

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 3 | edição nº 2 | 2014

*Autonomía, tendencias profundas
y variables persistentes de la
Política Exterior Argentina
(2003-2012)*

Dra. María del Pilar Bueno

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

AUTONOMÍA, TENDENCIAS PROFUNDAS Y VARIABLES PERSISTENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2003-2012)

María del Pilar Bueno¹

Resumen: Este trabajo se enmarca en la labor del grupo de trabajo del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. La contribución tiene la pretensión de otorgar algunas líneas de análisis de la Política Exterior Argentina en el período que se extiende entre 2003 y 2012. Las gestiones del kirchnerismo se han caracterizado por una dinámica de ajuste hacia la profundización de un mismo modelo que somete a la PEA a una relativa irrelevancia e inconsistencia. La irrelevancia surge de la comparación con otras políticas públicas llevadas adelante por los Gobiernos en cuestión. La inconsistencia se basa en una lectura controvertida del contexto internacional, una sobreactuación y una sobrevaloración de la espontaneidad como variable válida para dar respuesta a los cambios acaecidos en el Sistema Internacional. La paradoja de la PEA reside entonces, en que a pesar de existir elementos constantes o variables persistentes en su accionar externo, su política exterior se encuentra sometida a una alta volatilidad.

Palabras claves: Política Exterior Argentina, Variables persistentes, Inserción Internacional.

AUTONOMY, DEEP TRENDS AND PERSISTENT VARIABLES OF ARGENTINA'S FOREIGN POLICY (2003-2012)

Abstract: This work is part of the labor developed by the Observatory of Argentina Foreign Policy (OPEA) School of International Relations at the National University of Rosario. The contribution does claim to provide some analyzes of Argentina's foreign policy in the period extending from 2003 to 2012. The Kirchner administrations have been characterized by a dynamic of adjustment and deepening of the same model, leading PEA to relative irrelevance and inconsistency. The irrelevance comes from a comparison with other public policies carried out by the governments concerned. Inconsistency is based on a controversial reading of the international context, overacting and an overestimation of spontaneity as a valid variable to respond to the changes in the International System. The paradox of PEA is that despite the

¹Doctora en Relaciones Internacionales, Docente de grado y posgrado de las siguientes universidades: Universidad Nacional de Rosario; Universidad Nacional de La Plata y Pontificia Universidad Católica Argentina. Coordinadora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología para el Desarrollo, ICLA-UNR; Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente, IRI-UNLP y Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina, UNR-UNESP. E mails: maria.bueno@fcpolit.unr.du.ar ; pilarbueno@hotmail.com

existence of constant elements or persistent variables in its external action, its foreign policy is subject to high volatility.

Keywords: Argentinean Foreign Policy, Persistent variables, International insertion.

Introducción

Este trabajo se enmarca en la labor del grupo de trabajo del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Dicho grupo desarrolla semanalmente informes donde recoge las noticias sobre la Política Exterior Argentina (PEA) publicadas en una serie de medios gráficos de comunicación. Asimismo, genera informes mensuales denominados APEA que proponen el análisis de ciertos temas salientes de la agenda política de la Argentina.

Tomando como insumos los informes semanales y mensuales del OPEA y APEA, este artículo tiene la pretensión de otorgar algunas líneas de análisis de la Política Exterior Argentina en el período que se extiende entre 2003 y 2012. Dicho lapso abarca las presidencias del Frente para la Victoria en los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2012).

Néstor Kirchner arribó a la presidencia argentina en un momento de convulsión social, económica y política con motivo del proceso de renegociación del default que se inició en la gestión provisional del Presidente Eduardo Duhalde. Hasta las elecciones legislativas de 2005 las agendas política doméstica y externa estuvieron restringidas al proceso de negociación mencionado. Luego de esta fecha, si bien se esperaba que la política exterior alcanzara mayor protagonismo, continuó teniendo una lógica de sujeción a las urgencias de la política doméstica. Del mismo modo, se esperaba que este hecho cambiara en la primera gestión de Cristina Fernández, tanto como producto de la recuperación de los indicadores económicos y sociales post default, como por el estilo político de la mandataria. Sin embargo, esto no fue así.

Las gestiones del kirchnerismo se han caracterizado –entre otros elementos- por una dinámica de ajuste hacia la profundización de un mismo modelo que somete a la PEA a una relativa irrelevancia e inconsistencia. La irrelevancia surge de la comparación con otras políticas públicas llevadas adelante por los Gobiernos en cuestión. La inconsistencia se basa en una lectura controvertida del contexto internacional, una sobreactuación y una sobrevaloración de la espontaneidad como variable válida para dar respuesta a los cambios acaecidos en el Sistema Internacional. La sinergia de estos elementos vuelve a la Argentina un país confuso para sus interlocutores internacionales. La paradoja de la PEA reside entonces, en que a pesar de existir elementos constantes o variables persistentes en su accionar externo –de

acuerdo a la tradición iniciada por Juan Carlos Puig- , su política exterior se encuentra sometida a una alta volatilidad.

Esta contribución se organiza de la siguiente forma: a partir de algunas referencias teóricas que consideramos esenciales a la hora de estudiar la PE, realizamos una presentación del período bajo estudio, para luego abordar tanto relaciones bilaterales como temas de agenda de la PEA.

Encuadre teórico e histórico del análisis de la Política Exterior del kirchnerismo

Comprendemos a la PE en el sentido que apunta Christopher Hill es decir como *“la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior”*. Por consiguiente, la política exterior proyecta los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003: 5-9). Es así que afirmamos que se trata de un proceso de cimentación social y por ende, para comprenderla, es necesario reflexionar sobre sus protagonistas, comprendiendo sus intereses y creencias, los cuales modelan la política exterior (Bueno, 2010).

Esta forma de ver a la PE en términos de exteriorización de una sociedad y sus valores, requiere asumir la relevancia del denominado factor interméstico (Manning, 1977), puesto que suponer una división tajante entre el plano doméstico y externo de tal política resulta no sólo improductivo sino que irreal. Tal como establece James Rosenau, los cambios en el sistema deben analizarse a partir de la comprensión de una frontera cada vez más porosa y flexible que separa lo interno de lo externo (Rosenau, 1997). Avanzando aún más en la vinculación interno-doméstica, coincidimos con Marcelo Lasagna (1996) en que la política doméstica es un factor explicativo aunque no exclusivo de la conducta externa de un Estado.

Consecuentemente, la distinción entre políticas se vuelve un instrumento para el análisis, donde sus contenidos son cada vez más intercambiables. No obstante, el hecho de afirmar aquí que la PEA estuvo sujeta a las prioridades domésticas durante el período bajo estudio se vincula a reconocer la existencia de asuntos que pertenecen a una agenda nacional y otros que resultan de las prioridades que derrama un Sistema Internacional cada vez más globalizado. Identificar hasta donde los asuntos son netamente domésticos o ciertamente externos es improbable y a eso nos referimos con la presunción del factor interméstico.

El Frente para la Victoria llegó a la Presidencia de una manera inesperada y construyó poder con inusual velocidad y eficacia. A partir de la escasa legitimidad que había obtenido en las urnas, Néstor Kirchner ancló parte de su gobierno en un cuidadoso observatorio de la opinión pública, donde las encuestas tuvieron un rol preponderante. Como consecuencia, las variables domésticas alcanzaron un espacio prioritario en el marco de un proceso de resurgimiento de indicadores económicos positivos, acompañados del proceso negociación de la deuda y de la recomposición social.

Desde el discurso inaugural, el presidente Kirchner marcó las bases de lo que sería la política exterior de su gobierno, caracterizado por lograr el lugar que le correspondía a la Argentina en el mundo, y “pensar el mundo en argentino”. Asimismo, planteó una suerte de agenda de prioridades donde la profundización de la integración latinoamericana, sobre todo mercosuriana, resultaba un aspecto central. En dicho marco, la seguridad vista desde la perspectiva humana, aludiendo a la pobreza, al medio ambiente, al desempleo y otras áreas en un sentido amplio, fueron algunos de los elementos señalados en sus discursos primigenios, así como en las contribuciones publicadas de algunos de sus ministros (Bielsa, Lavagna, Rosatti, 2005). La lectura realizada por Kirchner y la frase enunciada respecto a pensar el mundo en argentino, mostraron la imperiosa necesidad de mirar hacia adentro y resolver las prioridades de la propia agenda antes de dar solución a los asuntos que eran prioritarios en la agenda internacional. Esto fue así tanto por la planificación gubernamental como porque el mundo se lo permitió en tanto Kirchner compusiera las cuentas que había dejado el default.

Néstor Kirchner era un gobernador de una provincia del sur argentino, una figura política con menor dimensión nacional que la de su sucesora, Cristina Fernández, quien había jugado un rol relevante como legisladora nacional en algunas de las sesiones más álgidas del Congreso desde los años noventa². Hasta el año 2007 sus estilos políticos parecían muy distintos y la campaña electoral del mismo año pretendió mostrar que había llegado la hora de diversificar la agenda externa y profundizar la trayectoria cada vez más economicista de la PEA.

² Algunos ejemplos en tal sentido son su participación como convencional constituyente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994; en el debate sobre la Poligonal por la delimitación de los Hielos Continentales; en la Ley de Reforma Laboral; en la Ley de Hidrocarburos y en la privatización de Aerolíneas Argentinas, entre otras.

“El cambio recién comienza” fue el slogan de una campaña electoral marcada por ciertas innovaciones discursivas en el marco de una misma lógica y un mismo modelo que la unió con su antecesor. Es así que cambio y continuidad aparecen en el kirchnerismo como dos lógicas hermanadas. Cristina Fernández se encontraba ante el derrotero de no poder apostar por cambios estructurales sobre un modelo que inició Néstor Kirchner, aunque sí promovió ajustes en varias de sus políticas públicas. Ahora bien, esa continuidad fue muchas veces en desmedro de reconocer las transformaciones del contexto internacional. El mundo no presentaba las mismas condiciones al asumir Néstor Kirchner en 2003, que al conocerse el resultado de la negociación por la re-estructuración de la deuda en 2005, que al asumir Cristina Fernández su primera Presidencia en 2007, que al manifestarse plenamente la crisis financiera internacional entre 2008 y 2009. Todos estos escenarios, revelaron cambios contundentes en el sistema internacional y su estructura de poder que modificaron las reglas de juego y la adaptación que propició la Argentina fue deficitaria.

Tras asumir el poder Cristina Fernández, las continuidades fueron el factor dominante por sobre los cambios prometidos, que en muchos casos nunca arribaron. Sin embargo, las diferencias en el contexto internacional y doméstico condicionaron sus posibilidades de sostener con éxito medidas de presión que su antecesor había inaugurado³. Como por ejemplo, las disputas con el sector agroexportador, que en el caso de Kirchner se contuvieron⁴ y en el

³ Las condiciones del contexto externo durante el gobierno de Néstor Kirchner fueron diferenciales a aquellas recibidas por Cristina Fernández. Solo a manera de ejemplo y en materia comercial, vale decir que “a lo largo del 2007, el continuo crecimiento de la economía mundial y de la actividad económica interna impulsaron el comercio exterior argentino, llevando los valores de intercambio a niveles récord. En los primeros nueve meses de 2007 las ventas externas alcanzaron un valor 16% mayor que el verificado en igual periodo del año anterior como resultado de un incremento conjunto de precios y cantidades” (Polonsky, 2007). Estas condiciones se vieron modificadas a partir de 2008, tal como afirma Ocampo refiriéndose al impacto de la crisis económica internacional en América Latina: “la coyuntura marcadamente favorable del período 2003-2007, basada en una combinación inusual de auge financiero, bonanza excepcional de precios de los productos básicos y nivel elevado de remesas de los trabajadores migrantes, también ha llegado a su fin. Ya a lo largo de 2008, varias economías de la región experimentaron una desaceleración importante” (Ocampo, 2009:10).

⁴ En marzo de 2006 Néstor Kirchner decidió suspender las exportaciones de carne por 180 días como respuesta al incremento en el precio de la hacienda en el mercado local. Otra medida similar y que apuntó al mismo sector económico fue la decisión de aumentar las retenciones que recaen sobre los granos, dentro del paquete de últimas medidas del saliente Kirchner para garantizar mayor estabilidad al gobierno que lo sucedió. En el caso de la soja se incrementó del 27,5 al 35%, en el trigo pasó del 20 al 28% y para el maíz se incrementó de 20 al 25%. A pesar del fuerte impacto de esta medida, no puede equipararse con lo sucedido a partir de la resolución 125 del Ministerio de Economía y Producción bajo el gobierno de Cristina Fernández. Posiblemente pueda argumentarse que entre otros elementos que configuraron la mayor conflictividad en 2008 se encuentran el efecto acumulación de este tipo de medidas así como su cercanía en el tiempo, puesto que desde la decisión de Kirchner de

Gobierno de Fernández derivaron en una crisis de proporciones al punto de escindir la institución presidencial por el no apoyo del vicepresidente de la Nación y representante del radicalismo, Julio Cobos, en la votación ligada a la resolución 125 del 10 de marzo de 2008 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

La relevancia tanto del contexto nacional como internacional ha sido un elemento central en la tradición del análisis de la PEA, especialmente a partir del pensamiento de Juan Carlos Puig, quien afirma que “la política exterior tiene un ámbito de referencia obligado que es el régimen internacional y por otra, se enfoca en el contexto interno, el potencial nacional y las demandas y expectativas de sus elites poblaciones” (Puig, 1984: 91). En tal sentido se refiere Bruno Bologna (2008) al afirmar que la autonomía es la variable dependiente y se encuentra en parte explicada por el ambiente internacional en cuanto variable independiente. Es así que siendo que la autonomía es para Puig la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real (Puig, 1975; 1984), las etapas en el transcurso de la dependencia a la autonomía identificados por el autor (dependencia para-colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista) dependen del escenario internacional tanto como de las condiciones del escenario interno.

En este mismo marco, Roberto Miranda (2013) reedita el concepto de permisividad internacional de Helio Jaguaribe (1979), trabajado por Puig, comprendido en su forma clásica como la medida en que dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país dispone de condiciones para neutralizar el riesgo de terceros Estados. En tal sentido afirma Miranda que la permisividad internacional está dada por “las posibilidades que brinda un contexto externo de un país periférico principalmente mediano para que este desarrolle sus condiciones frente a otros actores, sobre todo cuando tales posibilidades las debe aprovechar frente a grandes potencias” (Miranda, 2013:3).

Tomando este concepto para nuestro análisis, nos preguntamos en qué sentido los gobiernos kirchneristas hicieron un uso autonómico de las condiciones propiciadas por el contexto internacional. Debate cuyo desarrollo se encuentra directamente emparentado con

noviembre de 2007 a la resolución 125 sólo mediaron 4 meses. Ver en “Suspendió el gobierno las exportaciones de carne”, La Nación-Economía del 09/03/2006, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/787256-suspendio-el-gobierno-las-exportaciones-de-carnes> y en “Un aumento que busca parar la inflación”, en Página12-Economía, del 08/11/2007. Ver en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-94306-2007-11-08.html>

otro elemento tradicional en el análisis de la PEA, la *inserción internacional* de la Argentina. Diversos analistas argentinos (Escudé, 1984; Russell, 1994, 2010; Bologna, 1991, 2001; Paradiso, 1993; Puig, 1975; Simonoff, 1999; Miranda, 2007, 2010) han abordado este aspecto de la PEA, pero tal como asume Zubelzú (2011): “la inserción es utilizada por un mismo académico en un sentido estático (una posición/un lugar adquirido en una estructura internacional jerárquica y determinada –sea privilegiando la dimensión político-estratégica o político-ideológica o la económico-comercial) y en un sentido dinámico (como proceso con vaivenes, sometido a variaciones de condicionalidades externas, resultado de negociaciones, alianzas y adhesiones a marcos integrativos regionales o internacionales). Afirmamos con la autora que, reconociendo la preocupación constante de un grupo de analistas argentinos por la cuestión de la inserción, es posible examinar, primeramente, que no todos se refieren a la misma cosa y, en segundo lugar, que muchos de ellos relacionan este concepto con el de aislamiento internacional.

Tal como muestra Zubelzú (2011), el concepto de inserción ha estado vinculado en la mente de los analistas con nociones como la de aislamiento, irrelevancia, inserción como conducta adaptativa y como posesión de atributos materiales de poder, entre otros. Incluso, Roberto Miranda (2007: 27) plantea que “la inserción es una condición necesaria para la orientación autonomista de la política exterior” y en esta misma línea define a la inserción como “ser tenido en cuenta por la política y la economía internacional” (Miranda, 2007:73).

Roberto Russell (2003) afirmó: “tampoco eluden estos años una curiosa constante de la política exterior argentina: la búsqueda permanente de la “reinserción” en el mundo que expresa en lo más profundo, la crisis de identidad internacional que vivimos desde hace varias décadas y las dificultades de las clases dirigentes argentinas para entender cómo funciona el mundo y el papel que le corresponde al país en el orden internacional”. Este diagnóstico no se ve modificado en los tiempos recientes, puesto que en 2010 Russell planteó que la Argentina sufría un ensimismamiento de su elite y que por ende la política exterior se encontraba asfixiada por los condicionantes de la política interna.

Desde el núcleo de la teoría autonomista, Juan Carlos Puig hizo referencia al concepto de tendencias profundas de la PEA (1975; 1984). Podríamos afirmar que el primer elemento o tendencia alude a la inserción según la fase histórica argentina. En la primera fase que se desarrolló hasta 1914, el autor considera que la dependencia nacional implicó un modelo de

inserción internacional basado en la afiliación a la esfera de influencia británica, como dependencia racionalizada y nacional (Puig, 1984:102). Mientras tanto, en la etapa posterior que va desde 1914 hasta 1945, que denomina dependencia nacional con referencia a un espejismo, la Argentina sostiene una inserción en el mundo eurocéntrico aparente. Ese espejismo estaba dado por la transformación experimentada en el escenario internacional que la Argentina no había sabido leer, es decir, basar su inserción en un mundo centrado en Europa, siendo que ya no correspondía a una realidad. Esta misma lógica se aplica a las fases posteriores que estudia el autor. Ahora bien, a qué refiere y cómo esto se liga con la autonomía como elemento dinámico, puesto que el propio Puig reconoce que la autonomía no es una posesión constante en el tiempo o una situación de llegada. Dado que lo deseable, y ya alcanzado en las etapas del peronismo, para Puig era una autonomía heterodoxa, la inserción en este mundo de Guerra Fría estaba dada por la tercera posición como equidistancia entre los dos bloques, lo cual moldeaba a su vez las otras tendencias profundas de la PEA, dadas por las relaciones con Estados Unidos, con América Latinas y la cuestión del territorio nacional y los recursos naturales.

En consecuencia, Puig consideró a la inserción como una tendencia profunda de la PEA quitándole su connotación positiva o negativa. Puig no se preguntó si Argentina estaba o no estaba inserta o si debía reinsertarse, más bien le interesaba ver el basamento de esa inserción, es decir, si era bajo una lógica dependiente o autonomista. Simonoff (2009) plantea que ha sido recurrente en la Argentina el modelo de inserción basado en la dependencia de una potencia, con Gran Bretaña, con Estados Unidos y menciona el caso reciente de la región de América Latina. La visión de Puig despeja la tensión que contrae la cuestión de estar o no inserto en el mundo para centrarse en el cómo insertarse. Para definir *cómo insertarse* o el *modelo de inserción* se hace indispensable comprender las condiciones del contexto internacional, en términos de permisividad internacional.

Este debate relativo a la inserción no se encuentra únicamente radicado en la mente de los analistas, puesto que el propio Néstor Kirchner afirmó en el discurso de apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa de 2005: “Nuestra inserción en el mundo no debe estar signada por lo puramente financiero y, por ende, especulativo, que termina jugando a favor de la renta financiera y afecta la competitividad externa. Para nosotros, inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa”. Por ende, si Néstor

Kirchner interpretó a la política exterior como una política gobernada por asuntos económico – comerciales, podría decirse que hubo una concordancia entre el discurso y el plano de las acciones puesto que la PEA ha profundizado su costado economicista como variable persistente (Bueno, 2010).

En línea con el concepto de tendencias profundas de la PEA de Juan Carlos Puig, el autor reconoce ciertos elementos que aparecen en todas las fases estudiadas aunque con connotaciones más dependentistas o más autonomistas, dependiendo del caso. A su vez, y tal como dijimos más arriba, la inserción condiciona las otras tendencias: la relación con Estados Unidos, el vínculo con América Latina y la cuestión territorial y de los recursos naturales⁵. En coincidencia con los aportes de Puig, Gustavo Ferrari (1981) planteó la existencia de constantes en la PEA: pacifismo; aislacionismo; evasión por medio del derecho; moralismo; enfrentamiento con los Estados Unidos y europeísmo, y desmembración territorial (Ferrari, 1981: 6).

El propio Puig⁶ le reconoce a Ferrari su perspectiva, aunque niega que sean “categoriales”. El autor asevera que los “argumentos jurídicos y morales se esgrimen generalmente en política exterior para justificar conductas cuyos móviles nada tienen que ver con la explicación pública. En cuanto al pacifismo, también fue una ideologización destinada a fundamentar conductas que derivaban necesariamente de las tendencias ya apuntadas” (Puig, 1984:102). En consecuencia y para Puig, estos elementos pudieron tener una naturaleza errática en contraposición con las tendencias profundas.

Desde nuestra perspectiva, Puig diseña un modelo de PEA que a su parecer puede aplicarse a todas las fases históricas con distintas combinaciones entre variables. No se trata de elementos críticos, sino que es la lógica dependentista o autonomista de cada gestión la que

⁵ Si bien al momento de enunciar las tendencias profundas por primera vez en su obra de 1984, Puig lo hace con una valoración es decir: afiliación a la esfera de influencia británica; oposición a los Estados Unidos; aislamiento respecto a América Latina y debilidad en la política territorial, consideramos que al aplicarlas a las fases históricas argentinas, lo que prevalece son los cuatro elementos mencionados: inserción, relación con Estados Unidos, lazo con América Latina y cuestión territorial y de los recursos naturales. En cada etapa o fase histórica éstas presentan distintas combinaciones. Por ejemplo, en la etapa de la dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña, las define como: afiliación a la esfera de influencia británica; indiferencia, aislamiento y oposición a los Estados Unidos; aislamiento respecto a América Latina y debilidad de la política territorial. En la segunda fase, de dependencia nacional con referencia a un espejismo las explica como: inserción en el mundo eurocéntrico aparente; relaciones con Estados Unidos en clímax de antagonismo; relaciones con América Latina tímidas pero con cierta apertura y revalorización territorial.

⁶ En la nota al pie número 20 de su obra de 1984.

condiciona la relación entre las tendencias, lo cual es denominado por Puig como coherencia interna de la política nacional –como combinación entre tendencias o elementos–.

Acordamos con las tendencias proclamadas por Puig, pero creemos que traspasadas más de tres décadas del trabajo de Ferrari, éste ha demostrado que algunas de sus afirmaciones pueden ser ciertas. En trabajos previos (Bueno, 2010), hemos propuesto un modelo o esquema de “variables persistentes” de la PEA en base a los aportes de Puig y Ferrari que reelaboramos⁷. A los cuatro elementos tradicionales de Puig le adicionamos los reconocidos por Ferrari, descartando el moralismo por cuanto consideramos que no se trata de una tendencia profunda ni constante sino un valor que primó en otros contextos históricos y ha caído en desuso. Asimismo le añadimos un sexto elemento: el economicismo. De este modo, el esquema queda conformado como: *inserción internacional; relación con los Estados Unidos y europeísmo; vínculo con América Latina; la cuestión territorial y de los recursos naturales; el juridicismo o evasión por el derecho y el economicismo*.

Las cuatro tendencias aludidas por Puig serían parte de una agenda neutral de la PEA, siendo que el juridicismo y el economicismo conformarían rasgos negativos. Decimos esto porque aceptamos como tendencia profunda o variable persistente la relación con Estados Unidos sin calificativos, ni buena ni mala. Lo propio sucede con el modelo de inserción, la relación con Europa y América Latina y finalmente la cuestión territorial y de los recursos naturales. Sin embargo, tanto el juridicismo como el economicismo aparecen como rasgos negativos de la PEA. Si bien el tema de la inserción internacional aparece de la misma forma, lo preservamos dentro de la agenda neutral puesto que fue así la connotación que comprendemos le asignó Puig.

Puesto que en este caso no existe una jerarquía ni un orden explícito entre las variables, en primer lugar hacemos referencia al *juridicismo o evasión por medio del derecho en la PEA*. Esta es quizás una de las improntas más marcadas de tal política desde la formación del Estado argentino, la cual ha permanecido aún luego de la desarticulación del denominado modelo fundacional (se percibe fuertemente desde la incorporación y defensa de la fórmula de arbitraje y la Doctrina Drago) hasta la actualidad. Algunos ejemplos han sido: la recurrencia en los argumentos basados en el Derecho Internacional en distintos foros; la aplicación en la

⁷ Otros autores han trabajado estas categorías, como Russell (1996) y Paradiso (1996), entre otros.

búsqueda de soluciones a los conflictos territoriales tales como el Canal de Beagle y Hielos Continentales; la posición argentina frente al caso cubano ante la Organización de Estados Americanos durante el frondicismo y las disputas por el aprovechamiento hidroeléctrico de los cursos de agua de la región fundamentalmente con Brasil, entre muchos otros. Incluso la política hacia Malvinas, exceptuando el período signado por la guerra en 1982, ha estado fuertemente estigmatizada por esta variable persistente.

En cuanto a la *relación con Estados Unidos*, tal como Ferrari consideramos acertado asociarlo al *européismo*. La Argentina del modelo fundacional se apreciaba como la representante de Europa y particularmente de Gran Bretaña en la región. Esta impresión no era unilateral, puesto que tal como asume el autor mencionado, hubo un aliento por parte de Europa a la rivalidad con los Estados Unidos que se hizo manifiesta desde la Primera Conferencia de Washington de 1890 (Ferrari, 1981). Con lo cual, el panamericanismo estuvo fuertemente ligado a la disputa entre la Argentina y los Estados Unidos con ciertas posibilidades de éxito de la primera hasta la concreción del segundo conflicto bélico. Desde mediados del siglo XX, y como resultado del rol que los Estados Unidos desempeñaron en la II Guerra Mundial, las posibilidades que la Argentina tuvo para resultar vencedora en cualquier debate, fueron cada vez más limitadas. El sostenimiento de la postura neutral y el consiguiente boicot generado hasta luego de finalizada la guerra, denotan tales afirmaciones⁸. De tal modo, la autonomía se manifestó en acciones concretas como la tercera posición del peronismo, así como en votaciones en la ONU y en OEA que en algunos casos contrastaron con los intereses norteamericanos⁹.

Esta variable se vincula directamente con el modelo de inserción, así como la relación con Estados Unidos y Europa tiene una lógica directamente proporcional. En aquellos momentos en los que la Argentina se decidió por una inserción dada por la dependencia nacional anclada en Estados Unidos, las relaciones con Europa se enfriaron, siendo que la

⁸ Para ampliar en lo referente al boicot propiciado por los Estados Unidos hacia la Argentina, ver Lanús, 2000.

⁹ Los duelos verbales históricos en las conferencias interamericanas; los buenos oficios argentinos para la consecución de la Paz de Chaco; la no adhesión a los acuerdos de Bretton Woods; la oposición durante el primer peronismo al FMI y al BIRF y la no adhesión al multilateralismo comercial durante el mismo período. En tiempos posteriores, por ejemplo durante la presidencia de Frondizi, la relación con Cuba e incluso durante el Proceso de Reorganización Nacional se percibe la no adhesión al embargo cerealero contra la Unión Soviética (Puig, 1984).

inserción asentada en Europa conllevó una tensión en las relaciones con Norteamérica. Ambas expresan un mismo modelo de inserción dependentista. A partir de mediados del siglo XX que Estados Unidos ya era una potencia consolidada, se hizo más costoso disentir con los intereses de la potencia para aliarse con Europa, aunque Puig marca la diferencia entre este aspecto y apartarse del bloque occidental, lo cual denomina autonomización intra-bloque (Puig, 1984: 54). La Carta Europea de Ricardo Alfonsín fue quizás el último intento más claro por generar un desbalance a favor de Europa aunque sin implicar tensiones con Estados Unidos.

A partir del primer gobierno peronista, las relaciones con América Latina también se volvieron un posible contendiente en el binomio Europa-Estados Unidos. Previo a este período, en el cual se desarrollaban las conferencias panamericanas, Argentina ocupó un rol protagónico en la región que iba de la mano con su antagonismo con los Estados Unidos. En este marco se insertó la Doctrina Drago que rivalizó con la Doctrina Monroe pero se mostró como un rasgo autonómico en un momento de dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña. Sin embargo, son las administraciones recientes las que más han dado cuenta de esta cuestión, sobretodo en la relación con Brasil que ha llevado a Figari (1997) a denominarlo como una doble dependencia y a Simonoff (2008) como un triángulo. Esto se ha visto favorecido por los cambios acaecidos en la región y especialmente en la subregión de América del Sur, donde Brasil se ha convertido un actor global.

Es innegable que el rol que la Argentina juega en América Latina es muy diferente de aquel que otrora detentaba y que llevó a que en diversas administraciones del siglo XX se desplegara una diplomacia de alto perfil con la región (Russell, 1996). El ensayo de Russell (2010) frente al Bicentenario se dedica, entre otras afirmaciones, a demostrar cómo la mayoría de los gobiernos desde los padres fundadores hasta la actualidad, han denostado el vínculo con América Latina planteando que Argentina es “un accidente geográfico” en la región. Se reconoce sin embargo, que algunos gobiernos justicialistas y radicales han mostrado otra postura. Creemos que el período aquí estudiado viene a romper con esta tesis, para demostrar lo antedicho: que América Latina juega como un integrante más en la tensión de las relaciones con Estados Unidos y Europa. No obstante, reconocemos que esto se produce como resultado de la pérdida de poder relativo de la Argentina en relación a Brasil. Fundamentalmente a partir de la asunción de Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil ha profundizado su liderazgo regional, dejando a la Argentina en una situación de precariedad como actor en el escenario

latinoamericano. Mientras tanto la respuesta de la Argentina ha estado a tono con su política exterior, la búsqueda intermitente de protagonismo subregional complementado con cierto acercamiento hacia México y especialmente a Venezuela.

Otra tendencia profunda de la que da cuenta Puig es la *cuestión territorial y de los recursos naturales*. La misma fue pensada en lo relativo a las pérdidas territoriales y la gestión de los recursos analizados desde una lógica geoestratégica. Ejemplos en tal sentido son: durante la fase de dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña, Puig califica como debilidad la política territorial a partir de casos como los de Malvinas, el Alto Perú y la Patagonia Argentina. Asimismo, durante la dependencia nacional con referencia a Estados Unidos, especialmente con la Revolución Argentina, Puig la identifica como una etapa de abdicación territorial. A diferencia de estas, el frondicismo mostró cierta búsqueda de revertir la situación y una revalorización territorial, aunque Puig critica la suscripción del Tratado Antártico. Por otro lado, durante la segunda fase de dependencia nacional con referencia a un espejismo, el autor reconoce la revalorización territorial por el radicalismo de ciertos recursos estratégicos como el petróleo, así como de los ferrocarriles del Estado. Finalmente, el primer y segundo gobierno peronista y su política de tercera posición, dan cuentas de la defensa del territorio nacional y la revalorización de los recursos naturales. El tercer peronismo, del cual Puig fue parte como Canciller del Presidente Héctor Cámpora, es calificado como de revalorización territorial tomando como ejemplo la dinamización de proyectos hidroeléctricos, tema de gran rispidez con Brasil a lo largo de las conferencias regionales e internacionales del sesenta y el setenta.

Ahora bien, la óptica geopolítica de los recursos ha dado paso a una mirada de las fronteras y de los denominados recursos naturales, más proclive a la cooperación e integración, fundamentalmente con el regreso democrático. Es así que se ha procurado resolver las disputas limítrofes que quedaban abiertas especialmente con Chile, al punto que los actuales proyectos mineros binacionales se generen en un espacio transnacionalizado que responde fundamentalmente al interés de las empresas transnacionales en cuestión y a los actores subnacionales. Esto no va en desmedro de reconocer que la protección del territorio nacional y la defensa de los recursos naturales es una tendencia profunda de la PEA que en ciertas administraciones ha tenido una lógica recesiva y en otras reivindicativas. Las gestiones

bajo análisis vienen a comprobarlo con casos como el de YPF, a desarrollar en el próximo apartado.

Otra de las variables mencionadas es el *economicismo*. Si bien ni Ferrari ni Puig hacen alusión a tal tendencia, la misma ha sido parte de la política exterior desde el modelo fundacional agroexportador que caracterizó la relación especial con Gran Bretaña. Incluso tal variable se vio fuertemente profundizada en la década menemista como queda impreso en el cambio de denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores que asumió al comercio internacional como una de las áreas más relevantes de la Política Exterior¹⁰. Esto ha significado en la práctica, el condicionamiento de la política económica sobre la política exterior en sus distintas dimensiones. Se asevera que ha sido una variable persistente puesto que al desarticularse el modelo agroexportador, hubo diversos intentos de generar nuevos modelos de política que también se encontraron profundamente arraigados con una visión economicista como fue por ejemplo, el modelo de iniciativa por sustitución de importaciones cepalino y el desarrollismo. Este disciplinamiento de la política exterior al economicismo, estuvo incluso a tono con la orientación que la administración Menem detentó en su visión de la PEA, el realismo periférico. La misma -acuñada por Carlos Escudé- sostenía que las cuestiones de índole económico-comerciales eran materias en las cuales era posible disentir con la potencia hegemónica (Escudé, 1992). Al referirnos a la profundización de tal aspecto en el período de estudio, afirmamos que la política exterior fue pormenorizada y subordinada a la política económica. Esto conllevó que la prioridad en la inserción argentina en el mundo, estuvo dada por la materia económica-comercial como resulta del discurso de Kirchner.

Todos los elementos anteriores se vinculan a la inserción internacional. Más allá del abordaje de los analistas, es innegable que se trata de una preocupación que muchos presidentes argentinos han manifestado. Las distintas gestiones tanto democráticamente electas como provenientes de gobiernos de facto, han hecho alusión discursiva y han protagonizado acciones consistentes con intentar “reinsertar” al país en el Sistema Internacional. A manera de ejemplo podemos mencionar algunos casos nucleados en el retorno democrático. La política exterior durante la gestión de Menem tuvo como principal

¹⁰ La labor en el OPEA durante estos diez años ha tendido a demostrar esta tesis, que las cuestiones económico-comerciales se han vuelto prioritarias y en algunos momentos excluyentes en su relevancia en la Cancillería, en conjunto con la cuestión Malvinas. De hecho, los propios discursos presidenciales lo demuestran como quedó de manifiesto en la mirada economicista de la inserción que Néstor Kirchner dejaba expresada en 2005.

centro reinsertar a la Argentina en el mundo desarrollado, tal como lo estableció no sólo el presidente sino sus ministros en los foros internacionales y también en el escenario doméstico (Cavallo, 1996). Por su parte, Ricardo Alfonsín, en ocasión de la apertura de la Asamblea Legislativa en el año 1983 se refirió a la relevancia del voto: “En un contexto internacional cada vez más interdependiente, el sufragio garantiza la inserción de la Argentina en el mundo como nación independiente, mientras que la violencia de uno u otro signo impide la inserción del país en el mundo o lo convierte en teatro de operaciones donde los actores pierden su propia iniciativa y el Estado en consecuencia, pierde su independencia, arriesgando que el gobierno emergente de esa lucha no sería ya decidido por la población sino por el acuerdo o desacuerdo en la mesa de negociaciones de las superpotencias”¹¹.

En la segunda parte de este trabajo proponemos aplicar las variables persistentes a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, intentando evidenciar cómo se vincula esto con la referencia a la lógica pendulante, imprevisible y cambiante de la PEA.

Relaciones bilaterales, temas de agenda y la tensión continuidad/incertidumbre en el carácter de la PEA

Es de reconocer que la situación de 2002 y la de 2012 en la Argentina son crucialmente diferentes. Las variables macroeconómicas y los índices sociales denotan que hemos avanzado a un nuevo estadio de la historia post-default donde los gobiernos del kirchnerismo han tenido el rol protagónico. La tabla que sigue, aunque nutrida de datos oficiales del INDEC -lo que genera cuestionamientos acerca de su veracidad- deja poco lugar a dudas acerca de los avances.

Tabla 1: Algunos datos de la Argentina post crisis

	2002 - 2003	2010-2011
Tasa de desempleo	24.8%	7.4%
Tasa de subocupación	18.9%	8.6%
Tasa de pobreza e indigencia	45.4%	9.9% oficial 25-30% otros actores (consultores privados e Iglesia Católica)

¹¹ Discurso de apertura de sesiones legislativas de 1983, disponible en www.fuali.org.ar

Puestos de trabajo	13.3 millones	17.6 millones
Empleo público en relación al privado	15% Público 85% Privado	31.6% Público 68.4% Privado
Inflación anual	3.6%	9.5% oficial 25.7% otros actores *
Relación deuda/PBI	50%	30%
PBI	200 mil millones de USD	500 mil millones de USD

*Los principales aumentos se registran en los sectores salud, alimentación y educación.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC.

En el análisis de la segunda columna de esta tabla centrada en la situación económica y social de la Argentina de 2002-2003 es posible reconocer por qué el kirchnerismo se refugió en la política interna como base esencial de su política exterior. No obstante, esto podría haber cambiado tras el triunfo en las elecciones legislativas de 2005 y más aún, luego de las elecciones presidenciales de 2007, esto no fue así. Si bien esta es una crítica recurrente, es válido interrogarse cuál es el perjuicio de centrar la PE en los condicionantes y agenda doméstica. Sostenemos que este tipo de estrategia puede ser útil para las necesidades del cortoplacismo del default, no obstante, al momento que la Argentina comenzó a mostrar signos favorables, hubiera sido esperable echar mano de la permisividad internacional en un contexto económico y político favorable para la Argentina. Teniendo en cuenta este y otros elementos mencionados en el primer apartado, proponemos una reflexión desde las variables persistentes a la luz de la división que el OPEA acoge dada por las relaciones bilaterales y los temas de agenda.

Néstor Kirchner y Cristina Fernández asignaron a la relación con América Latina un rol esencial, pero fundamentalmente con los actores de Sudamérica. Si bien la región ha sido el espacio de influencia natural de la Argentina, el análisis de la PE denota que gran parte de los gobiernos hasta la democratización de 1983 se mostraron renuentes a reconocer esto, posiblemente por las rivalidades predominantes con Brasil y con Chile. De la mano de Alfonsín y Menem, esta lógica perdió peso y lentamente se osciló hacia una relación basada en la cooperación y la integración. Incluso la subregión fue estratégica en el período de salida del default, fundamentalmente el rol de Brasil que sostuvo nuestras negociaciones con el Fondo Monetario Internacional desde el plano del discurso. No obstante, existen algunos puntos que

han marcado el debate subregional en este período: el creciente liderazgo de Brasil; una relación basada por momentos en lo estrictamente comercial y en otras áreas buscando profundizaciones que no llegaron; la tensión entre el Mercosur y la Unasur como espacios de influencia; los recelos de Uruguay y Paraguay como “socios menores” y el giro argentino hacia Venezuela.

Si bien el Mercosur comenzó siendo un bloque comercial, sobre finales de la década del noventa se comenzó a incentivar otros planos de las relaciones entre los socios. Esto coincidió con un período de parálisis que llegó hasta la constitución de la Unasur como principal espacio de concertación política de la subregión. No obstante, este nuevo espacio generó recelos de Argentina que lo interpretó como un intento más de Brasil para mostrarse como el interlocutor válido de Sudamérica ante el mundo y continuar su camino de ascenso como líder. Por otra parte, el mismo Mercosur sigue siendo un espacio de discusión de viejos asuntos, como las rispideces entre los socios mayores y menores del bloque¹², los debates comerciales no resueltos, y como si esto fuera poco, la reciente incorporación de Venezuela con la simultánea suspensión del Paraguay que tiende a reavivar los viejos fantasmas. En cuanto al plano comercial que ha sido siempre el principal espacio de integración entre los socios, la política de sustitución de importaciones argentina encabezada por el secretario Guillermo Moreno ha vigorizado la disputa por la balanza comercial entre la Argentina y Brasil y los sectores que han traído histórica trifurcas: automotriz, línea de blanco, algunos alimentos, entre otros.

En esto y a pesar de que la Argentina haya sido reaccionaria a la eyección de Brasil como jugador internacional y observe hasta con desazón su crecimiento, es imposible negar que son socios ineludibles y necesarios, lo cual supieron comprender tanto Néstor Kirchner y Cristina Fernández, así como Luiz Inacio Lula da Silva y Dilma Rousseff. En este sentido se localiza la teoría del triángulo esbozada por Alejandro Simonoff (2008).

¿Cómo jugó en las relaciones del triángulo el giro propiciado hacia Venezuela? Consideramos que el giro que debe ser leído desde una lógica pragmática más que ideológica, puesto que no sólo significó a los ojos de Kirchner y Fernández una búsqueda de equilibrio

¹² Durante el conflicto por las pasteras, Uruguay reclamó una intervención de los otros socios del bloque y fundamentalmente de Brasil, que nunca llegó. Esto coadyuvó en el pensamiento de que los mecanismos de solución de controversias eran solo formales.

hacia la postura de Brasil en la región, sino que conllevó un refugio en momentos de sofoco económico y hasta diplomático para la Argentina (Miranda, 2011). La densidad de las relaciones bilaterales fue sorprendentemente resignificada desde un punto de vista político y económico-comercial. En el primer plano, no sólo la firma de la asociación estratégica en 2006; la multiplicación de los encuentros bilaterales y presidenciales, sino los documentos suscritos donde un 27% de los instrumentos que firmó la Argentina en el período fueron con Venezuela. En el plano económico-comercial el país bolivariano compró más de 5500 millones de USD en bonos argentinos y otros instrumentos que no tenían otras perspectivas de adquisición; los intercambios comerciales se incrementaron en 970% con un saldo a favor de la Argentina; Venezuela fue un factor esencial en el alivio de la crisis energética de 2004; otorgó liquidez en momentos de ahogo; y ambos Estados detentaron una relación comercial complementaria puesto que Venezuela se centró en la exportación de combustibles y Argentina en el sector alimentos, carne de res, repuestos de maquinaria y medicamentos, entre otros.

¿Qué sucede entonces en el plano ideológico? Sostenemos que se trató de un giro pragmático no sólo por todo lo dicho, sino porque además, la Argentina se reservó espacios de autonomía en ese vínculo. Nos referimos a que se permitió disentir con Venezuela en su relación con Irán, puesto que Argentina mantiene con este país una disputa vinculada a los sucesos de terrorismo que experimentó en la década del noventa y que aún no ha podido saldar por la falta de cooperación de Irán en la causa de la AMIA¹³. Otro punto que denota nuestra hipótesis es la relación con Estados Unidos, puesto que a pesar de que el discurso de Néstor Kirchner haya subido de tono desde 2005 en su crítica, por ejemplo, a las acciones unilaterales de la potencia fundamentalmente en Irak; en la práctica no hubo oposición a los temas que fueron centrales para los Estados Unidos, es por eso que ratificó los documentos mencionados

¹³ En octubre de 2006, dos fiscales argentinos, Alberto Nisman y Marcelo Martínez Burgos, acusaron al gobierno iraní de participar en el atentado de la AMIA y al grupo terrorista Hezbollah de ejecutarlo. Luego de este suceso, el juez Canicoba Corral ordenó la captura de los siete ex-funcionarios iraníes y un miembro operativo libanés del Hezbollah identificados como responsables por la fiscalía. En noviembre de 2007, la Interpol ratificó la investigación llevada a cabo por la justicia argentina y ordenó la emisión de circulares rojas para capturar a los fugitivos iraníes y llevarlos ante la justicia, sin embargo el gobierno de Irán no convalidó el pedido de extradición lo que llevó a la Argentina a denunciar estas acciones en repetidas oportunidades ante las Naciones Unidas.

relativos al terrorismo. Incluso, la negativa al ALCA fue concertada por todo el bloque Mercosur y fundamentalmente encabezada por Brasil.

No obstante, el país que históricamente había sido pensado como balanceador del peso de Brasil en la región no era Venezuela sino México, Estado con el cual las relaciones bilaterales habían sido de amistad. Alguien podría preguntarse por qué no Chile, consideramos que Argentina tendió a pensar en éste país como más proclive a Brasil en una relación triangular. De igual forma es de reconocer que las relaciones con Chile desde la democracia se han consolidado tanto desde el punto de vista político como económico-comercial, venciendo así los recelos que se dieron en el pasado por la visión geopolítica imperante durante gran parte del siglo XX y confirmada por el apoyo que dicho país brindó a Gran Bretaña en la Guerra de Malvinas¹⁴.

Es México el caso al cual nos referimos porque no han sido pocos los que han planteado que se trataba de una opción viable para contrarrestar el creciente peso específico de Brasil y consolidar finalmente una política latinoamericanista. No obstante, desde el año 2003 detectamos una fuerte oscilación en los vínculos que comenzó y finalizó con una gran indiferencia. Durante los primeros años de la gestión de Kirchner, de 2003 a 2006 se dio una falta de sintonía ideológica con Vicente Fox, sin embargo se buscó incrementar los vínculos comerciales y hubo diversos encuentros presidenciales en conferencias internacionales y reuniones regionales. Algunos de ellos fueron: la apertura de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en AG ONU en 2003; la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bolivia en 2003; la Cumbre extraordinaria de las Américas en México en 2004 y la XXVI Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur en 2004 –donde se discutió el posible ingreso de México al Mercosur-. Sin embargo, es durante el gobierno de Fox que puede ubicarse el momento de mayor rispidez o fricción entre ambos gobiernos, vinculado al debate por el ALCA que encontró a la Argentina y a México en dos extremos infranqueables. Esta brecha puede vincularse a la afirmación que promueve los cambios en México desde la firma del TLCAN, volcándolo más a Norteamérica y descuidando al resto de la región que había sido su área de influencia y vinculación tradicional. Es así que el Continente Americano se partió en dos espacios fin diferenciados (Tokatlian, 2001).

¹⁴ Para ampliar ver Colacrai y Lorenzini, 2006: 181-219.

Con la llegada de Felipe Calderón (2006-2010) a México, los analistas vaticinaron un acercamiento y mayor sintonía política entre ambos mandatarios. Estos pensamientos tuvieron anclaje en el discurso latinoamericanista de Calderón y su primera gira realizada en 2006, así como la respuesta dada por la visita de Cristina Fernández en su campaña electoral de 2007, tanto como de Néstor Kirchner, en el mismo año. Dicho encuentro fue el marco propicio para la suscripción del acuerdo de Asociación Estratégica que fue recibido como un importante gesto por parte de ambos países. Sin embargo, a esto siguió un enfriamiento de las relaciones comerciales pasando en el año 2011 al lugar n°23 de los socios comerciales argentinos, siendo que previamente el país oscilaba entre el 5to y el 6to lugar. Si bien la Argentina continúa en el 4to lugar para México, el balance del período analizado es negativo. Otros puntos de disenso además del ALCA fueron el cambio de voto por parte de México hacia Cuba en el Comité de Derechos Humanos, y las disputas comerciales que se han venido profundizando hasta la decisión argentina de nacionalizar las acciones de Repsol-YPF, en las cuales tenía una participación sustantiva la empresa de capitales mexicanos PEMEX.

Regresando a la tesis del triángulo (Simonoff, 2008) y puesto que consideramos al giro propiciado hacia Venezuela en directa vinculación con los altibajos en el vínculo con Brasil, resultado relevante examinar los lazos con Estados Unidos, definidos por la gestión como “maduros, estables y razonables”. Como se vio en otras administraciones, se centraron fundamentalmente en los factores políticos y económicos en los cuales se permitió sostener divergencia. Los principales temas de la agenda política fueron: el terrorismo, el narcotráfico, la misión en Haití, la situación en Irak, el caso colombiano, las relaciones con Venezuela, los debates en la OEA y la IV Cumbre de las Américas. En el plano económico los principales temas fueron: los organismos internacionales de crédito –primero las negociaciones por la deuda y luego el discurso sobre la democratización de los mismos-, el G7, las negociaciones en la OMC y el ALCA (Bielsa, Lavagna, Rosatti: 2005).

En este período, Argentina cumplimentó algunos de los principales requerimientos de Washington lo cual, sumado al proceso de negociación de la deuda que adquirió características de solidez, otorgó ciertos márgenes de acción así como el apoyo de Estados Unidos en la

negociación con los organismos internacionales de crédito¹⁵. Entre los aspectos que la Argentina cumplió en respuesta a los pedidos de Washington, estuvo la ratificación por parte del Congreso de dos documentos centrales como fueron: la Convención Interamericana contra el terrorismo y la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo. A diferencia de los asuntos anteriores donde Argentina adoptó una cierta “postura complaciente” hacia Washington, hubo otros temas donde las posiciones fueron de distanciamiento. En este sentido es posible nombrar el caso colombiano donde se continuó la postura duhaldista de “no intervención, no injerencia” lo cual se traduce en la relectura del principio de no intervención como abstenerse de participar exceptuando el expreso pedido por parte de Colombia. Esta decisión también puede ser analizada como una expresión del juridicismo.

En términos de visitas presidenciales, George W. Bush visitó Brasil y Panamá en 2005, así como asistió a la Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata que fue determinante en la negativa al proyecto del ALCA. A partir de allí los mandatarios norteamericanos no volvieron a pisar suelo argentino. En 2007 Bush visitó Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México, sin pasar por la Argentina. El advenimiento de Barack Obama, si bien pareció mejorar los vínculos entre ambos países en términos de visitas presidenciales de la potencia no implicaron un buen augurio, puesto que en su gira por la región en marzo de 2009 sólo acudió a México, Trinidad y Tobago, así como en marzo de 2011 visitó Brasil, Chile y El Salvador¹⁶.

Las visitas presidenciales no han sido el único indicador de una relación indiferente. Uno de los momentos recientes de mayor rispidez en el vínculo se dio en febrero de 2011 cuando autoridades argentinas incautaron material militar sensible en un avión de la Fuerza Aérea estadounidense. En términos específicos, un avión C17 de la Fuerza Aérea de Estados Unidos aterrizó en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, donde la Aduana junto a la Policía de Seguridad Aeroportuaria procedieron a cotejar que el material “sensitivo” coincidiera con la lista entregada por la Embajada de Estados Unidos. Como resultado de dicha verificación

¹⁵ A este respecto existen posturas encontradas puesto que hay autores como Fernández Alonso (2006:31-89) que sostienen que Estados Unidos mantuvo una postura abstencionista durante el período de negociación con los organismos internacionales de crédito por la re-estructuración de la deuda soberana en default.

¹⁶ Para ampliar en lo relativo a las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante este período ver Busso, 2006:11-129 y 2010: 269-321

resultaron incautados cerca de mil pies cúbicos de material que no figuraba en el listado oficial entregado por la Embajada a la Cancillería. El resto de la carga fue liberado y retirado por las autoridades diplomáticas de Estados Unidos y trasladado a un depósito. Este conflicto llevó meses de resolución e implicó intercambios de notas entre Presidentes, funcionarios de Cancillería y miembros de distintas fuerzas de seguridad norteamericanas. Desde Estados Unidos el hecho generó perplejidad puesto que no podía comprenderse cómo un asunto de tan baja relevancia podía generar tantos disturbios y entredichos entre funcionarios de alto y bajo nivel. Gran parte de las fuerzas opositoras acusaron a la Presidencia y a la Cancillería de sobreactuación y desmesura.

A lo sucedido con el avión se agregaron otras discrepancias en las relaciones bilaterales dadas por las tradicionales disputas comerciales que llevaron en el mes de junio de 2012 a la suspensión de Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias, así como a una serie de quejas en la OMC como producto de la profundización de la política comercial sustitutiva y de la decisión de expropiar las acciones de la empresa Repsol-YPF, lo cual generó un álgido debate acerca de la permanencia de Argentina en el G20. El incumplimiento de los contratos, junto con las demandas en el CIADI¹⁷ –Centro Internacional de Arreglo de Diferencias en materia de Inversión del Banco Mundial- y el debate de los fondos de inversión también tuvieron un rol prioritario, en conjunto con las críticas vinculadas a la libertad de prensa. Estos han sido solo algunos de los aspectos en los que se ha desarrollado la relación en los tiempos recientes.

La aceptación de la jurisdicción del CIADI por la Argentina puede interpretarse como otra búsqueda de construir poder a través del jurisdiccionismo. Se trata de un debate álgido puesto que otros países de la región, como Brasil o México, no lo han aceptado como ámbito para solución de diferendos por inversiones. Aunque estos dos casos también muestran diferencias entre sí, mientras que Brasil no aceptó la jurisdicción y no se encuentra constreñido en ninguna medida por aquel, México, como integrante del NAFTA ha sido efectivamente demandado por empresas como por ejemplo, Telefónica de España. Se trata de países testigos puesto que ambos son los mayores importadores de inversión extranjera directa de la región. En tal sentido, afirma Fernández Alonso (2011:58): “no puede desconocerse, llegado este

¹⁷ Para ampliar sobre las disputas que lleva la Argentina ante el CIADI, ver en Fernández Alonso, 2011.

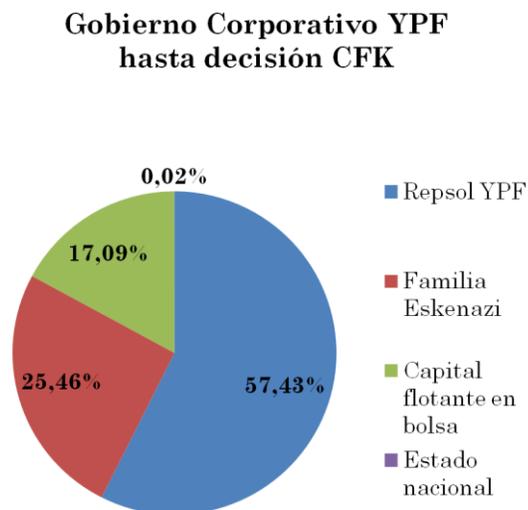
punto, la existencia también de trabajos de corte estadístico que ponen en cuestionamiento la relación causal entre los acuerdos internacionales de inversión –de los TBI, en especial- y de los ingresos de capital (UNCTAD, 1998; Hallward-Driemeier, 2003 y Tobin y Rose-Ackerman, 2003). Si bien estos estudios reciben crédito de buena parte de los especialistas en la problemática, es de señalar, que estos estudios presentan al menos dos deficiencias o contrariedades. La primera de ellas deriva precisamente de su carácter estadístico, lo cual los lleva a minimizar las particularidades de cada realidad política-económica nacional. En este sentido, parecen suponer que la evaluación sobre los costos y beneficios de los Estados en la suscripción de los TBI resulta igual y constante para todos”. El autor cuestiona la tesis acerca del establecimiento de una relación directa entre la pertenencia a instancias como el CIADI y la mayor atracción de IED.

Mientras el trato con Washington se enfriaba, es menester analizar qué sucedió en el lazo con Europa, vínculo al cual Argentina tendió a aferrarse e interpretar como más sensible a las penurias y avatares argentinos. Esto no fue necesariamente así tras el default puesto que mucho de los bonistas europeos comenzaron a presionar a sus Estados nacionales para que negociaran los términos de la deuda. Asimismo, al dejar de lado la renegociación de los contratos de tarifas de las empresas de servicios privatizadas e incluso comenzar el proceso de nacionalización de algunas de ellas, las relaciones sufrieron un congelamiento. Una de las principales excepciones fue el caso de España que no sólo fue uno de los principales socios comerciales de Argentina en la década del noventa, sino que se convirtió en el origen por excelencia de las inversiones extranjeras directas. Como tal, sus intereses en la Argentina favorecieron concesiones en las relaciones bilaterales desde 2003. Dos ejemplos fueron la nacionalización de la empresa Aerolíneas Argentinas así como de los fondos de pensión. Otro caso que vale la pena mencionar y que denota la capacidad de negociación que supo tener Néstor Kirchner en su relación con España, fue el debate por la relocalización de la empresa pastera Ence de capitales españoles a radicarse en la rivera del Río Uruguay en conjunto con la fábrica de Metsa Botnia. El lobby realizado por Kirchner con el presidente Rodríguez Zapatero y con el rey Juan Carlos, lo llevó a un feliz final, en el sentido de avalar la relocalización de la planta. El conflicto originado por la instalación de las plantas de Ence y Metsa Botnia en Uruguay, abrió un juego compuesto por múltiples actores donde la relevancia de las cuestiones territoriales y de los recursos naturales mostró su vigencia como tendencia

profunda y variable persistente de la PEA (Bueno, 2008; 2010). El otro lado del conflicto, fue el juridicismo o la evasión por el derecho como instrumento central de la PEA. La Argentina ha sido asidua usuaria de las herramientas que le otorgan el derecho internacional y el derecho doméstico para legitimar sus decisiones en ambos planos. En este caso, la decisión de llevar el conflicto con Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia, si bien se trataba de una opción válida por cuanto así lo regula el propio tratado del Río, lo discutible es cómo una disputa política-ambiental se volvió un debate netamente jurídico acerca del incumplimiento de un tratado internacional en menoscabo de las preocupaciones de los principales actores, especialmente la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú.

La exitosa negociación propiciada por Néstor Kirchner en España para la relocalización de la planta de Ence, no fue replicada posteriormente con la decisión argentina de nacionalizar las acciones de Repsol-YPF. Posiblemente, no sólo porque son intereses sensibles para ambos Estados, sino mucho más porque España se encontraba sumergida en una crisis que la volvió extremadamente vulnerable como para sostener un frente externo que se adicione a los ya suficientes conflictos domésticos.

El gráfico que sigue muestra la composición del gobierno corporativo de YPF previo a la expropiación.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del sitio oficial de Presidencia de la Nación.

La decisión de Cristina Fernández implicó la expropiación del 51% accionario que correspondía a la empresa española Repsol. Algunos de los principales argumentos fueron que entre los años 2000 y 2007 la empresa había tenido un 105% de tasa de reparto de dividendos. Sin embargo, esta política de reparto de dividendos fue tácitamente consentida cuando en el año 2007 se negoció el ingreso del grupo Eskenazi, que adquirió su parte de las acciones a cambio de los dividendos futuros. Por otra parte y sumando a los argumentos de la decisión argentina, entre 2008 y 2010 la compañía ganó 12.916 millones de USD y repartió 14.906 millones de USD. La tasa de reparto fue del 115% con picos de 135% en 2008 y 2010. A esto, Repsol había respondido que la política energética de no tocar las tarifas sostenida por el kirchnerismo había perjudicado a la empresa de tal forma que era más rentable colocar los dividendos en otros proyectos. Argentina argumentó que en 2011 hubo un pasivo carburífero de 3029 millones de USD por importación de petróleo y gas; que se dio una disminución del 50% de reservas de petróleo entre 2001 y 2011 por falta de inversión en prospección sin que las ganancias bajaran, y finalmente, que la Argentina era el único país latinoamericano que no manejaba su propio petróleo.

Meses después de la decisión del gobierno nacional convalidada por el Congreso Argentino de expropiar las acciones de Repsol YPF, el Grupo Petersen –propiedad de la familia Eskenazi- no pudo hacer frente a la deuda adquirida con distintas entidades en concepto de intereses y capital para la compra de parte de las acciones de YPF. Como resultado, este fue el nuevo estado de cuenta de la compañía a junio de 2012:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de La Nación.¹⁸

Entre las repercusiones de la decisión de nacionalizar las acciones, no sólo se hallaron las ya mencionadas con Estados Unidos y México, sino una tensión diplomática inédita con un país con el cual los vínculos tanto económico-comerciales como políticos habían sido tradicionalmente muy buenos. Asimismo, el gobierno de Mariano Rajoy fue claro en que trataría de llevar la disputa a todo foro en el cual tuviera lugar, es por eso que –entre otras acciones- bloqueó un crédito por 140 millones de USD que la Argentina esperaba del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, las inmediateces provocadas por el impacto de la crisis económica y financiera sobre España, han tendido a bajar el volumen de la tensión bilateral.

Otra relación importante en Europa, aunque por otros motivos, es el lazo con Gran Bretaña. Necesariamente debe reconocerse que la reflexión sobre el vínculo con Gran Bretaña comienza con la primera fase identificada por Puig de dependencia nacional con referencia a dicho Estado. Luego de la fallida Guerra de Malvinas, toda la relación estaría dada por este acontecimiento y su fatídico resultado en contra de los intereses argentinos. Desde el

¹⁸“Slim se quedó con el 8.4% de YPF que era de los Eskenazi”, Diario La Nación del 15 de junio de 2012, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1482211-slim-se-queda-con-el-84-de-ypf-que-era-de-los-eskenazi>

restablecimiento de relaciones diplomáticas con la gestión de Menem, la Argentina ha buscado con distintas estrategias lograr que Gran Bretaña acepte una negociación vinculada a la soberanía. La diplomacia kirchnerista por Malvinas ha sido activa y fundamentalmente centrada en lo económico, al igual que gran parte de su PE. Señala Bologna (2006: 219-220) respecto a la gestión de Néstor Kirchner, que “desde el punto de vista económico existían tres sectores sobre los cuales habían avanzado los isleños en perjuicio de los argentinos: pesca; comunicaciones y recursos petrolíferos y mineros”. Asimismo, y dada la relevancia asignada al tópico, la cuestión aparece resignificada en los discursos oficiales, tanto la asunción del 25 de mayo de 2003 como en su primera visita a Europa con motivo de la cumbre de gobiernos progresistas realizada en Londres en julio del mismo año. Allí, Kirchner aprovechó la instancia para plantearle al premier británico Tony Blair tanto la cuestión de la soberanía como el tema pesquero (Bologna, 2006:221). Del mismo modo, los Kirchner llevaron la cuestión Malvinas a todos los foros internacionales, regionales y subregionales que les fue posible, en la búsqueda de apoyos a su causa.

El cambio de estrategia dada por Néstor Kirchner en relación a sus predecesores, está dado tanto por aspectos económicos, jurídicos como militares, dice Bologna (2006). En el primer plano, puede afirmarse que el intento de ahogo a la economía de los isleños fue una estrategia argentina denunciada por los propios habitantes de Malvinas por su “agresividad” y por ende, una de las notas más distintivas de la gestión en los tres temas de agenda previamente mencionados. En el aspecto jurídico, hay un cambio de denominación planteando el “ilegítimo gobierno de las islas Malvinas”, contrastando con la política de seducción delo Canciller Di Tella. También se buscó una asimilación con el conflicto de Gibraltar, buscando en España un socio, así como procurando romper una unicidad de la temática en el bloque europeo. De la lógica militar, Argentina manifestó su disconformidad con lo que denominó militarización del Atlántico Sur. Hay una suerte de continuidad de tal política durante la gestión de Cristina Fernández, que logró la concreción del viaje de familiares de los soldados caídos en la Guerra de Malvinas (Bologna, 2010) aunque no sin conflictos. Además, hubo un intento de comparar la situación de Malvinas con Palestina, lo cual fue costoso a la administración en su relación con otros gobiernos, distintas ONGs y grupos de presión con acción en el país.

En el plano europeo, la cuestión Malvinas también con llevó un debate de proporciones en ocasión del debate relativo a la Constitución Europea. En 2005 se dio a conocer que las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur estaban incluidos en tal instrumento. Si bien la Constitución nunca entró en vigor por el voto negativo de Francia y Holanda; su posible vigencia determinaba la europeización de un conflicto bilateral (Bologna, 2006).

La cuestión Malvinas es una de las más férreas manifestaciones de la relevancia que aún detentan las cuestiones territoriales como tendencias profunda de la PEA. Su denominación como política de Estado y la búsqueda de distintas aristas para conseguir un mismo objetivo así lo demuestran: la revisión de la cuestión soberana.

Otros temas de la relación Argentina-UE durante el período han sido: las negociaciones para la firma de un TLC entre el Mercosur y la UE que ha sido especialmente motorizado por Brasil; las disputas por el proteccionismo agrícola europeo; el canje de la deuda con el Club de Paris y la situación de los bonistas que no ingresaron al canje, especialmente los italianos que tuvieron en su gobierno una fuerte acogida, al punto que las negociaciones se propiciaron en el nivel intergubernamental como indica Marta Cabeza (2006:149).

Asimismo y en la relación con Francia como tercer inversor en la Argentina, fue esencial el rol de empresas como Suez (Aguas Argentinas), EDF (Edenor) y Telecom (Telecom Argentina), entre otras. Así como la cuestión del congelamiento de tarifas fue uno de los principales temas de la agenda de Néstor Kirchner con sus pares franceses y empresarios, la presentación de demandas de la empresa Suez contra la Argentina en el CIADI, llevó el debate a otro nivel¹⁹. Tal como señala Cabeza (2010:161), las relaciones entre la Argentina y los países de la UE han estado mediatizadas por el tratamiento que se otorga a los flujos de inversiones directas europeas en el país²⁰. Más allá de estos roces, la relación bilateral Argentina-UE es esencial tanto en su fase política como económica-comercial. El bloque fue en 2009 el principal socio comercial argentino luego del Mercosur, puesto que en dicho año, las exportaciones argentinas a la UE alcanzaron el 18.7% del total exportado (Falcón, 2010:154).

¹⁹ Ampliar en Fernández Alonso, 2011.

²⁰ Un análisis respecto a las estrategias y gestiones de lobby de las asociaciones de bonistas norteamericanos se encuentra en Fernández Alonso (2009).

Ahora bien, haciendo balance en la relación de Argentina con Estados Unidos, Europa y América Latina, adujimos que las relaciones con el primero han sido de indiferencia, la Argentina fue un país poco relevante –comparativamente- para Estados Unidos y esto le ha dado márgenes de acción a la Argentina durante parte del período estudiado. Por otra parte, si Argentina había caracterizado a su PE como una política europeísta, este rasgo se ha ido revisando en función de las necesidades y conveniencias, hoy la relación con Europa es comercialmente indispensable y políticamente fría. Con la excepción de ciertos lazos como el español que por un motivo u otro, es el más intenso fraternalmente hablando.

La apuesta más fuerte ha sido la subregional. La subregión fue el espacio de refugio de la Argentina tras la crisis de 2001-2002 y por ende, su área de influencia más directa donde a pesar de compartir y competir con Brasil, sigue teniendo un rol que supo ganar desde su constitución como Estado. Si la relación con Brasil es inevitable, esto se vio apuntalado por un giro hacia Venezuela y la intermitencia con otros países como México, Bolivia y Chile, entre otros. En tal sentido, podríamos afirmar que la subregión constituyó para la Argentina un nuevo modelo de inserción internacional que busca la autonomía. Se trata de un modelo que ha tomado forma desde la recuperación democrática, pero que ha alcanzado su punto más profundo en el período descrito. Si analizamos los principales temas de la agenda de la PEA, en todos ellos Argentina buscó el apoyo y amparo de la subregión para fortalecer sus opciones internacionales. Esto no significa que no haya tenido reveses, como por ejemplo la tradicional reticencia de Brasil a negociar en conjunto las cuestiones relativas a las deudas soberanas. Así como en la década del ochenta Brasil había preferido salirse de la propuesta alfonsinista del Club de Deudores, repitió su estrategia ortodoxa a inicios del nuevo milenio.

Este modelo de inserción basado en la subregión sudamericana presenta vitales diferencias en relación con otros modelos reseñados. Los esquemas de inserción anteriores asentados en Estados muestran todas lógicas dependentistas y asimétricas en detrimento de la Argentina: con Gran Bretaña y con Estados Unidos. Sin embargo, este modelo apuesta por la autonomía a partir de la asociación que fue algo que Puig planteaba ya en 1984: “la estrategia fundamental de los dependientes es la alianza contra su dominante. En la medida en que los dependientes superen el aislamiento en que los ha colocado su dominante, pueden pensar en poner en común recursos de poder y, con ello, introducir un cambio fundamental en la situación”...”los llamados procesos de integración latinoamericana necesitan urgentemente

una reapreciación”...”existe un amplio campo para el desarrollo de alianzas en base a la similitud, o sea, a la adhesión a los mismos valores que se comparten operativamente...” (Puig, 1984: 66).

Ahora bien, Puig pensaba en un contexto histórico marcado por la similitud de Brasil y Argentina, realidad que ha cambiado diametralmente. Si bien los esquemas de integración conosureanos, tanto Mercosur como Unasur con sus perspectivas diferenciales, han sido una herramienta esencial para la recomposición Argentina durante el período; en la práctica, las asimetrías con Brasil han conllevado un cierto seguidismo. Allí es donde la advertencia de Figari relativa a la doble dependencia se hace tan patente. Incluso lo afirmado por Miranda (2013) al decir que el poder construido a partir de la asociación entre similares es un poder compartido y circunstancial, supeditado a los intereses de más de un Estado.

¿En qué materias puede la Argentina construir poder por sí mismo? Una de ellas ha sido identificada y explotada durante las gestiones analizadas: los derechos humanos. El kirchnerismo buscó potenciar su imagen interna y externa a través de la causa de los derechos humanos. Un país azotado por los avatares de ataques terroristas y el terrorismo de Estado que dejó como saldo 30.000 desaparecidos, pergeñó una política denominada de memoria y reparación. Dicha política ha tenido tanto su faceta doméstica como externa, ambas lo suficientemente afianzadas. Algunos de los puntos neurálgicos de la política de derechos humanos fueron: la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final; la anulación de los indultos de la década del noventa; la reanudación de los juicios contra los denominados “represores”; la creación del Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los derechos humanos en el predio de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada; el rol político de la Asociación de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo; y la externalización que propició llevar esa bandera a los organismos regionales e internacionales, convirtiéndola en una política valorada y emulada por otros Estados. En tal sentido no solo se albergó al juez Baltazar Garzón, quien fue expulsado de la carrera judicial y condenado a 11 años de inhabilitación por el caso Gurtel, sino que se le apoyó desde distintos espacios gubernamentales y no gubernamentales al ser juzgado por haber investigado los crímenes del franquismo, y se le asignó un rol prominente en la apertura de las sesiones legislativas del año 2012, con un nombramiento específico en el discurso presidencial.

Otra materia pasible de construir poder propio es la excepcionalidad argentina en materia de estrategias de negociaciones post-default. Ya Puig (1984) afirmaba que la deuda externa podía convertirse en un importante recurso de poder aunque reconocía que su verdadera dimensión aparecía al ser utilizada en forma conjunta con otros países, puesto que estaba pensando en los shocks petroleros perpetrados en los setenta. De hecho, el temor al efecto dominó jugó un rol prioritario como recurso de poder durante la administración de Néstor Kirchner y el proceso de re-estructuración de la deuda soberana. A partir de una negociación beneficiosa para la Argentina en términos de sus objetivos de quita de deuda, el país pudo corroborar su posición frente a los organismos internacionales de crédito y reclamar una reforma de la arquitectura financiera global. Argumento que se volvió una bandera argentina en el marco de su participación en el G20.

Por otra parte, es importante afirmar que si bien hemos criticado con ahínco el economicismo en la PEA, reconocemos con Puig que la diversificación comercial es un elemento autonomizante. La política comercial ha sido uno de los pilares esenciales del modelo de inserción del kirchnerismo, tal es así que la diversificación de las relaciones bilaterales que se ha experimentado desde 2003 han estado dadas fundamentalmente por la búsqueda de ampliar los destinos de exportación y la oferta exportable. Esto fue claro desde los primeros discursos del presidente Kirchner y de su primer embajador Rafael Bielsa (2005). No obstante, en la segunda gestión de Cristina Fernández es posible comprobar que el modelo económico basado en una diferencia de cambio que volvió competitivos los productos argentinos a partir de la devaluación, se tornó cada vez más pequeña. Además, que la condición de constante inestabilidad de la economía ha generado una fuga de capitales que las políticas anti cíclicas no han podido frenar. Esto significa que incluso a pesar del incremento sostenido en el precio de los commodities, las políticas domésticas y la reversión del contexto externo han continuado zarandeando a la economía argentina.

Según los datos oficiales, entre 2010 y 2011 las importaciones en Argentina crecieron el 30,8 por ciento", pero en el primer cuatrimestre de 2012 bajaron un 8% como producto de la política comercial instaurada por el secretario Guillermo Moreno, más tendiente a un perfil sustitutivo. Es por eso que la meta autoimpuesta por el gobierno argentino para el primer cuatrimestre de 2012 estuvo dada por un superávit comercial de 8000 millones de USD basados en el control estricto de las importaciones y el ingreso de dólares americanos por la

liquidación de la cosecha de soja y otros granos. Para fin de año se esperaban otros 4000 millones de USD adicionales de superávit hasta totalizar un balance comercial positivo basado en el control comercial. Puesto que se sabía que desde su instrumentación, la política restrictiva generaría una ralentización del comercio total, se ha promovido actividades como misiones comerciales a nuevos destinos que intenten compensar las disminuciones esperadas en las exportaciones.

Si bien la política de inversiones no ha tenido siquiera comparación con la relevancia de la política comercial, se trata de otro aspecto al cual consideramos necesario hacer referencia. El informe de la CEPAL de 2011 relativo a la IED en la región denotó que la Argentina fue el sexto receptor en América Latina, luego de Brasil, México, Perú, Chile y Colombia. La IED no especulativa en la Argentina totalizó 7.243 millones de USD en el año 2011. De ese monto, el 33% corresponde a la compra de activos petroleros de la empresa de capitales chinos Sinopec por un valor de 2450 millones de USD. En este mismo período, la inversión en la Argentina estuvo liderada por Brasil, Chile, Estados Unidos y España, lo cual confirma parte de lo que venimos afirmando puesto que desde fines del noventa, España fue el primer inversor en el país, dejando a Estados Unidos en un segundo lugar. Este rol se ha visto menoscabado por la crisis que sufre el país ibérico.

Brasil no sólo es el principal receptor de IED de América Latina, sino que según el World Investment Report de la UNCTAD en 2011 alcanzó el quinto lugar como destino internacional, siendo que antes permanecía diez posiciones más abajo. Es así que la IED en Brasil aumentó de 25.9 millones de USD en 2009 a 48.4. Además, en la primera parte del siglo XXI Brasil se ha convertido de un país fundamentalmente receptor de IED a un país inversor a través de su política de transnacionalización de empresas.

Así como en el ochenta los principales receptores de IED global fueron los propios países desarrollados, en los noventa se dio una mudanza en este sentido hacia los PED. En América latina, Argentina fue uno de los principales receptores mediado por la convertibilidad, sin embargo esta tendencia se vio sometida a una importante mutación en la última década. El mismo informe de la CEPAL en su versión 2010 denota que en tal año recibieron más IED que la Argentina países como: Brasil (48.462 millones de USD), México (17.726 millones de USD), Chile (15.095 millones de USD), Perú (7.328 millones de USD) y Colombia (6.760 millones de USD). La recepción de 6.193 millones de USD en 2010 por

parte de la Argentina la deja no solo detrás de los países con economías mayores en la región como Brasil o México, sino también por detrás de Chile, Colombia y Perú. Los mismos documentos de la CEPAL muestran que entre los años 2000 y 2005 Argentina recibió un promedio de 4.296 millones de USD anuales, lo que la posicionaba por encima de Colombia (3.683 millones de USD), Perú (1.604 millones de USD) y Chile (5.012 millones USD). En el segundo lustro de la primera década del siglo XXI, entre 2006 y 2010 Argentina comenzó a percibir menores valores en términos de IED en comparación con algunos de los países mencionados. Si bien es cierto que recibió mayor IED nominal que otras economías como Bolivia, Paraguay, Uruguay, Ecuador o Venezuela, su rol como receptor de IED es innegable que se ha visto afectado, colocándola en un cómodo sexto lugar como tendencia que comenzó a principios de la década y se consolidó sobre el final.

Nuestra valoración al respecto recae en algunos de los argumentos que hemos venido utilizando y sostenemos con Fernández Alonso (2012) quien afirma: “un número significativo de inversores en controversia con el Estado argentino decidieron reducir y/o abandonar sus posiciones en el territorio económico nacional, alegando la “falta de seguridad jurídica” o el “clima de negocios adverso”. En breve, procuraron forzar una revisión de las políticas argentinas hacia las inversiones e inversores afectados mediante una retaliación “autoadministrada”: la “abstención”, esto es, la resolución de dejar de interactuar con –y en- el país. Esta salida, la más radical de todas, acarreó costos tanto para el inversor como para el propio país. En este respecto, se advierte que para el inversor extranjero la merma y/o el retiro de sus posiciones en el país significó la resignación de los negocios que había proyectado al momento de su radicación. Para la República Argentina, por su parte, la respuesta de marras implicó la pérdida de recursos capitales para su proceso de recuperación económica luego del colapso de 2001-2002”. Asimismo afirma el autor que tanto las acciones como discursos de reclamo forjaron una reputación de la Argentina como Estado imprevisible y hostil hacia las inversiones extranjeras, como revés para la estrategia de atracción de capitales externos.

Reflexiones finales

A lo largo de esta contribución, hemos pretendido revalorizar los aportes de Juan Carlos Puig y otros analistas argentinos con sus coincidencias y contrapuntos relativos a la PEA tanto en fases anteriores como en la reciente. Hemos dado cuenta de conceptos como el

de política exterior, permisividad internacional siguiendo a Jaguaribe (1979) y a Miranda (2013), tendencias profundas de Puig (1975, 1984), constantes de la PEA de Ferrari (1981) y variables persistentes (Bueno, 2010), entre muchos otros.

Ahora bien, a manera de cierre quisiéramos integrar algunas de las afirmaciones realizadas. La autonomía es en Puig la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Ahora bien, conocer esos condicionamientos, interpretarlos y transformarlos en provecho de un país periférico principalmente mediano, forma parte de la permisividad internacional. Tal como hemos afirmado, el contexto internacional no fue el mismo durante todo el período analizado y la Argentina no pudo medir las diferencias entre uno y otro momento. Incluso malgastó algunas de sus cuotas de poder ganadas en procesos propios. Si la posesión de deuda le asignaba un poder que la negociación “exitosa” de la salida del default incrementó, obteniendo como premio relativo su participación en ámbitos como el G20; su discurso confrontativo y la continuidad de ciertas recetas sólo útiles para el cortoplazo fueron en desmedro de tales capacidades.

Por otro lado, si la autonomía no es un bien permanente sino más bien un tipo ideal weberiano que se vuelve materializable en prácticas autonomistas, reconocemos la elección de ciertas estrategias como autonomizantes: la apuesta subregional; el refuerzo de la importancia de Malvinas como tema central de la PEA; los derechos humanos como bandera doméstica y externa; la diversificación comercial en términos de destinos y de oferta exportable, entre otras. No obstante, la mera coexistencia de variables persistentes en conjunto con una PEA imprevisible, generan marcos inestables para el relacionamiento externo en condiciones de normalidad²¹. Esto se dio en parte por el propio estilo político de las gestiones, a lo que puede adicionarse que la agenda posterior al default quedó fatalmente reducida.

Hemos dicho que las variables persistentes presentan elementos que conforman una agenda neutral y que coinciden con las tendencias profundas de Puig, siendo que aparecen otros dos elementos de agenda negativa que deben ser revisados: el economicismo y el juridicismo. A nuestro entender entonces, puede ser válido y positivo un modelo de inserción autonómica con referencia a América del Sur, en la medida que esto no implique, por ejemplo,

²¹ Entendiendo a la normalidad como el post-crisis.

contradecir a la potencia, Estados Unidos, en aspectos estratégicos, lo que incluye moderar el discurso crítico hacia la potencia en casos irrelevantes. Los aspectos económicos posiblemente seguirán siendo una variable de respideces que se considera válida dentro de un marco contenido de relaciones positivas. A su vez, este modelo debe procurar sostener y afirmar los vínculos tradicionales con Europa, tanto en su nivel económico y comercial como en otros aspectos que constituyen la agenda bilateral, como por ejemplo en lo relativo a migraciones, cuestión Malvinas y transferencia tecnológica, entre muchos otros asuntos. De nada le sirve a la Argentina “hacer leña del árbol caído por la crisis, sobretodo en el plano del discurso.

Asimismo, el modelo de inserción basado en una asociación con América del Sur puede significar que la Argentina se proponga la no aceptación explícita o implícita de la doble dependencia de Brasil. Aspirar a un balance es esperable, deseable y posible en la medida que convirtamos una receta de crisis en un modelo de inserción autonómico. Para ello, la profundización de la integración y cooperación regional como espacio natural de construcción de poder e influencia, es esencial. Del mismo modo, la diversificación de los lazos económico-comerciales, utilizando el poder construido en base al excepcionalismo argentino en términos financieros, sin que esto signifique una obturación de la PEA o una reducción a favor del economicismo. Existen muchos otros temas, algunos fueron mencionados, que tienden a abrir el juego político-diplomático incrementando las opciones de Argentina en el contexto internacional. Todo esto, no debe perder de vista la no claudicación en materia territorial y relativa a los denominados recursos naturales. Malvinas es sólo un ejemplo en tal sentido.

Ahora bien, muchas de las acciones prescriptas integran el modelo propuesto por el kirchnerismo. Quizás el problema no radica en las acciones resueltas en forma aislada, sino en su construcción como modelo, tanto como en la interpretación de los momentos, en los discursos empleados, en las combinaciones y sinergias que tendieron hacia una riesgosa espontaneidad.

Para finalizar, hemos hablado de los contextos internacionales y sus variaciones, sin embargo, la sociedad de la cual una PE es tributaria también cambia en un período de diez años, mucho más luego de experiencias traumáticas como las de 2001-2002. En tal sentido afirmamos con Puig (1984:156): “para que una política sea exitosa a la larga debe adaptarse, interna y externamente, al principio de congruencia social (Jaguaribe) que postula las

transformaciones que se producen en un subsistema societal deben ser acompañadas por cambios congruentes en los demás subsistemas”.

Bibliografía

BIELSA, Rafael, LAVAGNA, Roberto y ROSATTI, Horacio. **Estado y globalización. El caso argentino**. Santa Fe: Robinzal - Culzoni editores, 2005.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, diciembre, 1991.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. El modelo neoliberal a través del Consenso de Washington. **El Economista**, Buenos Aires, 4 de mayo de 2001.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para el gobierno de Ménem, **Revista Ágora Internacional**, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Año3, N°6, julio de 2008.

BOLOGNA, Alfredo Bruno, Malvinas en la política exterior argentina, BOLOGNA, Alfredo Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010, pp. 243-268.

BUENO, María del Pilar. Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009. Tesis Doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BUSSO, Anabella. La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas, BOLOGNA, Bruno (comp.), **La política exterior del gobierno de Kirchner**, Rosario: CERIR, 2006, pp. 11-129.

BUSSO, Anabella. 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, BOLOGNA, Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010, pp. 269-320.

CABEZA, Marta, La inversión extranjera directa (IED) de Europa en Argentina, características, actores y cuestiones intermésticas, BOLOGNA, Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010, pp. 161-183.

CABEZA, Marta. La Unión Europea y la República Argentina: nuevos protagonismos de los Estados Nacionales, BOLOGNA, Bruno (comp.), **La política exterior del gobierno de Kirchner**, Rosario: CERIR, 2006, pp. 129-163.

CAVALLO, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el primer mundo 1989-1991, en JALABE, Silvia (comp.). **La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995**. Buenos Aires: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 1996, pp. 357-378.

COLACRAI, Miryam, LORENZINI, María Elena. La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales, BOLOGNA, Bruno (comp.), **La política exterior del gobierno de Kirchner**, Rosario: CERIR, 2006, pp. 181-219.

ESCUDE, Carlos. **La Argentina: ¿paria internacional?** Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1984.

ESCUDE, Carlos. **Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Ediciones Planeta, 1992.

ESCUDE, Carlos. **Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China**, Buenos Aires: Editorial Lumière, 2012.

FALCÓN, Roberto. Unión Europea-Argentina (2004-2009). Una relación signada por la cooperación, BOLOGNA, Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010, pp. 147-160.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default, BOLOGNA, Alfredo Bruno (comp.), **La política exterior del gobierno de Kirchner**, Rosario: CERIR, 2006, pp. 31-89.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La cuestión de la resinserción financiera en la política exterior de la República Argentina tras el proceso de re-estructuración de la deuda (2005-2009), BOLOGNA, Alfredo Bruno, **La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Rosario: CERIR, 2010: 51-98.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La República Argentina vs inversores transnacionales. De las expectativas neoliberales a las controversias internacionales post-convertibilidad, Tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2011.

FERNÁNDEZ ALONSO, José, La República Argentina y las inversiones extranjeras directas. Análisis sobre el impacto de los procesos de expropiación/nacionalización sobre la reputación internacional del país (2002-2012), Documentos de Trabajo Interuniversitario, No. 9, Universidad de Cantabria (UC) – Universidad de Alcalá de Henares (UAH) - Centro Internacional de Formación Financiera (CIFF) – Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Alcalá de Henares, Madrid.

FERRARI, Gustavo. **Esquema de la Política Exterior Argentina**. Buenos Aires: Eudeba, 1981.

HALLWARD-DRIEMEIER, Mary, Do bilateral investment treaties attract fdi? Only a bit and they could bite, **World Bank Policy Research Paper** 3121, Washington: World Bank.

HILL, Christopher. **The changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave and MacMillan, 2003.

LANÚS, Juan Archivaldo. **De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980**. Buenos Aires: Emecé, 2000.

LASAGNA, Marcelo, Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. **Revista Cidob d'afers internacionals**, Barcelona, Fundación Cidob, N° 32, 1996.

MANNING, Bayless. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. **Revista Foreign Affairs**, New York, 1977, pp. 306-324.

MIRANDA, Roberto. Argentina: autonomía en tiempos de crisis. **Revista Relaciones Internacionales**, N°24, 2003.

MIRANDA, Roberto. Sobre los fundamentos internacionales de la política Argentina: teoría y realidad. **Revista Invenio**, Vol. 8, N° 15, noviembre, 2005, pp. 47-60.

MIRANDA, Roberto. **Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica**. Río Cuarto: Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales, 2007, pp. 2578.

MIRANDA, Roberto. De la Argentina para-colonial al pos-*default*. La actualidad de los doscientos años de su política exterior, SIMONOFF, Alejandro (comp.) **La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo**, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2010, pp.17-24.

MIRANDA, Roberto. La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad Internacional de argentina. **Revista Invenio**, N°27, 2011, pp. 27-42.

MIRANDA, Roberto. Cambios en la política latinoamericana. La nueva realidad de Argentina. **Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**, Vol. XVIII, N° 51, mayo-agosto de 2011, pp. 41-72.

MIRANDA, Roberto. Anacronismo y actualidad autonomista. El problema del poder internacional de la Argentina. **Revista Relaciones Internacionales**, N°45, 2013, pp. 1-26.
OCAMPO, José Antonio. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. **Revista CEPAL**, n°97, abril de 2009, pp. 9-31.

PARADISO, José. **Debates y trayectoria de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

PARADISO, José. El poder de la norma y la política del poder (1880-1916), JALABE, Silvia (Comp.). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**, Buenos Aires. GEL, 1996.

POLONSKY, Mariángeles. Estructura del Comercio Exterior Argentino. **Revista del CEI**, Buenos Aires: Centro de Economía Internacional, n° 10, Diciembre de 2007. Disponible en <http://www.cei.gob.ar/userfiles/10%20Estructura%20del%20comercio%20exterior%20argenti%20no.pdf> Acceso en junio de 2014.

PUIG, Juan Carlos. La política exterior y sus tendencias profundas. **Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, n°1, enero-abril, 1975.

PUIG, Juan Carlos. **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas**, Buenos Aires: GEL, 1984.

ROSENAU, James. **Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes de la Política Exterior Argentina. **Revista América Latina /Internacional**, Buenos Aires, Nueva Época, Vol. 1, Nro. 2, 1994.

RUSSELL, Roberto. Marchas y contramarchas de la política exterior del proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone (1981-1983), JALABE, Silvia (comp.), **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**, Buenos Aires: GEL, 1996.

RUSSELL, Roberto. Siempre hubo una diplomacia paralela. Suplemento Enfoques, Diario La Nación, Domingo 11 de julio de 2010a. Entrevista realizada por Ricardo Carpena.

RUSSELL, Roberto. La Argentina del Segundo Centenario: Ficciones y realidades de la política exterior. En RUSSELL, Roberto (editor), **Argentina 1910-2010. Balance del siglo**. Buenos Aires: Editorial Taurus, 2010b, pp. 227-308.

SIMONOFF, Alejandro. Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. Universidad de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, serie Libros, N° 3, 1999.

SIMONOFF, Alejandro. El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington como eje para la interpretación de la política exterior argentina reciente. En WEHBE, Pablo (comp). **El presente internacional de la Argentina. Cuestiones de su agenda de política exterior**. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, 2008.

SIMONOFF, Alejandro. La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición, **Revista Intellector**, Año 4, Vol. 5, N° 9, julio-diciembre de 2008.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner, **Revista Confines**, n°10, agosto a diciembre de 2009, pp. 71-86.

TOBIN, Jennifer y ROSE-ACKERMAN, Susan. Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties, DAVIDSON, William, **Institute Working Paper**, Michigan, No. 587.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombia, el Plan Colombia y la región andina ¿Implosión o concertación? **Revista Nueva Sociedad**, N°173.2001. Disponible en www.nuso.org Acceso en mayo de 2013.

ZUBELZÚ, Graciela. Algunas reflexiones en torno al concepto de *inserción* internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea. Ponencia presentada en 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 de 2011.

Documentos de organismos internacionales e informes del OPEA

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010, 2011. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/2011-322-LIE-2010-WEB_ULTIMO.pdf Acceso en mayo de 2013.

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011, 2012. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/46570/LIE2011esp.pdf> Acceso en mayo de 2013.
INFORMES DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA, Universidad Nacional de Rosario, 2011 y 2012. Disponibles en <http://www.opeargentina.org> Acceso en mayo de 2013.

UNCTAD. World Investment Report 2011. Non-equity Modes of International Production and Development. Disponible en http://unctad.org/en/docs/wir2011_embargoed_en.pdf Acceso en mayo de 2013.

Recebido em: Novembro 2013;
Aprovado em: Maio 2014.