (...) Solo un pequeño grupo de productos (los automóviles, los productos textiles y el calzado) quedó sujeto a un tratamiento especial (Bouzas y Pagnotta, 2003: 37).

Esta reestructuración de la política del comercio coincidió con la puesta en marcha del proceso de integración del MERCOSUR que cobró un lugar destacado en la agenda de relaciones económicas exteriores.

No obstante lo dicho, es preciso indicar que dentro del modelo de la convertibilidad, el comercio ocupaba un lugar secundario, luego de las finanzas. Tal como sostiene Miguez:

El esquema de convertibilidad instaurado en 1991 dependía de un persistente ingreso de divisas del exterior, ya sea a través del superávit de la

116. La apertura comercial estuvo acompañada por la desregulación económica interna, la flexibilización del mercado laboral, la apertura de la competencia del transporte de carga y de pasajeros, y la disolución de los organismos reguladores de los mercados de productos agrícolas y ganaderos (Rapoport, 2010).

balanza comercial o de flujos positivos de capitales, y por lo tanto, los objetivos de la cancillería debían orientarse al aprovisionamiento constante de divisas (Miguez, 2013: 179-180).

Sin embargo, los déficits dentro del marco de pensamiento no eran asumidos como negativos sino que “ciertos desequilibrios, como los del comercio exterior, no implican para el neoliberalismo y el ofertismo la existencia de un desequilibrio global ya que son compensados por desequilibrios inversos en otros sectores, como lo de flujo de capital” (Rapoport, 2010: 377-378). De hecho, como se señala en el examen de política comercial del año 1998, en la composición del comercio se traducían estos aspectos: mientras que “el desarrollo sectorial orientado al exterior ha hecho que las importaciones se concentren en los artículos relacionados con las inversiones (...) se ha reducido la preponderancia de las exportaciones” (OMC, 1989). Así entonces, el equilibrio intrínseco de la política comercial dependía entonces de otras variables como la financiera.

En consonancia con lo expuesto, en el marco de las negociaciones del GATT la Argentina de 1989 mostró signos de continuidad con la etapa final del gobierno de Alfonsín. El principal reclamo del país continuaron siendo las negociaciones agrícolas. Argentina impulsaba en el foro multilateral una liberalización profunda del comercio agrícola y buscaba hacer valer su decisión de apertura unilateral como un modelo a seguir de cara al establecimiento de relaciones económicas internacionales “más cooperativas”¹¹⁷. El GATT primero, y luego la OMC eran vistas como pilares del nuevo orden internacional en el que se erigía la globalización.

Algunos párrafos de la declaración de Argentina en el proceso negociador ilustran lo afirmado. En la reunión ministerial de Bruselas de 1990, Cavallo, Ministro de Economía de la Argentina sostuvo que:

La Argentina ha emprendido un esfuerzo significativo de reajuste estructural a través de la desregulación de su mercado interno de bienes y servicios y la apertura de su economía a la competencia internacional. La confirmación de este cambio está expresada en la propuesta de consolidación de todo el arancel de importación sin aplicación de restricciones no tarifarias que hemos efectuado en la negociación de acceso a mercados. [...] Nuestros países no requieren más ayuda; requieren de condiciones justas de apertura de mercados que les permitan desarrollar aquellos sectores de su producción donde tienen ventajas competitivas. Para ello resulta imprescindible crear reglas de juego claras que terminen con las políticas de subsidios que los desalojan del mercado internacional, distorsionan la in-

117. Di Tella (1994) sostuvo en su discurso ante la conferencia Ministerial que “La Argentina estuvo entre los países que hicieron un temprano aporte a este proceso negociador. Ello se materializó en la apertura de nuestra economía, la reducción de los niveles arancelarios, actualmente ubicados en un promedio del 14 por ciento, la eliminación de las tarifas de importación de bienes de capital y el desmantelamiento de los sistemas burocráticos de protección. Las operaciones de comercio internacional fueron desreguladas y se liberalizaron las operaciones financieras”.

versión y condenan a sus productores al desaliento. [...] La posición argentina es clara. Sin un resultado significativo en agricultura nuestro país no puede aceptar otros resultados en la Ronda (Cavallo, 1990).

Así nuevamente la Argentina recurría a una estrategia negociadora agresiva durante el proceso negociador, sugiriendo que estaría dispuesta a negar el consenso si los temas agrícolas no eran debidamente abordados, tal como lo había hecho en Montreal. El rasgo novedoso era que “para asegurar una ronda exitosa, Argentina estaba dispuesta a hacer concesiones en otros temas” (Miller, 2000: 174). Otro rasgo de continuidad que se presentaba era la participación dentro del grupo Cairns, así como la presentación de documentos de carácter técnico, en el ámbito de las negociaciones de agricultura.

Hacia 1991 comenzaron a alcanzarse algunos avances dentro de la Ronda, los que fueron traducidos por el Director General del GATT en lo que se conoció como la Propuesta Dunkel¹¹⁸. Ni Estados Unidos, ni la Comunidad Europea estaban de acuerdo con esta propuesta. Para la Argentina si bien ésta no cubría los niveles de apertura ambicionados sí sentaba una base aceptable. Así el país fue uno de los que apoyaron la propuesta Dunkel, contribuyendo a generar los consensos necesarios de cara al acta de Marrakech. Según uno de los diplomáticos involucrados en el proceso:

Argentina apoya la aceptación de la propuesta Dunkel como un paso liberalizador inicial, ya que los avances en materia agrícola son modestos. De cualquier manera, como país pequeño que es, Argentina no está en condiciones de responder al proteccionismo y las restricciones comerciales de los países industrializados. En esta perspectiva la apertura unilateral comercial de Argentina profundizada en 1991 es una decisión consistente con una mejor asignación de recursos productivos y significará en el largo plazo una contribución significativa al mejoramiento de las condiciones de vida de su población (Guadagni, 1993 en Crisorio, 2002).

A la propuesta de Dunkel le siguió el Acuerdo de Blair House (1992), y con ello prontamente pudo cerrarse la Ronda en el Acta de Marrakesh (1994). La finalización de la Ronda Uruguay dejó a la Argentina con un sinsabor respecto de las negociaciones agrícolas. Si bien se había realizado un notorio progreso, el acuerdo no llegaba a cumplir las expectativas establecidas dentro del grupo Cairns. Se trataba de un avance que no suplía los problemas que afrontaba el comercio agrícola a partir de entonces, el cual era ocultado a través de formas neoproteccionistas. Algunas compensaciones se obtenían no obstante a través de la participación del país en el Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino y el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos, de carácter plurilateral. Del lado de las concesiones que los países en desarrollo “pagaron” por el Acuerdo sobre Agricultura, ni las reducciones de aranceles, ni los acuerdos de servicios y propiedad intelectual fueron costosos para la Argentina. Los mismos iban en consonancia con las medidas implementadas para la atracción y radicación de inversiones en el país, y en muchos casos no se tra-

118. La propuesta Dunkel fue una propuesta de acta final para las negociaciones de la Ronda Uruguay, esbozada por el Director General del GATT en el año 1991, en la que se proponía para el periodo 1993-99, una reducción del 36% en los subsidios gubernamentales a la exportación y del 24% en el volumen de la exportación subvencionada.

taba más que de consolidar en el plano multilateral medidas ya emprendidas de manera unilateral, a la luz del modelo de desarrollo adoptado por el país¹¹⁹.

La creación de la OMC supuso el inicio de una nueva etapa para las relaciones comerciales internalizadas. En este nuevo período Argentina siguió teniendo una diplomacia activa en el seno de la OMC y otorgando a este organismo un papel destacado en su política exterior. Como se ha sostenido desde la cancillería “Para la Argentina el fortalecimiento de la OMC no constituye una opción más: es una pieza central para la conducción de sus relaciones económicas internacionales. Por ello no podemos dejar de reiterar nuestro compromiso con este Sistema” (Sánchez Arnau, 1997).

El tema agrícola siguió siendo el tema ordenador de la participación negociadora. De manera secundaria hubo un involucramiento en otras áreas de cuestiones como Contratación Pública, Servicios, o Aeronaves Civiles. También hubo una participación creciente en el órgano de solución de diferencias de la OMC.

En cuanto a la forma de desplegar la participación negociadora, el Grupo Cairns continuó concentrando la mayor atención. A través del mismo Argentina buscó impulsar el desarrollo de nuevas negociaciones comerciales¹²⁰. Por su parte, el estilo diplomático siguió siendo de alto nivel técnico, el cual se plasmó en la presentación de documentos de dicho carácter. Según consta en el informe de política comercial de la OMC del año 1998, en la Reunión Ministerial del Grupo de Cairns celebrada en junio de 1997 en Río de Janeiro, las autoridades de la Argentina presentaron un estudio sobre las políticas comerciales de los países que se estaban adhiriendo a la OMC o que aspiraban a adherirse a ella; asimismo expresaron preocupación por lo que consideraban como insuficiencia de las concesiones comerciales ofrecidas por tales países -principalmente China y la Federación Rusa-.

Como el “Acuerdo sobre Agricultura” había incorporado una cláusula de negociaciones progresivas, Argentina comenzó a elaborar documentos de cara a esas posibles negociaciones. A lo actuado en el Grupo de Cairns se le sumó durante este período la presentación de una serie de documentos, tanto de manera individual como grupal: en 1998 se presentó un documento “preocupaciones no comerciales en las próximas negociaciones sobre la agricultura” -WT/CTE/W/97- ; en 1999 uno sobre “la agricultura y el medio ambiente el caso de las subvenciones a la exportación” -WT/CTE/W/106-. También en otros comités, como el Comité de Medio Ambiente, Argentina presentó documentos para que el accionar de los países de la OMC contribuyera a la eliminación del proteccionismo agrícola¹²¹.

A la par que se constituía esta base técnica, en las reuniones de carácter ministerial se realizaban declaraciones resonantes que buscaban desencadenar o acelerar los tiempos de la negociación. Por ejemplo durante la Conferencia Ministerial de Singapur (1996) el representante argentino, Campbell, declaró que

119. A modo de excepción debe señalarse el proceso de ratificación de los compromisos en materia de propiedad intelectual y su impacto sobre la industria farmacéutica. Véase el Tomo I de esta obra, Busso, Anabella (Comp.) *Modelos de desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR Editora.

120. Véase el Documento de la OMC, G/C/COM/1 de 1995

121. Argentina, en el documento WT/CTE/W/24 de 1996, sostuvo que el Comité de Comercio y Medio Ambiente debería contribuir a este debate poniendo de manifiesto los beneficios ambientales que se lograrían de no existir restricciones y distorsiones en el comercio de los productos agropecuarios.

Queremos expresar claramente aquí y ahora, que nuestra aceptación y cumplimiento de los resultados de la Ronda Uruguay, no supone que estemos satisfechos con el progreso alcanzado. Nuestro objetivo sigue siendo una agricultura totalmente integrada a las reglas del Sistema Multilateral de Comercio. En materia de agricultura, para la Argentina ningún avance será suficiente hasta que alcancemos esa situación (Campbell, 1996).

De modo semejante, en la Conferencia Ministerial de Ginebra, Guido Di Tella insistió con el lanzamiento de una nueva negociación. Una cuestión que se incorporaba era la de los temas pendientes de implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, donde se afirmaba que los países no debían realizar nuevos pagos sobre lo que ya habían pagado. Sostuvo:

Esa Declaración [la de Ginebra] nos abre las puertas para que adoptemos las decisiones necesarias para asegurar que, en nuestro próximo encuentro, en ocasión de la tercera Conferencia Ministerial, sea posible lanzar sin demora un amplio y comprensivo proceso de negociación destinado a crear nuevas y mayores oportunidades de producción, empleo y comercio exterior para todos los Miembros de esta Organización sobre la base del consenso y el equilibrio de intereses. [...] la aplicación [de los compromisos de la Ronda Uruguay] y la *built in* agenda son parte de los compromisos ya asumidos, de manera que ningún Miembro debe pagar un precio adicional para que se cumplan las obligaciones preexistentes [...] Las futuras negociaciones agrícolas deben ser más constructivas, eficaces y breves que las anteriores. Tienen que servir, de una vez, para poner la agricultura en pie de igualdad con las disciplinas y concesiones de los bienes no agropecuarios [...] Es sólo dentro del objetivo de integrar definitivamente al comercio agrícola en las disciplinas generales del sistema multilateral de comercio, que vemos posible encarar un debate sobre la llamada "multifuncionalidad" de la agricultura (Di Tella, 1998).

Por su parte, en la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) se sostuvo el mismo reclamo: una "renegociación ambiciosa del Acuerdo sobre Agricultura" (Di Tella, 1999). La "multifuncionalidad" de la agricultura fue denunciada como forma moderna de proteccionismo, junto a los créditos a las exportaciones agrícolas y la proliferación de subsidios por parte de los países miembros de la OCDE. Los temas de medidas sanitarias y fitosanitarias eran de manera creciente una preocupación central de la Argentina (Jefatura de Gabinete, 1999). En cuanto a los nuevos temas, durante dicha conferencia ministerial Argentina avaló la propuesta norteamericana sobre comercio electrónico, en un contexto de alta sintonía en la relación bilateral. En servicios Argentina avalaba el lanzamiento de una negociación ambiciosa, "que no excluyera ningún sector ni modo de suministro" (WT/GC/W/231). Asimismo apoyaba la continuación de las negociaciones sobre la contratación pública. Las alianzas claves continuaron siendo las del grupo Cairns, y el MERCOSUR, tal

como se evidencia en los documentos elaborados como “preparativos para la Conferencia Ministerial”¹²².

Así, durante la década del menemismo, Argentina se mantuvo como un negociador activo, aunque concentrado en las negociaciones agrícolas. El país continuó participando activamente del Grupo Cairns. A ello se le incorporó la participación conjunta en el ámbito del MERCOSUR, entre cuyos objetivos estaba el fortalecimiento de las capacidades negociadoras. Durante este período se “generó un avance importante en el nivel de participación argentina en el desarrollo de la Ronda Uruguay, el cual se vio incentivado por la relevancia que adquirieron las negociaciones iniciadas sobre el tratamiento multilateral del comercio internacional de productos agropecuarios” (Makuc y Ablin, 1994: 412).

Como ya se mencionó se observan continuidades con la etapa final del alfonsinismo, vínculo establecido a partir de la profundización en la década del 90 de los lineamientos ortodoxos pautados en la última etapa del gobierno de Alfonsín. En el ámbito de la OMC ello se plasmó en la concentración de la diplomacia en el tema agrícola, y en el apoyo a la apertura de otras áreas de cuestiones, coincidentes con las liberaciones unilaterales realizadas por el país previamente.

Con la llegada de la Alianza, y la profundización de las crisis domésticas a la vez que el recrudescimiento de los problemas de la deuda, la OMC fue desplazada de la agenda de política exterior. Los temas comerciales multilaterales quedaban relegados detrás de otros problemas más urgentes, y así se expresó en las acciones diplomáticas. El lanzamiento de la nueva ronda, la Ronda Doha, encontró a una Argentina mucho menos activista que en la Ronda Uruguay. El rasgo más característico de dicho repliegue fue la no concurrencia del ministro de relaciones exteriores a la Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001, aun cuando a la Argentina le hubiese correspondido una vice-presidencia dentro de tal encuentro¹²³.

En cuanto a los demás indicadores considerados en este trabajo, del breve período de De La Rúa debe señalarse que la continuidad del modelo de desarrollo neoliberal conducía a impulsar la retracción de la intervención del Estado sobre el comercio, especialmente en el área agrícola. En mismo sentido, se expresaban a su vez los lobbies domésticos (especialmente, la Sociedad Rural), que, como se constata en las entrevistas realizadas y en las memorias del Estado de la Nación, en ese momento tenían a su vez un

122. WT/GC/W/230, junto a con Australia; Chile; Costa Rica; Hong Kong, China; Hungría; Marruecos; México; Nueva Zelandia; la República Checa; la República de Corea; Singapur; Suiza; Tailandia y el Uruguay; con lineamientos generales para una nueva ronda. Y los documentos WT/GC/W/334/Add.1, WT/GC/W/335/Add.1, WT/GC/W/336/Add.1, WT/GC/W/337/Add.1, junto a MERCOSUR y Chile sobre Transparencia en la ayuda alimentaria, Contingentes arancelarios, Salvaguardias especiales (SSGs), y Empresas comerciales del Estado.

123. Existió una decisión presidencial que condujo a que el Ministro de Relaciones Exteriores no asistiera a la Conferencia Ministerial y la delegación argentina como resultado quedase a cargo de funcionarios de segundo rango, perdiendo la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha (Lavagna, entrevista personal, 12/11/2012). Se produjo así un quiebre en la participación negociadora entre la activa dinámica observada durante las negociaciones del establecimiento de la agenda que permitió llegar a esta Conferencia Ministerial, y la del lanzamiento de la Ronda Doha, donde la participación se vio reducida por factores domésticos. Véase Zelicovich, 2013.

buen “acceso” a los funcionarios técnicos en el proceso decisorio. El imaginario prevaleciente, de “granero del mundo”, consolidaba tal línea, sustentada a su vez en la “tradición” negociadora. De tal forma se observaba que la estrategia de desarrollo, las instituciones que ordenan el proceso de toma de decisión, y los valores, principios e ideas, convergían en un mismo sentido. Así la posición negociadora se centraba en la eliminación de los subsidios agrícolas y de las barreras al comercio agroalimentario, aplicadas por los países desarrollados, buscando establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (OMC, 2001, G/AG/NG/W/39)¹²⁴.

Las alianzas también mostraron signos de continuidad. El eje central estuvo puesto en el Grupo Cairns, el cual se acompañó con acciones conjuntas en grupos, como MERCOSUR, o con socios estratégicos como Nueva Zelanda y Australia. De todos modos, el accionar diplomático, especialmente durante la Conferencia Ministerial de Doha, fue sumamente acotado.

4. El Kirchnerismo y la Ronda Doha

La década Kirchnerista, durante la cual se desarrolla la Ronda Doha, no es la excepción a la recurrente volatilidad en la economía argentina. El punto de quiebre debe ubicarse con el estallido de la crisis de diciembre de 2001, el cual señala el agotamiento del modelo neoliberal. A este le siguió un período breve de transición durante la presidencia de Duhalde, luego del cual el resto de la década estuvo ordenado en torno al establecimiento, desarrollo y ajustes de lo que diversos autores han denominado “neodesarrollismo de base industrial”, a lo largo de las administraciones de Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2011). La participación negociadora argentina no estuvo ajena a estas redefiniciones, registrándose una serie de reformas tanto en el lugar otorgado a las negociaciones como en los contenidos de la posición negociadora, y en la selección de alianzas.

En materia económica el modelo neodesarrollista supuso una reestructuración de la política pública. Implicó una nueva definición en la relación Estado-Mercado. Desde la Presidencia de la Nación el “modelo de desarrollo” fue entendido como “la reconstrucción del capitalismo nacional”, basado en

124. En el pilar de acceso a mercados se impulsaba la aplicación de una “fórmula armonizadora agresiva”, que condujera a un arancel máximo del 21% para los países desarrollados y del 28% para los en desarrollo; se reclamaba también la eliminación de la Salvaguardia Especial sobre Agricultura y se apoyaba la incorporación de un mecanismo especial para los países en desarrollo. (OMC, 2000, G/AG/NG/W/1; G/AG/NG/R/6). En la llamada “competencia de las exportaciones”, el principal reclamo consistió en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y el sometimiento del comercio internacional de productos agropecuarios a las normas generales del sistema multilateral de comercio (OMC, 2000, G/AG/NG/W/20; G/AG/NG/W/38). Por su parte, en el pilar de ayuda interna, se requería la eliminación de todas las medidas de ayuda interna distorsivas del comercio en un plazo a determinar, y la incorporación de disciplinas para evitar el entrecruzamiento de las ayudas (box shifting). Asimismo, Argentina se oponía a incorporar al mandato de negociaciones agrícolas temas que se consideraban más vinculados al acuerdo de derechos de propiedad intelectual como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado.

“un círculo virtuoso que enlaza la mayor actividad económica, el superávit, la mejor recaudación, la mayor inversión pública, la mejor infraestructura que mejora la competitividad y baja los costos, lo que a su vez realimenta el crecimiento económico, en un marco de equidad en el que la educación, la salud y el acceso a una vida digna estén al alcance de todos los argentinos” (Presidencia de la Nación Argentina 2011).

Las definiciones centrales del modelo aplicadas fueron la búsqueda y mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; la promoción de las exportaciones a partir de la adopción de una política comercial externa “estratégica”; la obtención de un superávit primario, que implicara crecimiento en base al ahorro interno. También, la reestructuración de deuda externa y la cancelación de los vencimientos con organismos financieros internacionales (Rapoport 2010); así como la implementación de políticas sociales¹²⁵ (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2014).

La política exterior (y con ello el accionar en la Ronda Doha) fue definida en los propios marcos del modelo de desarrollo, adquiriendo una impronta fuertemente economicista. La inserción internacional debía plasmarse en “comercio exterior e inversión extranjera productiva directa.” (Kirchner 2005). Así se señaló que:

(...) el fortalecimiento de las relaciones económicas se orienta de manera prioritaria hacia aquellos países que son importadores netos de nuestra producción exportable. De este modo, apuntamos a una apertura inteligente de los mercados, la que permita una integración de nuestros sectores productivos con aquellos de los países que tengan una vocación de complementación y especialización (MECON 2004).

En el marco de estos cambios, Argentina fue definida como un “país en desarrollo”, “latinoamericano” (Bielsa, 2005:19). Ello contribuyó a modificar el pensamiento que colocaba la Unión Europea como principal “socio” comercial (aunque también podría decirse “objetivo” de mercado), por el de una orientación más cercana a Brasil, y a países como India, Venezuela, Sudáfrica, etc. El MERCOSUR, por su parte, también fue puesto en valor dentro de la estrategia de inserción internacional pos-crisis.

El discurso del modelo de desarrollo adoptado por el gobierno kirchnerista, orientado a “recuperar competitividad, reactivar industria y generar recursos fiscales”, se plasmó en un enfoque de política comercial externa que articulaba “multipolaridad, pluri-

125. Tras el estallido de la crisis financiera internacional -aunque no sólo por ello-, se perdió el carácter competitivo del tipo de cambio, ingresando la economía en un período inflacionario (Curia, 2011). En cuanto a la política comercial externa ésta viró hacia un carácter defensivo, con énfasis en la restricción a las importaciones, el control en la liquidación de divisas, y la contracción de las acciones externas en materia de negociaciones internacionales comerciales (Actis y Zelicovich, 2012). La política fiscal no mantuvo, por su parte, los superávits gemelos, lo que incrementó las presiones sobre el comercio exterior. Sobre finales de la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner eran frecuentes los cuestionamientos acerca del real carácter “neodesarrollista” del modelo de desarrollo ejecutado por dicha administración.

tematismo, reciprocidad, consistencia, transparencia y consenso” (MECON, 2004). Las negociaciones comerciales fueron revalorizadas dentro de dicho marco de políticas, en tanto que también fueron redefinidas las alianzas principales.

Entre otros, no solo las negociaciones de Ronda Doha fueron jerarquizadas, sino todos los diferentes escenarios en los que Argentina se encontraba participando dentro del régimen internacional de comercio fueron vueltos a ponderar como parte de la estrategia de re-inscripción internacional (Martínez, 2003). Las negociaciones de la Ronda Doha se vieron primero como un espacio de oportunidad para el crecimiento del comercio exterior, especialmente de las exportaciones agrícolas y agroindustriales argentinas. Se sostenía “ [en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales] nuestro gobierno ha priorizado la eliminación de subsidios y barreras en el terreno mundial” (De la Rúa, 2001). Con la llegada de la administración de Néstor Kirchner el escenario cambió y paso a ser un lugar para el juego de equilibrios entre el sector agrícola y el sector industrial. Tras la crisis de 2008, y con el giro desarrollista-nacionalista del modelo de desarrollo, la OMC fue concebida como un foro que plasmaba las inequidades del sistema internacional, y que mostraba dificultades de adaptación a las dinámicas del siglo XXI poscrisis -es decir del 2008 en adelante-. Por ejemplo, en 2010 se afirmaba como línea principal de trabajo en el foro multilateral “la defensa de los derechos de los países emergentes a cuidar sus procesos de industrialización y a tener una negociación equitativa entre países en desarrollo y países desarrollados” (Fernández de Kirchner, 2010) (Zelicovich, 2013).

En el marco de la Ronda Doha, estos cambios en la mesa doméstica y en el diseño de la política comercial externa significaron en primer lugar un ajuste en la posición negociadora y también en las estrategias de negociación, que redundó en un incremento de la participación real.

Dentro de la posición negociadora el principal cambio fue el reemplazo de la presentación del país como un actor centrado prioritariamente en lo agrícola por una idea de país “pluritemático”¹²⁶. Entre otros cobraron peso la negación a abordar las restricciones a las exportaciones como parte del mandato de Doha¹²⁷, y se profundizaron los reclamos que el país hacía en materia de ayuda interna. Por su parte, comenzaron a darse las primeras menciones de parte de Argentina al tema de acceso a mercados para productos no agrícolas, un tema que tradicionalmente no había sido considerado por el país y que en el marco del modelo neodesarrollista adquiriría un valor estratégico. Conjuntamente con MERCOSUR, en 2003 se presentaron los primeros documentos en el área.

Para el año 2005, a medida que el nuevo modelo de desarrollo fue consolidándose, y también en tanto fue virando la auto-percepción del país¹²⁸, la posición negociadora

126. Véase MRECIC, 2003; MRECIC 2004; MECON, 2004.

127. Argentina desde el año 2002 se convirtió en usuaria de los aranceles a las exportaciones.

128. En efecto en el contexto particular del período 2001-2011 la “auto-percepción del país” por los propios negociadores ha jugado un rol de importancia. En el inicio de la Ronda Doha existía la imagen de un país débil, sin márgenes de acción, lo cual condicionaba el accionar externo de nuestro país. Así, el default y la re-negociación de la deuda con el FMI fueron un condicionante de peso en la cosmovisión de los negociadores. Paulatinamente a medida de que se fueron obteniendo mejores rendimientos en la economía ello se fue modificando. Se identificaba la idea de un poder real, que era el ya existente, y un poder “potencial” en función de esta recuperación (Taiana 2012, entrevista personal).

atravesó un segundo ajuste. Se puso menos énfasis en el acceso a mercados agrícolas, y se mantuvo el interés en la eliminación de subsidios y subvenciones; y en materia de bienes industriales, se pasó de ser un actor periférico a ser un negociador sumamente activo, con intereses defensivos. Por ejemplo, durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong, 2005, Argentina destacó que el objetivo debería ser el desarrollo y no la liberalización comercial, y que debería haber un equilibrio claro entre agricultura y AMNA. Se sostuvo “el objetivo de lograr mayores niveles de bienestar y de equidad social [se correspondió] con el derecho de acceso a los mercados internacionales sin subsidios ni competencia desleal” (Bielsa, 2005: 22), lo cual se amparaba en los lineamientos de la estrategia de desarrollo adoptada. A partir de 2008, producto de la convergencia de la crisis financiera internacional, con la crisis doméstica –que enfrentó al gobierno con los sectores rurales¹²⁹–, se redujo el activismo negociador por la liberalización del sector agrícola y se enfatizó la crítica a aquellos instrumentos que restringen las posibilidades de aplicar políticas para la industrialización pero que otrora otros habían podido utilizar (Bosch, 2009).

En cuanto al activismo, la participación argentina durante la Ronda Doha puede caracterizarse como una combinación de intensa presentación de documentos y accionar a través de coaliciones. Debe señalarse sin embargo que a comienzos de la administración Kirchnerista el poder de negociación era, no obstante, limitado. El debilitamiento del marco institucional del gobierno a partir de la crisis que atravesaba el país, así como por la menor capacidad de mercado derivada de la misma crisis, recortaban las capacidades de acción. Recién cuando Argentina fue retomando valores de “normalidad” en sus principales indicadores económicos y políticos, recuperó una dinámica de participación real¹³⁰ en la OMC. Posteriormente, a partir de 2009 las negociaciones de Ronda Doha (y la OMC) se volvió cada vez menos relevante para el gobierno, permaneciendo sólo un seguimiento desde la cancillería.

Con el fortalecimiento del modelo neodesarrollista, en las estrategias de negociación, se adoptó “una política más cercana a los países en desarrollo” (Taiana, entrevista personal, 2012). Ello se tradujo en “una orientación que busca coincidencias más profundas con los países en desarrollo y con Brasil” (Taiana, entrevista personal, 2012), destacándose en ese conjunto el accionar en el MERCOSUR. Este enfoque asimismo llevó al lanzamiento de una ronda de negociaciones Sur-Sur en el marco de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo” (UNCTAD, por sus siglas en inglés), y contribuyó a los vínculos que permitirían la creación del G20 y del NAMA-11¹³¹.

129. Enfrentamiento entre los sectores ruralistas y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner suscitado durante el primer semestre de 2008 a partir de la promulgación de una resolución ministerial (RES 125), la cual modificaba la aplicación de los aranceles a las exportaciones de los productos agrícolas. Sobre el conflicto véase Leiras y Cruzalegui (2009).

130. A diferencia de la participación formal que remite al mero hecho de “ser parte”, la participación real apunta al desarrollo de conductas que busquen influenciar el proceso negociador al cual se pertenece (Peña, 1968; Zelicovich, 2013)

131. Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Venezuela. Esta coalición explicaría luego los éxitos de la Conferencia Ministerial, en particular en la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

Debe destacarse que Argentina fue un actor promotor del surgimiento de G20, donde además encontró buena receptividad para impulsar varios de los reclamos de su posición negociadora. Fue la propuesta conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, sumado a la relación existente entre los embajadores de Argentina, Brasil e India (Chiaradia, Entrevista Personal, 2012¹³²), y la posibilidad de generar vínculos complementarios a partir de que Brasil actuara como “pívot” entre Argentina e India, lo que permitió el surgimiento de la Coalición¹³³. La participación argentina en esta nueva coalición ha significado un ajuste en la postura tradicional del país en el plano multilateral: mientras que le otorgó más importancia a las demandas de reducción de los subsidios distorsivos, hubo un menor énfasis en el acceso a mercados, fundado en la necesidad de mantener la cohesión dentro de un grupo más heterogéneo de países, y en ciertas coherencia con las políticas domésticas

En cuanto a la presentación de documentos, Argentina continuó presentando un alto perfil técnico. Entre 2001 y 2011 Argentina presentó 77 documentos, considerando únicamente las propuestas de carácter público en los Comités de negociaciones agrícolas, de AMNA, y de ADPIC (Zelicovich, 2014b) Se destacan el artículo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, el documento conocido como “ABI”¹³⁴, la propuesta “APU” relativa a salvaguardias¹³⁵.

En la Ronda Doha Argentina comenzó con una participación acotada, que se fue incrementando hasta que el estallido de la crisis financiera internacional paralizará a las negociaciones. Como puede verse en la comparación entre el lanzamiento de la Ronda Doha y la Conferencia Ministerial de Cancún, el modelo de desarrollo fue la variable de mayor gravitación en los sucesivos ajustes de los contenidos de la posición negociadora, tanto al interior del período kirchnerista, como entre éste y los anteriores. Además en la medida que dicho modelo fue permeando las preferencias y visiones de los negociadores, también fue ésta la variable explicativa para las variaciones en el activismo - jerarquización de las negociaciones comerciales internacionales a partir del año 2003- y en las estrategias de la participación negociadora -preferencia por los actores “del sur”-.

132. Embajador. Fue Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de 2004 a 2010. De 2002 a 2004 fue Representante Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra y la Organización Mundial del Comercio, Anteriormente fue Secretario de Comercio Internacional. Entrevista realizada el 22 de octubre de 2010, en sus oficinas de CILFA, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

133. También puede considerarse el “margen de maniobra” que el embajador argentino ante los organismos internacionales en Ginebra, Chiaradia, percibía que tenía, en función de su relación con la Presidencia de la Nación y el Ministro de Relaciones Exteriores (Chiaradia, Entrevista Personal, 2012)

134. Se trata de una fórmula alternativa para acceso a mercados (OMC, 2005, TN/MA/W/54), presentada por Argentina Brasil e India. La misma consistía en una variación a la fórmula suiza, donde se incorporaba el promedio de los aranceles aplicados, y un coeficiente de variación, lo que permitiría encontrar el equilibrio entre los sectores agrícolas e industriales.

135. A ese le siguió la presentación por parte de Argentina del documento Job(06)/197/Rev.1, “Documento de referencia refundido y revisado sobre posibles modalidades relativas al acceso a los mercados - MSE: Algunas cuestiones técnicas pendientes de resolución – Revisión”, Comité de Agricultura - Sesión Extraordinaria. 21 de junio de 2006.

Conclusiones

La revisión de los tres casos empíricos de la participación argentina en el GATT/OMC muestra que, tal como se sostuvo a comienzos de este capítulo, los cambios en el par modelo de desarrollo-estrategia de inserción han generado modificaciones sobre la conducta del país en las negociaciones multilaterales de comercio.

En primer término, resultó posible observar modificaciones en el rol asignado a la organización internacional y a las negociaciones. Durante el alfonsinismo, mientras que se sostuvo un modelo heterodoxo, la posición respecto del foro multilateral era de impugnación y denuncia. La inclusión de los temas agrícolas en la agenda de negociaciones fue orientando la posición negociadora a una de aceptación respecto del lanzamiento de la Ronda Uruguay. Así coincidente con el “giro realista”, las negociaciones y el foro del GATT fueron reposicionados dentro de la agenda de política externa, dotándolo de mayor jerarquía y viéndolo como un espacio posible para lograr una mejora de la inserción comercial externa. El modelo neoliberal característico de la presidencia de Carlos Menem condujo a acentuar esta percepción. La OMC se convirtió en una pieza importante de la inserción internacional, a través de la cual se planteaba que la liberalización llevaría a un incremento del bienestar común. Finalmente, el planteo de un nuevo modelo de desarrollo, poscrisis de 2001, volvió a resignificar a las negociaciones de OMC como un espacio de disputa sobre el eje norte-sur. Este cambio resulta coincidente con las orientaciones y lineamientos del neodesarrollismo en el ámbito internacional.

Un elemento constante de los tres momentos analizados ha sido la subordinación del tema comercial al tema financiero. La negociación de la deuda, y los vínculos con los acreedores –FMI y Estados Unidos principalmente– ha sido priorizada en todos los casos. Ello explica cambios tácticos en el proceso de negociación tanto en el alfonsinismo como en el kirchnerismo, cuando la Argentina se encontraba más vulnerable en el frente del financiamiento externo.

En cuanto a la segunda cuestión, la posición negociadora, aquí el cambio más importante observado fue el paso de una definición como país con intereses netamente agro-exportadores a otra como país con intereses multi-temáticos, subrayándose el creciente involucramiento en NAMA. Este cambio se explica claramente por el peso asignado a los sectores industriales y a la necesidad o no de intervención estatal en uno y otro modelo de desarrollo.

El activismo diplomático, tercer rasgo de la participación negociadora considerado en este trabajo, no parece haber sido afectado por el modelo de desarrollo ni la estrategia de inserción. Desde el momento del lanzamiento de la Ronda Uruguay Argentina llevó a cabo una participación activa. Únicamente en el breve período de la crisis de 2001 se observó una disminución de la intensidad en la participación negociadora, producto de las menores capacidades que tenía el país en ese entonces. Otras hipótesis, como la esgrimida por Makuc y Ablin según quienes “la participación de los representantes argentinos en el GATT resultó siempre destacada, excediendo probablemente la prioridad otorgada al organismo por las autoridades de Buenos Aires”, puede resultar de interés para explicar la continuidad de este rasgo en futuras investigaciones.

Por último en cuanto a las alianzas se observan ajustes a medida que se complejizan las relaciones exteriores del país. Durante el alfonsinismo se destacan dos grupos de actores: por un lado el grupo Cairns, vinculado al interés económico, y el grupo latinoamericano, vinculado a un interés político de la administración. Luego en el menemismo, ambos grupos son mantenidos, pero dentro del segundo cobra peso el MERCOSUR. Finalmente en el kirchnerismo el Grupo Cairns es desplazado, cobrando primacía otras alianzas sobre el eje sur-sur como el G20 o el NAMA-11. Estas variaciones se pueden explicar en parte por el lugar asignado en cada momento a las negociaciones en su conjunto, y a los objetivos que se buscaba conseguir en la negociación. El cambio más importante, coincidente también con el cambio de mayor peso sobre la variable del modelo de desarrollo, es el que se produce entre la administración de Menem y la de Duhalde-Kirchner. Dentro de esos ajustes, no obstante, la vinculación con el MERCOSUR parece haberse convertido en una política de Estado.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Actis, Esteban y Zelicovich, Julieta (2012). "Crisis de los modelos neodesarrollistas del MERCOSUR: Argentina y Brasil" ponencia presentada en X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario
- Actis, Esteban; Fernández Alonso, José; Paredes, Rubén; Marini, Gustavo; y Zelicovich, Julieta(2013). "Informe Técnico N° 1: El orden económico internacional de la década del 80 y el modelo de desarrollo del alfonsinismo", en PICT "Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)" *mimeo*.
- Actis, Esteban; Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta (2014). "Modelo de Desarrollo y Estrategia de Inserción: Claves para la interpretación de su relación", trabajo presentando en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR, Rosario, 10 de septiembre.
- Baldinelli, Elvio (1997). *La Argentina en el comercio mundial*, Buenos Aires: Editorial Atlántida
- Bielsa, Rafael (2005). "La política exterior argentina" en Bielsa, Rafael;Rosatti, Horacio; y Lavagna, Roberto, *Estado y Globalización. El caso argentino*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzon.
- Bologna, Bruno (1991). "Dos modelos de inserción de argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem", en Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie: informe sobre proyectos de investigación N° 2. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Bouzas, Roberto y Pagnota, Emiliano (2003). *Dilemas de la política comercial externa argentina*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI
- Casaburi, Gabriel (1998). "Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la

- década del 60”, informe de CEPAL-ONU LC/L.1109, [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31041/S982159.pdf?sequence=1>
- Corigliano, Francisco (2000). “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de “relaciones especiales””, en Escudé, Carlos y Cisneros (coord.) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Tomo XV, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>
- Crisorio, Carolina (2002). “Balance de la política comercial argentina” en Comercio Exterior, Vol. 52, Nº 11, pp. 980-991.
- Croome, John (1998). *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*. Boston, Ed. Kluwer Law International
- Curia, Eduardo (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Escudé, Carlos y Cisneros (coord.) (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Tomo XV, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>
- Gerchunoff, Pablo (2006). “Requiem para el stop and go...Requiem para el stop and go?”, trabajo presentado en el seminario *Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina*, EPF-UNSAM and GESE-IAE-Universidad Austral,[en línea]: <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/economiaint/1740851450.Gerchunoff.pdf>
- Leiras, Marcelo y Cruzalegui, Inés (2009). “Argentina: problemas macro-económicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno” en Revista de Ciencia Política, Nº 29, Vol. 2.
- Lorenzini, María Elena (2011). *Política Exterior, Alianza Estratégica y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Homo Sapiens.
- Makuc, Adrián, y Ablin, Eduardo (1994). “La política comercial argentina luego de la Ronda Uruguay”, Trabajo presentado en el concurso organizado por la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), con el patrocinio del Centro de Economía Internacional (CEI) Buenos Aires.
- Miguez, Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Miller, Carina (2000). *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Peña, Felix (1968). “La participación en el sistema internacional”, en Peña, Félix, *Momentos y Perspectivas. La argentina en el mundo y en América Latina*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero
- Rapoport, Mario (2009). “Argentina: Economía y Política Internacional. Los procesos históricos” en revista *Diplomacia, Estrategia y Política*, Nº 10, pp. 27-51.
- Rapoport, Mario (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Buenos Aires, Booket.
- Russell, Roberto (2001). “La política internacional (1945-1983)”, en Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo VIII, Buenos Aires, Ed. Planeta

- Tettamanti, Leopoldo (1990). "Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti" en *América Latina/Internacional*, Flacso Programa Argentina, Vol. 7, Nº 23.
- Tussie, Diana (1993). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Viguera, Anibal (1998). "La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996" ponencia para ser presentada en 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998
- Zelicovich, Julieta (2010). "El dilema distributivo y la política exterior argentina en la Ronda Doha". Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 2010.
- Zelicovich, Julieta (2011). "Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner" ponencia presentada ante el Xº Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- Zelicovich, Julieta (2013). "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador", Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Mimeo.
- Zelicovich, Julieta (2014). "The weight of «tradition» in multilateral commercial negotiations. The argentinian case during the Doha Round" en "JANUS.Net; e-journal of international relations", Vol. 5, Nº 1.
- Zelicovich, Julieta (2014b). "¿Hacia una mayor influencia? Análisis de la participación negociadora de países en desarrollo durante la Ronda Doha" en revista "Conjuntura Global" – Vol. 3, Nº 1.

Discursos

- Campbell, Guillermo (1996). Declaración del Excmo. Sr. Guillermo Jorge Campbell Secretario de Relaciones Económicas Internacionales en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio. Singapur, 9-13 de diciembre de 1996.
- Caputo, Dante (1986). Discurso del Sr. Canciller Dante Caputo ante 41º Asamblea General de las Naciones Unidas, 22 Septiembre 1986.
- Caputo, Dante (1986 b). República Argentina: Declaración hecha por el Dr. Dante Caputo, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en la Reunión Ministerial de las partes contratantes Punta del Este (Uruguay), 15-19 de septiembre de 1986. GATT MIN(86)/ST/14
- Cavallo, Domingo (1990). Declaración del Excmo. Sr. Domingo F. Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores. Comité de Negociaciones Comerciales Reunión a nivel ministerial. Bruselas, diciembre de 1990.
- De La Rúa, Fernando (2001). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del período de sesiones del Congreso de la Nación del año 2001, 1 marzo 2001.

- Di Tella, Guido (1994). Declaración de Guido Di Tella. Ministro de Relaciones Exteriores. Comité de Negociaciones Comerciales. Reunión a nivel ministerial. Marrakesh (Marruecos) 14 de abril de 1994. MTN.TNC/MIN(94)/ST/94.
- Di Tella, Guido (1998). Declaración distribuida por el Excmo. Sr. Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ante la Conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio. Ginebra, 20 de mayo 1998. WT/MIN/(98)/ST/97.
- Di Tella, Guido (1999). Declaración del Excmo. Sr. Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio. Seattle, 30 de noviembre de 1999. WT/MIN(99)/ST/153.
- Fernández de Kirchner, Cristina (2010). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación, 1 marzo 2010.
- Grispun, Bernardo (1988). Declaración del Doctor Bernardo Grinspun Secretario de Planificación. Representante Especial para Negociaciones Económicas Internacionales. Comité de Negociaciones Comerciales. Reunión a nivel ministerial. Montreal (Canadá), diciembre de 1988. MTN.TNC/MIN(88)ST/43.
- Kirchner, Néstor (2003). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina, 25 de mayo de 2003.
- Kirchner, Néstor (2005). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 123° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2005.
- SanchezArnau, Juan (1997). Declaración del Excmo. Sr. Juan C. Sánchez Arnau. Embajador, Representante Permanente. Presentado ante el Consejo General de la Organización Mundial de Comercio. 19 de diciembre de 1997. WT/GC(97)/ST/3.

Documentos

- Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros (1999). Memoria detallada del Estado de la Nación.
- Argentina. Ministerio de Economía de la Nación (2004). Lineamientos de la política comercial externa de Argentina. [en línea] http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exterior Comercio Internacional y Culto (2003). “Re drado informa al Consejo de Comercio Internacional sobre el avance de negocia ciones económicas internacionales”, información para la prensa n° 57/2003. 07 de abril de 2003
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exterior Comercio Internacional y Culto (2004). “Doha: Argentina avanzó en la concreción de sus objetivos”, información para la prensa n °269/2004. 31 de julio de 2004.
- United Nations Commodity Trade Statistics Database (1962). “International Trade Statis tics 1900 – 1960”, [en línea] [http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/Historical%20 data%201900-1960.pdf](http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/Historical%20data%201900-1960.pdf).

Noticias y artículos de prensa

- Guadagni, Alieto (2009). "Argentina: ¿otra vez el "stop and go"?" nota de opinión en sitio web Movimiento Productivo Argentino [en línea]:<http://www.mpargentino.com.ar/opinion-y-debate/argentina-%C2%BFotra-vez-el-%E2%80%9Cstop-and-go%E2%80%9D-por-alieto-aldo-guadagni>
- Martínez, Oscar (2003). "Entrevista 'La Argentina se va a sentar en todas las mesas posibles'", Diario Clarín, Suplemento Económico, Edición Impresa, 21 de mayo de 2003.

Capítulo VII

Las crisis de deuda soberana de la República Argentina en el período democrático. La (des)inserción financiera internacional como condicionante de los modelos de desarrollo y la política exterior (1983-2011)

José Fernández Alonso

Las crisis de deuda soberana, entendidas como “aquellas situaciones en las que un Estado no puede –o no quiere, simplemente– hacer frente a sus obligaciones financieras externas” (Gallagher, 2011:1)- resultaron una constante en el historial político-económico de la República Argentina. El ciclo democrático inaugurado en diciembre de 1983 no escapó a esta abigarrada tendencia, cuya génesis fue por cierto concomitante con la conformación misma del Estado Nacional¹³⁶. Más aún, durante las poco más de tres décadas discurridas desde el inicio del proceso de reinstauración democrática, los episodios de crisis de endeudamiento soberano se sucedieron con mayor regularidad e intensidad, producto de la convergencia gravosa del desordenamiento incremental del sistema financiero internacional y de la imperturbabilidad de la estrategia aperturista de la cuenta de capital propulsada durante el primer ensayo del modelo de desarrollo neoliberal ejecutado bajo imperar del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (PRN) (1976-1983).

El carácter recurrente, estilizado de estos hechos críticos en el acontecer histórico nacional concitó a que buena parte de la literatura especializada en la materia identificara al país como uno de los casos más extremos –y por tanto, más interesantes– a escala mundial¹³⁷. Sin cuestionar la valía del “caso argentino” en términos “intrínsecos” o “comparativos”, el capítulo presente pondera el carácter “instrumental” del mismo¹³⁸. En tal sentido, parte de la premisa de que el escrutinio de las últimas crisis de deuda soberana

136. En este contexto, deviene interesante recordar que, en 1827 –esto es, apenas 11 años de declarada la Independencia-, las autoridades nacionales dejaron de honrar el empréstito asumido controvertidamente por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires en nombre de la Nación toda con la renombrada entidad bancaria inglesa Baring Brothers. Conforme las formulaciones predominantes de la Historia nacional, dicho crédito, cuyo objetivo original era la construcción de un puerto, el establecimiento de nuevos pueblos en las fronteras y la costa y proveer de agua corriente a la ciudad de Buenos Aires, fue en realidad destinado a cubrir las erogaciones derivadas de la guerra con el Imperio de Brasil en torno la independencia de lo que sería luego la República de Uruguay. De acuerdo con el explicar de Roming (2014), el origen de esta primera crisis de deuda soberana argentina remite a la elevación de la tasa de interés decretada por el Banco de Inglaterra en 1825, tras un desplome de los mercados de valores y la consiguiente expansión de un proceso recesivo en la geografía europea. Interesantes contrapuntos respecto al empréstito con la casa Baring se encuentran en Amaral (1984), Chiapella (1975), Pagluica (2010) y Rapoport et al. (2011).

137. De acuerdo con Sturzenegger y Zettelmeyer (2006), desde su proclamación como Estado independiente, la República Argentina experimentó 6 episodios de crisis de deuda soberana, los cuales se produjeron en los siguientes años: 1827/30, 1890, 1915, 1930, 1982 y 2001. Para Reinhart y Rogoff (2009), en cambio,

argentinas habilita recursos analíticos nodales para avanzar en una comprensión más acabada y general del derrotero político-económico nacional en los tiempos democráticos contemporáneos. Ello es así ya que la eclosión de cada una de estas crisis redundó en una miríada de desafíos –y oportunidades, aunque esto en menor medida– para las administraciones gobernantes desde la vuelta democrática, muy especialmente para aquellas que inauguraron los tres subperíodos identificados en el proyecto colectivo en el cual se inscribe la presente obra¹³⁹.

Frente a este panorama, los gobiernos en consideración debieron diseñar y ejecutar una multiplicidad de discursos y maniobras –tanto en el frente externo como doméstico– para sortear las limitaciones derivadas de la crisis de deuda soberana en suerte, siendo la marginación de los mercados internacionales de crédito una de las externalidades más ostensibles y apremiantes de ellas. Habida cuenta de la escasez estructural de recursos endógenos para motorizar el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo, tal restricción del crédito externo fue recurrentemente asimilada por referentes políticos y académicos como propia de un “paria internacional”¹⁴⁰. En breve, una condición de la cual urgía soslayar. Afanadas entonces por subvertir la “desinserción” financiera internacional, las respuestas gubernamentales hacia la problemática en particular devinieron “ejes estructurantes”, “parteaguas” de la agenda político-económica nacional, afectando consecuentemente al universo todo de políticas públicas, muy particularmente de aquellas inherentes a la configuración del modelo de desarrollo y la política exterior. Es menester subrayar que tales respuestas no se dieron en un vacío sino que estuvieron a su vez condicionadas por un juego específico de factores intermésticos. En marco de estas aserciones, resulta imperioso añadir, subyace la idea de que “los modelos de política adoptados por las autoridades nacionales son el resultado de un complejo juego de influencias en el que actúan la experiencia pasada y el punto de partida (*path dependence*) con las ideas, las instituciones y los intereses predominantes en el plano global” (Bouzas y Ffrench-Davis, 2005:335).

tales episodios totalizan 7, datándolos en 1827, 1890, 1951, 1956, 1982, 1989, 2001. La divergencia entre el número y los años de los casos, bien vale remarcar, remiten al concepto de crisis de deuda soberana sobre el cual se erigen los estudios referidos. Mientras que los primeros restringen dicho concepto a las declaraciones oficiales de cesación de pagos –incluyendo en algunos casos, eventos provinciales–; los segundos incluyen situaciones de pago irregular con organismos multilaterales.

138. Esta apreciación, bien vale acotar, descansa en las teorizaciones de Robert Stake, quien identifica tres tipos ideales de caso de estudios, a saber: los “intrínsecos”, los “colectivos” (o comparativos) y los “instrumentales”. El primero de ellos remite a aquellos trabajos interesados en el valor propio, peculiar del caso en particular). El segundo, en tanto, pone en consideración múltiples casos coyunturales en aras de indagar fenómenos, población y condiciones generales. A diferencia de los anteriores, el estudio de caso instrumental tiene un interés secundario: proveer ideas en torno a un problema o refinar una teoría (Stake, 1994, citado por Arzaluz Solano, 2005: 121).

139. Concretamente, se hacen mención a los gobiernos de Ricardo Raúl Alfonsín (1983-1989), de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y de Eduardo Duhalde (2002-2003)/Néstor Kirchner (2003-2007), articuladores de los subperíodos “radical heterodoxo”, “justicialista neoliberal” y, “justicialista heterodoxo y/o postneoliberal”, respectivamente.

140. A modo de ejemplo, considérese Escudé (1984) y Loyola Campos (2004).

Atento a los basamentos teórico-conceptuales recién formulados, el capítulo sostiene por hipótesis de trabajo que los complejos de discursos y acciones con los que se gestionaron las crisis postreras de la deuda soberana argentina signaron no sólo la persistencia (discontinuidad) del estado de “desinserción” financiera internacional del país, sino también los constreñimientos (“ventanas de oportunidad”) para la articulación de los modelos de desarrollo y la constricción (amplitud) de la política exterior de las administraciones gobernantes en los tres subperíodos del ciclo democrático contemporáneo.

Planteado en clave diacrónica, el capítulo propone un recorrido analítico por las gestiones de las crisis de deuda soberana llevadas adelante por las sucesivas administraciones nacionales desde la vuelta democrática. De este modo, el capítulo comienza por demarcar las características de la crisis que circundó la asunción de Raúl Ricardo Alfonsín y las diligencias realizadas por su gobierno para encauzarla. Acto seguido, el capítulo adentra en el episodio de crisis de endeudamiento soberano que selló el advenimiento de Carlos Saúl Menem a la presidencia de la Nación y el consiguiente inicio del segundo ensayo del modelo de desarrollo neoliberal en el país. Posteriormente, el tercer apartado avanza sobre los discursos y acciones mediante los cuales las administraciones que asumieron tras el revés del relato neoliberal a principios de siglo XXI procuraron sortear la desinserción financiera internacional y las derivaciones de ello sobre el modelo de desarrollo y la política exterior. Por último, y conforme con las convenciones para este tipo de producción, el capítulo expone sus reflexiones conclusivas de rigor.

1. La crisis de la deuda al iniciar del período democrático: de las iniciativas heterodoxas de la concertación regional a la (re)configuración del orden neoliberal

La llegada de Alfonsín a la primera magistratura de la Nación no sólo estuvo atravesada por la herencia luctuosa de represión y muerte dejada por el oprobio de los “años de plomo”, sino también por el descalabro económico gestado al compás de la implementación aciaga de las políticas de reestructuración promercado propugnadas por la dictadura cívico-militar. A propósito de esto último, ha de rememorarse que al iniciar del proceso de redemocratización, los indicadores macroeconómicos no marcaban sino el malogro del proyecto neoliberal en su primer momento en la arena nacional: repliegue del Producto Bruto Interno (PBI), desequilibrio presupuestario, índices inflacionarios superiores al 400%, niveles de desocupación en alza y reservas internacionales cuasi agotadas (Novaro, 2010; Gerchunoff y Llach, 2010). Allende la seriedad de estos indicadores, otro hito marcaría la gravedad del panorama político-económico nacional al inicio de la gestión radical: la cesación de pagos de los compromisos externos, hartos acrecentados, de cierto, durante el gobierno autocrático¹⁴¹. En correspondencia con lo apuntado en las líneas introductorias del capítulo, la crisis de la deuda y el desacople consiguiente de los mercados financieros

141. Lejanos en objetivo de profundizar en el análisis estadístico sobre el particular, estas líneas se limitan a mencionar que de computar 7.000 millones al inicio del Proceso, la deuda soberana argentina superaba los 45.000 millones de dólares en los tiempos finales del mismo. Por cierto, cifra que equivalía al 70% del PBI.

internacionales devinieron un condicionante de fundamental trascendencia para el diseño y ejecución de las políticas públicas por la administración entrante, y junto a ello, para la suerte del propio régimen democrático en ciernes.

Dicha situación, reviste importancia acentuar, estuvo lejos de constituir un fenómeno circunscripto a la realidad nacional. En verdad, se trató de una condición compartida por casi todos los países de la periferia –de América Latina, en especial– tras la decisión de las autoridades de la Reserva Federal de Estados Unidos de elevar las tasas de interés de referencia a partir de fines de los setenta y muy especialmente, a inicios de los ochenta, ya bajo la administración de Ronald Reagan (Stiglitz, 2003)¹⁴².

Sin ánimo –ni posibilidades– de realizar un análisis concienzudo de las condiciones sistémicas y domésticas que conllevaron a la crisis de deuda soberana de estos años, se esbozan a continuación algunas trazas sobre la cuestión a fines de caracterizar el panorama con el que se enfrentó el gobierno presidido por Alfonsín en cuanto a la problemática en estudio.

Como es bien sabido, el origen de las crisis de endeudamiento soberano de los años ochenta –la de la República Argentina, por caso– remite inexcusablemente a la década precedente, momento de convergencia de tres procesos o fenómenos particulares, a saber: la caída del denominado orden de Bretton Woods, la erosión del modelo de producción fordista y los *shocks* petroleros. Al respecto, conviene apuntar que la erosión del círculo virtuoso de los años dorados del capitalismo de la segunda post-guerra con la baja progresiva de la productividad industrial y la proliferación de los denominados “petrodólares”, concitó a que las entidades bancarias de los países desarrollados se hicieran de recursos ingentes, viéndose en la necesidad de buscar nuevos clientes en el extranjero, eventualidad vedada durante la vigencia de la restricción de los flujos internacionales de capital propia del orden de Bretton Woods.

Conforme señala Gary Dymksi (2011), las presiones competitivas entre los mega bancos privados internacionales sumada a la “miopía” de las evaluaciones respecto las capacidades efectivas de repago en tal contexto de “hiperliquidez” financiera condujeron a una colocación vertiginosa de préstamos entre los países latinoamericanos y de la periferia, en general. En rigor, una circunstancia que no se experimentaba desde la década del 30 (Bouzas y French-Davis, 1990). Empero, la insostenibilidad de esta lógica de endeudamiento quedó prontamente expuesta. Concretamente, en el promediar de 1981 al evidenciarse ciertas dificultades de Polonia para honrar sus compromisos financieros externos. El batacazo disruptivo, no obstante, se concretó el 16 de agosto de 1982 cuando México declaró la moratoria de sus obligaciones crediticias soberanas por un lapso de 90 días. El primer evento de este tipo desde hacía 50 años, según agrega Dymksi (2011:118).

142. Tal como marca Martín Unzué (2005:26), “en el tramo final del gobierno de James Carter los niveles de inflación se disparan. La segunda crisis del petróleo en 1979 lleva a incrementos en el índice de precios de dos dígitos. En ese marco se produce la llegada de Paul Volcker a la Reserva Federal, quien inaugura una estrategia antiinflacionaria basada en una política monetaria restrictiva que aumentó fuertemente las tasas de interés (el máximo histórico se alcanzó a fines de 1980). La consecuencia será el proceso de enfriamiento de la economía, la derrota electoral de los demócratas (que lleva a Ronald Reagan a la presidencia), y la llegada de la recesión”.

Tal cual lo arriba adelantado, la suspensión de pagos de la deuda externa mexicana –estimada en 90.000 millones de dólares en aquel entonces- fue rápidamente replicada por otros Estados de la región, todo lo cual puso en alerta al sistema financiero internacional en pleno¹⁴³. Con objeto de ilustrar la complejidad del momento, resultan oportunas las consideraciones de Diana Tussie sobre el particular:

el elevado endeudamiento externo latinoamericano llegó a representar un 20% del mercado de préstamos en el año 1982 y mucho más a nivel de los bancos, expuestos a altos riesgos soberanos. A mediados de ese año, la exposición de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos alcanzaba el 180% de su valor neto. La caída del valor de mercado de la deuda latinoamericana no solo ponía en peligro a dichos bancos sino que también podía dar lugar a un crack bancario de dimensiones globales (Tussie, 2013: 2-3).

En el caso específico de la República Argentina no hubo anuncio formal de la cesación de pagos. Simplemente, una interrupción progresiva de los pagos de capital e intereses que fue luego acompañada con la solicitud de los decisores político-económicos de una reprogramación de los mismos. No obstante, y a diferencia de lo sucedido con otros casos de la región y de la periferia, es de acentuar que la crisis de deuda soberana argentina se contextualizó en un escenario atravesado por un conflicto bélico. En respaldo de lo expuesto por García y Junco, debe notarse que si bien en abril de 1982 –esto es, en los días primarios de la confrontación-, el país había dejado de efectuar el pago de sus servicios externos, fue recién una vez concluida la contienda bélica, y luego de la salida del Ministerio de Economía de José María Dagnino Pastore, que su sucesor Jorge Wehbe reconoció “la imposibilidad del país para hacer frente a sus compromisos financieros e iniciar negociaciones con los acreedores externos” (García y Junco, 1987:33).

La explicitación de la crisis de deuda soberana argentina, bien se dijo, ultimó el cercenamiento del crédito externo. Empero, y a diferencia de lo ocurrido con los episodios siguientes de crisis de deuda soberana en el país, la desinserción financiera experimentada desde mediados de 1982 se acopló con un aislamiento político internacional reglado tras las sendas denuncias respecto a la violación sistemática de los Derechos Humanos y la decisión de canalizar los reclamos soberanos sobre las Islas Malvinas, Orcadas y Sandwich del Sur mediante el uso de la fuerza¹⁴⁴. Así las cosas, durante los meses en los que se extendió el proceso de transición democrática, el país persistió en el mentado racionamiento del crédito internacional, siendo en los hechos los organismos multilaterales de crédito –el Fondo Monetario Internacional (FMI), en lo principal- las únicas fuentes de financiamiento. Y ello, bien vale subrayar, sólo como un mecanismo para encauzar las negociaciones con los bancos acreedores, tal cual lo actuado con los demás Estados de la región.

143. A continuación, los montos totales en millones de dólares del total de la deuda externa de ciertos países latinoamericanos al promediar 1982: Bolivia (2.803), Brasil (83.205); Chile (17.159); Colombia (10.269); Ecuador (7.705); Paraguay (1.203); Perú (11.465) y Uruguay (2.646,8).

144. Un minucioso análisis respecto al uso de los conceptos de desinserción y aislamiento puede encontrarse en Zubelzú (2011).

Éste era, a resumidas cuentas, el cuadro que recibió Alfonsín al hacerse de la presidencia argentina. Habida cuenta de su carácter urgente y medular, la problemática de la deuda externa ocupó una gravitación central tanto en el discurso como así también en las acciones de gobierno. En lo que respecta a la dimensión discursiva, conviene señalar que diversas fueron las oportunidades en las que la problemática de marras fue abordada en la alocución a la Asamblea Legislativa del 10 de diciembre de 1983. A continuación, uno de los fragmentos más alusivos del mismo:

El problema de la deuda externa, quizás uno de los más graves que configuran la situación que recibimos, será encarado de acuerdo con los criterios que oportunamente propusimos. Tras el debido análisis y estudio para determinar qué parte de la deuda es realmente legítimo, procuraremos renegociar nuestras obligaciones, en las condiciones más favorables y con modalidades de pago que se ajusten a nuestras posibilidades. No descartamos acudir a los organismos internacionales de crédito para obtener el apoyo financiero que nos corresponde, así como el respaldo para la acción que debemos desarrollar con la banca internacional. Esto no significa de manera alguna que vayamos a someter a la economía argentina a recetas recesivas, sean de adentro o de afuera del país (Alfonsín, 1983).

Detractor de la lógica de funcionamiento del sistema financiero internacional en general y del mecanismo y la dimensión del endeudamiento dejados por el gobierno saliente, Alfonsín invocó recurrentemente el principio de co-responsabilidad entre deudores y acreedores como así también la imperiosidad de no agobiar al régimen democrático naciente con la imposición de políticas de ajuste ni cargas financieras de alto costo económico-social, llegando en algunas oportunidades a recurrir a la teoría de la “deuda odiosa”. Interpretados cual confrontativos por parte de los acreedores y los decisores político-económicos de los organismos multilaterales de crédito y del gobierno norteamericano, conviene resaltar que los posicionamientos del mandatario sobre el particular tributaban plenamente al ideario socialdemócrata y al corpus ético-filosófico krausista adoptados históricamente por su partido de pertenencia: la Unión Cívica Radical (UCR). De ahí pues que las líneas argumentales fueran sostenidas por el equipo de gestión en pleno, particularmente por quien fuera el primer ministro de Economía: Bernardo Grinspun.

En lo que respecta al plano de las maniobras, debe apuntarse que la gestión radical desplegó una plétora de acciones con el propósito de poner en obra sus discursos y agenciar recursos de poder frente al resto de actores afectados por la crisis de la deuda. En este plano, se inscribió el impulso de las horas primeras del mandato de la iniciativa de crear un espacio de concertación regional que pudiera coordinar las negociaciones con los bancos acreedores de los países latinoamericanos. Conforme explica Arturo O’Connell (1988), dicha iniciativa, auspiciada vigorosamente por Grinspun en la Conferencia Económica Latinoamericana desarrollada en Quito durante los primeros días de 1984, tomó pronto forma con la Declaración Cuatripartita firmada por los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México (19 de mayo de 1984), llegándose a concretar finalmente en la

primera reunión del denominado Consenso de Cartagena. Mucho se ha dicho y escrito en relación con este espacio regional. Sin vocación de cerrar el debate entre las lecturas críticas y “hagiográficas”/ románticas del mismo, se limitan estas líneas a marcar que el Consenso estuvo lejos de plasmar las pretensiones primigenias del gobierno de Alfonsín y del ministro Grinspun, en especial. A tales efectos, es de indicar que no llegó nunca a forjarse aquel “club de deudores”, tan temido por la banca internacional, los organismos multilaterales de crédito y los Estados desarrollados, deviniendo consecuentemente un espacio de espíritu más bien declarativo producto de las reticencias o reservas primero y las defecciones silenciosas y solitarias, luego, de los pares de la República Argentina con mayor gravitación.

En paralelo a estos ensayos de construcción de poder en base a la concertación colectiva, el gobierno de Alfonsín comunicó “a los acreedores que se tomaría el primer semestre de 1984 para evaluar las cifras de la deuda y luego realizar una propuesta” (Tussie, 2013:6). Al explicar de Grinspun, la medida no debía ser interpretada como un quiebre o ruptura con la comunidad financiera internacional, sino que tenía un propósito netamente operativo: tener en claro la situación efectiva del país con sus acreedores luego de sistematizar los archivos incompletos y desordenados sobre el particular dejados por el régimen autocrático. Lejos de desacreditar los argumentos del entonces titular de la cartera económica, es de manifestar que la mentada medida logró abrir una brecha temporal, un período de espera, para oficializar las primeras propuestas de reestructuración.

Las vinculaciones con las instituciones multilaterales de crédito fueron otro canal por el cual la administración Alfonsín debió gestionar la crisis de la deuda heredada. Tal como oportunamente se mencionó, estas instituciones -posicionadas nuevamente en un rol protagónico tras el ostracismo al que habían sido sometidas durante los setenta a causa del colapso del orden de Bretton Woods y el crecimiento exponencial del poder de la banca privada internacional- aparecían desde mediados de 1982 como los únicos venedores de financiamiento externos y garantes veedores de las negociaciones con los acreedores (Botznan y Tussie, 1991). En concordancia con las directrices críticas de la administración de Alfonsín a las estructuras y dinámicas del sistema financiero internacional en general, y de los organismos multilaterales en particular, el gobierno de Alfonsín dejó sin efecto un acuerdo stand by firmado con el FMI durante la etapa terminal de la dictadura, iniciando así un enrevesado derrotero con el organismo, el cual se extendió hasta los días últimos de la gestión.

Llegado aquí, y en respaldo de los desarrollos teóricos de Rosenau (1997) respecto a la influencia continua e irreparable de factores en la frontera entre lo doméstico y externo, conviene reparar que las gestiones de la crisis de deuda soberana de los ochenta no sólo estuvieron condicionadas por las ideas, intereses y urgencias políticas del presidente y de su equipo de gobierno sino también por las ideas, intereses y urgencias expresadas en las respuestas contextuales del universo restante de actores involucrados en la cuestión. Por cierto, respuestas las cuales imputaron los ajustes internacionales respecto al diagnóstico sobre el origen, carácter y mecanismos de resolución de las crisis de deuda soberana de manera general.

A propósito de esto último, y en correspondencia con Bouzas y Ffrench-Davis

(1990), es meritorio señalar que el tratamiento de la crisis de endeudamiento externo de las economías de América Latina atravesó por aquellos años al menos tres etapas. La primera de ellas, marcan los mencionados autores, se extendió entre agosto de 1982 y la segunda mitad de 1985, y se basó en el diagnóstico de que las dificultades de servicio de estos países constituían un problema de liquidez. A tales efectos, “se suponía que aquellas serían superadas con políticas apropiadas de ajuste de reprogramación parcial de los pasivos externos y con la concesión de créditos de emergencia para descomprimir situaciones críticas de balanza de pagos” (Bouzas y French-Davis, 1990:10). Conforme agrega José Luis Maia (1993:157), se trataba de una estrategia basada en la idea de que los problemas que se superarían en el propio transcurrir del tiempo (la lógica del “muddlingthrough”, conforme su denominación específica acuñada por los especialistas en el tema). El paulatino agotamiento del diagnóstico conllevó a que el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, presentara una nueva estrategia, la cual consistía en enfrentar la crisis a través de los llamados procesos de “ajuste con crecimiento”. Si bien el “Plan Baker” rechazaba implícitamente el diagnóstico de una crisis de liquidez, suponía “reconocer la inviabilidad de soluciones a corto plazo” (Bouzas y French-Davis, 1990:10). La continuidad de los indicadores socio-económicos adversos -su empeoramiento, inclusive- y el endurecimiento incremental de las posiciones negociadoras de los bancos acreedores (del Citibank, en especial), concitó a que se abriera una tercera etapa basada en la propuesta del “menú de opciones” a finales de la década. Conforme exponen los precitados autores, esta nueva etapa, encauzada mediante el denominado “Plan Brady”, propugnaba un cambio explícito en el diagnóstico al promover reducciones de deuda. En resumen, se aceptaba finalmente que el problema no era de “liquidez”, sino de “solvencia”. Por otra parte, y en pos de diversificar los riesgos y flexibilizar el cuadro de negociación, la nueva estrategia auspiciaba un proceso de “titularización” de las deudas soberanas en diversos instrumentos, los cuales habrían de ser capitalizados por los propios países deudores y/o transados en mercados secundarios.

Las estrategias e instrumentos de cada uno de esos tres períodos quedan pertinentemente ilustrados en el gráfico expuesto a continuación.

Cuadro 1 **Estrategias frente a la deuda**

Programas	1982 – 1985 Muddling Trough	1985 – 1989 Plan Baker	1989 - Plan Brady
Ajuste	*	*	*
Reprogramaciones	*	*	*
Transferencias netas hacia países deudores		*	*
Reducción de deuda			*

Fuente: Maia (1993:57)

Más allá de los ajustes domésticos y externos impresos en el transcurrir de la década, lo cierto es que los discursos y maniobras de la administración alfonsinista en torno al encauzamiento de la crisis de deuda soberana no pudieron subvertir aquella condición de “desinserción financiera” internacional, lo cual limitó las posibilidades de articulación del modelo de desarrollo de corte estructuralista originalmente planteadas por el gobierno como asimismo las bases de una política exterior de carácter autonomista. En este contexto, puede bien notarse que sólo el breve período de la “primavera alfonsinista” durante los meses de apogeo del Plan Austral escapó de tal tendencia.

Los constreñimientos de la marginación financiera sobre el modelo de desarrollo originalmente proyectado se expresaron de múltiples modos, pasibles de ser clasificados entre directos e indirectos. Entre los primeros, han de destacarse las altas tasas diferenciales de interés, el repliegue de la IED, déficit en la Balanza de Pagos (en la subcuenta renta de la inversión, sobre todo), entre otros. Sin embargo, el más ostensible se dio en el agobio crónico de las cuentas públicas. En este marco, devienen oportunas las consideraciones de Martín Guzmán, Nicolás Todesca y Pablo Mira al señalar que “a partir de 1982, sin posibilidad de financiamiento externo y con una estructura tributaria ineficiente, el sector público nacional se vio forzado a la monetización del déficit fiscal” (Guzmán et. Al. 2011:5). Si bien esta práctica había sido constante en la historia económica argentina, durante la década del ochenta adquirió una dimensión colosal, la cual desembocó en un fenómeno hiperinflacionario y, junto a ello, la terminación anticipada de la administración. De hecho, es de mencionar que no son pocos quienes identifican en la negativa del BM de aprobar en mayo de 1989 un tramo de un acuerdo aprobado durante el año anterior aquello que terminó de sellar la suerte del gobierno de Alfonsín¹⁴⁵.

Por otra parte, la marginación de los circuitos financieros internacionales constriñó también el diseño y ejecución de la Política Exterior. A tales efectos, se concibe que ante la frustración progresiva de los discursos y maniobras diseñadas e instrumentadas en marco de la gestión crisis de deuda soberana y el consiguiente agudizamiento de la rea-

145. Signada por un trasfondo de tragedia, tal suerte había comenzado a marcarse en los meses previos con la reaparición de tensiones entre el gobierno nacional y el resto del colectivo de acreedores internacionales, tanto los de naturaleza gubernamental como privada. En recurso de lo formulado por Escudé y Cisneros, se recuerda aquí que “al finalizar la reunión anual conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en Berlín en setiembre de 1988, el Club de París y los bancos privados anunciaron que no avanzarían con la reprogramación de la deuda si la Argentina no llegaba antes a un acuerdo con el Fondo. El gobierno argentino llegó a fines de 1988 sin haber logrado tal objetivo y, a poco de empezar el año siguiente, perdió el control de la situación económica, lo cual precipitó un traspaso de mando anticipado. En el ínterin, también había cambiado el gobierno en Estados Unidos. La administración Bush no se mostró dispuesta a seguir respaldando la benévola actitud del Banco hacia la Argentina. Ante una evaluación muy crítica del desempeño económico argentino hecha por el propio Tesoro estadounidense, el Fondo anunció en enero de 1989 que los préstamos de desembolso rápido aprobados por el Banco Mundial en noviembre podrían ser suspendidos debido a la imposibilidad de acordar un stand-by. Para ese entonces, los bancos extranjeros acreedores se sumaban a los grupos económicos locales en los fuertes movimientos especulativos que condujeron a una escalada del dólar y pusieron a las reservas del Banco Central en una situación muy crítica. Frente a esta corrida contra el austral y sin haber concretado un acuerdo con el Fondo ni con la banca comercial, las gestiones del Banco para el desembolso del segundo tramo de los préstamos sectoriales fracasaron”.

lidad político-económica doméstica concitó a que la administración radical incorporase a partir de 1985 una serie de ajustes en su política exterior, el mentado “giro realista”. Como es sabido, estos movimientos significaron un acercamiento con el gobierno de Estados Unidos, con quien se había mantenido tensiones en los primeros años de gobiernos en diversos puntos (la cuestión de la deuda, entre ellos). En correspondencia con Escudé y Cisneros (2000), se advierte que este ajuste –bautizado cual “recomposición madura” por funcionarios de la Cancillería- derivó en una serie de respaldos de la administración Reagan a Alfonsín en la materia bajo estudio: respaldo al país en sus negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, concesión y gestión de créditos puentes para recomposición de reservas, interlocución con el sindicato de bancos acreedores, entre otros. No obstante, debe comentarse que estas resultas del “giro realista” estuvieron lejos de presentarse cual imperturbables. De hecho, se erosionaron en el transcurrir del tiempo en concomitancia con el desgaste del Plan Austral y el acercamiento a la finalización del período presidencial de Reagan. Fue precisamente este escenario de incremental agotamiento el que explicó el fracaso de la última propuesta del presidente Alfonsín en materia de gestión de la deuda soberana. En relación con lo antedicho, se ha de recordar que en mayo de 1988,

aprovechando su viaje como orador en la Tercera Sesión Especial de la Asamblea de la ONU por el desarme, el presidente argentino expuso ante los bancos una propuesta alternativa, basada en la reducción de la tasa de interés que gravaba el capital adeudado a los bancos internacionales del 8,5% al 4% anual, un aumento en el cupo vigente de capitalización de la deuda y un mayor protagonismo del Banco Mundial como agente de cobro de los acreedores, saltando al FMI (Escudé y Cisneros, 2000: 463).

Según lo recién adelantado, la propuesta del mandatario –denominada en la prensa especializada como “Programa Alfonsín” no tuvo eco entre los funcionarios norteamericanos y los representantes de los bancos acreedores al mostrarse escépticos por el devenir del país ante las dificultades cada vez más evidentes para cumplir con las metas negociadas con los organismos multilaterales de crédito y, tras ello, los compromisos financieros externos recurrentemente reprogramados. En breve, reparos que se irían generalizando cual sentencia de una “profecía autocumplida” respecto a la eclosión de una nueva crisis de deuda soberana, corolario irreparable de lo que se convino en identificar como la “década perdida”.

2. La crisis de la deuda al iniciar del segundo ensayo del modelo de desarrollo neoliberal: del paradigma pro-mercado a un nuevo colapso político-institucional.

En continuidad con aquella premisa respecto a que el complejo de políticas adoptado por una administración resultan de la convergencia entre las proyecciones presentes del “sendero pasado” y los condicionantes -materiales o ideacionales / domésticos o externos- del momento, deviene conveniente realizar ciertas precisiones sobre el contexto

en el que los decisores político-económicos argentinos resolvieron inaugurar el segundo ensayo y/o período del modelo de desarrollo neoliberal en el país y el modo en el que los mismos enfrentaron la nueva crisis de deuda soberana experimentada por el país.

Al respecto, debe de evocarse que al momento de asumir Menem la presidencia, el escenario doméstico transitaba por un “espiral descendente” de intrincada resolución. En el ámbito de lo económico, el panorama interno marcaba contundentemente los estragos de la mentada “década perdida”, siendo, de seguro, los índices (hiper)inflacionarios los indicadores que ponían en mayor evidencia los trances de aquel entorno¹⁴⁶. En paralelo a ellos, se registraban los desempeños negativos de los demás fundamentales macroeconómicos¹⁴⁷. El deterioro irrefrenable de la economía -reflejo (y refuerzo) de una situación fiscal primaria acuciante- repercutía, huelga notar, en todos los espacios de la realidad político-social.

En efecto, concomitante con el aumento de precios y a la contracción global de la economía, se reportaba un agravamiento de las condiciones político-sociales y, junto a ello, de la gobernabilidad del país, en general. De esta manera, y en sintonía con Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (1996:735), se ha de apuntar que el estallido inflacionario implicaba sendos desafíos a las autoridades para “asegurar el funcionamiento del aparato estatal e incluso de garantizar el orden público”. Tales complejidades habían llevado, de hecho, a que Menem asumiera el cargo cinco meses antes de lo constitucionalmente previsto¹⁴⁸.

Los condicionantes externos gravitaban también sobre aquella coyuntura crítica. En este punto, es de mencionar que por aquellos tiempos el país atravesaba una “desconexión de sus relaciones tanto con los denominados países desarrollados como con los países de la región” (Lorenzini, 2009: 214). En el caso de las vinculaciones con las potencias desarrolladas, la desconexión derivaba, en lo principal, de la no resolución de la problemática de la deuda soberana. Cual patrocinadores de las demandas de los bancos internacionales acreedores de la República Argentina, los gobiernos de los países desarrollados condicionaban su cooperación a la reestructuración urgente de la deuda y a la superación consecuente de la cesación de pagos¹⁴⁹. Estos condicionamientos, bien vale se-

146. En el mes de junio de 1989, el Índice de precios al consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires había registrado una variación porcentual de 114%; mientras que en julio, la variación del mismo marcó 196,6% (INDEC, 2010a).

147. Lejanos en ánimo y objetivos de presentar un escrutinio exhaustivo del comportamiento de todas las variables macroeconómicas por aquellos meses, se limita esta nota a indicar a título ilustrativo que el PBI había reportado una caída del 8,9% y del 10,3% en el segundo y tercer trimestre del año, respectivamente (INDEC, 2010b).

148. En este marco, es de indicar que ante la agudización de las condiciones socio-económicas y la distancia temporal para la finalización constitucional de su mandato (prevista para el 10 de diciembre de 1989), el presidente en ejercicio, Raúl Alfonsín, decidió adelantar el traspaso del mando al candidato vencedor en las elecciones del 14 de mayo de 1989.

149. Llegado a este punto, se hace conveniente recordar junto a Gerchunoff y Llach (2010:416) que la República Argentina, imposibilitada de honrar los compromisos asumidos en el programa de reestructuración consagrado con los bancos acreedores en 1987, había dejado de pagar los servicios de la deuda desde abril de 1988, ingresando de hecho -“sin anunciarlo a viva voz”, en palabras de los autores- en una cesación de pagos.

ñar, se instrumentaban en las enrevesadas relaciones del país con los organismos multilaterales de crédito. La desconexión con los países latinoamericanos, por su parte, estaba asociada a la continuidad de la crisis política-económica desatada en la región a inicios de la década y la decisión de cada uno de ellos por proseguir salidas en solitario. En efecto, jaqueados por las urgencias de las realidades domésticas propias y las demandas de los acreedores externos, los gobiernos latinoamericanos se reconocían también abocados a la recomposición de sus relaciones con las potencias desarrolladas y las organizaciones multilaterales de crédito -en breve, las llaves para la recuperación del financiamiento-, relegando consecuentemente las relaciones con los pares regionales.

Al entender de un grupo cada vez más creciente de académicos y políticos nacionales cercanos a las por entonces esferas decisionales, esta “desconexión” del mundo aparecía como un contrasentido en instancias en las que la lógica de la Guerra Fría languidecía y en que las perspectivas respecto a la integración de los mercados de bienes y de capitales acarreada por la globalización se imponían contundentemente¹⁵⁰. Así pues, la urgencia de superar el estado de “desinserción financiera” internacional se posicionó nuevamente cual problemática rectora del acontecer político-económico nacional. Sin embargo, a distingo de lo ocurrido durante los tiempos primarios del subperíodo anterior, los discursos y acciones formulados no aparecían como críticos de las estructuras y dinámicas del sistema financiero internacional (de los mercados de deuda soberana, en particular), sino como de aceptación militante. Es que bajo la lectura del nuevo gobierno, en el “nuevo orden mundial”, la desinserción financiera devenía sinónimo de desinserción/aislamiento global. Bajo la nueva óptica, pues, la política exterior debía asumir una agenda cuya amplitud y jerarquías estuviesen solamente atravesadas por un cálculo de costo-beneficio en términos de bienestar material de la población. Así las cosas, el acercamiento con los Estados desarrollados con mayor gravitación en el orden económico internacional -en el área financiera, por caso- y con los organismos internacionales de crédito apareció lógico, “natural”.

Así pues, en detrimento de las consignas formuladas durante la campaña electoral y del acervo político-ideológico de la expresión política en que desarrollara su carrera -el Partido Justicialista (PJ)-, el presidente Menem adoptó un diagnóstico neoliberal de la crisis, identificando a la inestabilidad crónica del mismo como la manifestación más vívida de una crisis institucional de mayor alcance cuyo epicentro se ubicaba en el propio Estado. La solución, entonces, remitía a una reconfiguración integral del aparato estatal, todo lo cual conllevaba a un repliegue de las estructuras y funciones estatales institucionalizadas desde el afianzamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

150. Numerosos fueron, en efecto, los académicos y políticos que acentuaron la imperiosidad de arbitrar sendos cambios en las políticas públicas nacionales -la exterior, entre ellas- a fin de superar tal “desconexión” del mundo y de avanzar incluso en la “reinserción de Argentina en el Primer Mundo”, tal cual la expresión formulada por De La Balze (1998). Además del precitado autor, destacaban entre aquel grupo o “comunidad epistémica” -en términos de Haas (1992)-, las figuras de Domingo Cavallo, Guido Di Tella -quienes ocuparan la titularidad del Palacio San Martín entre julio de 1989 y enero de 1991 y enero de 1991 y diciembre de 1999, respectivamente) y de Carlos Escudé, quien con la teoría del “realismo periférico” diera sustento al discurso y la praxis de la política exterior durante buena parte de la administración Menem.

En la lectura que hicieran a propósito del giro impulsado por el entonces flamante mandatario, Gerchunoff y Torre ensayan que “en el momento de su instalación en el gobierno, Menem se enfrentó a dos desafíos que lo empujaron a actuar rápida y audazmente: un problema macroeconómico de crisis fiscal y un problema de credibilidad”. Inmediatamente, los autores agregan “se comprende que la bancarrota de las finanzas públicas no diera respiro y forzara al presidente peronista a apelar todos los medios a su alcance. Pero la necesidad de ganar reputación tuvo el mismo efecto al obligar a Menem a sobreactuar y a ir más allá de lo que hubiera hecho sin su ausencia de credibilidad. De hecho, las primeras decisiones de Menem fueron diseñadas a los efectos de mandar señales de sus compromisos presentes y sus intenciones futuras a fin de conquistar la elusiva confianza de los mercados” (Gerchunoff y Torre, 1996:736)¹⁵¹.

En estrecha relación con lo precedente, Héctor Gosende (2006: 205) afirma “no hay que olvidar que las crisis traen aparejadas cambios de valores e interrelaciones entre los grupos que forman una sociedad. Por ello, el cambio creó lo que se conoce como un “espacio de oportunidad” para que el cambio fuera aceptado por la sociedad argentina. El gobierno de Menem presentó sus proyectos a la población en función de un “consenso de fuga hacia adelante”. El rasgo esencial y distintivo de este tipo fueron que los costos de proseguir con las reformas fueron percibidos como menores a retroceder, dado que esto suponía caer en una nueva espiral inflacionaria”.

La primera respuesta del gobierno de Menem para enfrentar la crisis se estructuró en torno a la convocatoria de referentes del grupo empresarial Bunge y Born para ocupar la titularidad del Ministerio de Economía¹⁵², quienes anunciaron un plan de estabilización y reforma estructural apenas puestos en funciones. Los indicios de la estrategia de reforma no tardaron en aflorar. Al respecto, es de apuntar que no bien sancionadas las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica –pilares basales del modelo de desarrollo en ciernes–, los anuncios sobre la apertura de los procesos de privatización y/o concesión y la reducción de agencias y empleados del sector público se sucedieron

151. Tal desafío de credibilidad fue oportunamente ilustrado por Corigliano en el análisis que realizara a propósito de los cambios en la Política Exterior de la República Argentina hacia Estados Unidos durante los primeros años de la administración Menem. Al decir del precitado académico, “los círculos políticos y empresarios norteamericanos percibieron con inicial desconfianza la llegada de Menem a la Casa Rosada. Percepción ligada a la filiación peronista y al perfil caudillista del candidato triunfante, quien, durante la campaña electoral de 1989, había adoptado un discurso emparentado con el tradicional tono nacionalista y populista de su partido. Así, el diario *The Wall Street Journal* del 11 de mayo de 1989, opinó, a tan sólo tres días antes de las elecciones presidenciales, que un eventual triunfo del entonces candidato Carlos Menem, podía provocar “un agravamiento en el caos económico de la Argentina”. (...) Asimismo, el 16 de mayo, dos días después de las elecciones, un editorial de *The New York Times* opinaba que en las mismas los argentinos “dejaron que la esperanza prevaleciera sobre la cautela” al optar por Menem. En idéntico tono de escepticismo, *The Washington Post* temía que la “herencia peronista” del candidato triunfante lo hiciera” (...) buscar escapar de la hiperinflación y la quiebra por medio de la fracasada ruta del general Juan Domingo Perón, marcada por el fascismo y un efervescente nacionalismo” (Corigliano, 2000:s/d).

152. Miguel Roig fue el primer Ministro de Economía de la administración Menem. Su período al frente del Palacio de Hacienda se extendió apenas una semana: desde el 8 hasta el 14 de julio de 1989, día de su fallecimiento. Néstor Rapanelli, también del grupo Bunge y Born, fue quien le sucedió en el cargo (14 de julio de 1989 – 18 de diciembre de 1989).

sin cesar¹⁵³. Empero, exiguos –o nulos– fueron los logros en materia de estabilización de las variables macroeconómicas durante los primeros meses de gestión. Con las reservas internacionales casi agotadas y las cuentas públicas en franco desequilibrio, los ministros de Economía lanzaron programas de estabilización que se malograban al no poder responder al complejo de condicionantes intermésticos. Tal fue el caso de la gestión de Erman González, el tercer ministro de Economía designado durante el período. Este funcionario, de militancia histórica junto al presidente, resolvió cubrir la demanda de los bancos acreedores internacionales, de los organismos multilaterales de crédito y de los gobiernos de los países desarrollados, al reanudar el pago de capital e intereses luego de dos años de cesación de pagos de hecho. No obstante, la emisión monetaria llevada adelante para cubrir tales requerimientos condujeron a un segundo episodio hiperinflacionario. En este escenario, el mencionado ministro presentó su renuncia, siendo reemplazado por Domingo Felipe Cavallo, quien hasta entonces se había desempeñado como canciller.

Así las cosas, y en concurrencia con lo sostenido por Gerchunoff y Llach (2010), se marca que transcurrido año y medio, el gobierno de Menem no había podido ejecutar una política económica capaz de torcer la inflación y, junto ella, la recesión prevaleciente. Ciertamente, las tentativas de estabilización anteriores habían naufragado a escasos meses de haber sido anunciadas. Esta vertiginosa sucesión de programas y/o paquetes económicos malogrados había inaugurado, es de notar, una lógica de desgaste creciente para el gobierno. Por tal razón, era menester que el plan económico impulsado por Cavallo pudiera sostenerse en el tiempo. Con todo, bien vale advertir que la situación económica en los primeros meses de 1991 no era tan acuciante como la conocida a inicios de la gestión. Aunque continuaban registrando importantes desajustes, los indicadores del área fiscal y del sector externo mostraban un relativo mejoramiento respecto a los de 1989¹⁵⁴. Por otro lado, el nivel de reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) presentaba una buena base para lanzar lo que por entonces se llamó el “plan Cavallo” o “plan de la convertibilidad”.

Presentado por la conducción político-económica como la única salida garantida de la crisis, el plan se asentó sobre tres pilares: la adopción de un tipo de cambio fijo, la eliminación de los mecanismos de indexación y una mayor liberalización comercial. El recurso a la adopción de un tipo de cambio fijo había sido utilizado por ensayos antiinflacionarios del pasado inmediato. Ahora bien, la nueva política cambiaria y monetaria no se limitó a fijar una paridad de la moneda nacional con el dólar. En esta inteligencia,

153. Como muestra de la celeridad que caracterizó la política de privatizaciones, baste señalar que a enero de 1991, se habían traspasado al sector privado las siguientes empresas: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel); Aerolíneas Argentinas; las petroquímicas Petrosur, Petropol e Induclor y los canales de televisión 11 y 13. Asimismo, habíase concesionado ya los corredores viales nacionales y los accesos a Capital Federal. En los anexos 6 y 7, se presentan cuadros en los que se marcan las principales privatizaciones y concesiones, respectivamente.

154. En este contexto, Gerchunoff y Llach (2010:430) afirman que el rápido avance en la política de privatizaciones y el canje de deuda de corto plazo en obligaciones menos apremiantes posibilitaban pensar en un horizonte de equilibrio fiscal.

se comenta que el plan impelido por Cavallo instituyó mediante una ley nacional –No. 23.928 o *Ley de Convertibilidad del Austral*–, un esquema de caja de conversión, el cual exigía que el BCRA mantuviera dólares en sus reservas en términos equivalentes a toda la base monetaria al tipo de cambio dispuesto por la ley¹⁵⁵. Por lo demás, se prohibía que la mencionada institución financiara los *déficits* del Estado¹⁵⁶.

En resumen, este nuevo ensayo de estabilización diseñado y ejecutado por la administración Menem conjugó una serie de herramientas signadas por su radicalidad y rigidez. El hecho que el programa económico tuviese el respaldo de una ley nacional no era menor. En palabras de Gerchunoff y Torre (1996:476): “la opción de la convertibilidad descansó en una estrategia de “autoatamiento”: como Ulises, quien ordenó ser atado al mástil de su nave para no ser atraído por las engañosas melodías de las sirenas, el gobierno optó por renunciar al uso de instrumentos claves de política económica para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria”. De ahí, entonces que fuera presentado como una apuesta fuerte que no permitiría marcha atrás¹⁵⁷.

Las reacciones que siguieron a la puesta en marcha del plan fueron tan inmediatas como positivas. Los índices inflacionarios, manifestación más acabada de la incertidumbre en los meses previos, reportaron un considerable descenso en un período corto de tiempo. A manera ilustrativa, se marca que en los últimos meses de 1991, las tasas mensuales de inflación registraron variaciones debajo incluso al 1%. Atrás quedaban por consecuencia, los índices de tres cifras conforme lo reportado durante la cima de los episodios hiperinflacionarios.

Cuadro 2 República Argentina. Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires. 1989-1999.

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Variación respecto al año anterior (%)	3079,5	2314,0	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,9	-1,2

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010a).

155. Originalmente, la razón de cambio se había fijado en 10.000 australes por dólares. En enero de 1992, cuando el peso se instituyó como la moneda de curso legal, la razón de cambio pasó a ser de 1 a 1.

156. En determinadas circunstancias, vale subrayar, se preveía que el mandato de mantener el equivalente de reservas con el pasivo monetario adoptase cierta flexibilidad: se permitía que el nivel de reservas se redujese a un 80% en situaciones de emergencia declaradas por el gobierno. En estos contextos, el 20% restante podría estar constituido por deudas del Tesoro Nacional.

157. La identificación del Plan de Convertibilidad como un conglomerado de herramientas rígidas y radicales encuentra en un artículo firmado por López Murphy, Santana y Heymann otra parábola elocuente al plantear: “se eligió un instrumento que generó una inmediata reacción de credibilidad, lo hizo al costo de prácticamente colocar al sistema económico y básicamente a todo el proceso de estabilización en una camisa de fuerza cerrada por un candado cuya llave había sido arrojada” (López Murphy et. al, 1995:124).

Otro de los datos auspiciosos que conocieron los meses posteriores a la implementación del régimen de la convertibilidad fue la considerable baja en las tasas de interés, circunstancia que marcó un alejamiento decisivo respecto a los anteriores planes de estabilización. La asequibilidad y la previsibilidad de las tasas de interés favorecieron la reaparición del crédito (Gerchunoff y Llach, 2010:432); reducido hasta su mínima expresión en los contextos inflacionarios precedentes.

A tono con lo expuesto por Gerchunoff y Torre (1996), se sostiene que la merma de los índices inflacionarios y el retorno del crédito pusieron en marcha un fuerte impulso a la demanda, y tras ello, a la actividad económica, en general. La recuperación económica redundó finalmente en el reacomodamiento paulatino de las cuentas públicas. En este contexto de euforia, y en convergencia plena con la lógica “economicista” de entender la inserción internacional del país, el gobierno decidió avanzar en una respuesta definitiva a la problemática de la deuda. De esta manera, agilizó las negociaciones con el comité de bancos acreedores, llegándose a un principio de acuerdo en abril de 1992. Tal como expone Maia:

El acuerdo incluyó la reestructuración de los atrasos de intereses y la reestructuración del principal con reducción de deuda o del servicio de intereses. Con relación a los intereses atrasados (8.309 millones de dólares al 31/ 12/ 92) se acordó un pago efectivo 400 millones de dólares y la entrega de bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos por un valor de mercado de 300 millones de dólares. El resto de los atrasos de intereses se refinanciaron mediante la emisión de bonos argentinos en dólares a 12 años de plazo con 3 años de gracia devengando la tasa LIBOR más 13/16 de 1 % (Maia, 1993:61).

Las bases de dicho acuerdo, amparadas en las directrices del Plan Brady, se concretaron un año más tarde cuando se produjo la operatoria de canje de los títulos de deuda en poder de los bancos por dos opciones: un bono con descuento del 35% y otro “a la par”, con tasa fija. En continuidad con el describir de Maia (1993), el acuerdo de principios establecía una garantía total del capital mediante la suscripción de bonos cupón cero del Tesoro de Estados Unidos, y garantía de dos semestres de intereses renovables hasta el final del plazo de los bonos. Aplaudida por los gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales de crédito, la solución alcanzada con los acreedores terminó de alentar el ingreso de inversiones orientadas a la reestructuración económica bajo el paradigma promercado. En este contexto, se recordará que buena parte de los pliegos correspondientes a la privatización de empresas públicas de servicios habilitaban la capitalización de deuda¹⁵⁸.

158. En consonancia con el explicar de Ramón Frediani (1990), se destaca que los programas de capitalización venían siendo ensayados en el país como en otros Estados con dificultades en el acceso a los mercados internacionales desde el promediar de la década del ochenta. Siguiendo con las disquisiciones del precitado autor, estos programas estaban basados en la oferta por parte de los países endeudados de “intercambiar papeles de deuda históricos por otros activos, reales o financieros, públicos o privados, en vez de mante-

Más allá de las especificaciones técnicas, es dable marcar que “el Plan Brady modificó radicalmente el perfil de la deuda pública, puesto que la deuda con instituciones financieras particulares en EE.UU y Europa finalizó en manos de organismos multilaterales de crédito y tenedores particulares (atomización de la deuda pública)” (Guzmán et. al. 2011:6). Tal como se verá en el próximo apartado, esta novedad habilitante del arreglo con los acreedores de antaño devino uno de los principales condicionantes para la administración de la crisis de la deuda en el período siguiente.

No obstante sus logros inmediatos, no fueron pocas ni nimias las reservas formuladas al plan de convertibilidad. Primeramente, se reparaba que el dólar “de arranque” era bajo en términos históricos (*El Economista*, 22 de marzo de 1991). En este sentido, se alertaba sobre la contingencia de experimentar un rápido retraso cambiario, lo cual afectaría la capacidad exportadora del país –condición clave para la sostenibilidad del plan en el largo plazo¹⁵⁹- y la estructura económica del país, en general. Otra de las reservas primigenias al plan de convertibilidad puso el acento en las cuentas fiscales. En este marco, se advertía las probables dificultades del gobierno para encontrar un equilibrio de sus finanzas. La Ley de Convertibilidad, al impedir que el Estado monetizara su déficit, exigía serios esfuerzos en materia de disciplina fiscal. Por lo pronto, el sector público podía de sortear tales exigencias mediante los ingresos extraordinarios agenciados por el proceso de privatizaciones. Por otra parte, podía recurrir al financiamiento externo nuevamente recuperado, ya fuera instrumentado mediante las organizaciones multilaterales de crédito o por inversores privados. No obstante, estas “válvulas de escape”, aunque oportunas en lo inmediato, operarían en detrimento de la sostenibilidad en el largo plazo.

Pese a la entidad de estos planteos, es de acentuar que los mismos fueron minusvalorados al compás de los resultados iniciales del plan. Ciertamente, el agotamiento de los agentes político-económicos de años de recesión e inflación, sumado a las perspectivas optimistas tras los resultados positivos del “plan Cavallo”, valieron para aplacar todo cuestionamiento al mismo. Fue así pues que la convertibilidad comenzó a identificarse en el imaginario político-social como la nueva “base constitutiva” de la economía argentina.

No obstante ello, y en contraposición de las expresiones del mentado ministro de que su programa económico permanecería por décadas, poco tiempo debió transcurrir para evidenciar la robustez de aquellas alertas primigenias. En este respecto, es de notar que las dificultades del gobierno para cumplir con sus erogaciones presupuestarias conllevó a que se recurriera a la colocación irrestricta de bonos –nominados en divisas diferentes al peso, en su mayor parte-, incrementándose el nivel de deuda a niveles “poco tolerables”, conforme el evaluar de no pocos analistas. A modo ilustrativo, pueden considerarse las evaluaciones de Guzmán, Todesca y Mira al respecto:

ner esa inmovilización por períodos mayores a diez y con un alta tasa de incobrabilidad o incobrabilidad parcial debido a la desvalorización que presentan” (Frediani, 1990: 50).

159. Más que pertinentes devienen en este contexto las observaciones de Bordón Ojeda a propósito de la paradoja inmanente de la convertibilidad. Según sostiene el autor: “el plan de convertibilidad necesitaba de divisas pero al mismo tiempo limitaba su entrada a través del saldo comercial, ya que al igualar la paridad del peso al dólar los productos argentinos resultaban más caros y eso desincentivaba las exportaciones e incentivaba las importaciones. Ante esta situación el ingreso de capitales a través de la inversión era imprescindible” (Bordón Ojeda, 2010:11).

Si bien el Plan Brady implicó un alivio en los vencimientos de deuda de corto plazo, la emisión de los nuevos bonos resultó en un crecimiento de la deuda pública nacional e inauguró una dinámica explosiva de endeudamiento en los años subsiguientes. La normalización de la situación de pago de la deuda pública argentina durante los años 90 significó un segundo ciclo de endeudamiento. Entre 1990 y 2000 los pasivos del sector público nacional se incrementaron desde US\$ 60.000 millones a US\$ 128.000 millones, un alza de 114%, aunque la sobrevaluación cambiaria ocultaba parte de la magnitud de la deuda (Guzmán et. al, 2011:6).

La sucesión de crisis desencadenadas en ciertas economías emergentes durante la segunda mitad de la década -México (1994); del Sudeste Asiático (1997); Brasil (1997/8); Rusia (1998) y Turquía (2001)- no hizo sino ratificar aquellos reparos respecto al plan. Estas crisis -la de Brasil, sobre todo, al constituirse como el primer socio comercial del país- limitaron no sólo el acceso al crédito externo por el comportamiento “procíclico” o “rebaño” de los inversores orientados siempre a “vuelos hacia mayor calidad” en tiempos críticos, sino también por la desmejora paulatina de los indicadores de las cuentas nacionales generalmente considerados cual prospectivos de la capacidad de pago de un Estado deudor: nivel de actividad, exportaciones, influjo de IED, entre otros. Sumida pues en la confusión entre metas (estabilidad) e instrumentos (caja de conversión), la República Argentina se encaminó -con alternancia de gobierno mediante- a su tercer crisis de deuda soberana en el período democrático y, tras ella, a la implosión del segundo ensayo del modelo de desarrollo neoliberal en el país.

3. La crisis de deuda soberana a inicios del siglo XXI: del colapso político-institucional de la convertibilidad al uso de recursos propios y financiamiento alternativos

El 23 de diciembre de 2001, luego de las trágicas jornadas que precipitaron la renuncia de Fernando De la Rúa (1999-2001) y la caída consiguiente del gobierno de la Alianza¹⁶⁰, el presidente provisional Adolfo Rodríguez Saá -gobernador hasta entonces de la provincia de San Luis-, efectivizó el anuncio tan temido como esperado por numerosos actores (tanto nacionales como internacionales) durante el transitar del país hacia el colapso: a partir de tal fecha, y por plazo indefinido, la República Argentina suspendía el pago de su deuda soberana.

Tal como apuntan Michael Mortimore y Leonardo Stanley (2006), varios fueron los datos que ilustraron la dimensión del default declarado. Sin ánimo de incurrir en la enumeración de los mismos, estas líneas se limitan a exponer sólo algunos de ellos. Así pues, se comenta en primer término que al momento del anuncio de incumplimiento, la deuda argentina representaba alrededor de la cuarta parte de lo transado por aquel entonces en

160. *La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* -conforme su denominación original- fue la coalición de partidos políticos conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y un frente de agrupaciones de centro-izquierda -el Frente País Solidario (FREPASO)- que, con un discurso contrario a las políticas de la administración Menem, ganó las elecciones legislativas nacionales de 1997 y las presidenciales de 1999.

el mercado de bonos de las economías emergentes. De la misma manera, y siguiendo las formulaciones de los precitados autores, se repara que el monto de la deuda argentina en default implicaba dos veces y medio al alcanzado por la Federación Rusa en la cesación de pagos de 1998, la cesación de pagos de deuda soberana de mayor dimensión hasta entonces. Dicho en números concretos, la suspensión de pagos anunciada en diciembre de 2001 “afectó, en principio, a 61.803 millones de dólares en títulos y bonos públicos del país y a otros 8.030 millones de dólares de obligaciones varias. El remanente –en lo sustancial, deuda con organismos multilaterales (32.362 millones de dólares)- y los recientemente emitidos préstamos garantizados (42.258 millones de dólares)- permaneció en situación regular (performing)” (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005:219).

Más allá de la magnitud de la deuda argentina en default, otras características valieron para posicionarla como la “madre” de todas las cesaciones de pagos soberanas, tal como la denominaron Nouriel Roubini y Brad Setser (2004: 298). En este sentido, debe marcarse que se trataba de la deuda pública en default con mayor variedad de bonos, de jurisdicciones y de monedas involucrados. En efecto, compuesta por ciento cincuenta y dos instrumentos, la deuda argentina alcanzada por la cesación de pagos estaba nominada en siete monedas y bajo jurisdicción de ocho legislaciones diferentes. Intrínsecamente vinculada a estas circunstancias se presentaba la dispersión geográfica de los instrumentos de la misma. Por último, no debe de pasar inadvertido la considerable atomización de los tenedores de títulos argentinos.

Tal como se adelantó en el apartado anterior, todas estas circunstancias generaron grandes desafíos a los decisores político-económicos argentinos a la hora de encarar el proceso de reestructuración de la deuda, ya que los conminó a entablar gestiones con numerosos actores emplazados en puntos diferentes del planeta. A tales efectos, se menciona que toda esta complejidad marcó una distancia considerable respecto los procesos de reestructuración ejecutados durante la década del ochenta y los primeros años de la década del noventa, los cuales habían sido encausados mediante gestiones con “comités de bancos acreedores”.

La complejidad estructural de la deuda argentina -condicionante per se para la regularización pronta de la misma- se acentuó por el carácter inconcluso del debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” (NAFI). En breve, un condicionamiento que excedía a la realidad nacional. Dicho debate, surgido como respuesta a la sucesión de crisis financieras iniciada a mediados de los noventa, supuso reconocer las limitaciones de las instituciones internacionales financieras gestadas en la inmediatez de la segunda posguerra para hacer frente a las nuevas realidades inherentes al proceso de globalización. Diversas fueron las temáticas abarcadas por este debate: el rol de las organizaciones multilaterales de crédito –el Fondo Monetario Internacional, los organismos de financiamiento del Grupo Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, en particular-, los mecanismos de prevención y resolución para las crisis de corte financiero, las políticas a seguir respecto a los flujos internacionales de capitales, el problema del riesgo moral y los modelos para la reestructuración de deudas soberanas en situación de cesación de pagos, entre otros.

Si bien todas las temáticas comprendidas en el debate en referencia resultaron claves para la realidad argentina post-default, fue sin duda la polémica inconclusa sobre

los mecanismos de reestructuración de las deudas soberanas la que mayor gravitación tuvo para las políticas de recomposición de relaciones con los inversores transnacionales del sector financiero. En este marco, y sin ánimo de realizar una descripción pormenorizada sobre el particular, se comenta que el debate respecto a los mecanismos para la reestructuración de las deudas soberanas estuvo atravesado por dos posicionamientos diferenciados: por un lado, las propuestas orientadas a avanzar en “modificaciones institucionales” o “estatutarias”; por otro lado, las propuestas orientadas a “modificaciones contractuales”. Identificadas con Anne Krueger, Subdirectora Gerente del FMI durante buena parte del período bajo análisis (2001-2007, en términos precisos), los enfoques institucionales o estatutarios impulsaban la instauración de un mecanismo internacional de reestructuración de deudas fundado en el capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos. De acuerdo a este planteo, los Estados miembros del FMI debían impulsar una modificación en el convenio constitutivo del organismo a fin de erigirlo como el rector y decisor último de todos los procesos de reestructuración de deuda soberana. En este sentido, se proponía que el FMI supervisase todo el proceso de reestructuración, auditando la capacidad de pago del país deudor y certificando la voluntad efectiva de arreglo entre los involucrados. Por el contrario, las propuestas contractuales -apoyadas por el entonces Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos John Taylor y académicos de la talla de Allan Meltzer- se erigieron en torno a la idea de sortear problemas de deuda mediante la negociación directa entre Estados y acreedores. Con objeto de sortear los problemas derivados de las minorías de acreedores renuentes a la negociación, esta propuesta propugnaba la inclusión de cláusulas de acción colectiva (CAC’s, por sus siglas) en los instrumentos de deuda emitidos por entidades soberanas. Al explicar de Villanueva (2003:10) “el enfoque “descentralizado, contractual y de mercado” sostenido por Taylor establecía las siguientes líneas básicas de aplicaciones a los nuevos bonos: 1) Cláusula de la “supermayoría” destinada a impedir que una pequeña minoría obstaculizara la concreción de un acuerdo; 2) Cláusula orienta a describir el proceso a través del cual los deudores y los acreedores se reúnen para realizar una reestructuración y 3) Cláusula que describe cómo el país soberano iniciaría la reestructuración”¹⁶¹.

Así pues, lejos de las cualidades que le permitieron ser presentada como el paradigma de la estabilización y la reestructuración durante buena parte de la década del noventa, la República Argentina se convirtió, tras el colapso de inicios de siglo, en un “paria” de la escena económica internacional. Los mercados privados de capitales, fieles a la lógica de comportamiento pro cíclico, cercenaron su financiamiento a la espera de una solución de la problemática de la deuda en cesación de pagos y de una recomposición de las variables afectadas por la ley de emergencia económica. Igual de prescindente fue la respuesta de los gobiernos de los países desarrollados, quienes inmediatamente descartaron toda alternativa de instrumentar cualquier asistencia de corte bilateral. Carentes de los recursos económicos e institucionales para hacer frente a tamaño colapso y urgidos por marcar -tanto dentro como fuera de sus fronteras- sus diferencias respecto a la trayec-

161. Análisis detallados de estas discusiones, pueden verse en Herman (2003), Machinea (2004), Sedlak (2004).

toría argentina, los gobiernos de la región desacreditaron también toda posibilidad de instrumentar acciones cooperativas directas, limitando consecuentemente sus compromisos a la intercesión ante los decisores de los países desarrollados y los organismos financieros internacionales con sedes en Washington.

En este contexto, y a semejanza de lo ocurrido durante la presidencia de Alfonsín, las vinculaciones con los organismos multilaterales de crédito –el FMI, en especial- se constituyeron en los hechos como el camino excluyente a adoptar en la vuelta del país a los circuitos económico-financieros globales. Serían, en efecto, estas instituciones -que tantas loas habían hecho para con el proceso de reformas del país durante el imperar del modelo neoliberal y cuyo rol en la escena económica internacional era objeto de fuertes discusiones- las que debían de refrendar ahora las políticas del país en su reinserción internacional: las gestiones para la reestructuración de la deuda, entre ellas.

En consonancia con lo postulado por Miranda (2007), es de afirmar que la crisis supuso un estrechamiento de la agenda externa. En uso de las teorizaciones de Hermann (1990), se sostiene que las modificaciones impuestas por la crisis implicaron un cambio de metas de la política exterior argentina. Conforme lo consignado por el precitado autor, esta modalidad de cambio en Política Exterior da cuenta del reemplazo o el abandono de la meta o el problema rector de la misma. Así pues, la política exterior cuya meta durante la administración de Menem remitía a la búsqueda por “la reincorporación de la Argentina al Primer Mundo”, tal cual el célebre apotegma de De la Balze (1998), se vio reemplazada por el objetivo primario de la reinserción a secas. En función de esta premisa, se mantuvieron buena parte de los instrumentos y de las relaciones que orientaron a esta política pública en el pasado inmediato. No obstante ello, es de acentuar, que todos estos instrumentos y relaciones continuados reconocieron un significado nuevo, diferenciado al asumido en la década anterior. Tal fue el caso de los TBI, los cuales se mantuvieron inalterados pese a la posibilidad de denuncia y/o renegociación prevista en cada uno de ellos. En este contexto, dichos instrumentos dejaron de ser vistos como medios para ganar credibilidad y/o reputación, para devenir una manifestación del interés de la República Argentina de recuperar las condiciones alteradas por la crisis.

Sólo después de iniciada la paulatina recuperación de los indicadores macroeconómicos y sociales como consecuencia de las externalidades positivas de la salida de la caja de conversión y la consiguiente devaluación sobre la competitividad del país y del aumento concomitante del precio internacional de los commodities, los decisores político-económicos nacionales pudieron ejercer discursos y maniobras para limitar los condicionantes de tal escenario (López Coppola et. al, 2003). En este marco, se agenció el respaldo de los gobiernos de las potencias desarrolladas –de Estados Unidos, en lo principal- para descomprimir las negociaciones con los funcionarios políticos y burocráticos del Fondo. Si bien no se consiguieron “fondos frescos” por parte de estos organismos, se habilitaron reprogramaciones de pagos lo cual quitó presión a las cuentas públicas en recuperación. De este modo, el escenario político-económico nacional pudo reencauzarse en forma paulatina hasta proclamar, urnas mediante, a un nuevo gobierno.

En sus primeros meses de gestión, la administración de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) prosiguió, en términos generales, con los lineamientos macroeconómicos

articulados durante los tiempos de su predecesor. Sin embargo, legitimado por el voto democrático y despojado del carácter provisional de Eduardo Duhalde (2002-2003), el flamante mandatario pudo diseñar y ejecutar una estrategia de reestructuración de la deuda soberana en default (Miranda, 2003). Tal estrategia, bien vale agregar, se alineó con las directrices formuladas por el presidente Kirchner en su alocución de asunción. En dicha circunstancia, el mandatario asestó:

No se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien. Este modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y con reglas claras, generará recursos fiscales, solvencia macroeconómica y sustentabilidad fiscal creando las condiciones para generar nuevo y mayor valor agregado. Tiene además que permitir negociar con racionalidad para lograr una reducción de la deuda externa. Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos. Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergados su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos, o a la salud (Kirchner, 2003).

Resistida en su primer momento por la mayor parte de los acreedores internacionales, los gobiernos de los países desarrollados y los funcionarios del FMI al considerársele como extrema y rauda, dicha estrategia fue ajustada en el correr de los meses para reportar finalmente una aceptación general del 76,15% de la deuda en situación irregular¹⁶².

Con tal resultado, la administración Kirchner logró una disminución del stock de la deuda en 67.000 millones de dólares. Medida en términos del PBI, tales resultados expresaron una merma desde el 135,4% al 72,7%. Por otra parte, el canje concretado en los primeros meses de 2005 propició una simplificación de la estructura de la deuda al reducir la cantidad de instrumentos financieros de endeudamiento y una disminución de la exposición al riesgo cambiario al haberse nominado buena parte de los nuevos títulos

162. Formulada a casi tres años de la declaración del default, la primera propuesta de reestructuración –conocida como “oferta de Dubai”, por haber sido expuesta en dicho emirato– preveía una quita nominal del 75% de los títulos públicos en situación irregular y el no reconocimiento de intereses vencidos desde diciembre de 2001. El rechazo mancomunado a la misma concitó a que la segunda oferta presentada por Buenos Aires en Junio de 2004 redujera el porcentaje de la quita, reconociendo los mencionados intereses y la adición de un cupón vinculado al desempeño económico del país.

en moneda nacional. Pero lo que se creía como un paso decisivo para el regreso a los mercados internacionales de crédito, quedó desacreditado a poco terminar el canje. La reestructuración de la deuda, aunque necesaria, no era condición suficiente para la concreción de la reinserción financiera del país (Fernández Alonso, 2010). En este respecto, se advierte que la problemática de la deuda continuó siendo gravitante en el diseño y ejecución del modelo de desarrollo y de la política exterior.

Es que frente a este panorama, y ante las limitaciones de los recursos domésticos y la decisión de prescindir del financiamiento del FMI en pos de evitar la reedición perpetua de tensiones¹⁶³, las administraciones del período –las encabezadas por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), en particular– se volcaron a afianzar vinculaciones con otros Estados que pudieran operar como fuentes de financiamiento alternativo, tal cual el caso de la República Popular China (RPC), la Federación Rusa o la República Bolivariana de Venezuela. Con todo, no dejaron de propiciar un regreso a los circuitos globales de financiamiento mediante el anuncio de pago de la deuda con los miembros del Club de París¹⁶⁴ y la apertura del segundo tramo del canje en junio de 2010.

Llegado aquí, se impone comentar que la aceptación de la nueva oferta, basada en términos generales en los lineamientos de la propuesta 2005, alcanzó al 66,8% del total de la deuda en situación irregular. Así pues, tras consolidar los resultados obtenidos en el primer proceso de canje y los conocidos en el segundo, la reestructuración de la deuda argentina agenció un nivel de aceptación global del 92,5%.

No obstante, estas acciones de recomposición, la condición de marginación persistió hasta la finalización del segundo mandato de la presidenta Fernández de Kirchner merced a la continuación –y agudización, inclusive– de las demandas incoadas por los tenedores de títulos públicos alcanzados por el *default* que rehusaron de participar en las dos ofertas de canje promovidas durante el subperíodo bajo consideración.

163. En este marco, ha de recordarse que el 15 de diciembre de 2005, el presidente Kirchner decidió el pago por adelantado de los 9.810 millones de dólares adeudados por la República Argentina al FMI. Consecuente con la estrategia de “desendeudamiento” impulsada por la administración nacional en instancias de la renegociación de los compromisos soberanos, la decisión procuró cerrar un frente de conflicto permanente. Si bien durante los primeros años del gobierno de Kirchner las discusiones con el FMI habían resultado funcionales a su estrategia de (re)construcción de poder, la lógica de choque con la institución se sabía a estas alturas ya agotada. Por otra parte, reviste especial importancia remarcar que la decisión de cancelar de antemano las obligaciones con el FMI no se circunscribió a la realidad argentina. Estuvo, de hecho, inscripta en un proceso de reajuste de orden global. Por aquel entonces, otros países de renta media -usuarios tradicionales de los servicios del Fondo- resolvieron cancelar completamente sus pasivos con la institución: Federación Rusa, Brasil, Serbia, Indonesia, Uruguay, Filipinas, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, entre otros. Lo propio hizo Bolivia, un país de ingresos bajos que durante las últimas décadas había hecho uso ininterrumpido de los préstamos del Fondo. Turquía, Ucrania y Paquistán, por su parte, redujeron sustantivamente su exposición financiera con el organismo.

164. Originalmente frustrado tras el estallido de la crisis financiera internacional de 2007/2008, el acuerdo de regularización de la deuda con los países miembros del Club de París se concretó en mayo de 2014.

4. Reflexiones finales

Tal como se advirtió en el transcurrir del capítulo, el modo en el que se encauzaron y resolvieron cada uno de los episodios de crisis de deuda soberana reportados desde la inauguración de la redemocratización resultó clave para el interjuego del modelo de desarrollo, la estrategia de inserción y la política exterior articulado en cada uno de los tres subperíodos identificados en el marco de la investigación colectiva en la cual se inscribe la presente producción. Conforme con la hipótesis de trabajo, el patrón discursivo y de acción diseñado y ejecutados por los gobiernos de cada una de estas subetapas del período democrático contemporáneo en pos de gestionar la crisis de deuda soberana del contexto marcaron no sólo la persistencia o discontinuidad de la condición de “desinserción” financiera internacional del país, sino también los constreñimientos y “ventanas de oportunidad” para la articulación de sus propios modelos de desarrollo y la restricción o amplitud de su política exterior.

En efecto, tras cada episodio de crisis de deuda, se (re)produjeron en forma sistemática ideas o representaciones político-académicas respecto al país como “paria internacional”, confundiéndose controvertidamente en todos los casos –aunque con intensidad diferencial– la “marginación o desinserción financiera internacional” con “aislamiento” o “desinserción”, simplemente, de grado mucho más complejo que la primera.

Más allá de estas lecturas, es meritorio destacar que todas las administraciones que asumieron en marco de estas crisis de deuda soberana reconocieron la premura de escapar de tal condición arbitrando una multiplicidad de discursos y acciones a tal fin. Como también se dio cuenta, cada una de estas respuestas se vieron atravesadas por los condicionamientos intermésticos, esto es, por factores tanto materiales como ideacionales, tanto internos como externos, los cuales restringieron y habilitaron el set de opciones de cursos a adoptar.

En el caso de la administración Alfonsín, la marginación de los circuitos financieros internacionales se conjugó efectivamente con un aislamiento político, producto del cúmulo de denuncias sobre violaciones sistémicas a los Derechos Humanos contra el gobierno cívico-militar y su decisión de encauzar el reclamo soberano de las Islas Malvinas, Sandwich y Orcadas del Sur mediante el uso de la fuerza. Para sortear tal situación, el primer gobierno democrático diseñó y ejecutó una serie de discursos y acciones que adscribieron a una estrategia de corte más bien confrontativo, la cual se materializó en diversas instancias, siendo la iniciativa de construcción de una coalición internacional de países latinoamericanos la más ostensible de ellas. Empero, tal estrategia de primera hora reconoció el rechazo de los gobiernos de las potencias desarrolladas (de la administración Reagan, en especial), de los organismos multilaterales de crédito y de los bancos acreedores. El malogro de tal estrategia, se dijo, fue determinante para la adopción de una serie de ajustes en la política exterior, conocida popularmente como “giro realista”. No obstante la merma del cariz detractor en sus vinculaciones con los acreedores internacionales, el gobierno nacional no pudo subvertir nunca tal estado de marginación financiera, limitándose consecuentemente los recursos para instrumentar el modelo de desarrollo conforme las premisas desarrollistas y heterodoxas anunciadas en las horas iniciales de gobierno. En

este contexto, y ante la fragilidad del sistema tributario, el gobierno debió financiar sus desequilibrios fiscales mediante emisión monetaria, lo cual terminó conduciendo a la renuncia del presidente y la salida anticipada del primer gobierno del período democrático contemporáneo.

La administración Menem, por su parte, llegó al poder proponiendo un cambio radical en la gestión de la crisis de deuda soberana. No se trataba ya de impulsar discursos y acciones de corte confrontativo, sino aceptantes de una realidad que aparecía cual irresistible: un mundo crecientemente globalizado y ordenado conforme los parámetros de la potencia triunfante de la Guerra Fría. La superación del estado de marginación, en consecuencia, pasaba por aceptar el paradigma vencedor en tal contienda y ajustar consiguientemente la articulación Estado-mercado conforme los mandatos del ideario neoliberal. Así pues, la confrontación contra los gobiernos de los Estados desarrollados y la denuncia contra las estructuras y dinámicas del sistema financiero internacional cedieron frente al alineamiento. Como se explicó, esta estrategia redundó pronto en un acuerdo con el comité de bancos acreedores del país, reforzando el ingreso de capitales ávidos de financiar el proceso de reestructuración económica auspiciada en el segundo episodio del modelo de desarrollo neoliberal en el país. Lo propio puede señalarse en cuanto a las vinculaciones con los organismos multilaterales de crédito, únicas fuentes de financiamiento durante la “década precedente” y con quienes se había mantenido vinculaciones atravesadas por una sempiterna tensión. En este sentido, se remarca que la adopción del conjunto de reformas promercado propugnado por estas instituciones financieras con sede en Washington y el respaldo agenciado por parte de los gobiernos de los Estados desarrollados, valieron para que la República Argentina accediera recurrentemente a servicios ofertados por tales organismos. Sin embargo, el incumplimiento de las reglas requerido en un esquema de caja de conversión y el estallido sucesivo de crisis financieras en los últimos años de la década del noventa principiaron la gestación de una nueva crisis de deuda soberana, la de mayor dimensión y significación de la historia global hasta entonces.

Los gobiernos que asumieron el poder tras el revés del neoliberalismo se enfrentaron con un panorama de desinserción financiera, tal cual lo experimentado por gobiernos anteriores inauguradores de un subperíodo específico del historial político-económico en tiempos democráticos contemporáneos. Tal situación, harto complejizada por la ausencia de mecanismos de reestructuración de deuda soberanas en marco del nuevo debate por la arquitectura financiera internacional, no resultó sin embargo en un derrotero descendente para el país, sino que pudo ser parcialmente sorteada merced a los recursos agenciados en el avanzar del proceso de recuperación y crecimiento, y del incremento sostenido del precio de los commodities exportados por el país. La carencia de tales mecanismos internacionales para el encauzamiento de episodios de crisis de deuda soberana conllevó a que la República Argentina permaneciera marginada de los circuitos financieros pese a los resultados obtenidos en el marco de los dos tramos del proceso de reestructuración. En función de ello, las administraciones presididas por Kirchner y Fernández de Kirchner debieron acentuar sus discursos y acciones de confrontación hacia los tenedores de títulos de deuda alcanzados por el default. Si bien esta lógica discursiva

de acción restringió la resolución pronta de la crisis de deuda soberana, y junto a ello la reincorporación del país a los circuitos globales de financiación, no inhabilitó la articulación de un modelo de desarrollo productivo bajo basamentos distintos a los conocidos durante el período anterior.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Amaral, Samuel (1984). “El empréstito de Londres de 1824”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, Nº 92, January-March, pp. 559-588.
- Arzaluz Solano, Socorro (2005). “La utilización del estudio de caso en el análisis local”, en *Región y sociedad*, Hermosillo, México, Vol. XVII, Nº 32, enero-abril, [en línea]: <http://www.colson.edu.mx:8080/Revista/Articulos/32/4Araluz.pdf>.
- Basualdo, Eduardo (2010). Estudios de historia económica argentina. *Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Boggiano, Miguel Ángel (2014). “Los países que más veces fueron al default”, en *Carta Financiera* [en línea]: <http://www.cartafinanciera.com/tendencia-actual/los-20-paises-que-mas-veces-fueron-al-default>.
- Botzman, Mirta y Tussie, Diana (1991). “Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial”, en *Boletín Informativo Techint*, Nº 265, enero-febrero.
- Bouzas, Roberto y Ffrench-Davis, Ricardo (1990). “Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina: Una introducción”, en Bouzas, Roberto y French-Davis, Ricardo (Coord.), *Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Bouzas, Roberto y Ffrench-Davis, Ricardo (2005). “Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 45, Nº 179, octubre-diciembre.
- Corigliano, Francisco (2000). “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de Relaciones especiales”, en Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: CARI.
- Chiapella, Armando O. (1975). *El destino del Empréstito Baring Brothers 1824/1826*, Buenos Aires: Editorial Platero.
- Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005). “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 45, Nº 178, julio-septiembre.
- De la Balze, Felipe (1998). “La política exterior de ‘reincorporación al Primer Mundo’”, en Cisneros, Andrés (Comp.) *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dimsky, Gary (2011). “The International Debt Crisis”, en Michie, Jonathan, *The Handbook of Globalisation (Second Edition)*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Escudé, Carlos (1984). *La Argentina: ¿paria internacional?*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo III, Buenos Aires: CARL.
- Frediani, Ramón (1990). "La capitalización de la deuda externa", en *Boletín Informativo Techint*, Nº 257, marzo-abril.
- Gallagher, Kevin (2011). "The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties", en *IDEAs Working Paper*, Nº 02/2011, IDEAs, New Delhi.
- García, Alfredo y Junco, Silvia (1987). "Historia de la renegociación de la deuda externa argentina", en *Boletín Informativo Techint*, Nº 245, enero-febrero.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010). El ciclo de la ilusión y el desencanto. *Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Emecé.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 36, Nº 143.
- Gosende, Héctor Eduardo (2006). *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador menemista*, Buenos Aires: Editorial Tierra Firme.
- Guzmán, Martín; Todesca, Nicolás y Mira, Pablo (2011). "Deuda Pública Argentina: Del Endeudamiento a la Sostenibilidad", *Informe Económico N° 75*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires, MECON. [en línea]: http://www.economia.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/42%20NT%20Finanzas%20Publicas%201%20T%2011.pdf
- Hass, Peter M. (1992). "Introduction. Epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization*, Boston, MA, Vol. 46, Nº 1.
- Herman, Barry (2003). "Asuntos inconclusos en el diálogo internacional sobre la deuda", en Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Nº 81.
- Lorenzini, María Elena (2009). *La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007 ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones*, Tesis doctoral, mimeo, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Loyola Campos, Alicia (2004). "De la crisis, la pobreza y otros demonios: la economía argentina", en *Comercio Exterior*, Vol. 54, Nº 10.
- Maia, José Luis (1993). "El ingreso de Argentina al Plan Brady", en *Boletín Informativo Techint*, Nº 274, Buenos Aires.
- Machinea, José Luis (2004). "Reestructuración de la deuda: nuevas propuestas para viejos problemas", en Ocampo, José Antonio y Andrass, Uthoff, (Comp.), *Gobernabilidad e integración financiera global y regional*, Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Miranda, Roberto (2003). *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999-2003*, Rosario: Ediciones PIA.
- Miranda, Roberto (2007). "Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica", en AAVV, *El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, Rio Cuarto: Facultad de Ciencias Humanas -Universidad Nacional de Río Cuarto.

- Mortimore, Michael y Stanley, Leonardo (2006). "Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Nº 88.
- Novaro, Marcos (2010). *Historia de la Argentina. 1955-2010*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Pagliuca, Francisco (2010). "Historia del primer endeudamiento externo argentino", en *Revista del Instituto*, Nº 6, Buenos Aires: AFIP.
- O' Connell, Arturo (1988). "La coordinación de los deudores latinoamericanos: el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho", en *Estudios Internacionales*, Año 21, Nº 83, julio-septiembre, [en línea]: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15666/16139>
- Rapoport, Mario; Vicente, Ricardo; Brenta, Noemí; Madrid, Eduardo y López, Pablo (2011). *Temas de Historia Económica, Política, Social y Cultural de la Argentina*, Buenos Aires: Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales [en línea]:<http://www.casadelbicentenario.gob.ar/ecoyopol/economia-y-politica/wp-content/uploads/2011/catalogo230/m-agroexportador/guion-historico.pdf>
- Reinhart, Carmen M. y Rogoff, Kenneth S. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.
- Roming, Shane (2014). Argentina's Long History of Economic Booms and Busts, en *The Wall Street Journal*, 20 de Julio, [en línea]: <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2014/07/30/argentinass-long-history-of-economic-booms-and-busts/>
- Rosenau, James (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roubini, Nouriel y Setser, Brad (2004). *Bailouts or Bail-ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Sedlak, Jonathan (2004). "Sovereign debt restructuring: statutory reform or contractual solution?" en *University of Pennsylvania Law Review*, Philadelphia, Vol. 152, Nº 1483.
- Stiglitz, Joseph (2003). "El rumbo de las reformas. Una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, Nº 80.
- Sturzenegger, F. y Zettelmeyer, J. (2006). *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Tussie, Diana (2013). "La Crisis de la Deuda 30 años después: El fracaso de la coordinación de deudores", *Documento de Trabajo Nº 69*, Área de Relaciones Internacionales–Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires: FLACSO.
- Unzué, Martín (2012). *El Estado argentino (1976-2003). Ciclos de ajuste y cambios*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Zubelzú, Graciela (2011). "Algunas reflexiones en torno al concepto de inserción internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea", Ponencia preparada para el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Discursos

Alfonsín, Raúl (1983). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación” en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.

Kirchner, Néstor (2003). “Discurso del Presidente Néstor C. Kirchner ante la Asamblea Legislativa”, 25 de mayo [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24699-blank-33233074>

Documentos

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010a); *Índice de precios al consumidor (IPC) GBA desde 1943 en adelante (empalme de las series 1943, 1960, 1974 y 1988 con la serie base 1999=100) - Variaciones porcentuales respecto de: mes anterior, diciembre del año anterior, mismo mes del año anterior*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010b), *Producto Interno Bruto a precios de mercado y Valor Agregado Bruto, por sector económico, a precios básicos. Variaciones porcentuales respecto a igual período del año anterior*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.

Acerca de los Autores

Esteban Actis. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra “Política Internacional Latinoamérica” de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior de Brasil y del vínculo bilateral con la Argentina, así como temas vinculados al desarrollo y a los procesos de integración. Email: e.actis@conicet.gov.ar

Anabella Busso. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR); Master en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigadora Categoría I. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en Política Exterior Argentina y relaciones bilaterales Argentina-Estados Unidos. Email: anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar

Natalia Ceppi. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de la Cátedra Derecho Consular y Diplomático de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de cuestiones energéticas y las relaciones bilaterales de Argentina con Bolivia. Email: nataliaceppi@yahoo.com.ar

Ornela Fabani. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la UNR. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior argentina hacia Medio Oriente. Email: ornela_fabani@hotmail.com

José Fernández Alonso. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en Economía Política Internacional, particularmente en la problemática del endeudamiento soberano. Email: josefernandezalonso@conicet.gov.ar

María Elena Lorenzini. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas

y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Teoría de las Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior de Argentina y Chile, las relaciones bilaterales argentino-chilenas y argentino-venezolanas. Email: melorenzini@gmail.com

María Rocío Novello. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la cátedra Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Email: novello@gmail.com

Rubén Paredes Rodríguez. Mg. en Integración y Cooperación Internacional (UKL-UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) en el área de Medio Oriente y Argentina. Docente de la cátedra de Economía Internacional y del Seminario Religión, Política y Economía en la Relaciones Internacionales de Medio Oriente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en las relaciones internacionales de Medio Oriente y su vinculación con la República Argentina.

Alejandro Simonoff, Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente-Investigador Categoría 2, en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Humanas y en el Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, Profesor Titular de la Materia Problema en Historia General del Profesorado de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Ha dictado en cursos de posgrados en Universidades argentinas y extranjeras. Se especializa en el estudio de Política Externa Argentina Reciente. Email: asimonoff2010@gmail.com.

Julieta Zelicovich. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional y del Seminario I de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de las negociaciones comerciales internacionales y la política exterior argentina. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

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

TOMO 2

Procesado gráfico integral
UNR Editora
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 S2000AOB - Rosario - Santa Fe
República Argentina
www.unreditora.unr.edu.ar
editora@sede.unr.edu.ar

Junio 2017