

**LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA
DURANTE LA PRESIDENCIA
DE NÉSTOR KIRCHNER. UN CAMBIO DE ÉPOCA**

**Sandra Colombo
Compiladora**

**LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA
DURANTE LA PRESIDENCIA
DE NÉSTOR KIRCHNER. UN CAMBIO DE ÉPOCA**

**Sandra Colombo
Compiladora**



Universidad Nacional del Centro
de la Provincia de Buenos Aires



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS
EN PROBLEMÁTICAS
INTERNACIONALES Y LOCALES**

Mayo 2011

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS EN
PROBLEMÁTICAS INTERNACIONALES Y LOCALES (CEIPIL)**

Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas
UNCPBA

Autoridades

Director: Mag. José María J. Araya
Vicedirector: Dr. Fernando J. Piñero

Consejo Directivo: Dra. Sandra Colombo
Mag. Ana María Taborga
Mag. Adriana Rossi
Mag. Mariana Calvento

Colombo, Sandra

La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner : un cambio de época . - 1a ed. - Tandil : CEIPIL/UNCPBA, 2011.

90 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-33-0473-6

1. Política Exterior. I. Título
CDD 327

Fecha de catalogación: 08/04/2011

Comité de Referato

Mag. José María J. Araya
Dr. Fernando J. Piñero

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.
Impreso y hecho en Argentina.

Impresión: Grafikart – Tandil

ÍNDICE

Presentación	<i>Pág.</i> 07
 Capítulo 1- La Argentina de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense <i>Luis Fernando Ayerbe</i>	 <i>Pág.</i> 15
 Capítulo 2- Condicionantes internos y externos de las relaciones de Argentina con Venezuela. La transformación del vínculo bilateral durante el gobierno de Néstor Kirchner <i>Mariano Roark y Mariana Calvento</i>	 <i>Pág.</i> 38
 Capítulo 3- La vinculación con Cuba: factores que explican una nueva política en el período pos neoliberal <i>Sandra Colombo y Antonela Giglio</i>	 <i>Pág.</i> 74
 Capítulo 4- Política Migratoria Argentina: “El Nuevo Paradigma”. Los derechos humanos, el enfoque regional y la tradición aperturista <i>Julieta Nicolao</i>	 <i>Pág.</i> 103
 Capítulo 5- Conociendo al Dragón Ascendente. La política exterior argentina hacia China, 2003-2007 <i>J. Ignacio Frechero</i>	 <i>Pág.</i> 135
 Capítulo 6- La IED de España en Argentina y su incidencia en la relación bilateral luego de la crisis del neoliberalismo <i>Sandra S. Colombo</i>	 <i>Pág.</i> 165

Presentación

El derrumbe del modelo neoliberal en Argentina a comienzo del siglo XXI impulsó el surgimiento de una etapa compleja y rica de la historia nacional, caracterizada por el desarrollo de transformaciones internas que acompañaron modificaciones del contexto internacional. En efecto, el nuevo milenio estuvo asociado a un cambio de época para los países latinoamericanos, en especial para los de América del Sur, debido a que el neoliberalismo –hegemónico durante los últimos veinte años del siglo XX–, comenzó a ser duramente cuestionado y resistido por sectores sociales cada vez más amplios que intentaban acabar con una situación de ajuste, exclusión y fragmentación social.

Como resultado del deterioro económico y social, agravado en algunos casos por una crisis de legitimidad, se produjo en varios países de la región la elección de nuevos gobiernos que iniciaron la construcción de proyectos alternativos tanto en lo económico-social como en lo jurídico-institucional. Las transformaciones de los escenarios nacionales tuvieron un claro correlato en las estrategias de inserción internacional, produciéndose un distanciamiento de la sumisión mantenida en los noventa respecto de los dictados procedentes de los centros de poder mundial.

Estas circunstancias se dieron con distinta intensidad en Venezuela, Brasil, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Chile y Argentina.

En Argentina, ese proceso estuvo liderado por Néstor Kirchner desde 2003. Puede decirse que la elección de Kirchner como Presidente fue una derivación inesperada (si se atiende a la evolución histórica de los años, y hasta los meses previos) de la hecatombe neoliberal del año 2001. La crisis abrió un proceso de transformación acelerado permitiendo que Kirchner marcara un giro histórico, un cambio de paradigma erigido en la recuperación del valor de la política. Después de muchos años, la política fue jerarquizada, al colocar en la agenda nacional los temas que habían sido ignorados durante la era neoliberal,

cuando las políticas públicas respondían a los intereses de los núcleos más concentrados de poder económico.

La opción de no repetir el pasado y construir una Argentina distinta quedó evidenciada en el discurso de inicio de mandato, donde el Presidente reivindicó los valores y las convicciones de la izquierda peronista de los años setenta, y expresó claramente los ejes directrices de gestión: funcionamiento pleno del estado de derecho; rechazo a las condicionalidades de los organismos financieros internacionales y a sus recetas de ajuste y endeudamiento; una estrategia de crecimiento asociada a la promoción del consumo interno y a la ejecución de obra pública; un Estado actuando como agente fundamental para el desarrollo, con capacidad para regular el escenario económico interno y para reparar las desigualdades sociales.

En relación a la política exterior, si bien en el aspecto económico comercial hubo una continuidad con los objetivos de décadas anteriores respecto a que la integración al mundo se realizaría a través de la multiplicación de la capacidad exportadora, diversificando productos y ampliando mercados; en el plano de la acción política internacional hubo un giro conceptual, al reafirmar la decisión de no renunciar a la autonomía en las decisiones y participar de manera activa en la construcción de un nuevo orden mundial capaz de garantizar la estrategia de desarrollo de crecimiento sustentable con inclusión social, enunciada por el gobierno kirchnerista.

Desde un comienzo, el discurso y las acciones de la administración Kirchner despertaron una fuerte oposición por parte de aquellos sectores que vieron perjudicados sus intereses económicos, o perdieron su influencia en las decisiones de estado, o sintieron afectados sus símbolos de poder. La inserción internacional fue una de las políticas gubernamentales que más críticas aglutinó tanto desde la oposición partidaria como de los mismos intelectuales especialistas en la temática. En general, las imputaciones de unos y otros, hacían referencia tanto al estilo y al sistema de creencias de los máximos responsables políticos, como a la política exterior misma.

En cuanto al estilo de gobierno de los Kirchner, señalaban que se caracterizaba por la desmesura, el poco apego a la ley y a las instituciones, una escasa disposición a generar consensos y el uso discrecional del poder. También era frecuente calificar al Presidente de impericia e ignorancia respecto a las cuestiones internacionales, y lo acusaban de quedar anclado en un peronismo setentista, que lo llevaba a identificarse con regímenes de tinte ideológico antiimperialistas como Cuba o Venezuela.

En cuanto a la política exterior, algunos resaltaban su falta de racionalidad y coherencia, y la consideraban reactiva y atada a decisiones improvisadas y precipitadas. Habitualmente se reproducía la apreciación de que estaba subsumida a cuestiones de política interna, y por lo tanto, volcada a la construcción de poder interno del Presidente o direccionada a garantizar la gobernabilidad. Estas circunstancias provocaban que la Argentina continuara siendo un país imprevisible en el ámbito internacional.

Uno de los aspectos más denostados fue la elección de los socios, específicamente Venezuela, debido a que una aproximación demasiado marcada con el gobierno de Hugo Chávez colocaba a Argentina peligrosamente cerca de los populismos, caracterizados por su naturaleza anti republicana, la falta de transparencia y la creciente corrupción.

Lejos de estas acusaciones de incoherencia e imprevisibilidad, en el presente libro afirmamos que la política exterior fue estructurada para acompañar al proyecto de país propuesto. La correspondencia que le atribuimos, no significa negar la existencia de ambigüedades o contradicciones, pero consideramos que las mismas -como en toda política pública-, no deben ser entendidas como resultado de la ignorancia o la ambición de los líderes, sino como derivación del mismo juego político de construcción de una coalición social que soporte y profundice del proceso transformador.

Por lo tanto, sostenemos que a partir de 2003, con una fuerte impronta presidencialista, se definieron claramente los lineamientos de la política exterior y los temas de la agenda, y que ésta se convirtió en una estrategia acorde y funcional al modelo económico que estaba en construcción. En este sentido, en

los siguientes capítulos se identifican acciones que marcan un cambio no sólo de estilo, sino de concepción sobre la inserción internacional del país. Entre ellos, la decisión de interpelar a los poderosos en función del interés nacional – como fue el caso de las duras negociaciones emprendidas con el Fondo Monetario Nacional y con el gobierno y los inversores de España-; la permanente defensa de un orden internacional más democrático y equilibrado a partir del multilateralismo, de la efectiva vigencia del derecho internacional, y de la promoción y protección de los derechos humanos; y un nuevo regionalismo político con los países de América del Sur, sustentado en una sociedad estratégica con Brasil y un fuerte acercamiento a Venezuela.

Consideramos que el seguimiento de los cambios –y las continuidades– en el discurso y las acciones de la inserción internacional, los objetivos, los valores, los socios comerciales, los procesos de integración y cooperación, la definición de los temas de la agenda, permitirán desentrañar el interrogante de si, en las condiciones internas y externas existentes, es posible construir y sostener una estrategia de desarrollo alternativa a la neoliberal, tal como lo propuso el sector gobernante desde 2003.

A continuación, creemos necesario explicitar algunos conceptos que sustentan los análisis del libro. En principio, definimos la inserción internacional como el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por la dirigencia de un Estado para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender los intereses y valores de ese Estado y crear condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente.

Por lo tanto, el análisis de la política de inserción internacional implica considerar no sólo el cambiante e influyente escenario externo al que está destinada, sino también lo que ocurre con la correlación de fuerzas en el proceso político nacional donde ella es generada. Dicho en otras palabras, existe una clara vinculación entre acción diplomática y situación interna, ya que la primera es condicionada por las circunstancias económicas y políticas

vigentes, tanto como por el juego de intereses estatales y privados en el ámbito doméstico.

En relación a este último punto, como la política de inserción internacional es una política pública, entendida ésta como programa de acción gubernamental, nuestro análisis se centra principalmente en aquellos organismos y funcionarios del estado que tienen directa responsabilidad en los temas internacionales. Al respecto, es necesario atender al carácter, los intereses y la ideología del grupo gobernante; la visión que posea sobre el orden mundial; y la percepción que tenga del rol que le cabe al país en el sistema internacional. Sin embargo, también reconocemos que el proceso de fijación de objetivos es más social que intelectual y que es necesario identificar a los partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión y diferentes organizaciones no gubernamentales que en grados y formas diversas influyen a las instituciones burocráticas del estado.

Por último, debido a que este libro hace referencia a una reformulación estratégica en la política de inserción internacional y analiza los cambios más que las continuidades, es necesario contemplar la variable *cambio* en la política exterior, un tema que ha recibido escasa atención en la literatura académica de las relaciones internacionales. En este sentido, sostenemos que a comienzos del siglo XXI, en la Argentina se dieron tres condiciones que facilitaron la transformación: alteraciones en el contexto económico y político-militar internacional, una crisis interna de envergadura, y la presencia del liderazgo estratégico de Néstor Kirchner. Consideramos también, que la crisis del orden neoliberal, fue el detonante de los cambios en la política exterior y se constituyó en una ventana de oportunidad, esto es, una situación óptima para introducir reformas y giros que venían siendo promovidos por personas u organizaciones previamente relegadas o resistidas.

Desde un enfoque metodológico, y en función de facilitar la investigación, el análisis de la política de inserción internacional se puede descomponer en distintas dimensiones. La dimensión ideológica, compuesta por las percepciones, valores y modelos teóricos que permiten comprender el

contexto mundial y el rol que le cabe al país en el mismo. La dimensión del discurso explícito o manifiesto, lo que la dirigencia “dice” sobre los objetivos, temas y áreas prioritarios de la política exterior. Por último, la dimensión que se refiere a las acciones, donde hay que tener en cuenta dos aspectos: a) la acción puede testimoniar un discurso implícito que contradiga al manifiesto y b) la acción puede producir efectos no queridos, o no previstos o incoherentes con respecto a lo que se postula de manera inicial.

En base a estos supuestos teórico-metodológicos, en los distintos capítulos se analizan y explican los cambios en la política exterior durante el gobierno de Néstor Kirchner, atendiendo a los condicionantes internos y externos que incidieron sobre su formulación y ejecución, para lo cual se recurre al análisis de contenido de discursos y producción escrita de actores domésticos, de documentación oficial, de divulgación periodística y de estudios académicos preexistentes. Asimismo, se realizan abordajes narrativo-históricos de la política exterior y un análisis de contenido en fuentes primarias y secundarias, oficiales, periodísticas y académicas a efectos de explorar y reconstruir las acciones efectuadas por el gobierno argentino. Por último, se atiende a los encuentros diplomáticos, acuerdos comerciales y convenios de cooperación existentes, a fin de identificar las políticas concretas y las oportunidades que de allí se desprenden.

Para finalizar, deseamos señalar que el libro es resultado del Proyecto de Investigación “Argentina: Diseño e implementación de políticas públicas de inserción internacional. Actores e Instituciones”, desarrollado durante los años 2009 y 2010 en el marco del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales.

El CEIPIL (www.ceipil.org.ar), es un núcleo de actividades científico-tecnológicas de pertenencia institucional múltiple, avalado por las Facultades de Ciencias Humanas y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Está conformado por una Planta Estable de veinticinco investigadores y becarios; entre los primeros,

cuatro de ellos han alcanzado el nivel de Doctorado y diez el de Magister; mientras que entre los segundos se cuentan once becarios de organismos como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT).

La importante cantidad de becarios es consecuencia de una continua política de formación de recursos humanos que el CEIPIL mantiene desde sus comienzos en 1999, y que se evidencia también en la estructura de este libro, ya que la mayoría de sus autores son jóvenes investigadores pertenecientes a la Planta Estable del grupo que vienen trabajando en distintos proyectos de investigación dirigidos por la Dra. Sandra Colombo.

En cuanto a las actividades de investigación del CEIPIL, éstas se insertan en el campo de las Ciencias Sociales, particularmente en las Ciencias Políticas y la Sociología. En este marco, la problemática de la inserción internacional de Argentina a partir del análisis de sus condicionantes externos e internos, es uno de los ejes de investigación abordado por este grupo, lo que se ha plasmado en sucesivos proyectos de investigación desde el año 2001, así como en distintas actividades de transferencia a municipios, y a organismos del gobierno provincial y nacional.

CAPITULO 1

**LA ARGENTINA DE NÉSTOR KIRCHNER EN UN CONTEXTO REGIONAL DE
IRRUPCIÓN DE NUEVOS LIDERAZGOS POPULARES
Y MENOR PRESENCIA ESTADOUNIDENSE**

*Luis Fernando Ayerbe**

Los primeros años del siglo XXI diseñan para el entorno sudamericano un escenario al mismo tiempo difícil y rico en posibilidades. Entre los elementos característicos relevantes, destacamos el agotamiento de un ciclo económico marcado por la liberación de los mercados; la emergencia de fuerzas políticas y movimientos sociales cuya acción consigue combinar la crítica al modelo dominante con la construcción de alternativas de poder estatal; el ascenso de gobiernos preocupados con la revalorización del protagonismo del Estado frente al Mercado, objetivando recuperar capacidades de gestión en el ámbito interno, especialmente en la promoción de la equidad social, y externo, buscando mayor autonomía en las relaciones con Estados Unidos e el fortalecimiento de los procesos de integración regional. Junto con la Argentina del período de Néstor Kirchner, objeto central de nuestro análisis, tres experiencias nacionales nos parecen representativas del nuevo paisaje regional: Venezuela, Brasil y Bolivia.

En Venezuela, el ascenso de Hugo Chávez, elegido presidente por la primera vez en 1998, expresa un proceso de grandes transformaciones, en un cuadro de polarización política que tiene como foco principal la oposición interna, liderada por las elites tradicionales y sectores medios, cuyo marco más importante es el fracasado golpe militar de 2002. Fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, y bajo el amparo de la conquista de un tercer mandato con 62,9% de los votos en diciembre de 2006, el mandatario venezolano pasó a proponer cambios estructurales más profundos, bajo la bandera del “socialismo del siglo XXI”. En el ámbito regional, Chávez ejerce un fuerte protagonismo. Su iniciativa de creación de la Alternativa Bolivariana para

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP. Coordinador del Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP). Miembro de la Junta Directiva de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), del Consejo Académico del Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU) y Miembro Asociado del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

las Américas (ALBA), de la cual participan actualmente Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, se presenta como contrapunto a la arquitectura de las relaciones hemisféricas implementada por Estados Unidos.

En Brasil, el escenario abierto con la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores, en la figura de su líder histórico Luiz Inácio Lula da Silva, tiende a ser visto en las elites latinoamericanas y el gobierno de Estados Unidos como contrapunto de izquierda moderada al chavismo. Más que el cuestionamiento radical de la trayectoria iniciada por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, los primeros cuatro años de la administración de Lula, reelegido para un segundo mandato, se pautan por la continuidad de la política económica y del comprometimiento con la gobernabilidad y la seguridad regional. El aspecto diferenciado está en el mayor énfasis dado a la agenda social, al combate al hambre y a la pobreza.

En Bolivia, la renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, después de una fuerte reacción popular contra el anuncio de la concesión a empresas extranjeras de la producción y exportación de gas natural, abrió un proceso de inestabilidad y radicalización que condujo, en diciembre de 2005, a la elección de Evo Morales. Ex-diputado por el Movimiento al Socialismo e importante liderazgo de los campesinos indígenas plantadores de coca, el nuevo presidente se muestra decidido a promover acciones a favor de la ampliación del control estatal de las riquezas naturales, confrontando intereses de empresas multinacionales de los sectores de gas y petróleo, inclusive de origen brasileña, con implicaciones en las relaciones de Bolivia con sus países vecinos.

Argentina sale de un conflicto interno de amplias proporciones a partir del colapso financiero que llevó a la renuncia del presidente De la Rúa en 2001. Eduardo Duhalde, nombrado por el Congreso, y Néstor Kirchner, elegido en 2003, encaminan un proceso de normalización institucional, recolocando al peronismo en el centro de la política nacional. La evolución reciente del país tiene implicaciones importantes en la inserción regional, con la aproximación a su entorno inmediato —Mercosur— y a América Latina en general, reviendo la política exterior de estrecho alineamiento con los Estados Unidos que prevaleció hasta 2001 (Ayerbe, 1998).

Diferentemente de contextos anteriores, especialmente en las décadas de la Guerra Fría, la viabilidad estructural de los proyectos socio-económicos que animan esas experiencias tiende a depender en mayor medida de la capacidad de los sectores dirigentes nacionales para administrar las dinámicas políticas internas, con un escenario internacional que se muestra favorable, en que pesan la actuación concertada de los países sudamericanos a favor de la gobernabilidad sub-regional y la evolución de la política exterior estadounidense posterior al 11/09/2001, dirigiendo su mirada a otras regiones consideradas prioritarias en la llamada Guerra Global contra el Terrorismo.

Para desarrollar esa hipótesis, organizamos el texto en torno de tres ejes temáticos: 1) la caracterización de los liderazgos emergentes, tomando como referencia el debate intelectual pautado por la dicotomía *populismo-nueva izquierda*; 2) análisis de la trayectoria del gobierno de Néstor Kirchner, enfocando las dimensiones internas de su actuación en los campos económico, social y político; 3) la percepción de la evolución política regional por parte del gobierno de George W. Bush, situando los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela.

¿Cuál Populismo?

Discursando en el Consejo de las Américas en mayo de 2006, la entonces Secretaria de Estado Condoleezza Rice asume un tono de precaución frente a los cambios políticos latinoamericanos. Lo importante no sería el origen político-ideológico de los liderazgos emergentes, mas “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del pluripartidarismo y colaborar con los Estados Unidos en los asuntos hemisféricos:

Nosotros no cobramos ningún precio ideológico por nuestra sociedad. Nosotros trabajaremos con todos los gobiernos de la izquierda, de la derecha, desde que estén comprometidos, en sus principios y prácticas, con las condiciones básicas de la democracia, gobernar con justicia, avanzar en la libertad económica e invertir en sus pueblos. Esta no es una cuestión de gobierno grande o pequeño. Es una cuestión de buen gobierno (Rice, 2006).

En la caracterización del nuevo escenario, se reconocen diferencias entre las posturas de los presidentes de la región. En ese sentido, el subsecretario de Estado para el Hemisferio

Occidental, Thomas Shannon, coloca en planos distintos los gobiernos “populistas” y aquellos que se aproximan al abordaje estadounidense:

En algunas partes de las Américas, especialmente en los Andes, estamos viendo la aparición de un nuevo populismo latinoamericano. (...) Diferente del populismo anterior, que tenía una base nacionalista fuerte, el populismo de hoy trae consigo un grado de resentimiento social que es preocupante. Pero es un resentimiento social producto de una opinión y de una creencia de que las élites políticas y las élites económicas no han cumplido su papel, que se han situado aparte de sus sociedades, y no han encontrado una manera de colocar las instituciones para funcionar y crear un ambiente en el cual las personas puedan realmente sentirse ciudadanos económicos y sociales en su propio país. En este aspecto, pienso que las Américas están bien colocadas para ayudar a los países que están enfrentando esta clase de desafío. (...) Algunos de los socios son (...) países como México, países como Colombia, países como Chile, Brasil, Argentina y Uruguay —los países que entienden lo que está en juego, que entienden que el asunto aquí no es ideológico. No es una cuestión de izquierda o de derecha (Shannon, 2006).

La posición expresada por Shannon confiere cierta legitimidad a las actuales experiencias que vincula con el populismo, no solo por su apoyo electoral, sino también por su origen en la crítica a un modelo económico que hasta ahora no presentó resultados substanciales en el combate a la pobreza y a la desigualdad. Desde esa perspectiva, el desafío de los gobiernos que sitúa en el campo de los aliados de los Estados Unidos sería responder favorablemente a las demandas de los sectores más pobres de la población.

La perspectiva del Departamento de Estado en la caracterización de las trayectorias diferenciadas de los gobiernos regionales también está presente en sectores de la intelectualidad latinoamericana. Para Jorge Castañeda, se estaría configurando una división entre dos tipos de izquierda, una moderna, abierta a las nuevas realidades y de carácter reformista, en la cual sitúa a los presidentes Lula da Silva, Michelle Bachelet de Chile y Tabaré Vázquez de Uruguay, y una de carácter nacionalista, cerrada, hija de la tradición populista de la región, que estaría representada por Hugo Chávez, Evo Morales y Néstor Kirchner.

Los *nuevos populistas*, en la caracterización de Castañeda, buscan concentrar poder, especialmente a través de la expansión del control del Estado sobre sectores clave de la economía, adoptando prácticas autoritarias mascaradas por una retórica que enaltece al

pueblo y estigmatiza al imperialismo. De esa forma, estarían siguiendo la senda de Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, Lázaro Cárdenas, Víctor Paz Estenssoro y Juan Velasco Alvarado, cuyas justificativas

fueron siempre ideológicas en la superficie (nacionalismo, desarrollo económico), pero esencialmente pragmáticas: necesitaban el dinero para distribuir, pero no gustaban de impuestos. Ellos cuadraron ese círculo por la aprensión de recursos naturales o de rentas monopolistas, permitiéndoles que gastasen el dinero en los descamisados, sin aumentar los impuestos para la clase media (Castañeda, 2006: 30).

Las posiciones de Castañeda superan en antagonismo las del Departamento de Estado. Su radicalismo ideológico omite una caracterización de lo que sería peculiar a la izquierda en los gobiernos elogiados, diferenciándolos de aquellos que serían de derecha, y lo que existe de exclusivo en los populistas que estigmatiza.

Exacerbar rivalidades contra enemigos externos e internos, enaltecer el sentimiento nacional, expandir gastos sin contrapartida con aumento de impuestos, buscar permanentemente el apoyo popular con base en una retórica de fuerte apelo ideológico, más que objetiva el aumento del poder, está lejos de expresar una cultura política típicamente latinoamericana.

En ese molde puede encuadrarse también la administración de George W. Bush. Fuera los aspectos más visibles presentes en alocuciones dirigidas al mundo como parte de la guerra contra el terrorismo, sintetizadas en la frase “O ustedes están con nosotros o contra nosotros”, en la política económica y de seguridad se verifican un comportamiento en que los elementos destacados por Castañeda están presentes.

En el ámbito de la economía, las decisiones posteriores al 11/09 de cortar impuestos y aumentar los gastos militares, a pesar de los déficits generados, incorporan en parte una racionalidad extra-económica. Conforme destaca Irwin Steltzer, Director de Estudios Económicos del Hudson Institute, *think tank* conservador fuertemente vinculado al oficialismo Republicano, “nos dejan libres para gastar lo que queremos cuando estamos en el poder, y fuerzan los Demócratas a elevar los impuestos cuando van para la Casa Blanca” (Steltzer, 2004: 196). Efectivamente, de un déficit heredado de 290 mil millones de dólares en 1992, el gobierno Clinton dejó para el sucesor un superávit de 237 mil millones —en

parte obtenido a partir de aumento de impuestos— que al final del primer mandato de George W. Bush se transformó en un déficit de 307,4 mil millones.

A pesar de la retórica distributivista, los cortes en el impuesto a las ganancias amplían la desigualdad. De acuerdo con Paul Krugman, el alivio tributario para las familias que ganan 50.000 dólares al año llega a 800 dólares, siendo que para aquellas que ganan un millón al año se aproxima de los 50.000 dólares (2004: 164).

El corte de impuestos fue presentado como necesario para combatir tendencias recesivas acentuadas a partir de los atentados terroristas, no obstante, Krugman ve un patrón de comportamiento que acompaña a la administración Bush. De la misma forma que la invasión a Irak, la política tributaria hacía parte de planes anteriores, que se tornan políticamente viables a partir del fuerte impacto del 11/09. Lo mismo se aplica a las medidas de seguridad interna que suspendieron diversas libertades civiles, dando poder al gobierno para obviar derechos constitucionales en nombre del Estado de Excepción (Ayerbe, 2006).

Más que expresar un supuesto patrimonio del “perfecto idiota latinoamericano”, las prácticas cuestionadas por Castañeda son un expediente frecuente en el país que se presenta como paradigma de la vigencia de la democracia y de la economía de mercado. En este caso, sus referencias al populismo expresan básicamente un esfuerzo de descalificación de gobiernos que no se encuadran en el perfil del capitalismo liberal, modelo que nos parece más próximo de aquello que el intelectual y político mexicano defiende como ideario de una izquierda abierta, moderna y reformista.

El término populismo, aunque de uso común y frecuente, carece de rigor analítico. Además de remitir a realidades difícilmente comparables como los Narodniki en Rusia y el Partido Populista de James B. Weaver en los Estados Unidos de la segunda mitad del siglo XIX, la América Latina de las décadas de 1940-60 o del inicio del siglo XXI, la caracterización de los elementos que serían típicos del fenómeno, por demás diversa y heterogénea, dificulta el debate en torno de parámetros de referencia capaces de delimitar una individualidad histórica.

La identificación más común y al mismo tiempo simplista, de prácticas “populistas”, especialmente presente en los medios y en los embates políticos, destaca como peculiaridad su lado demagógico y manipulador. No obstante, el apelo al pueblo,

adaptando discursos a diferentes plateas, exacerbando expectativas sobre la capacidad individual de un líder, de un partido o de un gobierno de resolver los graves problemas que afligen un sector de la sociedad, un país o la propia humanidad, atraviesa la práctica de políticos de los diferentes espectros ideológicos. La tentativa sistemática —muchas veces con asesoría de modernas y sofisticadas empresas de marketing— de captar los sentimientos de las masas a favor de cruzadas de carácter local, nacional o global, sea contra la pobreza, el imperialismo o el “eje del mal”, no es patrimonio de una región.

Entre los análisis académicos del populismo, cabe destacar dos vertientes especialmente influyentes en el debate latinoamericano. Una está focalizada en el momento histórico de la industrialización por substitución de importaciones, marcadamente en los países económicamente más avanzados, como Argentina, Brasil y México, en que los procesos de urbanización y expansión del proletariado industrial colocan el desafío de integrar en el sistema político a las masas emergentes. Prácticas demagógicas y personalistas estarán presentes, mas como parte de un contexto de cambio e inestabilidad que tiende a ser equilibrado a través de un Estado de compromiso, en que parte de los grupos dominantes consideran la necesidad de conferir legitimidad a demandas originarias de sectores populares. Refiriéndose a la realidad brasileña de los años 1940, Francisco Weffort sitúa como componentes fundamentales del populismo, “*la personalización del poder, la imagen (medio real y medio mística) de la soberanía del Estado sobre el conjunto de la sociedad y la necesidad de la participación de las masas populares urbanas*” (1980: 69). Acompañando esa perspectiva, Manuel Garretón cuestiona la caracterización de populismo para la personalización del poder presente en liderazgos como el de Hugo Chávez, ya que no se trata de “integrar sectores excluidos a una comunidad política ya existente, ... se trata de una movilización destinada a refundar o reconstruir la polis a través de una nueva constitución” (2006: 109).

La otra vertiente considerada en la caracterización del populismo sigue una perspectiva que, mismo sin desconocer las diferencias de contexto, dirige su foco para el surgimiento de demandas que unifican grupos, institucionalizan reclamos a través de movimientos sociales y generan identidades. De acuerdo con Ernesto Laclau, en determinadas situaciones, la insatisfacción con la realidad puede generar condiciones para una “ruptura populista”, en la medida en que haya una percepción dominante de que “los

canales existentes para vehicular las demandas perdieron su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica ... supondrá un cambio de régimen y una restructuración del espacio público” (2006: 57). Aquí, la emergencia del populismo está asociada a tres dimensiones, que el autor considera presentes en la Venezuela de Chávez: “la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna ese proceso de identificación popular” (2006: 58).

Laclau cuestiona las visiones que atribuyen al populismo una connotación peyorativa. Frente a la indeterminación de la realidad social y el carácter plural de las demandas, el discurso que busca estructurar dicotomías en torno de “nosotros” y “ellos” será necesariamente vago (2005). Aquí entramos en otra variante de la indefinición que acompaña la atribución de nomenclaturas poco clarificadoras: la pérdida de referencias propias de un proceso de globalización que en las décadas recientes adquiere un ritmo inédito de aceleración. Como señala Zygmunt Bauman, la liquidez pasa a ser el estado permanente de la vida y de la sociedad, “una vida precaria y vivida en condiciones de incertidumbre constante...que resulta del temor a que nos tomen desprevenidos, a que no podamos acompañar el ritmo de acontecimientos que se mueven con gran rapidez, a que nos quedemos para tras” (2006: 10).

Esos temores tienden a estimular discursos políticos que prometen seguridad y amparo contra la diversidad de miedos e incertidumbres que alarman al capitalismo avanzado y atrasado, tornando el retorno a los fundamentos originales de las civilizaciones un tema recurrente tanto en los Estados Unidos, como en el mundo musulmán y países andinos. En este proceso, resurge con fuerza el apelo a la identidad, como “posibilidad de ‘tornar a nacer’, o sea, de dejar de ser lo que se es y convertirse en otra persona que todavía no se es” (Bauman, 2005: 18).

Más que el retorno del “populismo latinoamericano”, asistimos a un fenómeno no restringido a la región, en que la política asume una variedad de discursos cuyo grado de indeterminación es proporcional a los impactos locales de procesos de origen cada vez más dispersa y velocidad creciente. Paralelamente a las carencias estructurales que afectan a los sectores populares, la desestabilización de una realidad percibida como estable tiende a generar nuevas demandas, acompañadas de la construcción de identidades y liderazgos.

Dependiendo de la capacidad de absorción de las reivindicaciones de los actores emergentes por parte del sistema político y económico, podrá haber un proceso de ruptura y el surgimiento de una nueva hegemonía, casos más próximos de la realidad venezolana y boliviana, o una relegitimación a partir de la ampliación de sus bases de apoyo, en que situamos las experiencias de Brasil y Argentina.

La Argentina de Néstor Kirchner

Diferentemente de Venezuela, Brasil y Bolivia, en que Chávez, Lula y Morales llegan a la presidencia como auténtica expresión de una nueva generación de partidos políticos y movimientos sociales legitimados en la oposición al “Consenso de Washington”, el ascenso de Néstor Kirchner, de extensa trayectoria en el peronismo, busca recomponer la credibilidad del sistema político y económico, afectados por un cuadro de crisis de amplias proporciones.

Desde 1991, con la implementación del Plan de Convertibilidad por el ministro de economía de Carlos Menem, Domingo Cavallo, la Argentina pasa a ser cortejada por los gobiernos de George H.W. Bush, Bill Clinton e instituciones financieras internacionales, como ejemplo de suceso de reforma liberal. Esa percepción fue complementada favorablemente por la política exterior de alineamiento con los Estados Unidos, cuya señalización simbólica más importante fue el envío de dos fragatas para el Golfo Pérsico en apoyo a la Guerra de 1991 (Ayerbe, 1998).

Esa política tiene continuidad con la llegada de Fernando De la Rúa a la presidencia, en una coalición envolviendo la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO), partido de centro izquierda fundado en 1994 por sectores disidentes del peronismo y políticos independientes. En marzo de 2001, De la Rúa nombra a Domingo Cavallo ministro de economía.

El *default* del final de ese año encierra la paridad cambiaria entre un peso y un dólar sancionada por el Plan de Convertibilidad, en un contexto de crisis de amplias proporciones que provoca la renuncia del presidente, en medio a fuertes protestas en que confluyen los ya castigados sectores más pobres y una clase media que ve sus ahorros en dólares secuestrados en las instituciones financieras, convertidos por decreto en pesos desvalorizados.

Confiar en el respeto a los contratos, una de las reglas de juego sagradas reivindicadas por los organismos financieros internacionales, agencias calificadoras de riesgo-país y demás analistas de los llamados *Mercados*, no funcionó para los argentinos. Bancos estatales y privados, nacionales e internacionales, no dudaron en quebrar compromisos legales en su propio beneficio, aplicando a sus clientes una modalidad de Estado de Excepción amparada por la nueva legalidad instituida por el gobierno de Eduardo Duhalde, cuyo mandato no proviene del voto directo de los ciudadanos, más del Congreso Nacional, que le atribuye el cargo para concluir el período original de De la Rúa.

Después de la normalización institucional, en abril de 2003 son realizadas elecciones, en una disputa polarizada por dos líderes peronistas, Carlos Menem y Néstor Kirchner, aliado de Duhalde, elegido presidente en consecuencia de la renuncia del otro candidato a la disputa de la segunda vuelta.

El nuevo gobierno opera en un clima de relativa estabilidad económica, con el inicio de un proceso de recuperación, favorecido por la suspensión de los pagos de la deuda, ampliación del consumo por la expansión de los gastos de una población desconfiada con el sistema bancario, y la desvalorización cambial, que impulsa las exportaciones y la recuperación de la industria dirigida al mercado interno. Después de una caída del PIB de 10,8 en 2002 y una expansión de 8,8 en 2003, durante el mandato de Kirchner el país mantendrá un ciclo permanente de crecimiento, acompañando el escenario regional favorable, conforme muestra la tabla 1.

Tabla 1. Índices Económicos de Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, 2004-2007.

	PIB				PIB por Habitante				Remuneraciones Medias Reales				Desempleo Urbano			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Argentina	9	9,2	8,5	8,7	8	8,1	7,4	7,6	92,2	99	107,8	117,6	13,6	11,6	10,2	8,5
Bolivia	3,9	4,1	4,8	4,6	1,6	1,8	2,6	2,4	114,1	110	101,2	98,4	6,2	8,2	8	7,7
Brasil	4	2,3	4	5,7	3,4	0,9	2,6	4,3	85,5	85,2	88,2	89,5	11,5	9,8	10	9,3
Venezuela	17,9	9,3	10,3	8,4	15,8	7,5	8,5	6,6	78,6	80,7	84,8	85,8	15,3	12,4	10	8,4

Fuente: CEPAL, 2008.

En mayo de 2005, fue concluida la oferta de bonos de la deuda externa en default, obteniéndose la adhesión de 76,15% de los acreedores, lo que implicó en un descuento nominal de 65,6% sobre un total reestructurado de 102 mil millones de dólares. La percepción predominante del resultado es favorable al gobierno, que alcanzó sus metas a pesar de la oposición del *establishment* financiero internacional. Complementando el proceso de desendeudamiento, en diciembre el Senado aprueba decreto enviado por Kirchner cancelando la deuda con el FMI, en un valor de 9.810 millones de dólares, utilizando 36% de las reservas (Redrado, 2010: 88).

En ese contexto, se dan las condiciones para la restauración de la credibilidad del sistema. En la perspectiva del nuevo presidente, se trata de la construcción de “un capitalismo en serio”:

Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país. Capitalismo en serio donde no imperen los monopolios y donde se evite la concentración que ahogue la iniciativa de los pequeños y medianos emprendedores. Capitalismo en serio donde se proteja al inversor y también al consumidor, con marcos regulatorios explícitos y transparentes y organismos de control que cumplan su rol (Kirchner, 2004).

Con la situación económica favorable, el gran desafío es desarmar el radicalismo que la conflictividad social había alcanzado, abalando la confianza de la sociedad en la clase política, incorporada en bloque en la consigna “que se vayan todos”, que unificó las protestas del 2001. Entre diciembre de ese año y julio de 2002, el proceso de movilizaciones llegó a colocar en la calle 4 millones de personas, en una población económicamente activa de 30 millones (Petras y Veltmeyer, 2005).

Parte fundamental de esas manifestaciones tuvo como protagonista el movimiento piquetero, que irrumpe en el país en los años 1996-97, formado por grupos de trabajadores desempleados que protestan cortando rutas. Con los años, los piqueteros van creciendo en participación, organización e inserción política a través de sus varias vertientes. Maristella Svampa sistematiza tres lógicas centrales: la sindical, en que se destaca el vínculo con la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), la partidaria, próxima a organizaciones de

izquierda, especialmente trotskistas y comunistas, y territorial, estructurada en torno de liderazgos comunitarios en barrios populares (2005).

La respuesta de los sucesivos gobiernos a las demandas de los desempleados se orientó por el establecimiento de asistencia en la forma de transferencia de ingresos. Comenzó con el *Plan Trabajar* (PT), que cambia de nombre bajo la presidencia de Duhalde para *Plan de Jefes y Jefas de Familias* (PJJF), que otorga 150 pesos mensuales (50 dólares aproximadamente en la época) para desempleados que son cabeza de familia. La evolución del número de familias atendidas es una muestra del agravamiento de la crisis social en el país y del crecimiento de la organización popular. De 200.000 PT en 1997, se pasa a 1.300.000 PJJF en octubre de 2002, y 2.100.000 a partir de la llegada de Kirchner. De ese total, 10% es controlado directamente por organizaciones piqueteras y 90% administrada por municipios (Svampa, 2005; Godio, 2006).

Otra área de actuación del gobierno Kirchner que lo aproxima de las reivindicaciones de los movimientos sociales es la política de derechos humanos, en que reabre las discusiones sobre la acción de las fuerzas armadas durante el régimen militar de 1976-83. En 2003, la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucionales las leyes del Punto Final, de 1986, que extinguió las acciones penales sobre aquellos que participaron de la represión política y no habían sido juzgados hasta sesenta días después de la promulgación de esa ley, y de la Obediencia Debida, de 1987, que declaró inocentes a los escalones militares inferiores bajo el argumento de que cumplían órdenes superiores (Ayerbe, 1998). En marzo de 2006, cuando se cumplen 30 años del golpe militar, el presidente coloca públicamente en discusión la anulación de los indultos concedidos por Menem en 1990 a los principales dirigentes de la dictadura. En el mes de abril de 2007, el Tribunal Penal Federal considera inconstitucionales los decretos de amnistía con base en la tesis de la no prescripción de los crímenes contra la humanidad. La postura de Kirchner le granjea el apoyo de organizaciones de defensa de los derechos humanos, como las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo.

La ampliación de las políticas sociales, la retomada de la ofensiva contra la impunidad en la violación de los derechos humanos y la interlocución con los movimientos populares hacen parte del esfuerzo de Néstor Kirchner para construir marcos de gobernabilidad dentro de una nueva correlación de fuerzas capaz de superar los impases

generados por la falencia del bipartidismo Partido Justicialista-UCR que vigoró desde el final de la dictadura (Quiroga, 2010).

La trayectoria del presidente revela un fuerte pragmatismo, mostrando capacidad de adaptación a los cambios político-ideológicos que afectan el país y su partido en las décadas recientes. Vinculado a la Tendencia Revolucionaria, próxima al Movimiento Peronista Montonero, en los años de estudiante de derecho en la Universidad de La Plata, adquiere proyección como político en su provincia natal, Santa Cruz, eligiéndose Intendente de la capital y después gobernador por tres mandatos, luego de aprobar reforma constitucional permitiendo la posibilidad de reelección indefinida. Durante la presidencia de Menem, fue uno de sus principales aliados, destacándose entre los gobernadores que apoyaron la privatización de la empresa YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), y que promovieron ajustes en las cuentas públicas de sus provincias en consonancia con las demandas del Plan de Convertibilidad (Curia, 2006; Redrado, 2010). Rompe con Menem en el momento en que este busca alterar la legislación para tentar una segunda reelección, alineándose con Duhalde, candidato presidencial del PJ derrotado por De la Rúa. Elegido presidente, se va alejando de Duhalde hasta el rompimiento, en las elecciones legislativas de 2005, cuando lanza el Frente Para la Victoria (FPV). Aunque aliado del PJ, el FPV tendrá algunas candidaturas propias, como la de la Primera Dama, Cristina Fernández. Militante peronista desde la juventud y con una trayectoria parlamentar iniciada en 1985, coincidente con el proceso de redemocratización, compite al senado por la Provincia de Buenos Aires, derrotando a Hilda Duhalde, esposa de su ex-padrino político.

Los resultados favorables en las elecciones, en que sus aliados resultan vencedores en 14 de las 24 provincias, fortalecen el liderazgo de Néstor Kirchner. Como paso siguiente, busca afianzar el poder, estableciendo acuerdos que le garantizan mayoría en el parlamento, apoyo de la mayor parte de los gobernadores e intendentes, convivencia pacífica con las centrales sindicales y los sectores más moderados de los piqueteros. Por otro lado, la experiencia del FPV fortalece el proyecto de construir una nueva fuerza política de centro izquierda, para la cual busca atraer sectores de trayectoria diversa, dentro y fuera del peronismo.

La iniciativa más importante en ese sentido es el lanzamiento de Cristina Fernández a su sucesión, por la Concertación Plural, en que el candidato a vice-presidente Julio Cobos,

gobernador de la provincia de Mendoza, pertenece a la Unión Cívica Radical. La fórmula Fernández-Cobos consigue amplio apoyo en las urnas, venciendo las elecciones el 28 de octubre de 2007 en la primera vuelta, con 46% de los votos. Así como ocurre con la alianza victoriosa, el perfil de las candidaturas que obtienen el segundo y tercer lugar revelan el nuevo cuadro de protagonistas de la política argentina: la Coalición Cívica, con Elisa Carrió, originaria del radicalismo y fundadora del ARI (Acción por una República de Iguales), recibe 23% de los votos; la Concertación para una Nación Avanzada, con Roberto Lavagna, ex-ministro de economía de Duhalde y de Kirchner, recibe 16% de los votos. Néstor Kirchner termina su mandato con índice de imagen positiva próximo a los 60%.

En un cuadro de crisis y movilización que parecía antever el inicio de una situación pre-revolucionaria, el orden retorna a la Argentina de las manos del peronismo, colocando en operación, aunque con matices nuevos, su tradicional poder de atracción de liderazgos políticos, sociales y sindicales para la esfera del Estado.

Percepciones desde el gobierno de Estados Unidos

La aprehensión del mundo como crecientemente inseguro por parte de la administración de George W. Bush, alimentará políticas nacionales y globales centradas en la seguridad. Como deja claro la segunda versión de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, presentada en marzo de 2006, se trata de responder a los desafíos de un país que está en guerra: “Esta es una Estrategia de Seguridad de tiempos de guerra, requerida por el grave desafío que enfrentamos – el ascenso del terrorismo abastecido por una ideología agresiva de odio y de asesinato, revelada completamente al pueblo Americano en el 11 de septiembre de 2001” (NSC, 2006: 1).

Contrastando con los desafíos presentes en otras regiones y países, especialmente en Oriente Medio y Corea del Norte, el documento estadounidense percibe en América Latina un escenario predominantemente favorable, con avances en la consolidación de la democracia, el libre-comercio y la cooperación, resaltando el papel de instituciones regionales como la OEA. Esto no significa ausencia de amenazas de conflictos, localizadas principalmente en Colombia, considerado un aliado democrático bajo el ataque del terrorismo marxista y el narcotráfico, Venezuela, donde “un demagogo inundado en dinero del petróleo está minando la democracia y buscando desestabilizar la región”, y Cuba,

donde un “dictador antiamericano continua oprimiendo su pueblo y buscando subvertir la libertad en la región” (NSC, 2006: 15).

La diversidad de percepciones regionales se refleja en los gastos del Departamento de Estado, conforme retrata la tabla 2, en que el Hemisferio Occidental no está entre las prioridades. El total destinado en 2006 y 2007 es inferior a lo que recibieron individualmente Egipto e Israel. El mayor receptor es Colombia, en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, la emergencia de liderazgos oriundos de la izquierda no influencia alteraciones presupuestarias significativas:

Tabla 2: Presupuesto del Departamento de Estado para Operaciones en el Exterior

	Recursos destinados en 2006*	Recursos destinados en 2007**	Recursos previstos en 2008**
África	3.570.259	5.265.922	5.264.780
Este de Asia y Pacífico	518.966	566.990	720.682
Europa/Eurasia	1.003.839	1.044.145	783.712
Oriente Próximo	5.211.201	7.767.074	6.433.499
Egipto	1.779.287	1.757.748	1.705.891
Israel	2.495.326	2.460.240	2.380.560
Sur y Centro de Asia	2.075.815	2.962.770	3.043.949
Hemisferio Occidental	1.595.609	1.552.973	2.017.388
Argentina	1.632	1.605	2.015
Bolivia	133.790	122.191	99.456
Brasil	13.559	15.970	14.880
Colombia	564.003	561.090	541.130
Venezuela	5.910	2.625	4.542

Fuente: U.S.S.D. 2007* y 2008**, en miles de dólares.

Para dimensionar la posición estadounidense frente a los cambios operados en la Argentina, comparativamente a los otros tres países que tomamos como referencia, será analizada la destinación de recursos en el Presupuesto para Operaciones en el Exterior a partir de 2000, último año de la administración Clinton.

**Tabla 3: Programas del Departamento de Estado para
Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, 2000-2007.**

	Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	FMF (1)	450	998	1,000	1,990	-	-	-	40
	IMET (2)	740	846	1,025	1,000	1,087	1,119	1,082	1,205
	INCLE (3)	-	-	-	-	-	-	-	-
	NADR (4)	-	-	-	-	-	175	550	400
	ACI (5)	-	-	-	90,727	91,000	90,272	79,200	66,000
	CSD (6)	7,583	6,598	-	-	-	-	-	-
	CSH (7)	-	-	19,690	18,594	14,602	16,495	17,233	16,885
	DA (8)	25,388	25,098	12,853	12,082	12,032	8,186	10,091	14,700
Bolivia	ESF (9)	-	1,995	10,000	12,000	8,000	7,936	5,940	4,500
	FMF	-	-	500	1,990	3,976	-	-	25
	IMET	548	665	712	800	589	-	-	57
	INC (10)	158,000	-	-	-	-	-	-	-
	INCLE	-	52,000	87,600	-	-	-	-	-
	NADR	-	-	-	-	-	-	-	-
	Peace Corps	865	2,925	2,922	2,974	2,870	2,955	2,888	3,080
	PL480 Title II	-	15,918	19,566	31,547	22,276	12,607	15,953	20,049
	(11)	-	-	-	-	-	-	-	-
	TI (12)	-	-	-	-	-	-	5,373	-
	ACI	-	-	-	6,000	10,200	8,928	5,940	4,000
	CSD	4,150	7,883	-	-	-	-	-	-
Brasil	CSH	-	-	9,150	10,300	9,650	8,710	3,605	3,200
	DA	8,941	7,318	4,799	7,967	7,643	3,479	2,899	8,000
	ESF	-	-	-	-	750	-	-	-
	IMET	223	241	437	483	-	-	-	28
	INC	5,000	-	-	-	-	-	-	-
	INCLE	-	2,000	6,000	-	-	-	-	-
	NADR	-	-	-	-	-	200	1,115	742
	ACI	-	-	-	2,075	5,000	2,976	2,229	1,000
Venezuela	DA	-	-	-	-	-	-	-	-
	ESF	500	-	500	470	1,497	2,432	-	1,625
	IMET	384	485	500	683	-	-	-	-
	INC	4,200	1,200	-	-	-	-	-	-
	INCLE	-	-	5,000	-	-	-	-	-
	TI	-	-	-	-	-	-	3,681	-

Fuente: elaborado a partir del *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (U.S.D.S. Budget, 2002/2008), valores en millones de dólares. (1) *Foreign Military Financing*. (2) *International Military Education and Training*. (3) *International Narcotics Control and Law Enforcement*. (4) *Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs*. (5) *Andean Counterdrug Initiative*. (6) *Child Survival and Disease*. (7) *Child Survival and Health* (a partir de 2008 pasa a denominarse *Global Health and Child Survive*, con recursos del Departamento de Estado y la USAID). (8) *Development Assistance*. (9) *Economic Support Funds*. (10) *International Narcotics and Crime*. (11) *Agricultural Trade Development and assistance Act of 1954*. (12) *Transition Initiatives*.

Los programas y el volumen de gastos para Argentina, muestran una continuidad, revelando una caracterización del país como de bajo riesgo. En 2000, se valorizaba la cooperación con Estados Unidos en el campo militar, como aliado de la OTAN, actuando en operaciones de paz; en el ámbito de la seguridad regional, colaborando en el combate al terrorismo y al tráfico de drogas en la triple frontera con Paraguay y Brasil; y como socio comercial, a partir de una política económica de apertura externa que aumentó substancialmente las exportaciones estadounidenses. En ese contexto, los dos programas

financiados por el Departamento de Estado se destinan a mejorar la capacidad de actuación de las fuerzas armadas nacionales en las áreas mencionadas, sea proporcionando material militar (FMF) bajo el argumento de que la austeridad fiscal promovida por el plan de convertibilidad vigente en ese momento disminuía la disponibilidad de fondos propios para gastos con defensa, como formación de recursos humanos (IMET) (U.S.D.S. Budget, 2002).

La crisis de 2001 generará preocupaciones con la continuidad de la trayectoria política y económica del país, aunque esto no se refleja en programas de emergencia de asistencia al desarrollo. Se mantienen las mismas modalidades de ayuda, con los mismos argumentos. Bajo el gobierno de Néstor Kirchner, la Argentina continuará siendo considerada un aliado de la OTAN y en la agenda regional de seguridad. A partir de 2005 son aprobados financiamientos para dos programas (NADR) sobre terrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios de la aduana y de la guardia costera del país en esos temas y combatir el tráfico de heroína colombiana transportada para la costa este de Estados Unidos a través de mensajeros y correo aéreo desde Argentina y Uruguay (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008).

En el caso de Bolivia, hasta 2002 las evaluaciones del Departamento de Estado destacaban su trayectoria continua de gobiernos constitucionales desde la década de 1980, acompañada de políticas económicas liberales. El nuevo cuadro político que se abre con la renuncia de Sánchez de Lozada y la elección de Evo Morales influenciará cambios importantes de percepción. Como muestra la tabla 2, hasta 2007 el país recibe recursos de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI), aprobada en la Cumbre de las Américas de 2001, en Quebec, cuyo destino principal es la erradicación de cultivos de coca. En el ámbito de la Asistencia al Desarrollo (DA), salud (CSH) y apoyo económico (ESF), hay una ampliación de gastos en programas conducidos por la USAID, estructurados para actuar de forma combinada en la interdicción y erradicación voluntaria por las autoridades del país de los cultivos de coca; impulso de la sociedad civil para estimular formas más pluralistas de democracia representativa (TI), teniendo como eje el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y de los gobiernos locales; combate a la mortalidad infantil y al SIDA; incremento de la capacidad comercial y de la competitividad (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008).

Cuando se analizan las solicitudes de presupuesto para Venezuela, llevando en cuenta la comparación con Bolivia, se percibe una destinación de recursos muy inferior, distribuidos en un número decreciente de iniciativas. La afirmación del poder de Chávez coincide con la paulatina reducción de la Iniciativa Andina Antidrogas hasta su cierre en 2007. Por otro lado, se promueve la actuación de la USAID con eje en la expansión de los programas de apoyo a la sociedad civil (DA, ESF, TI), invirtiendo en liderazgos emergentes bajo el argumento de fortalecer su capacidad de demandar del gobierno democracia y transparencia, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos (U.S.D.S., 2006, 2007 y 2008).

De acuerdo con las justificativas del presupuesto para 2008, “Venezuela presenta un serio desafío para el avance del desarrollo y de la democracia en el Hemisferio. Las organizaciones democráticas venezolanas en riesgo fueron identificadas como tope de las prioridades de la política exterior. Los Estados Unidos son una fuente vital de financiamiento para estos grupos” (2008: 682).

La percepción de Brasil por parte del Departamento de Estado tiene componentes peculiares con relación a los demás países analizados. De la misma forma que Argentina, se valoriza su actuación cooperativa en la seguridad regional, con la diferencia de que dada su posición geográfica, limita con dos áreas de riesgo, la triple frontera al sur y los países andinos. Por su peso económico y su relativa estabilidad en los últimos años, en que las reformas liberales no sufrieron solución de continuidad, es percibido como un aliado en la promoción de la liberalización económica. Al mismo tiempo, y diferentemente de Argentina, es objeto de atención en áreas de riesgo vinculadas a la pobreza, la salud, la criminalidad y el medio-ambiente.

Los programas del Departamento de Estado contemplan esa diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, en los temas de control civil de las Fuerzas Armadas, participación en operaciones de paz, combate al terrorismo y al narcotráfico (IMET); 2) asistencia al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medio-ambiente en la Amazonia y el combate a la pobreza de las poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-emprendimientos; 3) combate a enfermedades infecciosas, destacándose el SIDA, en que Brasil responde por 50% de los casos en América Latina (CSH); 4) crimen organizado, con aportes de recursos de la Iniciativa Andina hasta 2007 para mejorar el desempeño

investigativo de la policía federal, la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (INCLE, NADR) (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008).

Retomando las posiciones de Condoleezza Rice y Thomas Shannon presentadas en la sección en que debatimos la noción de populismo, podemos afirmar que el gobierno estadounidense demuestra menos preocupación con el origen ideológico de los presidentes de la región, o con sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de sus Estados para enfrentar los desafíos del desarrollo, valorizando sus posiciones en torno de la libertad de mercado y la colaboración con la agenda hemisférica de Estados Unidos. La percepción de alejamiento de ese perfil, traerá como resultado políticas de aislamiento y boicot, como muestra el caso de Venezuela.

Pluralismo y autonomía en el ordenamiento regional

Como afirmamos en la presentación, se vive en la América Latina un momento peculiar, con creciente capacidad de maniobra de los gobiernos para desarrollar sus programas, favorecida por la mayor estabilidad en el frente externo, sin el nivel de presión intervencionista o desestabilizador de otros momentos históricos. A pesar de sus diferencias, que expresan diversidad de concepciones políticas, de trayectorias históricas y realidades nacionales, los liderazgos populares emergentes consiguen operar con relativo éxito en los espacios abiertos por el actual contexto internacional, especialmente en tres dimensiones:

- La valorización global de la democracia y de las elecciones libres de acuerdo con los sistemas políticos vigentes en cada país, bajo supervisión internacional cuando se considera necesario, legitimando los resultados independientemente de la naturaleza de las fuerzas victoriosas, como muestran la experiencia de Hamas en Palestina y los ejemplos regionales aquí abordados.
- La internalización de la gestión de crisis en América del Sur, privilegiando mecanismos multilaterales de resolución y la actuación mediadora de los países vecinos. Entre los ejemplos, cabe destacar el acuerdo de paz entre Perú y Ecuador, que encerró la guerra iniciada en 1995; la reversión de las tentativas de golpe de Lino Oviedo contra el presidente Wasmosy en Paraguay, en 1996, que generó la

Cláusula Democrática del Mercosur, y contra Hugo Chávez, con la aplicación de la Carta Democrática de la OEA; la mediación en las crisis generadas por las salidas anticipadas de Sánchez de Lozada en Bolivia y Lucio Gutiérrez en Ecuador y en la crisis desencadenada por la acción militar colombiana contra las FARC en territorio ecuatoriano; la mediación de UNASUR en los conflictos generados por la oposición al gobierno de Evo Morales en 2008.

- La concentración del intervencionismo estadounidense en otras regiones, conforme analizamos en la sección anterior, en que las dificultades enfrentadas en el Medio Oriente exponen los alcances limitados de la utilización de la fuerza en gran escala, generando un creciente desgaste político dentro y fuera del país. El tono de moderación del Departamento de Estado con relación a la evolución política latinoamericana es un indicador del reconocimiento de esas limitaciones.

En ese cuadro de relativa autonomía, el tema de la democracia adquiere una dimensión internacional estratégica, en la medida en que la defensa de los sistemas políticos definidos por las constituciones de cada país encuentra respaldo de mecanismos regionales, invocados cada vez que se verifican tentativas de violación de la legalidad institucional.

No obstante, la Autonomía y la Democracia no están separadas del desempeño económico de los gobiernos nacionales. Si bien durante los años abordados en este capítulo, que coinciden con la administración de Néstor Kirchner, se vivió una coyuntura internacional favorable, caso no se consolide un proceso de desarrollo capaz de reducir la dependencia de la evolución de la economía mundial, la inestabilidad retornará cada vez que se produzcan cambios negativos en el escenario externo. La crisis iniciada en 2008, si bien tuvo su mayor epicentro en Estados Unidos y Europa, aunque tuvo impacto menor en Argentina y Brasil, afectó seriamente la economía venezolana, justamente la más vulnerable por su fuerte dependencia de la exportación de petróleo.

Junto con la defensa de la Autonomía, de la Democracia y del Desarrollo con equidad social, viene el desafío y la oportunidad histórica de los gobiernos de la región de transformar efectivamente el perfil socio-económico de sus países. Caso contrario se estará asistiendo a una versión contemporánea de los ciclos de desarreglos, ajustes y promesas

redentoras que, de tiempos en tiempos, confirman una previsible y problemática normalidad latinoamericana. •

Bibliografía

Ayerbe, Luis (1998): *Neoliberalismo e Política Externa na América latina. Uma análise a partir da experiência argentina recente* (São Paulo: Editora Unesp).

Ayerbe, Luis (2006): *Ordem, Poder e Conflito no Século XXI* (São Paulo: Editora Unesp).

Bauman, Zygmunt (2006): *Vida Líquida* (Buenos Aires: Paidós).

Castañeda, Jorge (2006): “Latin America's Left Turn”, *Foreign Affairs* (mayo/junio).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008* (CEPAL: Santiago de Chile).

Curia, Walter (2006): *El último peronista. La cara oculta de Kirchner* (Buenos Aires: Sudamericana).

Garretón, Manuel (2006): “Modelos y Liderazgos en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 205.

Godio, Julio (2006): *El tiempo de Kirchner* (Buenos Aires: Letra Griega Ediciones).

Kirchner, Néstor (2004): *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea legislativa, 01/03/2004*, disponible en «<http://www.presidencia.gov.ar>».

Krugman, Paul (2004): *El gran resquebrajamiento* (Bogotá: Editorial Norma).

Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista* (México: Fondo de Cultura Económica).

Laclau, Ernesto (2006): “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, N° 205.

NSC (National Security Council) (2006): *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C., 16 de marzo), disponible en «<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>».

Petras, James y Henry Veltmeyer (2005): *Movimientos sociales y poder estatal* (México D.F.: Lumen).

Quiroga, Hugo (2010): *La República Desolada* (Buenos Aires: Edhasa).

Redrado, Martin (2010): *Sin Reservas. Un límite al poder absoluto* (Buenos Aires: Planeta).

- Rice, Condoleezza (2006): *Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas* (3 de mayo), disponible en «<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>».
- Shannon, Thomas A. (2006): *Transformational Diplomacy in the Western Hemisphere*, Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas Washington DC (3 de mayo), disponible en «<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2006/q2/69285.htm>».
- Stelzer, Irwing (2004): “Neoconservative Economic Policy: Virtues and Vices”, en Irwing Stelzer (ed.): *Neoconservatism* (Londres: Atlantic Books).
- Svampa, Maristella (2005): “Argentina, el devenir de los piqueteros”, en Bernard Duterme (coord.): *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina* (Madrid: Editorial Popular).
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2002): *FY 2003 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/3974.pdf>)
- U.S.D.S. (2003): *FY 2004 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/9476.pdf>)
- U.S.D.S. (2004): *FY 2005 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>)
- U.S.D.S. (2005): *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>)
- U.S.D.S. (2006): *FY 2007 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>)
- U.S.D.S. (2007): *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>)
- U.S.D.S. (2008): *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. (<http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>)
- Weffort, Francisco (1980): *O Populismo na Política Brasileira* (São Paulo: Paz e Terra).

Capítulo 2

**CONDICIONANTES INTERNOS Y EXTERNOS DE
LAS RELACIONES DE ARGENTINA CON VENEZUELA.
LA TRANSFORMACIÓN DEL VÍNCULO BILATERAL DURANTE
EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER**

Mariano Roark y Mariana Calvento***

Si bien las relaciones entre Argentina y Venezuela se remontan al inicio de sus vidas como estados independientes, y continúan a lo largo del siglo XX con una intensificación progresiva de los vínculos de amistad y cooperación, el nuevo escenario que inauguran el presidente Néstor Kirchner con su par venezolano Hugo Chávez Frías, incrementa la relevancia de las relaciones bilaterales en los lineamientos de la política exterior de Argentina. La buena sintonía política entre ambos gobiernos ha dado lugar a la apertura de un intenso proceso de estrechamiento de los lazos entre Argentina y Venezuela, cuyas características permiten afirmar que se trata de una etapa histórica sin precedentes en la relación bilateral. A modo de ejemplo, basta decir que en sólo 4 años, entre 2003 y 2007, ambas naciones suscribieron alrededor del 60% del total de los acuerdos bilaterales desde 1911, convirtiendo a Venezuela en el país con el que el gobierno argentino concretó el mayor número de convenios internacionales a nivel mundial (López Belsué, 2008).

Frente a este escenario, el presente capítulo se propone analizar la vinculación política y económico-comercial de Argentina con Venezuela durante el periodo 2003-2007, de modo de establecer un estudio general acerca de las características que dichas relaciones

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas (CONICET). Cursa Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Integrante del CEIPIL-UNCPBA. Correo electrónico: marianoroark@hotmail.com

** Licenciada en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Master en Desarrollo Local, Universidad Autónoma de Madrid (UAM)/ Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Cursa Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas (CONICET). Integrante del CEIPIL-UNCPBA. Correo electrónico: marianacalvento@yahoo.com.ar

adquieren a partir del gobierno de Néstor Kirchner y de las oportunidades y desafíos que implican para la inserción internacional y el desarrollo nacional. En este sentido, la hipótesis que guía el siguiente capítulo sostiene que durante el período 2003-2007 se produce un cambio sustancial en la relaciones entre Argentina y Venezuela, producto de una doble influencia anclada en una serie de cambios de carácter doméstico y sistémico.

En sintonía con esta línea de análisis, el capítulo se organizará en torno a tres secciones. La primera sección hará hincapié en el análisis de las relaciones bilaterales entre Argentina y Venezuela durante los años 2003-2007, ahondando en las principales diferenciaciones con el periodo 1989-2003. El corte temporal que define los segmentos históricos que el trabajo se propone comparar, no resulta de un cálculo arbitrario. Su justificación responde a la tesis según la cual, a partir de 1989, como consecuencia de la configuración de una particular alianza de poder y de la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo e inserción internacional de corte mercado-céntrica, es posible hablar de una “década del noventa larga”, extensible hasta 2001, caracterizada por cierta continuidad y coherencia en los objetivos económicos y políticos externos. Posteriormente, la crisis del modelo de acumulación en 2001 abrió un periodo de transición, cuyos elementos de ruptura comenzaron a hacerse más visibles a partir de 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner. A partir de entonces, los nuevos equilibrios en la alianza de poder, sumado a los cambios en el modelo de desarrollo dieron lugar a nuevas orientaciones acerca de cómo debía integrarse Argentina en el mundo (Araya y Colombo, 2009). De este modo, la comparación de las formas que han tomado las relaciones bilaterales con Venezuela en cada uno de los procesos históricos y socio-políticos en los que se enmarca, permiten tener una visión más acabada acerca del cambio que asumen los vínculos entre ambas naciones a partir de 2003-2004.

Por su parte, en la segunda sección se indagarán las causas de dichos procesos, profundizando en los condicionantes internos y externos particulares que influyeron en los cambios de dicha vinculación, haciendo especial hincapié en las implicancias para la Argentina. En ese sentido, se remarca la relevancia que se otorga a la política exterior considerando que la misma tiene una relación dialéctica con la política económica, y ambas son consideradas como instrumentos de una estrategia de desarrollo (Colombo, 2005).

Por último, en las conclusiones del capítulo se sistematizaran las principales transformaciones en la vinculación entre ambos países, y las oportunidades y desafíos que las mismas implican para la inserción internacional argentina.

Primera Parte

Durante el período transcurrido entre 1989 y 2003, que incluye los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), Fernando De la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), una de las características más relevantes en las relaciones entre Argentina y Venezuela la constituyó el carácter marginal que ocupó uno y otro Estado, en sus respectivos objetivos estratégicos externos. Esta carencia de un espacio de relevancia en las prioridades internacionales dio pie a que ambas naciones mantuvieran relaciones cordiales de bajo perfil, con episodios conflictivos esporádicos de poca intensidad, y el despliegue de una diplomacia mayoritariamente económica, sostenida en el desarrollo progresivo de un crecimiento de los flujos comerciales y financieros que se extendió hasta finales de la década del noventa.

Dentro de este marco, los principales temas de la agenda giraron en torno al acercamiento de Venezuela al Mercosur, las negociaciones respecto a cómo abordar el ingreso de la región al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la cuestión de la reincorporación de Cuba al sistema interamericano. Gran parte de dichos debates se desarrollaron bajo instancias de diplomacia multilateral, siendo la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río y las reuniones interbloque Comunidad Andina (CAN)-Mercosur, los principales espacios de discusión entre Argentina y Venezuela.

Partiendo desde un punto de vista cronológico, la situación de Cuba respecto a su reingreso a la OEA, constituyó la primera prueba en las relaciones bilaterales. En este sentido, las principales diferencias en torno a dicha cuestión tuvieron lugar durante el periodo de gobierno del venezolano Carlos Andrés Pérez (1989-1993). Por su retórica tercermundista y su pertenencia al “Grupo de los Tres” —que incluía a México, principal promotor de la inclusión de Cuba a la OEA—, la posición venezolana expresada en las reuniones del Grupo Río (1990, 1991 y 1992) difería de la argentina. De este modo, “(m)ientras Colombia, Venezuela y, sobre todo, México (el G3) eran partidarios de una ofensiva por el fin del aislamiento del régimen de Fidel Castro (...), la Argentina se mostró

partidaria de una postura más enérgica de democratización en el régimen político de la isla” (Escudé y Cisneros, 1998: 14).

Estas divergencias entre las posiciones de la diplomacia argentina y venezolana comenzaron a diluirse con la presidencia de Rafael Caldera a mediados de 1994. El mandatario venezolano, a pesar de haber asumido el gobierno a través de una coalición con partidos de izquierda¹, estableció un giro radical respecto a su posición sobre la incorporación de la Isla a la OEA. De esta manera, durante la reunión del Grupo de Río en Brasil (1994), el nuevo jefe de Estado abandonó la idea de defender la no intervención en los asuntos internos de Cuba y se incorporó a los “duros”, que exigían su rápida democratización.

Asimismo, durante estos años se produjeron múltiples señales de acercamiento entre ambos gobiernos, tales como la creación de una Comisión Mixta Permanente en 1996 — que se transformó en un instrumento de consulta y coordinación entre ambos países—; el intercambio de visitas de altos funcionarios (entre 1996 y 1999, cancilleres, ministros de economía, presidentes y vicepresidentes alternaron visitas mutuas); y la cooperación de Venezuela con Argentina en la cuestión de la negociación de la soberanía por las Islas Malvinas durante las reuniones del Comité de Descolonización de la ONU en 1996 y 1998.

El desarrollo de este microclima favorable en las relaciones diplomáticas bilaterales, iniciado durante las administraciones Menem-Caldera, fue acompañado de un proceso de crecimiento sostenido de los intercambios de bienes y capitales y constituyó el marco general en el que se desarrollaron los primeros contactos bilaterales en aras de acercar a Venezuela al Mercosur. Dicha iniciativa, que partió de la diplomacia venezolana, recibió el apoyo explícito del gobierno argentino a través del canciller Guido Di Tella, quien en su visita a Caracas en abril de 1996, afirmó que la incorporación de Venezuela al Mercosur sería "un salto cualitativo hacia adelante" (La Nación, 1996).

A partir de entonces se produjeron esfuerzos repetidos de Venezuela por establecer un acercamiento comercial con el Mercosur, primero de forma unilateral y luego en el marco de la CAN. Como resultado se produjeron una serie de reuniones entre ambos grupos de naciones —Montevideo (1997), Lima (1998) y Montevideo (1998)— que tuvieron como objetivo primordial, además de la creación de una zona de libre comercio

¹ Como el Movimiento Al Socialismo y el Partido Comunista Venezolano.

sudamericana, coordinar en forma conjunta las condiciones de ingreso de la región en el ALCA. Ambas cuestiones estuvieron sujetas a marchas y contramarchas permanentes que no lograron soslayarse durante las administraciones de De la Rúa y Duhalde, lo que dificultó el establecimiento de avances reales más allá de declaraciones conjuntas y formalismos.

Por otra parte, un punto en común donde la diplomacia argentina y venezolana confluyeron —sobre todo entre 1989 y 1999—, lo constituyó el alineamiento a las principales directrices regionales emanadas por Estados Unidos. En este sentido, cabe destacar que ambas naciones se plegaron mayoritariamente a la posición norteamericana en los debates regionales generados por la emergencia de los “nuevos temas” que se imponían tras la finalización de la Guerra Fría (narcotráfico, consolidación de la democracia e incorporación a las nuevas reglas económicas neoliberales). A pesar de ciertos matices — como los desacuerdos respecto a la cuestión de patentes durante el gobierno de Menem o los puntos de fricción durante el de Caldera²— en las cuestiones de mayor relevancia, ambos países demostraron un fuerte compromiso de apoyo con Estados Unidos. Uno de los ejemplos más claros de este comportamiento tuvo lugar en la crisis del Golfo Pérsico (1990-1991). Durante dicho conflicto, el gobierno venezolano aumentó deliberadamente la producción de petróleo —a pesar de que ello implicaba presionar los precios del barril de crudo hacia la baja— en aras de asegurarle un suministro a valores estables a los norteamericanos ante la disminución de la producción de Irak y Kuwait (Romero, 2000). Por su parte, la apuesta del gobierno de Menem fue aún mayor, ya que incluyó la

² De acuerdo con Romero (2000), los puntos de fricción que se manifestaron entre Venezuela y EE.UU en esos años derivaron, desde el punto de vista económico, del trato discriminatorio por parte de EE.UU en cuanto a la compra de gasolina reformulada venezolana (caso que llevó al gobierno venezolano al seno de la Organización Mundial de Comercio); y de la falta de acuerdo para la firma de los tratados de inversiones y doble tributación. Por otro lado, desde una perspectiva política, las divergencias fueron resultado del apoyo abierto otorgado por el gobierno estadounidense al candidato colombiano para la Secretaría General de la OEA (Cesar Gaviria) en detrimento del candidato venezolano, el Canciller Miguel Ángel Burelli Rivas; del rechazo venezolano al bloqueo estadounidense a Cuba y a la promulgación de la Ley Helms-Burton; y de las críticas formuladas por parte del gobierno norteamericano a la labor desempeñada por la administración Caldera en materia tanto de Derechos Humanos, como en la lucha contra el narcotráfico, ya que si bien Caldera apoyó en general a EE.UU en esta materia se negó —por reservas de sus Fuerzas Armadas— a desarrollar sobrevuelos conjuntos sobre el espacio aéreo venezolano para la prevención del narcotráfico. Sin embargo, como señala dicha investigadora, “(a) pesar de las divergencias, tensiones y desacuerdos señalados, y aunque las relaciones bilaterales no llegaron a alcanzar el nivel de «especiales» que mostraron entre 1989 y 1993, desde una perspectiva general esas relaciones entre EE.UU y Venezuela se desarrollaron normalmente y en algunos aspectos fueron positivas” (Romero, 2000: 6).

participación directa del Ejército argentino en el conflicto, y se propuso como aliado extra OTAN.

Ahora bien, el clima de acercamiento experimentado, durante esta década del noventa larga, se vio opacado en tres momentos. El primero, se desarrolló durante el gobierno de Carlos Menem, donde se sucedieron ciertos desacuerdos diplomáticos que friccionaron la relación. Uno de ellos transcurrió durante la Cumbre Iberoamericana de 1997, donde Venezuela proponía incluir en el debate el derecho de los ciudadanos a la “información veraz”³, y Menem se sumó a los que se oponían a la iniciativa de Caldera, dando un discurso sobre la necesidad de defender la libertad de prensa. Otra divergencia se produjo con un turbio episodio de venta de armas ocurrido en Septiembre de 1998 donde, luego del escándalo por la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia, el gobierno argentino ordenó embargar un cargamento de armas procedente de Brasil con destino a Venezuela. Se produjeron una serie de declaraciones y contestaciones entre funcionarios de alto rango de ambos países hasta que Argentina finalmente decidió enviar el cargamento a Venezuela.

Un segundo momento, se materializó durante el gobierno de Fernando De La Rúa, donde el acercamiento entre los presidentes Cardoso y Chávez generó temores ante la posibilidad de la pérdida del mercado brasileño como destino de los hidrocarburos argentinos, el cual representaba alrededor de US\$ 1.500 millones anuales.

Por último, el tercer momento tomó lugar durante la presidencia de Eduardo Duhalde, período en el cual el país experimentaba una aguda crisis política y económica. Con los objetivos de gerenciar la crisis económica, obtener gobernabilidad política y establecer una próxima salida electoral (Araya y Colombo, 2009), el gobierno de Duhalde evidenció cierto distanciamiento en el plano de las vinculaciones con Venezuela. En este sentido, pese a su manifestación inicial de rechazo frente al fallido golpe de Estado ocurrido en Venezuela en abril de 2002, que suscitó el agradecimiento explícito de la diplomacia venezolana, posteriormente Duhalde apoyó la postura norteamericana respecto de un nuevo llamado a elecciones como salida a la crisis política, en el marco de las negociaciones argentinas con el FMI para salir del default.

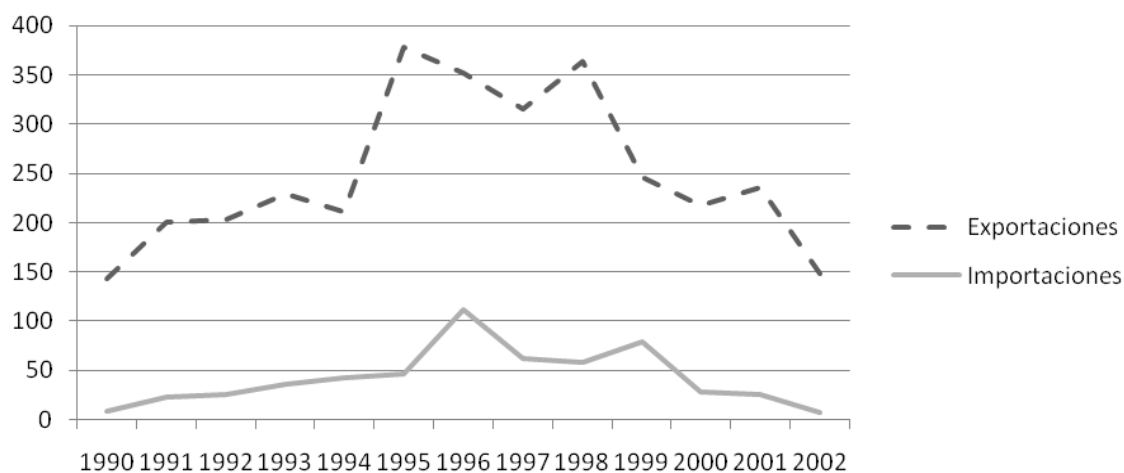
En relación a las vinculaciones económico-comerciales, si bien debido a algunos elementos de relevancia —como la IED argentina en Venezuela o la prometedora fase de

³ Los objetivos eran diferenciar entre opinión e información y limitar los excesos de la prensa.

crecimiento de los intercambios hacia la mitad de la década— se llegó a pensar al mercado venezolano como un destino potencialmente importante para el sector externo argentino (y en gran parte aquello era lo que se pretendía explotar e impulsar desde la política exterior hacia Venezuela), diversos factores impidieron que se allanara el camino en esa dirección, instalando a los vínculos económicos en el mismo lugar de marginalidad en el que se sumieron las relaciones políticas.

De este modo, como se aprecia en el gráfico 1, entre 1993 y 2003 Argentina y Venezuela mantuvieron un volumen de intercambios moderado aunque relativamente estable, con una fase de auge entre 1995 y 1998, cuando el valor de los intercambios se incrementó en un 52%. Ahora bien, durante el año de mayor expansión de las exportaciones argentinas a Venezuela (1995), el mercado caribeño significó apenas el 1,8% del total de las ventas nacionales, ubicándose en el décimo segundo lugar entre los principales destinos. Del mismo modo, las colocaciones venezolanas al mercado argentino tuvieron una débil participación, ubicándose en el lugar N° 41 entre los principales proveedores de Argentina y exhibiendo pisos históricos como el de 1990, cuando sólo se exportaron mercancías por un total de US\$ 8 millones.

Gráfico 1. Intercambio comercial de Argentina con Venezuela, 1990-2002.



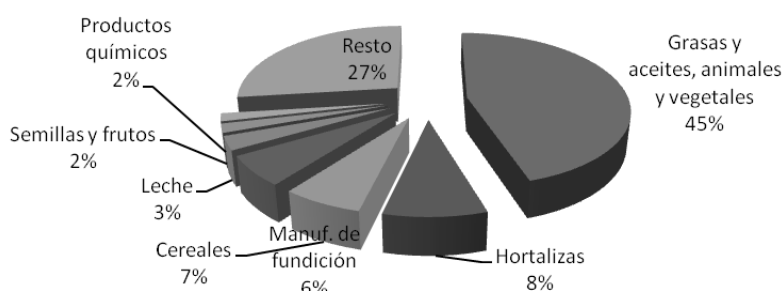
Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Economía Internacional CEI (2009) y del Centro de Estudios para la Producción CEP (2008).

Dentro de este marco, el contenido de los intercambios de bienes generó un patrón de comercio caracterizado por una alta participación de bienes primarios y de bajo nivel de

valor agregado (gráfico 2). Esta misma tendencia se repitió respecto a las colocaciones venezolanas hacia el mercado argentino: el capítulo 27 —correspondiente a combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas y ceras minerales— concentró alrededor del 80% del total de las compras argentinas.

Hacia el final de la década, el ciclo comercial bilateral comenzó a transitar por una abrupta fase de declive. De acuerdo a datos del Centro de Economía Internacional (CEI), la reducción del 45% en el volumen total de los intercambios, en 1999, dio inicio a una pendiente de contracción de los flujos bilaterales. Para 2003, las transacciones de bienes entre ambas economías descendieron a US\$ 129 millones dólares, menos de la mitad del monto registrado en 1998.

Gráfico 2. Composición de las exportaciones de Argentina a Venezuela (1999).



Fuente: elaboración propia en base a datos de ALADI.

Por otra parte, la dinámica en los flujos financieros entre ambas naciones experimentó un destino similar. Tuvo un moderado impacto a principios de la década del noventa, una fase de auge en la segunda mitad y sobre el comienzo del nuevo milenio comenzó a transitar el camino del declive. De este modo, entre 1997 y 2000, Venezuela se erigió como el 2º receptor latinoamericano de inversiones argentinas (después de Brasil), recibiendo el 17,7% del total invertido por Argentina a nivel internacional. Debido a este notable incremento de los flujos financieros, dicho país se colocó en el segundo lugar de importancia como inversor extranjero en Venezuela, superando incluso a Estados Unidos (Kosacoff, 1999).

Ahora bien, uno de los rasgos centrales de este proceso lo constituyó la concentración, tanto de actores como de destinos. En este sentido, es necesario destacar que del total de los capitales colocados en Venezuela en 1997, tres empresas (Pérez-Companc, Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF- y Techint) acumularon una participación de más

del 80% (Kosacoff, 1999). Dentro de esta suma, los rubros de exploración y explotación petrolera, el sector siderúrgico y la construcción constituyeron los principales destinos sectoriales sumando, en conjunto, alrededor del 75% del total entre 1990 y 1999. El otro rasgo particular, fue su carácter breve y efímero. A pesar de haber mostrado un ritmo frenético en sus inicios, a comienzos del nuevo milenio la intensidad en el movimiento de flujos de capital se desmoronó. Entre 2001 y 2002, las inversiones argentinas en Venezuela sólo registraron 67 millones de dólares, contribuyendo con una participación irrisoria del 0,7% en el total invertido en la economía caribeña.

En suma, las relaciones entre Argentina y Venezuela en los años noventa estuvieron marcadas por declaraciones simbólicas ambiguas y compromisos formales, que no lograron explotar las potencialidades económicas que asomaron hacia mediados de la década. Esta situación comenzará a revertirse recién a principios del 2003, año que inaugura una nueva etapa histórica en las relaciones bilaterales.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner, Venezuela comenzó a ocupar rápidamente un lugar destacado en la política exterior argentina, hasta el punto de convertirse en el país del mundo con el que se suscribieron más convenios bilaterales entre 2003 y 2007. Las primeras señales de cambio en los vínculos entre ambas naciones, comenzaron a vislumbrarse ya en los primeros días de gobierno kirchnerista. Tras las reuniones que siguieron a la ceremonia de toma de posesión, Kirchner y Chávez se refirieron a los daños perversos que hicieron las políticas neoliberales en ambos países, a la necesidad de profundizar la integración política latinoamericana para cambiar dicho modelo, y a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral a través de un acuerdo que incluyera la compra de alimentos (La Nación, 26/05/2003).

Dentro de este marco, se hizo especial hincapié en diferenciarse de la razón comercialista que dominó los vínculos bilaterales y los proyectos regionales durante la década del noventa. En este sentido, la afirmación de Kirchner acerca de que "(e)s la política la que arrastra a la economía y no al revés, como nos hicieron creer durante años" (La Nación, 15/6/2003) en consonancia con la del canciller Rafael Bielsa, para quien, "(l)a economía es un medio y la política fija los fines" (La Nación, 27/05/2003), constituyeron señales claras en favor del regreso de lo político, uno de los rasgos claves de la relación bilateral.

Ahora bien, uno de los temas recurrentes y fundamentales en la agenda bilateral lo constituyó la cooperación energética, piedra fundacional de esta nueva etapa de vinculación con Venezuela. El rol del país caribeño en este sentido, resultó clave. En mayo de 2004, el gobierno argentino publicó el Plan Energético Nacional 2004-2008, cuyo punto n° 1 menciona el establecimiento de un acuerdo bilateral con Venezuela, para el suministro de fuel-oil (combustible esencial para el funcionamiento de las usinas eléctricas), como una de las principales medidas pensadas para sostener la demanda energética requerida para el crecimiento industrial. En este marco, en 2004 se suscribió el Convenio Integral de Cooperación y Anexos, uno de los ejes fundamentales de las relaciones económicas bilaterales, cuyo origen preveía esencialmente el intercambio de combustibles por productos agroalimentarios.

Asimismo, en Octubre de 2004, Petróleos de Venezuela (PDVSA) instaló oficinas comerciales en Buenos Aires (Interven o Filial PDVSA Argentina) e inmediatamente comenzaron a producirse contactos de asociación con la recién creada Energía Argentina S.A. (ENARSA). En febrero del 2005, fueron inauguradas las primeras estaciones de servicio “PDV”, ubicadas en Buenos Aires, y, en marzo del 2006, se oficializó la conformación de la empresa mixta “ENARSA PDV S.A.”, donde PDVSA Argentina posee una participación del 60%, mientras que ENARSA mantiene el 40% restante (Campodónico, 2007).

A nivel multilateral, con el fin de garantizar una oferta de energía capaz de sustentar el crecimiento económico regional, Kirchner y Chávez motorizaron la creación de PETROSUR —lanzado en julio de 2004 durante un encuentro de negocios en la Isla Margarita (Venezuela)— como una instancia de coordinación para fomentar cooperación y alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina (ENARSA), Uruguay (ANCAP) y Venezuela (PDVSA) para que desarrollen de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos. Resulta importante destacar, sin embargo, que PETROSUR no constituye una nueva empresa continental sino un “habilitador político y comercial” (PDVSA, 2005)⁴, es decir, como expuso el ministro de Energía y Minas de Venezuela, Rafael Ramírez, “es un acuerdo político, algo así como una OPEP del Sur, sólo que conviven países productores y consumidores” (Bilbao, 2004).

⁴ «http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=47».

Posteriormente, en diciembre de 2005, durante la reunión anual de Mercosur en Montevideo los presidentes de Venezuela, Argentina y Brasil suscribieron un acuerdo de largo plazo para la construcción de un gasoducto de entre 8.000 y 15.000 kilómetros de longitud, que conectaría a las tres naciones. Un año más tarde, durante la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur en Córdoba se alcanzó un convenio por el cual ENARSA se incorporó, junto a la empresa uruguaya ANCAP, a la filial de PDVSA-INTEVEP (Instituto de Tecnología Venezolana para el Petróleo) en Venezuela, para la cuantificación y certificación de la reserva del bloque Ayacucho 6 de la faja petrolífera del Orinoco, el cual es señalado como el mayor reservorio de hidrocarburos del mundo. Por último, en abril de 2007, en la Cumbre Energética de Sudamérica en la Isla Margarita se reconoció el potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética sudamericana y se creó el Consejo Energético de Sudamérica con la finalidad de elaborar una Estrategia Energética continental y un Tratado Energético Suramericano.

Ahora bien, a pesar de que el eje energético constituyó el puntapié inicial y un denominador común de todo el periodo, la vinculación entre ambas naciones se estrechó de forma notoria a partir de 2004 y trascendió la cuestión energética aprovechando la complementación económica y una misma vocación por la cooperación política regional.

En este sentido, es necesario señalar que ambos gobiernos asumieron un rol destacado en la construcción de un bloque sudamericano capaz de incrementar los márgenes de autonomía y estimular los lazos económicos, sociales y culturales de la región. De este modo, en abril de 2004 —luego de ocho meses de negociaciones— se concluyó un acuerdo de librecomercio entre la CAN y el Mercosur; en diciembre, durante la cumbre presidencial en Cusco, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones —rebautizada Unasur en 2007— orientada a “desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” (CAN, 2004).⁵ Asimismo, en consonancia con dichos objetivos y en aras de consolidar un espacio de autonomía sudamericana, en noviembre de 2005 ambos gobiernos fueron claves para que se paralizaran las negociaciones del ALCA en la Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata. Otro paso decisivo en este sentido transcurrió en febrero de 2007, cuando se decidió avanzar bilateralmente en

⁵ «http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm».

la creación del Banco del Sur⁶, un organismo para apuntalar la economía real, calificado por Kirchner como “un hecho histórico, de trascendencia estratégica, el paso más importante hacia la independencia de nuestros países”.

Paralelamente a este proceso de ingeniería institucional regional, el gobierno de Néstor Kirchner proporcionó fuertes señales de compromiso y apoyo político hacia la administración venezolana. De esta manera, los objetivos comunes y los avances en los ámbitos económico-financieros y en la integración energética, se tradujeron en el respaldo del gobierno argentino a Hugo Chávez en el referéndum revocatorio de 2004 y en la campaña de reelección presidencial de 2006 —por un lado—; y en el apoyo al ingreso de Venezuela al Mercosur y a su candidatura a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2006 —por el otro.

En este sentido, a fines de febrero de 2004 —en plena campaña por el referéndum, y a solo 3 semanas de la celebración del mismo— Néstor Kirchner realizó una visita oficial a Venezuela junto con el canciller Rafael Bielsa y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá. La comitiva argentina firmó nuevos convenios de cooperación e integración y se hizo énfasis en actuales y futuros proyectos conjuntos entre ambos países, subrayando la importancia de cada uno de ellos para el desarrollo económico y social de ambas naciones. Asimismo, Néstor Kirchner propuso a los ex presidentes Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde como veedores del referéndum revocatorio, lo que puede ser leído como un gesto político del Gobierno orientado a darle la mayor legitimidad posible a la consulta popular sobre la continuidad de Chávez.

Por su parte, durante la campaña por la reelección presidencial en 2006 Kirchner tomó partido explícitamente a favor de su par venezolano y volvió a profundizar los compromisos bilaterales, lo que demostró la extraordinaria relevancia que revestía para el gobierno argentino la continuidad del proceso de integración bilateral. Durante la XII Cumbre de Mercociudades en Morón, a un día de las elecciones, el presidente argentino aseguró que “(e)speramos que Chávez tenga la mejor de las suertes, porque es un amigo de los argentinos” (Página 12, 2006). Del mismo modo, en Julio de 2006, durante un acto celebrado en el Salón Sol del Perú, del Palacio de Miraflores, Chávez y Kirchner

⁶ El proyecto contó con la adhesión inicial de Venezuela y Argentina, luego se sumaron Ecuador y Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. El acta fundacional del Banco del Sur, fue firmada en Buenos Aires el 9 de diciembre de 2007.

fortalecieron formalmente los vínculos bilaterales al suscribir el Acuerdo para el Establecimiento de la Alianza Estratégica Argentina-Venezuela. En dicho documento se estableció la creación de una comisión conjunta de alto nivel encargada de elaborar un Plan de Alianza Estratégica entre ambas naciones, comprendiendo acciones dirigidas a garantizar la integración entre ambos, así como contribuir en el proceso de integración de América Latina y el Caribe.

Por su parte, respecto al ingreso de Venezuela al Mercosur es necesario destacar que el gobierno argentino se mostró desde un principio como un promotor importante de la incorporación acelerada del país caribeño al bloque regional. En este sentido, ya a mediados de junio de 2003 —a sólo un mes de comenzado su mandato— Kirchner sugirió e hizo propia la propuesta de ampliar el Mercosur, incluyendo a Venezuela: durante la Cumbre del Mercosur en Asunción sostuvo que veía "con muy buenos ojos la incorporación de otros países (...) Queremos un Mercosur con vocación de crecer en su membresía y facilitar el ingreso de otros países de la región (...) Por ello saludamos la presencia de la hermana república de Venezuela, representada por el presidente Hugo Chávez" (La Nación, 27/06/2003).

Estos gestos de respaldo acompañaron todo el complejo proceso de incorporación formal de la República Bolivariana al mercado común e incluyeron señales de la nueva impronta que se pretendía imprimir al bloque, bajo los objetivos comunes de autonomía y concertación política. Precisamente, durante la Cumbre extraordinaria del Mercosur de julio de 2006, convocada al único fin de formalizar el ingreso de Venezuela al bloque, Kirchner afirmó que "(e)l paso que se dio ayer con la incorporación de Venezuela en el Mercosur es mucho más que la decisión de construir un bloque económico, es la decisión de fortalecer el espacio y tener una voz ante el mundo" (Página/12, 6/07/2006). Esta vocación explica finalmente la posición irrevocable adoptada por los miembros del Mercosur en Córdoba —pocas semanas después— respecto a apoyar en septiembre la candidatura venezolana a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2007-2008, como una señal clara respecto al rumbo y a la identidad definida que se proponía llevar a cabo como bloque político con aspiraciones a obtener mayor influencia en la arena internacional.

Por otra parte, es necesario subrayar que la intensidad de la relación entre Argentina y Venezuela también incluyó puntos grises que revelaron ciertos contornos o límites en los vínculos bilaterales. Uno de ellos tiene que ver con la estrecha alianza de Venezuela con Irán (con quien comparte importantes intereses económicos y estratégicos —en tanto miembro de la OPEP), y la sensibilidad que ello genera debido a los procesos legales que dicho país mantiene con Argentina a raíz de las investigaciones por el caso de los atentados a la sede de la AMIA. En este contexto, hacia fines de 2006 en vísperas de la resolución de un pedido de captura de ex funcionarios iraníes se produjo un breve periodo de tensión bilateral que involucró al embajador venezolano en Argentina, Roger Capella.

El hecho que desató el conflicto fue el acto de apoyo a Irán organizado por Luis D'Elía —titular de la Subsecretaría de Tierras— en la embajada de dicho país, que incluyó la lectura de un comunicado donde se sostenía que tanto Estados Unidos como Israel “presionan para que la Argentina rompa relaciones con Irán”, a raíz de las novedades en la causa AMIA, “para tratar de aislarlo internacionalmente y facilitar una agresión militar norteamericano-israelí a la república islámica” (Página/12, 14/11/2006). El episodio fue magnificado por la prensa e incluyó internas entre miembros del gabinete kirchnerista⁷, por lo que D'Elía se vio obligado a renunciar al cargo público y Capella —con quien mantenía estrechas relaciones— fue señalado como organizador y mentor de dicho acto. En consecuencia, Chávez reconoció que en el accionar de Capella “(h)ubo algunas cosas que generaron algún malestar en el gobierno argentino y algunos sectores aliados al gobierno argentino” (Página/12, 6/12/2006) y se vio obligado a retirar al embajador de Argentina. De este modo, si bien el episodio no repercutió en los ejes fundamentales de la relación bilateral⁸, constituyó un llamado de atención respecto a los límites de la misma.

Por último, existió una segunda cuestión durante el periodo 2003-2007 que generó muchas expectativas a nivel bilateral —pero que no alcanzó a tomar la importancia ni el impulso de las demás iniciativas analizadas— instalando ciertas dudas respecto al compromiso del gobierno argentino en aquellas cuestiones que atacaban elementos menos tangibles de fortalecimiento de la autonomía regional. Dicha cuestión tiene que ver con la

⁷ D'Elía responsabilizó al Jefe de Gabinete Alberto Fernández por su salida precipitada del gobierno, con quien era de público conocimiento que mantenía una pésima relación.

⁸ De hecho D'Elía fue reemplazado en su función pública por Rubén Pascolini, miembro de la organización social Federación de Tierra y Vivienda (FTV) que encabeza el propio D'Elía, constituyendo un cambio de nombres más que un desacuerdo de fondo.

creación de la cadena televisiva “Telesur”, un proyecto esencialmente venezolano que en sus orígenes contó con el compromiso del gobierno argentino.

La propuesta fue lanzada en agosto de 2004, durante la visita de Hugo Chávez a Buenos Aires. A partir de entonces, se produjeron contactos permanentes entre el subsecretario de Medios de Comunicación de la República Argentina, Gabriel Mariotto, y su par venezolano del Ministerio de Comunicación e Información (MCI). Finalmente, el 2 de febrero de 2005, Kirchner y Chávez suscribieron un convenio de fortalecimiento de la nueva televisora, con la inclusión de Argentina a esta iniciativa en la cual se comprometía con un capital accionario de 20%, el intercambio de recursos técnicos y humanos, el aporte de material para la programación de Telesur y la facilitación del enlace satelital con Caracas. Del mismo modo, Argentina aseguró una presencia activa en el directorio de Telesur, que cuenta entre sus miembros al funcionario Gabriel Mariotto.

Sin embargo, a pesar de los compromisos asumidos, por el momento, Venezuela es el principal contribuyente del proyecto. La mayoría de los socios —incluido Argentina— aún no han cumplido con sus obligaciones de inversión económica (Cañizales y Lugo, 2007). Asimismo, Telesur tuvo muchos inconvenientes para ocupar un lugar destacado en la grilla televisiva argentina (solo era retransmitido por el canal público durante algunas horas) y no estaba disponible en las principales empresas de servicio de cable (con excepción de DirecTv). Esta situación llevó a que se criticara fuertemente el compromiso argentino con el desarrollo de la cadena regional, al punto que se llegó a afirmar que “Telesur no existe en Argentina” (Guerrero, 2007).

Respecto a las relaciones económicas, durante el período 2003-2007, gracias al nuevo marco de cooperación política, se tendieron en pocos años las bases para la profundización de la integración entre ambas naciones. Uno de los instrumentos internacionales que tuvo un impacto decisivo en las relaciones comerciales bilaterales comenzó a tomar forma en diciembre de 2003, durante la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común en Montevideo. A través de aquel encuentro, celebrado en el marco de los compromisos CAN-Mercosur, Argentina y Venezuela, junto con las economías andinas de Ecuador y Colombia, suscribieron un Tratado de Libre Comercio (TLC) que supuso un salto de gran relevancia en el proceso de integración económica regional. Dicho instrumento, protocolizado en ALADI en octubre de 2004 como Acuerdo de Complementación

Económica N° 59 (ACE 59), entró en vigencia en enero de 2005 y estableció un cronograma de liberalización del comercio bilateral a 15 años que incluía la reducción de más de 1.200 partidas arancelarias que explican aproximadamente el 73% de las colocaciones argentinas en Venezuela.

Dentro de este marco, las exportaciones vinculadas a la producción de manufacturas de origen agropecuario (MOA) constituyeron el rubro más beneficiado por los acuerdos, ya que “las partidas incluidas dentro de la desgravación arancelaria explican casi la totalidad del valor de las exportaciones corrientes” (Gaspar, 2005: 55). Del mismo modo, la baja de los aranceles a las manufacturas de origen industrial (MOI) incluye a una serie de partidas que explican el 35% de las ventas argentinas a Venezuela.

Un segundo instrumento bilateral que jugó un rol decisivo en el impulso de los vínculos económico-comerciales entre Argentina y Venezuela se originó en abril de 2004, a través de la conclusión del Convenio Integral de Cooperación y Anexos. De acuerdo con Pioli (2006) en un estudio realizado para el CEI, la celebración de dicho tratado, al brindar facultades para monitorear y establecer nuevos vínculos comerciales y económicos en distintas áreas de interés común, “incorporó las bases para mejorar el intercambio comercial entre ambas economías” (2006: 64).

La puesta en marcha de dicho convenio constituyó un esfuerzo conjunto para apuntalar deficiencias estructurales de ambas economías nacionales y apoyar los programas de desarrollo económico y social implementados por ambos gobiernos. Respecto al funcionamiento y mecanismos concretos del Convenio, es preciso destacar que los intercambios entre productos de ambas economías se canalizan, en líneas generales, de la siguiente manera. El estado argentino, a través de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) compra gasoil y fuel-oil (producto que sustituye al gas como combustible para las centrales eléctricas), según lo requiera, a la estatal PDVSA.

Los pagos que realiza CAMMESA por el combustible venezolano son depositados en un fondo de fideicomiso establecido especialmente en la cuenta del banco UBS Stamford de Nueva York y administrado por el Banco de Desarrollo Social de Venezuela (BANDES), según instrucciones del Ministerio de Energía y Minas y PDVSA. En el marco del convenio bilateral, la República Bolivariana se compromete a utilizar dichos fondos

para la adquisición de productos provenientes de Argentina a través de las necesidades de los distintos Ministerios o entes venezolanos inscriptos (la estatal Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas -CASA-, el Ministerio de Agricultura y Tierras, la Corporación Venezolana de la Guayana y la empresa PDVSA), de acuerdo a las previsiones de compras anuales que estos organismos establezcan y a la oferta exportable argentina, realizándose las compras bajo el criterio de reciprocidad y equilibrio del intercambio comercial.

Ahora bien, dentro del abanico de oportunidades de intercambio que ofrecen ambas economías, el convenio especifica, a través de sus anexos y *addendums* posteriores, un listado de bienes y servicios particulares que entran bajo su mandato. En términos generales, las áreas de interés incluidas en el marco del acuerdo se vinculan con productos agroalimentarios, equipos e insumos para la industria petrolera, equipamiento médico y productos farmacéuticos, aeronáutica, construcción e infraestructura, energía, deportes y salud. Gracias a este marco, un número cada vez mayor de productos exportables argentinos reciben un trato preferencial en el acceso al mercado venezolano.

Por otra parte, además de objetivos comerciales inmediatos, el Convenio Integral argentino-venezolano prevé entendimientos en materia de cooperación científico-tecnológica. En este sentido, establece vinculaciones de organismos de investigación o desarrollo tecnológico de ambos países (el Instituto de Investigación Aplicadas -INVAP- y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- por la Argentina; y el INTEVEP- y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas -IVIC- por Venezuela) para promover el intercambio de profesionales, técnicos, productores para compartir experiencias y fomentar la cooperación y el desarrollo. De esta manera, la puesta en marcha de este acuerdo bilateral supone una respuesta coordinada en busca de una mayor integración económica, cuyos pilares se encuentran no sólo en la intensificación de los intercambios comerciales sino que se pone el acento también en la generación de conocimiento y el desarrollo técnico orientado a la producción.

Los resultados materiales de esta intensificación de los lazos bilaterales no se hicieron esperar. Como puede apreciarse en el Gráfico 3, durante el primer año de implementación del Convenio, el valor de las exportaciones argentinas verificó, por mucho, el punto más

alto de la serie histórica, creciendo en un 300% respecto al 2002, y manteniendo un ritmo sostenido de incremento exponencial (Gaspar, 2005: 10).

En este sentido, el peso de los acuerdos económicos alcanzados por ambas administraciones fue determinante. Así lo remarcaba Pioli en un estudio del panorama comercial bilateral del 2005, “a propósito de estos acuerdos se identifican varios productos donde Argentina incrementó fuertemente sus exportaciones a Venezuela, por ejemplo, el caso de la leche. Asimismo, hubo otros donde la participación argentina en las importaciones venezolanas era nula en 2003 y experimentó un gran salto hacia 2005. En muchos casos, estos productos no muestran complementariedad comercial entre la Argentina y Venezuela y el Convenio, conjuntamente con el estrechamiento del vínculo bilateral, ha jugado un papel fundamental en el incremento de las exportaciones” (2006: 65).

Por otra parte, de la lectura del Gráfico 3, si bien resulta evidente concluir que el volumen de comercio se ha incrementado exponencialmente en relación a los primeros años del nuevo milenio, el dato que llama la atención es la reducida participación de las exportaciones venezolanas en el comercio total (menos del 2% de los flujos bilaterales). La causa de este fenómeno no resulta del todo clara, sin embargo la razón más convincente se desprende de dos elementos que pueden prestarse a confusión.

En primer lugar, el Instituto Nacional de Estadística (INE), de acuerdo al testimonio de la Gerencia General de Divulgación Estadística de dicho país, no tiene en cuenta las exportaciones de petróleo del sector público (es decir las de PDVSA) en el cálculo global de los intercambios de Venezuela, sino que contabilizan únicamente aquellas vinculadas a los sectores no tradicionales (todos los productos que difieren del hierro y el petróleo). La contabilización de la comercialización externa del crudo y sus derivados queda en manos de la propia PDVSA y del Ministerio para la Energía y el Petróleo, cuyos datos no se encuentran disponibles para consulta pública.

Un segundo elemento de controversia tiene que ver con los mecanismos financieros establecidos bajo el amparo del Convenio Integral. Debido a que el sistema de pagos de las transacciones generadas en el marco del Convenio se hace efectivo a través de un fondo fiduciario y no a través de los canales estándares, es posible que escapen a los procesos de regulación y contabilización tradicionales. Teniendo en cuenta estas dos aclaraciones es

posible entender porqué Venezuela en el 2007, siendo ya miembro de una alianza estratégica con Argentina, posee menos relevancia que la pequeña isla de Bahamas como proveedor de importaciones al mercado nacional.

Gráfico 3. Intercambio comercial entre Argentina y Venezuela, 1990-2007
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI (2009).

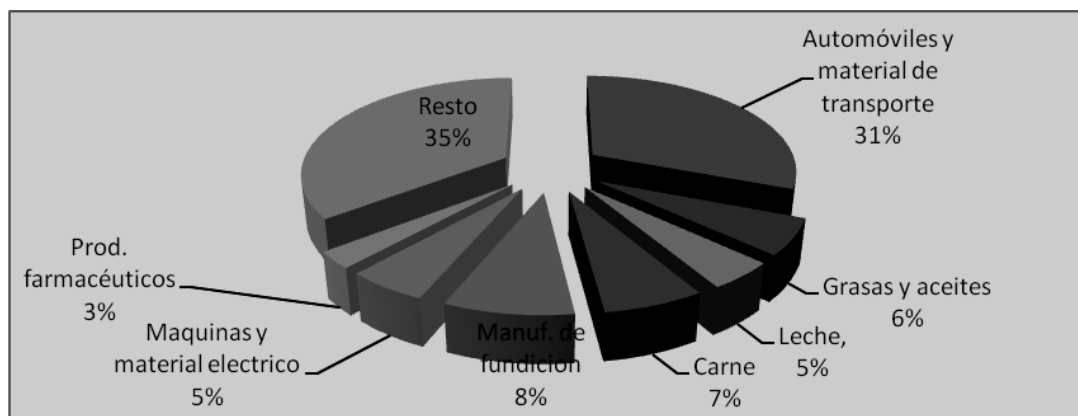
Más allá de estas controversias, lo cierto es que el volumen de los intercambios entre ambas economías se incrementó en forma significativa, y dentro de esta dinámica las exportaciones argentinas tuvieron una altísima *performance*. De acuerdo con datos de ALADI y CEI entre 2003 y 2008 Argentina multiplicó por 10 el volumen total de las ventas colocadas en el mercado venezolano, pasando de US\$148 millones de dólares en 2002, a US\$ 1.397 millones en 2008.

De esta manera, la República Bolivariana de Venezuela pasó de ocupar el puesto N° 20 entre los principales países de destino de las ventas argentinas al exterior, a posicionarse entre los primeros diez a fines del 2007. Al mismo tiempo se convirtió en el cuarto mercado más importante de las exportaciones argentinas hacia destinos latinoamericanos, después de Brasil, Chile y Uruguay.

En contraste con la relevancia del mercado venezolano para las exportaciones argentinas, y teniendo en cuenta las salvedades anteriormente comentadas, el país caribeño tuvo una participación de sólo el 0,1% en el total de las importaciones argentinas correspondientes al 2008, ubicándose así en los últimos puestos entre los países proveedores más importantes (65ª posición).

Por último, otro rasgo sobresaliente de los intercambios bilaterales durante esta etapa tiene que ver con el surgimiento de un nuevo patrón de relacionamiento comercial. En este sentido, el Gráfico 4, correspondiente a las ventas argentinas a Venezuela durante el año 2008, muestra que la composición de las exportaciones sufre importantes transformaciones en su estructura respecto a la obtenida en 1999, según fue presentada en el gráfico 1. La mayor participación en los envíos al mercado bolivariano se corresponde con exportaciones que se caracterizan por ser de mediano o alto valor agregado (sumando en conjunto alrededor del 50% del total).

Gráfico 4. Composición de las exportaciones de Argentina a Venezuela (2008)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ALADI.

Similares tendencias se pudieron observar respecto a las importaciones argentinas provenientes de Venezuela. En 2008, de acuerdo con ALADI, agrupados por uso económico, los “bienes intermedios” (60%) y los productos correspondientes a “piezas y accesorios para bienes de capital” (29%) concentraron la mayor parte de las colocaciones venezolanas. Los productos primarios, tales como “combustibles y minerales”, a diferencia de los resultados obtenidos a fines de los años noventa solo obtuvieron una participación

del 1% —quizás también diluidos por las dudas ya explicitadas respecto a los mecanismos de cuantificación estadística de las exportaciones petroleras.

Por su parte, entre 2003-2007 los vínculos financieros entre ambas naciones continuaron jugando un rol clave en la relación bilateral, totalizando valores superiores a los alcanzados en el intercambio de bienes. Durante dicho periodo, Venezuela se erigió como el principal proveedor de capitales externos de Argentina, a través de la compra de bonos de deuda pública nacional (a partir de 2006 “Bonos del Sur”), acumulando alrededor de US\$ 6.000 millones hacia fines de 2007.

En suma, el análisis de los últimos veinte años de los vínculos políticos y económicos bilaterales entre Argentina y Venezuela permite identificar dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inició en 1989 y experimentó un declive abrupto a principios del nuevo milenio. La segunda tuvo lugar entre 2003 y 2007, donde las relaciones argentino-venezolanas experimentaron un salto cualitativo y cuantitativo. Ahora bien, ¿Cuáles son las causas de dicha diferenciación? ¿Cuáles son los factores domésticos y sistémicos que permitieron generar este cambio en la vinculación de Argentina con Venezuela?

Segunda Parte

Los cambios desarrollados en la vinculación de Argentina con Venezuela, que surgen de la comparación del gobierno de Néstor Kirchner con el periodo precedente, se explican por la interrelación de un conjunto de factores sistémicos y domésticos.

En el caso de la etapa que denominamos “década del noventa larga” (1989-2001), a raíz de una serie de condicionantes, la política exterior argentina adquiere nuevos rasgos, cuyos ejes tuvieron una influencia clave en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales con Venezuela. Respecto a los factores sistémicos, el contexto internacional que se abre a partir de la finalización de la guerra fría presenta un escenario de cambios a nivel global y regional. En este sentido, la caída del bloque socialista devino en una reconfiguración del sistema internacional caracterizado por la hegemonía norteamericana y la filosofía económica neoliberal. Adicionalmente, desde los años ochenta los nuevos paradigmas tecno-productivos habían comenzado a transformar significativamente las relaciones económicas internacionales. Los avances tecnológicos redujeron los costos de comunicación y transporte facilitando la expansión comercial y acentuando la tendencia a

la internacionalización de la economía. Los mayores cambios se vislumbraron en el sistema financiero, aspecto sobre el cual Rapoport (2006) sostiene que los avances en la informática y las telecomunicaciones posibilitaron la instantaneidad de los flujos financieros, lo que se tradujeron en un desmesurado aumento de los movimientos de capitales, procesos que fueron englobados bajo el término “globalización”. El énfasis mundial en las estrategias comercialistas se extendieron de tal modo que durante el transcurso de la década se llegó a plantear que lo que contaba en las relaciones entre estados ya no era la competencia por el territorio o por el control sobre los recursos naturales del territorio, sino la competencia por las cuotas de mercado mundiales (Strange, 2002).

En suma, Colombo (2000) afirma que la desintegración del bloque socialista, la consiguiente posición hegemónica de Estados Unidos, la transnacionalización económica, y la globalización, así como también la crisis definitiva de legitimidad del “Estado de bienestar”, aparecieron como indicadores de que el neoliberalismo y la inserción en el mundo capitalista, conformaban la única estrategia posible de estabilidad y crecimiento. De allí el predominio de la diplomacia económica, el regionalismo abierto y, en general, la primacía del comercialismo por sobre la autonomía o los objetivos de concertación político-estratégica.

Respecto a los factores internos, en las postrimerías de la década del ochenta, Argentina se encontraba atravesando una etapa sumamente crítica: recesión económica, déficit fiscal crónico, deuda externa insostenible y crisis hiperinflacionarias. Este contexto permitió que Carlos Menem luego de asumir la presidencia, en diciembre de 1989, anunciara la implementación de un conjunto de reformas coincidentes con los principales enunciados del Consenso de Washington a nivel internacional: apertura externa tanto comercial como financiera, fomento del ingreso de IED, desregulación de la economía, y privatización de la mayoría de las empresas públicas, muchas de las cuales habían comenzado a implementarse ya en la década del setenta (Colombo, 2000). El papel del estado se relegaría a garantizar la correcta implementación de estas pautas y el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Ahora bien, el modelo económico implementado por el gobierno de Carlos Menem implicó asimismo el replanteamiento del modelo de inserción internacional. En palabras de Guido Di Tella (1996), “la política exterior que estamos haciendo se traduce al interior: la

estabilidad, el equilibrio fiscal, las cuentas ordenadas, la transparencia, las privatizaciones, adoptar normas económicas parecidas a las normas del mundo”. De esta manera, con el objetivo de asegurar el programa de reestructuración económica puesto en marcha, los objetivos específicos de la nueva política exterior giraron en torno al fomento del comercio y la atracción de capitales los cuales podrían concretarse primordialmente mediante la construcción de una alianza tanto estratégica como económica con Estados Unidos (que implicó el alineamiento automático con la potencia del norte) y los países desarrollados de Occidente, así como con una integración fundamentalmente económico-comercial con Brasil y los países vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2003).

Venezuela, por su parte, no se mantuvo ajena al impacto que estas tendencias globales producían en el ámbito doméstico. El modelo económico venezolano bautizado como “capitalismo rentístico” por el economista Asdrúbal Baptista (2004) —puesto en marcha bajo el consenso de las elites gobernantes desde 1958 y cuyo eje giraba alrededor de la redistribución de los ingresos petroleros y una fuerte presencia del Estado como garante de la estabilidad social— había comenzado a resquebrajarse hacia finales de la década del setenta, como consecuencia de las fases cíclicas de los precios del crudo. El 18 de febrero de 1983, en lo que se conoce como “viernes negro”, el modelo se desmorona formalmente a través de una fuerte devaluación del bolívar, que termina con la paridad fija tradicional de la moneda venezolana frente al dólar. Se abre, a partir de entonces, un periodo de grave recesión económica, endeudamiento externo, crisis social y financiera, que instala el debate acerca de la necesidad de transformaciones estructurales.

En este sentido, la llegada de Carlos Andrés Pérez a la presidencia venezolana en 1989, marcó el viraje definitivo hacia una estrategia de desarrollo mercado-céntrica, que incluyó la profundización de relaciones especiales con Estados Unidos, una política aperturista respecto a la participación privada en la estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima) —que adquirió una importante autonomía del Estado—, y el alineamiento a las políticas neoliberales del Consenso de Washington y de ajuste estructural promovidas por las instituciones financieras internacionales (FMI).

La elección de Rafael Caldera en 1994, a pesar de haber constituido un voto rechazo a dichas orientaciones —de hecho asume a través de una coalición que incluía a numerosos partidos y organizaciones de izquierda— no modificó en el corto plazo la esencia del

modelo. El slogan que proponía una “carta de intención con el pueblo” en contraposición a los compromisos del gobierno previo con el FMI, terminó de hacerse trizas en 1996 con el lanzamiento de un paquete de medidas de ajuste conocidas como “Agenda Venezuela”.

Como resultado, durante la década del noventa, el deterioro de las condiciones de vida de amplias proporciones de la población se hizo sentir con renovada intensidad. Según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en vísperas del nuevo milenio, el poder adquisitivo de los trabajadores venezolanos se encontraba en menos del 40% de los niveles de los años ochenta. De igual manera, en 1993 el gasto social per cápita del Estado estaba 40% por debajo del nivel de 1980 (Roberts, 2003).

Asimismo, los drásticos recortes en sueldos y gasto social condujeron a un aumento inevitable de la pobreza. De acuerdo con datos estadísticos recogidos por Patricia Márquez y Kenneth Roberts, en 1982 el 23% de la población vivía en condiciones de pobreza y el 11% en situación de indigencia. Para 1995, dichos porcentajes treparon al 66% y 36% respectivamente (Roberts, 2003 y Márquez, 2003). Este creciente deterioro de las condiciones de vida y polarización social tuvo un impacto significativo en la dinámica política interna. En febrero de 1989 se produjo un levantamiento popular de grandes proporciones, conocido como el “caracazo”; tres años más tarde, en 1992, se produjeron dos intentos de golpe de Estado contra el gobierno central. Posteriormente, en 1993 Carlos Andrés Pérez se vio obligado a renunciar a la presidencia luego de ser seriamente acusado de corrupción por malversación de fondos públicos (condenado por el Tribunal Supremo en 1996). Todo ello fue generando un escenario interno complejo de crisis socioeconómica, polarización política y desencantamiento con los partidos políticos que finalmente condujo al repliegue de los partidos políticos tradicionales y el ascenso del Movimiento Quinta República, liderado por Hugo Chávez. En este sentido, como sostiene el sociólogo venezolano Edgardo Lander (2007):

“La aplicación de las políticas de ajuste estructural le da particular visibilidad a dos características interrelacionadas que la democracia venezolana comparte con la de los otros países del continente, y que una renta petrolera había parcialmente ocultado o atenuado. En primer lugar, el carácter de élite —profundamente excluyente e insensible a las demandas de la mayoría de la población— que tiene este régimen político. En segundo lugar, el carácter severamente acotado de los márgenes de decisión autónoma de este sistema político debido a los condicionamientos económicos y geopolíticos internacionales a los que está sometido”.

Precisamente, estos dos asuntos constituyen el eje en torno al cual se articuló lo fundamental del discurso de Chávez: lo *popular* y la *autonomía nacional* (Lander, 2007).

Ahora bien, este conjunto de elementos internos y externos se conjugaron de manera tal que tiñeron los ejes centrales de la relación bilateral argentino-venezolana tanto en su dimensión política como económica. En este sentido, durante el período transcurrido entre 1989 y 1999, en el marco de hegemonía del dogma neoliberal, las estrategias de desarrollo implementadas por los gobiernos argentino y venezolano —más preocupados por las variables macroeconómicas y la inserción de las economías en los mercados globales— asignaron un escaso valor estratégico a la profundización de las relaciones bilaterales. Del mismo modo, la predominancia de una visión puramente comercialista de la integración regional —signada por la competencia por mayores cuotas de participación en los mercados— resultó en iniciativas cuyo principal objetivo de concertación política radicaba en la discusión conjunta acerca de cómo negociar los términos de ingreso al ALCA. En consecuencia, los vínculos bilaterales se vieron reducidos a propuestas delineadas por los principios de la diplomacia comercial, estimulada por un breve periodo de auge —aunque de baja intensidad— en los intercambios de bienes y capitales hacia mediados de los años noventa.

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia venezolana en 1999, anticipó tempranamente la ola de cambios en las orientaciones políticas de los gobiernos sudamericanos, que recién comenzaron a generalizarse a partir de 2003-2004. De este modo, tanto su retórica autonomista, progresista y latinoamericanista; como su crítica a los pilares fundamentales del desarrollo neoliberal no encontraron eco en una región sudamericana dominada por gobiernos conservadores, incluidos los de Argentina —donde el gobierno de la Alianza significó más un cambio de “formas” que de orientaciones.

Posteriormente, el estallido de la crisis socioeconómica argentina a partir de 2001 coincidió con el comienzo de una etapa cargada de inestabilidad y convulsiones políticas en los frentes internos de ambos gobiernos, lo que promovió una retracción de los compromisos externos, y por ende a una disminución aun mayor de los vínculos bilaterales.

Por el lado de Venezuela, los conflictos comenzaron tras la adopción de la nueva Constitución Nacional, en 1999; continuaron con el rechazo hacia las leyes impulsadas por el Ejecutivo en el marco de la “Ley Habilitante” del 2001 (que implicaban reformas en

aspectos claves como el sistema financiero, la distribución de tierras y especialmente en la propiedad de los hidrocarburos); y se exacerbaron con el desplazamiento de altos ejecutivos de PDVSA en 2002. Ese mismo año hubo una huelga general, un sabotaje al funcionamiento de PDVSA por parte de los niveles técnicos y gerenciales, y un golpe de Estado que mantuvo cautivo al presidente de la Nación durante varios días. En este contexto, la economía venezolana se vio severamente afectada exhibiendo valores históricos de reducción de la actividad productiva: durante 2002-2003 el PIB promedió una caída record del -8,3%. En Argentina, el panorama era aún menos alentador ya que, a fines del 2001 se desató una de las crisis socioeconómicas y políticas más importantes de su historia —con tres renunciaciones presidenciales en una semana, la suspensión de los pagos de la deuda externa y una caída del 10,9% del PIB.

Ambos escenarios repercutieron en el sector externo disminuyendo los intercambios globales y, por tanto, debilitando la intensidad del comercio bilateral. Asimismo, reorientaron las prioridades estratégicas hacia el fortalecimiento y reconstrucción de sus bases de legitimidad internas, relegando o perpetuando la marginalidad de una y otra nación en sus respectivas agendas de política exterior.

Ahora bien, el punto de inflexión en la relación entre Argentina y Venezuela sobrevino en el transcurso del 2004, como resultado de la confluencia de dos factores de suma relevancia. Por un lado, el progresivo desarrollo de un marco internacional favorable a la región, en términos económicos. Por otro, la estabilización de los procesos políticos en ambas naciones y el surgimiento de intereses y objetivos de gobierno complementarios.

Respecto al primer punto, desde principios del 2003 la evolución de la economía internacional comenzó a experimentar cambios significativos que tuvieron un impacto decisivo para la recuperación del crecimiento de América Latina. Durante los últimos años “el relanzamiento de la demanda internacional, motorizado en especial por la fuerte demanda china, contribuyó al crecimiento de la economía latinoamericana y a la mejora de los términos del intercambio” (Sevares, 2007:11). Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2006), los precios de los *commodities* aumentaron 44,8% entre 2002 y 2005 en dólares corrientes, excluyendo el petróleo (que experimentó un incremento en un 114%). Gracias a esta expansión de precios de los

productos primarios, la región adquirió los ingresos necesarios que le permitieron solventar un notable aumento de sus flujos comerciales.

Respecto al segundo factor, la asunción de Néstor Kirchner a mediados del 2003 no significó sólo el regreso a la estabilidad institucional en la Argentina, sino que se tradujo en un cambio sustancial respecto al enfoque de desarrollo económico y a la concepción y el lugar de la integración regional, que, en conjunto con la reafirmación del gobierno de Chávez —tras la victoria en el referéndum revocatorio del 2004— inauguró un nuevo marco de relaciones bilaterales caracterizado por el estrechamiento de la cooperación política y la intensificación de los vínculos económicos.

En este sentido, la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) marca una serie de rupturas importantes con la política económica mantenida durante la década anterior. A partir de la crisis 2001-2002, “en la Argentina se cierra un ciclo de casi 30 años y se abre un período de transición, donde se intenta definir un patrón de acumulación alternativo al de la valorización financiera” (Araya y Colombo, 2009).

De esta manera, en contraposición al modelo económico mercado-céntrico de los años noventa, cuyas prioridades giraban en torno a sostener el equilibrio macroeconómico a través de la apertura comercial, desregulación financiera, flexibilización laboral y privatizaciones, el objetivo expresado por Kirchner ha sido reconstruir un capitalismo nacional, donde el Estado adquiriera un papel principal como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión (Kirchner, 2003), redefiniendo el interés nacional en términos de proyecto productivo, industrialización, inclusión social y defensa de los derechos humanos (Araya y Colombo, 2009).

Dentro de estos objetivos, la profundización de la integración sudamericana y el cambio de eje desde lo puramente comercialista hacia la concertación político-estratégica, resultaron claves para incrementar los márgenes de maniobra necesarios para la consecución de las transformaciones propuestas al modelo de acumulación, tanto en Argentina como en Venezuela. Dentro de este esquema, y en relación al importante grado de complementariedad que se hizo visible entre los objetivos políticos de gobierno y entre las estructuras económicas de ambas naciones, no es sorprendente que tanto Kirchner como Chávez se identificaran tempranamente como socios regionales claves.

Ahora bien, además de estos procesos de fondo, existieron una serie de disparadores coyunturales que sirvieron como puntapié inicial y estímulo en el acercamiento bilateral. En primer lugar, desde fines de 2003 la economía argentina comenzó a padecer los efectos de una importante crisis energética⁹ que amenazaba con limitar los objetivos de crecimiento de las actividades productivas —uno de los pilares de la estrategia de desarrollo— y que se estaba convirtiendo en una fuente de tensión en las relaciones bilaterales con Chile, ante el incumplimiento de los compromisos en materia de exportación de gas.

En segundo lugar, la cuestión de la ausencia de fuentes de financiamiento externo —fundamentales para la consecución de la puesta en marcha de políticas públicas ancladas en la expansión del gasto como elemento dinamizador del consumo— tras la crisis del 2001 constituyó otro factor clave como disparador de la relación bilateral. En este contexto, la apertura de canales alternativos de financiación se volvió un objetivo estratégico para la viabilidad del proyecto socioeconómico propuesto. El rol clave que comenzó a ocupar la República Bolivariana en este aspecto —a través de la compra de miles de millones de dólares en bonos de deuda— llevó a algunos analistas a sostener la posibilidad del nacimiento de una nueva variante del modelo de “relaciones especiales”, similar a los establecidos con Gran Bretaña y Estados Unidos, como consecuencia del aislamiento argentino post-default (Corigliano, 2008).

Por su parte, del lado venezolano, debido al aumento fenomenal de los precios del crudo la disponibilidad de divisas se multiplicó exponencialmente. Esta verdadera bonanza petrolera favoreció la expansión del gasto público y posibilitó la puesta en marcha de programas de cooperación financiera con países de la región, como la Argentina, que se vio beneficiada por compras millonarias de bonos del Estado. Por otra parte, las insuficiencias estructurales del sector agroalimentario nacional, que se evidencia en el hecho de que Venezuela importa alrededor del 80% de sus alimentos, sumado a las necesidades de infraestructura de la industria petrolera, hicieron posible una “simbiosis” bilateral sin precedentes. La intensidad de estas fuerzas económicas y políticas puso rápidamente a tono las reglamentaciones y el marco legal necesarios para su mantenimiento y expansión. Durante el período de gobierno Kirchner-Chávez, gracias al desarrollo de un nuevo marco

⁹ La gravedad de la crisis revestía tal magnitud que se sostenía que “en pocos años Argentina podría afrontar una crisis energética cuya importancia económica y proyección política sería superior al problema de la deuda externa” (Calcagno y Calcagno, 2005).

de cooperación política, se tendieron en pocos años las bases para la profundización de la integración política y económica entre ambas naciones.

Conclusiones

El análisis de los últimos veinte años de los vínculos políticos y económicos bilaterales entre Argentina y Venezuela permite identificar dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inició en 1989, en el marco del auge del libre mercado y del regionalismo abierto, y experimentó un declive abrupto a principios del nuevo milenio. En ese sentido, el modelo de desarrollo argentino implementado en la década del noventa, sustentado en los principios fundamentales del neoliberalismo, estructuró una nueva forma de vinculación internacional, donde sus lineamientos básicos se relacionaron al fomento del comercio y la atracción de capitales.

En este marco, los principales rasgos de las relaciones entre Argentina y Venezuela durante el periodo 1989-2003 estuvieron condicionados por la irrelevancia mutua dada en los objetivos prioritarios de la inserción internacional. Asimismo, el predominio de la diplomacia económica restringió el vínculo bilateral, principalmente, al intercambio económico-comercial y financiero. No obstante, en esta etapa se realizaron avances en torno a la integración regional y continental, así como se registraron antecedentes sobre la incorporación de Venezuela en el Mercosur, donde los vínculos en el plano multilateral manifestaron una mayor preeminencia sobre los bilaterales. Asimismo, la posición cooperativa de ambas naciones hacia las proposiciones norteamericanas, como en la iniciativa del ALCA o la crisis del Golfo Pérsico, permitió cierta coincidencia en los escenarios multilaterales de negociación.

De esta manera, la irrelevancia no se tradujo en indiferencia, y pese a desarrollarse acuerdos estratégicos —como por ejemplo el apoyo venezolano a los reclamos de la diplomacia argentina en foros internacionales respecto a la soberanía sobre las Islas Malvinas— la materialización de los avances en los vínculos bilaterales y regionales fueron escasos y los diversos desacuerdos diplomáticos alteraron el clima de cordialidad ambos países.

Asimismo, el intercambio económico-comercial durante el periodo 1989-2003 fue relativamente estable aunque de baja intensidad, con una fase de auge entre 1995 y 1998, y con un patrón de intercambios caracterizado por una alta participación de bienes primarios

y de bajo nivel de valor agregado tanto en exportaciones como en importaciones. Sin embargo, la estabilidad en el intercambio comercial atravesó un claro declive a fines de la década del noventa, que se agudizó para 2003 cuando las transacciones de bienes entre ambas economías descendieron a menos de la mitad del monto registrado en 1998.

De la misma manera, los flujos financieros experimentaron un patrón similar de auge-declive a través de esta primera etapa. En los noventa, Venezuela se erigió como el 2º receptor latinoamericano de las inversiones argentinas, las cuales se concentraron en la exploración y explotación petrolera, el sector siderúrgico y la construcción. No obstante, para comienzos del nuevo milenio los distintos conflictos internos, económicos, políticos y sociales, tanto en Argentina como en Venezuela, se conjugaron para marcar el fin de esta etapa con una pronunciada declinación del intercambio bilateral.

La segunda etapa tuvo lugar entre 2003 y 2007, como consecuencia de la estabilización de las crisis internas, el surgimiento de un entorno económico regional favorable y el establecimiento de un nuevo marco de cooperación política bilateral. Dentro de este marco, Argentina y Venezuela establecieron una alianza estratégica, impulsando nuevos esquemas de integración bilateral y regional que descansaban en una visión particular de desarrollo socioeconómico, cuyo énfasis en la concertación política y la autonomía sudamericana constituyeron los ejes claves. De este modo, se dio por finalizada la alineación automática con Estados Unidos —de hecho se rechazó rotundamente la principal política norteamericana del periodo hacia la región, es decir, el ALCA— que había caracterizado a la diplomacia de ambos Estados durante los años noventas.

Asimismo, durante este período las relaciones económicas argentino-venezolanas experimentaron un salto cualitativo y cuantitativo. En primer lugar, los vínculos financieros entre ambas naciones aumentaron exponencialmente y continuaron ocupando un lugar destacado, al representar valores totales superiores a los intercambios bilaterales de bienes. Sin embargo, a diferencia de la dinámica observada durante la década del noventa, a partir del 2003, los flujos de capitales sufrieron transformaciones relevantes respecto a los actores, destinos y modalidades. Por un lado, el sector privado argentino y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) disminuyeron notablemente su protagonismo cediendo su lugar casi completamente a las negociaciones entre Estados a través de la compra-venta de bonos y títulos de deuda. Por otro lado, como consecuencia de la reducción de las colocaciones

nacionales y del surgimiento de Venezuela como uno de los principales proveedores de capitales, gracias a la compra masiva de bonos del Estado argentino, la dirección de los flujos de capitales se revirtió.

En segundo lugar, respecto a las relaciones comerciales bilaterales, las tendencias que se abren a principios del nuevo milenio indican el inicio de una nueva etapa histórica caracterizada, de un lado, por la intensificación de los intercambios entre ambas economías, y del otro, por el desarrollo progresivo de un patrón de relacionamiento distinto al imperante durante los años noventa, orientado a una mayor participación de bienes elaborados en la composición de los intercambios bilaterales.

En relación al primer punto, gracias al impulso brindado por el Convenio Integral de Cooperación y Anexo (2004) y el ACE 59 (2005), durante el período 2003-2008, el valor total de los intercambios entre ambas naciones experimentó un incremento record de alrededor del 970%. Dentro de esta notable expansión de los vínculos comerciales, el crecimiento de las exportaciones argentinas hacia el mercado venezolano ha tenido una importancia determinante. En este sentido, si bien el volumen total de los intercambios bilaterales pasó de US\$ 146 millones de dólares en 2003, a US\$ 1.422 millones en 2008, durante el mismo período, las colocaciones argentinas en la cuenta comercial global tuvieron una participación promedio del 95%.

Ahora bien, a pesar de que estas cifras indican la existencia de un importante desequilibrio en las relaciones comerciales bilaterales, es posible que las importaciones argentinas de combustibles venezolanos, en el marco del Convenio Integral, no estén debidamente registradas debido a los mecanismos financieros especiales que prevé la puesta en marcha de dicho instrumento. Es por ello que existe la posibilidad que los flujos comerciales resulten menos desequilibrados de lo que las cifras puras reflejan, debido a los mecanismos de compensación del Convenio.

En cuanto a la evolución del patrón de relacionamiento comercial es preciso destacar que durante los últimos años se ha iniciado una tendencia a incrementar el valor agregado de las exportaciones argentinas hacia el mercado venezolano. El análisis comparado de la composición de las relaciones comerciales bilaterales entre los años 1999 y 2008, ha dado como resultado que los productos de origen primario y sus manufacturas han bajado su participación, para dar lugar a un mayor volumen de intercambio de productos de origen

industrial. Asimismo, se han previsto una gran cantidad de acuerdos bilaterales con lógicas distintas a las puramente “comercialistas”, que apuntan a generar transformaciones estructurales —tales como los convenios de cooperación científico-tecnológico, las transferencias directas de tecnología, entre otras.

En suma, a partir de 2003 las relaciones bilaterales entre Argentina y Venezuela han experimentado una profunda transformación como resultado de un proceso complejo en el que interactuaron una serie de variables de tipo domésticas y sistémicas. Como consecuencia ambas naciones se encuentran en el punto de mayor interacción y cooperación bilateral en la historia de las relaciones diplomáticas entre gobiernos argentinos y venezolanos.

La conjunción de programas de gobierno y estrategias de desarrollo e inserción internacional complementarias, sumados al surgimiento de una serie de detonantes coyunturales internos hicieron posible una “simbiosis” bilateral sin precedentes con importantes consecuencias para el desarrollo económico de ambas naciones. Asimismo, las oportunidades que brinda el nuevo contexto internacional y el contenido programático de las iniciativas regionales emprendidas por ambos países —con el apoyo y colaboración de otros miembros del Cono Sur— abre nuevos espacios de fortalecimiento para los estados latinoamericanos. El desafío por delante consistirá en aprovechar dicho entorno para favorecer transformaciones estructurales, a nivel nacional y regional, sobre bases sustentables y duraderas. •

Bibliografía

- Araya, José María y Colombo, Sandra (2009): “Economía, Estado y Sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales” en Araya, José María (Comp.): *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea* (Tandil: ANCYP/UNCPBA).
- Baptista, Asdrúbal (2004): *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder* (Caracas: Fundación Empresas Polar).
- Bilbao, Luis (2004): “Decisivo impulso a la integración regional”, en *Le Monde Diplomatique* (Buenos Aires), N° 62.

- Briceño Ruiz, José (2009): "El ingreso de Venezuela miembro pleno del Mercosur. Las miradas de un proceso complejo", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XV, N° 20 (Junio).
- Calcagno, A. Eric y Eric Calcagno (2005): "Al borde del abismo energético", *Revista Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, N° 70 (Abril).
- Cañizales, Andrés y Jairo Lugo (2007): "Telesur: Estrategia geopolítica con fines integracionistas", en *Revista Confines* (México), Agosto-Diciembre.
- Campodónico, Humberto (2007): "La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado", en *Serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 121 (Santiago de Chile, CEPAL).
- Cardona, Diego (1992): "El Grupo de los Tres: una lectura política", en *Colombia Internacional*, N° 17, CEI (enero-marzo).
- Colombo, Sandra (2000): "La política exterior Argentina (1989-1999): Las relaciones con Estados Unidos y el Mercosur", en *Revista Cenários*, (San Pablo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho).
- Colombo, Sandra (2005): "La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal", en *Revista Historia Actual HAOL*, N° 8, Otoño.
- Corigliano, Francisco (2003): "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de 'Relaciones especiales'", en Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (Comp.): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* (Buenos Aires: Nuevo Hacer).
- Corigliano, Francisco (2008): "Los modelos de relaciones especiales en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner", en *Boletín ISIAE-CARI*, (Buenos Aires) Abril.
- Di Tella, Guido (1996): "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991-1995" en Jalabe, Silvia (comp.): *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995* (Buenos Aires: Nuevo Hacer).
- Escudé, C. y Cisneros, A. (1998): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Buenos Aires: GEL).

- Gaspar, Carlos (2005): “Las exportaciones argentinas frente a la desgravación arancelaria de Colombia, Ecuador y Venezuela”, en *Revista de Comercio Exterior e Integración del Centro de Economía Internacional*, N° 3 (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).
- Guerrero, Modesto Emilio (2007): “La responsabilidad criminal de RCTV. Telesur y el sentido de su existencia en las Jornadas de Caracas”. Disponible en «www.rebelion.org». Accedido 8 de noviembre 2010.
- Hazleton, W. (1987): “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Wilhelmy, M.: *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina* (GEL, Buenos Aires).
- Kosacoff, Bernardo (1999): “Las multinacionales argentinas, una nueva ola en los noventa”, *Documento de trabajo CEPAL* (Buenos Aires), N° 83.
- Kirchner, Néstor (2003) “Discurso del Señor Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa” en *Archivos de Presidencia de la Nación* (Buenos Aires). Disponible en «www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020».
- La Nación (2003): “Kirchner y Chávez, cerca de un acuerdo”, en *La Nación*, Sección Economía, 19 de Junio. Disponible en «www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=504912». Accedido el 04/09/2010.
- Lander, Edgardo (2007): “Izquierda y populismo: Alternativas al neoliberalismo en Venezuela” en Rodríguez Garavito, César A. et al.: *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Bogotá: Grupo Editorial Norma).
- López Belsué, Milagros (2009): “Con encuentros bilaterales y tratados, Argentina fortalece su vínculo con Venezuela”, *Centro de Estudios para una Nueva Mayoría (CEUNM)*, disponible en «www.nuevamayoria.com». Accedido el 20/09/2010.
- Maira, Luis (1987): “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”, en Wilhelmy, M.: *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina* (Buenos Aires, GEL).
- Márquez, Patricia (2003): “¿Por qué la gente voto por Hugo Chávez?”, en Ellner, Steve (Comp.): *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto* (Caracas: Nueva Sociedad).

- Página 12 (2006): “Esperamos que Chávez tenga la mejor de las suertes, porque es un amigo”, Sección “El País”, 30 de Noviembre. Disponible en «www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-76985-2006-11-30.html». Accedido el 05/09/2010.
- Perina, Rubén y Russell, Roberto (1988): *Argentina en el mundo, 1973-1987* (Buenos Aires: GEL).
- Pioli, Fernando (2006): “El ingreso de Venezuela al MERCOSUR”, en *Revista del CEI* (Buenos Aires), N° 6.
- Rapoport, Mario (2006): *Historia económica, política, y social de la Argentina, 1880-2003* (Buenos Aires: Planeta).
- Roberts, Kenneth (2003): “Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela” en Ellner, Steve (Comp.): *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Romero, Carlos Alberto (2004): “Venezuela: su política exterior y el Caribe”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Septiembre-Diciembre), vol. 10, N° 3.
- Romero, María Teresa (2000): “Estados Unidos y su política de promoción de la democracia: el caso venezolano”, en *Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Miami (Marzo).
- Sevares, Julio (2007): “¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 207.
- Strange, Susan (2002): *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial* (Barcelona: Editorial Icaria).
- UNCTAD (2006): *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006* (Ginebra: UNCTAD).

Bases de datos

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), «www.aladi.org»
- Centro de Economía Internacional (CEI), «www.cei.gov.ar»
- Centro de Estudios para la Producción (CEP), «www.cep.gov.ar»
- Organización Mundial de Comercio (OMC), «www.wto.org/indexsp.htm»

Capítulo 3

LA VINCULACIÓN CON CUBA: FACTORES QUE EXPLICAN UNA NUEVA POLÍTICA EN EL PERÍODO POS NEOLIBERAL

Sandra Colombo y Antonela Giglio***

El 16 de abril del año 2003, en la 59° Reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra¹⁰, el gobierno de Eduardo Duhalde decidió abstenerse y no emitir un voto de condena al régimen de Fidel Castro como pretendía el gobierno de Estados Unidos. La resolución condenatoria anual de la Comisión, era un objetivo incesantemente perseguido por la diplomacia de Washington desde 1987 como parte de la política destinada a erosionar al gobierno castrista -siempre alentada por el lobby cubano norteamericano-, y también como reafirmación del liderazgo estadounidense en el ámbito latinoamericano.

La abstención del gobierno de Duhalde marcó un cambio con respecto a la posición mantenida desde inicios de la década de los noventa por Argentina, y fue una demostración de que la política hacia Cuba ya no estaría condicionada, directa o indirectamente, por el gobierno de Estados Unidos como había sucedido durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De La Rúa (1999-2001).

La relación especial con los Estados Unidos había sido un objetivo perseguido por la dirigencia argentina durante el período 1989-2001, debido a que el apoyo de la potencia en temas estratégicos para el país como el fomento de inversiones o la renegociación de la deuda externa, se consideraba esencial para garantizar la reestructuración económica y sostener el modelo neoliberal. En este marco, los gobiernos argentinos decidieron alinearse

* Doctora en Sociología (UNESP-Brasil). Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA). Directora de Proyecto de Investigación acreditado en la Secretaría de Políticas Universitarias. Correo electrónico: s.colombo@yahoo.com

** Licenciada en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Becaria del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT). Cursó Maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Universidad Nacional de General Sarmiento. Integrante del CEIPIL-UNCPBA. Correo electrónico: antog_17@hotmail.com

¹⁰ Esta Comisión fue el primer órgano de alcance universal para la promoción y protección de los derechos humanos. En 1947 ocurrió la primera sesión. Sus miembros, electos por un mandato de tres años con posibilidad de reelección, fueron aumentando de 18 en 1947 a 53 en 1992. La Comisión se reunía cada año en Ginebra durante seis semanas para examinar cuestiones relativas a los derechos humanos, elaborar y codificar nuevas normas internacionales y hacer recomendaciones a los gobiernos.

con Washington en una cuestión tan sensible como Cuba, manteniendo una retórica crítica en los foros internacionales respecto del régimen de Fidel Castro, y presionando con matices de estilo, por la democratización y el respeto a los derechos humanos. Esta actitud generó momentos de tensión con el gobierno de la República de Cuba hasta derivar en una confrontación directa entre ambos países y en el retiro del embajador argentino de La Habana, cuando Fidel Castro acusó al gobierno de De La Rúa de “lamebotas” de Estados Unidos a comienzos de 2001.

El giro producido por Eduardo Duhalde y profundizado por el presidente Néstor Kirchner, quien además intentó densificar la relación con el gobierno de Castro, se convirtió en el disparador de una serie de interrogantes que dieron lugar al desarrollo de esta investigación ¿Cuáles son los factores que explican este cambio en la política exterior Argentina? ¿Qué circunstancias influyeron en la decisión del gobierno de Duhalde de modificar su voto en la Comisión de Derechos Humanos? ¿Por qué la administración de Néstor Kirchner mantuvo esta postura e inició un acercamiento a Cuba después de 12 años de conflicto?

Para responder a estos interrogantes, en principio es necesario definir a la política exterior como las decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado para modificar o preservar las condiciones del sistema internacional, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado (Perina, 1988). Por ende, para analizar la política exterior, es necesario conocer no sólo el escenario donde es recibida, sino también lo que sucede en el contexto nacional donde ella es generada (Lasagna, 1995), ya que las modificaciones que se produzcan en estos ámbitos repercutirán en la formulación e implementación de la política exterior (van Klaveren, 1984).

En este marco conceptual, el análisis de la política exterior argentina en relación a la República de Cuba durante la presidencia de Néstor Kirchner, no puede prescindir de los cambios en el contexto externo, las transformaciones ocurridas en el ámbito económico y político interno desde la declaración del *default* de la deuda y el colapso de la convertibilidad, y la llegada al poder de un Presidente que decide profundizar y dar contundencia a una estrategia de desarrollo y de inserción internacional, distinta a la implementada por los gobiernos neoliberales, que había comenzado a insinuarse luego de la crisis del año 2001.

Contexto internacional

En cuanto a la caracterización del contexto internacional no se puede soslayar la importancia de los sucesos del 11/S. Los atentados terroristas dieron un nuevo impulso a la securitización de la agenda, alentaron el militarismo, y señalaron el inicio de una nueva etapa en el sistema global donde el unilateralismo primó sobre la institucionalidad multilateral a partir del empleo de la fuerza por parte de Estados Unidos en la guerra contra Irak, amparándose en la Doctrina de la Guerra Preventiva anunciada en 2002.

La “Guerra Global contra el Terrorismo”, con las intervenciones militares en Afganistán e Irak tuvo implicancias para América Latina que quedó, aparentemente, “fuera del radar” de los principales responsables de formular políticas en los Estados Unidos (Gedda, 2004). La región no fue una zona de preocupación inmediata para Washington, “salvo las las puntuales y obvias excepciones de Colombia, México y Cuba, que por razones de distinto orden permanecieron siempre dentro la agenda” (Tussie, 2004:83)¹¹.

En relación a Cuba, a pesar de los reiterados pedidos de la comunidad internacional, el presidente George W. Bush negó una flexibilización de la política en tanto el gobierno cubano no iniciara una transición rápida y pacífica hacia la democracia fundamentada en la convocatoria a elecciones libres y justas, el respeto a los derechos humanos y la liberación de los presos políticos. En función de esta premisa y con el objetivo de lograr una Cuba libre y democrática, desde 2003 el gobierno de Estados Unidos reforzó las restricciones para viajar a la Isla; incrementó los fondos para campañas de divulgación de información contra el régimen castrista, y aumentó la ayuda a los que querían abandonar el país.

El contexto internacional durante el gobierno de Kirchner estuvo también afectado por las crisis de los modelos de desarrollo neoliberales en varios países de América Latina,

¹¹ Ciertamente es que, a pesar de que en los Estados Unidos el foco de atención estuvo lógicamente centrado durante el período en los sucesos en Oriente Medio y Asia Central, América Latina continuó ocupando un lugar fundamental en su política exterior. Para corroborar el interés de Washington por la región, se pueden mencionar entre otros ejemplos, la negativa del Departamento del Tesoro en asistir a la Argentina en su salida de la crisis económica del 2001, el condicionamiento de la ayuda financiera a los países de acuerdo a los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional, el apoyo oficial al fallido golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez de Venezuela en 2002 y la lógica de confrontación que le sucedió, el interés en militarizar la zona de la Triple Frontera, la continuación del Plan Colombia, la insistencia en la conformación de un área de libre comercio hemisférica, la instrumentación del muro fronterizo con México, el inicio de la Alianza del Etanol con Brasil, la intromisión en la crisis boliviana por el status de los departamentos autonomistas, y la falta de revisión de la política del bloqueo a Cuba.

producto de la pérdida simultánea de dinamismo de las principales economías del mundo, y de los desequilibrios y vulnerabilidades derivados de las reformas estructurales implementadas en la década previa en cada uno de los países (Vaddel, 2006). La situación económica y social entre 2000 y 2002 fue sumamente delicada para América Latina, su PBI creció apenas 1,2% en el año 2001 y decreció 0,9% en 2002, las exportaciones sufrieron una disminución en cantidad y en precios, los flujos de inversiones externas decrecieron abruptamente, y los índices sociales empeoraron significativamente.

Esta situación provocó que luego de años de alineamiento irrestricto a las políticas del Consenso de Washington, los países de la región presentaran un progresivo rechazo al neoliberalismo y un creciente sentimiento “anti-norteamericano” (Tussie, 2004). Un caso emblemático y antecedente fundamental en esta nueva etapa es Hugo Chávez quien ha tenido una profunda influencia política, estratégica y económica en la región, al instalar nuevamente en la agenda regional el sueño bolivariano de construir la Patria Grande latinoamericana.

Además de Chávez en Venezuela, a comienzos del siglo XXI emergieron otros gobiernos de carácter progresista como el de Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile y Rafael Correa en Ecuador. Más allá de las divergencias, estos gobiernos coincidieron en la reivindicación del rol del Estado para construir sociedades más justas, y en la proyección de posiciones autónomas en el escenario internacional, lo que los ha impulsado a avanzar en procesos de cooperación política y económica regionales, en los que Cuba ha sido considerada¹².

La coyuntura económica y comercial internacional comenzó a mejorar a partir del año 2003. Las condiciones de financiamiento para los mercados emergentes fueron muy favorables y las tasas de interés se encontraban en sus mínimos históricos lo que generó una abundante liquidez de capitales y excelentes condiciones de financiamiento. De la misma manera, la situación del comercio internacional también era positiva ya que los precios de las principales *comodities*, productos claves en las estructuras de exportación de muchos

¹² El gobierno de Hugo Chávez ha sido un precursor del acercamiento de la región a Cuba, al multiplicar las iniciativas de cooperación desde el año 2000 y consolidar una alianza estratégica expresada en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en 2005.

países latinoamericanos, se encontraban en alza, alentados primordialmente por la expansión de países como China e India (CEPAL, 2008). De esta manera, la región comenzó a crecer a tasas superiores al 4%, impulsada, en un primer momento por el incremento de la demanda externa de productos de la región y luego, en muchos casos, por la recuperación de la demanda interna, como ocurrió en Argentina (Rapoport, 2006).

Estas circunstancias permiten que Vaddel (2005) y Rapoport (2006) coincidan en señalar que los países latinoamericanos se encontraban en un contexto internacional complejo pero considerablemente favorable debido principalmente a dos factores: en primer lugar, porque en un sistema unipolar, aquellos estados que no estaban directamente involucrados con las “nuevas amenazas” de seguridad, lograron un mayor margen de maniobra y relativa autonomía. Y en segundo lugar, por la existencia de coyuntura económica y comercial que permitió obtener mejores condiciones de financiamiento e incrementar sus ingresos como consecuencia del aumento tanto de los precios como de la demanda externa.

Contexto Interno

En Argentina, la crisis del orden neoliberal fue especialmente cruenta con consecuencias terribles en los ámbitos económico, social y político. En diciembre de 2001 se derrumbó la convertibilidad, un régimen que había operado como institución económica básica, factor de legitimidad política y pilar del modelo económico reinante hasta entonces. Esto ocasionó una caída estrepitosa del PBI, un aumento de la pobreza y la indigencia hasta niveles inéditos, y acentuó la falta de legitimidad del poder político, la que se manifestó en la sucesión de 5 presidentes en menos de 10 días.

El presidente Eduardo Duhalde, designado por la Asamblea Legislativa el 1 de enero de 2002, sostuvo en su primer discurso que uno de los objetivos primordiales de su gestión sería sentar las bases de un modelo económico basado en el incentivo a la producción, en la generación de empleos y en una más justa distribución de la riqueza (Duhalde, 2002). Para cumplir con los objetivos propuestos, la nueva gestión decidió llevar a cabo una serie de medidas, entre las que se destacaban, el desarrollo de nueva política cambiaria, la sanción de la Ley de Emergencia Pública, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar para contener la crisis social, y la aplicación de impuestos sobre los bienes exportables con el

doble objetivo de evitar el aumento de precios internos e incrementar la recaudación impositiva (Rapoport, 2006).

La devaluación del tipo de cambio “provocó un cambio radical en los precios relativos de la economía, generando incentivos diametralmente opuestos a los vigentes durante el período del régimen de convertibilidad” (Kosacoff, 2007:68), ya que tanto el sector industrial como el agrícola pudieron incrementar sus exportaciones iniciando el proceso de reactivación económica. Por su parte, la sanción de la Ley de Emergencia, la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar y los aumentos no remunerativos reflejaron la intención del gobierno de intervenir en la evolución de la economía para recuperar los niveles de consumo interno.

Otra prioridad del gobierno de Duhalde fue establecer negociaciones con el Fondo Monetario Internacional luego de la declaración del *default* en diciembre de 2001. El Organismo se negaba brindar asistencia financiera a la Argentina y presionaba para que el gobierno no abandonara la senda del neoliberalismo, y retrocediera en las reformas que estaba implementando. Para ello exigía entre otras medidas, un marco legal para proteger a los bancos y los capitales extranjeros; un recorte del gasto público y nuevos ajustes en los estados provinciales; solucionar definitivamente el congelamiento de depósitos bancarios; recomponer los contratos de concesión de los servicios públicos; aumentar entre un 20 y 30% las tarifas de los servicios públicos; finalizar con el control del cambio y una mayor apertura comercial.

Estas demandas, que se reiteraron durante el gobierno de Kirchner, tenían como finalidad primordial disminuir el gasto argentino y garantizar un superávit fiscal primario mayor al 3% para cubrir los pagos netos de la deuda, situación que restablecía el ciclo de negocios del capital dominante y privilegiaba una vez más, los intereses de los acreedores, la banca trasnacional y las empresas privatizadas.

Sin embargo, el gobierno de Duhalde y más contundentemente el gobierno de Kirchner, abandonaron la actitud de acatamiento incondicional a los designios del organismo financiero y evitaron la aplicación de las medidas de ajuste sugeridas. Durante la administración de Duhalde se analizó seriamente la posibilidad de *defaultear* a los hasta entonces “acreedores privilegiados” y, desde su llegada a la presidencia, Kirchner

manifestó y sostuvo férreamente la idea de que el pago de la deuda debía ser compatible con el crecimiento económico y con el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Como resultado de la implementación de las medidas anteriormente citadas y de una situación internacional que se tornaba favorable, la economía comenzó a mostrar signos de recuperación a partir del segundo semestre de 2002, si bien los indicadores sociales aún mostraban un fuerte deterioro y la conflictividad social no daba señales de disminuir (Fernández Bugna y Porta, 2007). A mediados de año, ante una evidente situación de ingobernabilidad, Duhalde decidió adelantar las elecciones presidenciales y presentó a Néstor Kirchner, gobernador justicialista de la provincia de Santa Cruz, como el candidato que continuaría los lineamientos de su gestión. Como resultado de los comicios y de la posterior renuncia del ex presidente Carlos Menem a presentarse en segunda vuelta, Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación con el 22% de los votos, lo que le confirió una escasa legitimidad.

El nuevo Presidente reivindicó los valores tradicionales del peronismo y el espíritu de la generación de los 70, y en consecuencia expresó la decisión de edificar un paradigma distinto, alejado del neoliberalismo y de la sumisión a las finanzas internacionales, en pos de reconstruir el sector productivo y alcanzar una más justa distribución del ingreso. En su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003, Kirchner propuso reconstruir un capitalismo nacional “donde los monopolios no imperen y donde la concentración no ahogue la iniciativa de los pequeños y medianos empresarios; un capitalismo serio donde el inversor se sienta respetado, al igual que el consumidor; un capitalismo con reglas de juego claras y explícitas donde los organismos de control cumplan su papel”. En fin, un capitalismo que cuente con un Estado inteligente, que regule, controle y actúe como reparador de las desigualdades sociales, y protector de los sectores más vulnerables de la sociedad (Kirchner, 2003; 2005).

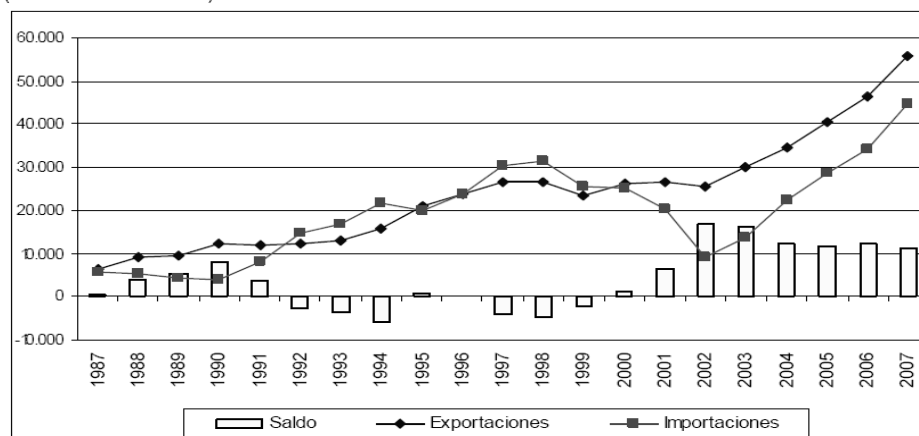
Por lo tanto, si bien la estrategia económica del gobierno de Néstor Kirchner mostró líneas de continuidad con la esbozada durante la presidencia de Duhalde, su llegada al gobierno significó la ampliación sustancial del alcance de las políticas estatales en pos de fortalecer el crecimiento de la producción y el trabajo contra los ajustes económicos.

En este marco, la economía durante su gobierno se caracterizó por el sostenimiento de un tipo de cambio flexible y competitivo, la recuperación de las exportaciones, la

continuidad de los superávit fiscal y comercial, el estímulo de la demanda, la reactivación industrial y el crecimiento sostenido. El comercio exterior cumplió un rol fundamental en la recuperación económica (Gráfico N° 1). El notable incremento de las exportaciones, alentadas por el cambio competitivo y la mayor demanda internacional, “le permitió al gobierno obtener divisas suficientes como para financiar las crecientes importaciones disparadas por la reactivación, atender el servicio de la deuda externa, recomponer el stock de divisas y estabilizar el tipo de cambio (Musacchio, 2005: 23).

Gráfico 1.

Comercio exterior argentino
(millones de dólares)



Fuente: INDEC

Es importante destacar que en el crecimiento económico influyó el proceso de reestructuración de la deuda externa, realizado en un clima de tensas negociaciones con el FMI en torno a la regulación de los servicios públicos y el nivel de superávit fiscal que la Argentina debía alcanzar en los siguientes años. El presidente Kirchner dirigió personalmente una forma de negociación que permitió superar la imposición de políticas económicas lesivas para la autonomía y el bienestar de la sociedad argentina, bajo la premisa de que la deuda no se pagaría recurriendo al ajuste. Esta posición negociadora se materializó en la quita de deuda más grande de la historia y en el programa de repago anticipado con el FMI; pilares que permitieron armar el rompecabezas de la deuda externa argentina y, en consecuencia, alcanzar una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de la política económica.

Estas políticas produjeron que los indicadores macroeconómicos mostraran una mejoría sustancial, y una continuidad inédita en la historia nacional. Según estimaciones del Ministerio de Economía en 2008, el producto bruto interno acumuló una suba del 30,8% en comparación con el anterior pico histórico registrado en 1998, y un aumento del 63,3% en relación con el mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2002 luego de la devaluación y el *default*. Otros indicadores también registraron aumentos en relación a picos históricos anteriores, como el PIB *per cápita*, el consumo privado y público, la inversión (+42,2%) y el PIB industrial (+19,4%) gracias esto último, a la condiciones de competitividad vigentes. Por su parte, los índices sociales mostraron una disminución de la pobreza y la indigencia, mientras que la desocupación fue de un dígito, alcanzando el 8,5% en el primer trimestre de 2007. La deuda externa siguió disminuyendo su incidencia sobre el PBI representando el 43,4%, luego de llegar a 155% en 2002; mientras que las reservas internacionales superaron los 47.000 millones de dólares (Araya y Colombo, 2009).

En síntesis, luego de la crisis del orden neoliberal, se abre un período de transición, donde los cambios existentes han tenido el objetivo de dismantelar la estructura del viejo patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera. Entre los elementos de cambio, sin dudas se encuentra la devaluación de la moneda, que estimuló a las exportaciones y a la producción nacional, lo que sumado a la capacidad instalada ociosa de la industria, generó condiciones propicias para un despegue en los índices de crecimiento y el fortalecimiento del mercado interno.

Paralelamente el estado asumió un rol protagónico en el escenario económico interno, dando un giro brusco con el papel que el mismo tomó en los 90. En esta etapa el estado se ocupó del control del tipo de cambio; de estimular el consumo mediante aumentos salariales, planes sociales y subsidios a los servicios públicos; de controlar las tarifas de los mismos; de promover la inversión; de generar acuerdos de precios, fijar retenciones a las exportaciones y otorgar subsidios para controlar la inflación; de incentivar las exportaciones con mayor valor agregado; de promover vía incremento de presupuesto el desarrollo científico y tecnológico; de estatizar empresas de servicios públicos o facilitar el ingreso de capitales locales en dichas empresas (NEFFA, 2008).

A su vez, los gobiernos decidieron librarse de las condicionalidades de los organismos de crédito y las políticas de ajuste por ellos impulsadas, en pos de ganar

márgenes de autonomía y lograr un crecimiento sostenido que permitiera mejoras estructurales a largo plazo. A estos factores distintivos hay que sumarle que los sectores líderes en la economía no fueron ya las empresas privatizadas y las finanzas, sino la industria sustitutiva, la construcción, el agro y las actividades extractivas.

Sin embargo, aún permanecían elementos inherentes al modelo neoliberal, como el perfil productivo; la enorme extranjerización y concentración de la economía; una canasta exportadora caracterizada por productos de bajo valor agregado y escaso contenido tecnológico; y una distribución del ingreso crecientemente regresiva.

Junto a la aspiración de construir un nuevo modelo de desarrollo, Kirchner llevó a cabo acciones de alto impacto político y simbólico que lo diferenciaron de los gobiernos anteriores, como la implementación de una política de Estado basada en memoria, verdad y justicia, pilares históricos del movimiento de derechos humanos en la Argentina; la anulación de las leyes de impunidad y la reanudación de los juicios contra los responsables de crímenes de lesa humanidad; o la renovación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que permitió la conformación de un tribunal independiente y con fuerte legitimidad social.

Si bien hasta el 2003 Kirchner había sido un político poco conocido para la mayoría de la sociedad argentina y muchos lo habían votado por oposición a Menem, estas acciones le acarrearón una valoración positiva de la opinión pública y el apoyo explícito de importantes actores sociales como las organizaciones sindicales, tanto la Confederación General del Trabajo (CGT) como la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), algunas organizaciones piqueteras cuya figura más distintiva era Luis D'Elía de la Federación de Tierra y Vivienda nucleada en CTA, distintas agrupaciones de jóvenes de centro izquierda, y diversos organismos defensores de los derechos humanos. Estas organizaciones también se convirtieron en defensoras y promotoras de la política exterior del gobierno, en especial de la integración latinoamericanista y de la política de acercamiento hacia Cuba. Es más, la mayoría de ellas expresaron el apoyo irrestricto y militante a la causa de la Revolución Cubana, denunciaron permanentemente el bloqueo impuesto por los Estados Unidos, y llevaron a cabo acciones concretas como la organización de la Cumbre de los Pueblos en Córdoba en julio de 2006, donde Fidel Castro fue uno de los principales oradores.

Política Exterior

En el ámbito internacional, el objetivo de máxima del gobierno de Eduardo Duhalde fue conseguir apoyo político para negociar con los organismos multilaterales de crédito luego de la eufórica declaración del *default* en diciembre de 2001. Para ello, las acciones estuvieron dirigidas a fortalecer los vínculos con los países de la región y especialmente a consolidar la alianza con Brasil definida como “política de máxima prioridad” por el presidente argentino. Como respuesta, los gobiernos de los países miembros del Mercosur brindaron su apoyo al rumbo económico de la administración Duhalde e intercedieron ante el FMI para que comprendiera la situación compleja de la Argentina y liberara un auxilio financiero para sostener el plan de gobierno.

En relación a Estados Unidos, durante el primer semestre del año 2002, las dificultades económicas de Argentina parecieron estar muy alejadas de la agenda de política exterior de la administración de G.W. Bush centrada en los temas de seguridad y terrorismo. El Departamento del Tesoro, fue quien hegemonizó las relaciones bilaterales, mostrando una posición muy dura basada en la premisa de que la comunidad internacional no debía financiar en gran escala a países que no podían resolver sus problemas derivados de su política y sus estructuras (Colombo, 2005). Sin embargo, esta actitud se modificó a mediados del año 2002, cuando se evidenció el peligro de un contagio regional de la crisis argentina. Ante esta circunstancia, el gobierno estadounidense actuó rápidamente aprobando ayudas financieras a Uruguay y Brasil, y presionando al FMI para que éste comenzara negociaciones tendientes a firmar un acuerdo transitorio que permitiera preservar la estabilidad macroeconómica de Argentina.

La política del gobierno argentino hacia Washington estuvo determinada por la coyuntura. Durante gran parte del año 2002, la urgente necesidad de respaldo externo había incentivado al gobierno de Duhalde a adherir a las políticas y las estrategias de seguridad hemisféricas de la potencia hegemónica, repitiendo, de este modo, una línea de política exterior dominante durante los años 90. Un sector de la Cancillería, identificada con el Ministro Carlos Ruckauf y el embajador en Washington, Diego Guelar, consideraba que el país debía cimentar una relación más política con Estados Unidos, resaltando su condición de aliado extra-OTAN y proponiéndose como garante de la seguridad hemisférica en el Cono Sur. Según esta concepción, una mayor predisposición en la lucha contra el

terrorismo en la región produciría, como contraparte, una actitud más condescendiente por parte de Estados Unidos en las áreas financiera y comercial. En este contexto, pueden encuadrarse algunas iniciativas diplomáticas como la creación de un ente especial para coordinar, a nivel nacional e internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, que tendría especial incidencia en la Triple Frontera; la predisposición a un mayor involucramiento en el escenario colombiano manifestada por el Canciller Ruckauf; la posición frente a la crisis venezolana que estuvo más cerca de Estados Unidos que de Brasil; y el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2002. Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, el gobierno argentino intentó no desairar las expectativas de Estados Unidos y especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz una vez finalizada la guerra a pesar de una opinión pública que se oponía fuertemente a la intervención militar.

Sin embargo, estos intentos de construir vínculos positivos con Estados Unidos en el área de seguridad, fueron abandonados progresivamente en el último tramo del gobierno de Duhalde. El desprestigio que el neoliberalismo y el gobierno de Estados Unidos habían ganado en la sociedad argentina, el alivio que produjeron los primeros signos de recuperación de la economía nacional, y el proceso electoral interno donde “su” candidato Néstor Kirchner, debía derrotar las ambiciones presidenciales de Menem, fueron factores que provocaron que la administración Duhalde adoptara una retórica más antinorteamericana y una práctica de mayor autonomía. Así, junto a la imposición de límites a la injerencia del FMI en política económica interna para preservar los incipientes signos de recuperación económica que lentamente se estaban produciendo, formuló severas críticas a la guerra de Irak, y decidió, después de 12 años, abandonar el voto de condena a Cuba en la Comisión de derechos Humanos de Naciones Unidas y optar por la abstención en abril de 2003. Además, este alejamiento de las posiciones de Washington fue un modo de demostrar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis.

Durante el período de Néstor Kirchner, el auge económico continuo y estable estuvo acompañado por una política exterior cuyos objetivos fundamentales fueron ganar márgenes de autonomía, y acentuar la inserción del país en la economía mundial, fundamentalmente a partir de la renegociación de la deuda externa y del incremento de la

capacidad exportadora. Para conseguir estos objetivos, la prioridad fue la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, solidaria, sustentada en los ideales de democracia y justicia social (Kirchner, 2003). Como paso primero y fundamental para alcanzar la integración latinoamericana, el gobierno continuó con la iniciativa del presidente Duhalde de ampliar y profundizar la institucionalidad del MERCOSUR a partir del fortalecimiento de la alianza estratégica con Brasil, fortalecimiento que se vio, sin dudas, alentado a con la llegada de Inácio Lula da Silva al Palacio del Planalto en enero de 2003.

A diferencia de los años noventa, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, no concibieron a la integración sólo en su aspecto económico comercial, sino como un verdadero proyecto político regional para solucionar problemas comunes, impulsar el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios. Esta concepción se plasmó en la firma del “Consenso de Buenos Aires” (2003), del “Acta de Copacabana” (2004) en los que acordaron coordinar las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y cooperar para impulsar un modelo de desarrollo que garantice la libertad y la justicia social. En este marco, y a manera de ejemplos, se avanzó en la creación de instituciones supranacionales como el Parlamento del Mercosur y el Tribunal del Controversias, se aprobaron los Fondos para la Convergencia Estructural (FOCEM) para alcanzar el desarrollo equilibrado, se acordó la desdolarización del intercambio comercial entre Argentina y Brasil, se estableció el Mecanismo de Adaptación Competitiva para equilibrar posibles desbalances comerciales, y se negoció en forma conjunta con la UE, el ALCA o la OMC.

Asimismo, ambos gobiernos participaron activamente y de forma coordinada en la resolución de las crisis políticas que estallaron en Venezuela (2002), Bolivia (2003 y 2005), Haití (2004) y Ecuador (2005), en un intento por demostrar que la región estaba preparada para resolver sus propios conflictos desalentando todo intento intervencionista extra regional.

Además de su asociación estratégica con Brasil, la política exterior argentina en la región estuvo sobredeterminada por la crisis energética padecida por el país, la cual motivó el acercamiento político hacia el presidente de Venezuela. Sin embargo la vinculación entre Argentina y Venezuela se estrechó de forma notoria y trascendió la cuestión energética, al

generar un creciente intercambio comercial, convenios de cooperación científica y tecnológica y la compra de títulos nacionales por parte del estado venezolano, lo que permitió un desahogo financiero para la Argentina. Kirchner reiteraba en sus discursos que Venezuela era central para que la región se consolidara como una zona de progreso económico y social, y en consonancia fue un gran promotor de la incorporación de ese país al Mercosur como socio pleno.

La diplomacia argentina también contribuyó para la conformación de un área de América del Sur, que se concretó con la creación en diciembre de 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego denominada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), iniciativa destinada a “desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”. El avance en la integración sudamericana se manifestó en la creación de organismos multilaterales como Petrosur -destinado a fomentar la integración energética-; el Consejo Energético de Sudamérica con la finalidad de elaborar una Estrategia Energética continental y un Tratado Energético Suramericano; y el Banco del Sur para apuntalar la economía real.

En relación a la potencia hegemónica, desde el comienzo de su mandato el presidente Kirchner dejó en claro que Argentina ya no sería aliado automático de Estados Unidos, a pesar de que su respaldo era fundamental para alcanzar acuerdos con el FMI. Esto generó que la vinculación con la administración Bush estuviera signada por vaivenes, donde las diferencias nunca derivaron en conflictos. Las mayores coincidencias se dieron en el ámbito de la no proliferación nuclear y de la lucha contra el terrorismo, mientras que los momentos de distanciamiento estuvieron provocados por la estrecha relación que el gobierno argentino mantenía con Hugo Chávez y los cuestionamientos de Kirchner al papel de Estados Unidos en la región. Algunas de las acciones del presidente Kirchner que generaron malestar en la vinculación bilateral fueron: el rechazo explícito a las acciones unilaterales del gobierno de Bush y al combate del terrorismo por fuera del derecho internacional; la negativa de dar inmunidad jurídica total a militares norteamericanos en el territorio nacional; la decisión argentina de apoyar la candidatura de Venezuela como miembro del Consejo de Seguridad; la organización en Buenos Aires de un acto anti-Bush encabezado por Hugo Chávez, simultáneo a la visita que el Presidente estadounidense realizaba a Uruguay; las críticas del presidente argentino en su visita a México en agosto de

2007 calificando de indigno el muro que estaba construyendo el gobierno de Bush en la frontera entre ambos países; y en la ratificación del voto de abstención respecto al tema cubano en Naciones Unidas. Una mención especial merece la participación del Presidente Kirchner en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005, cuando criticó duramente al FMI y a Estados Unidos porque sus políticas en la región habían provocado pobreza e inestabilidad institucional.

Para concluir, el contexto internacional configurado a partir del 11/S y la crisis del orden neoliberal a fines de 2001 conformaron un marco favorable para que comenzaran a producirse cambios importantes en la inserción internacional de Argentina, los cuales fueron profundizados durante la presidencia de Néstor Kirchner. Fue a partir de 2003 cuando se definieron claramente los lineamientos de la política exterior, y ésta se convirtió en una estrategia acorde y funcional al modelo económico y político domésticos. Más allá de abrir nuevos mercados para incrementar y diversificar las exportaciones, la prioridad política fue conseguir mayores grados de autonomía en el accionar internacional a partir de una clara apuesta por la integración económica y la cooperación política latinoamericana, comenzando con la profundización y la ampliación del Mercosur. Asimismo, defendió el multilateralismo, la efectiva vigencia del Derecho Internacional y la promoción y protección de los derechos humanos, por considerarlos indispensables para construir un orden más justo y solidario.

La política de Argentina hacia Cuba

Como se expresó en el apartado anterior, en un contexto de crisis económica y social y frente a la búsqueda de apoyo de Estados Unidos para liberar al país del ahogo financiero en que se encontraba, el gobierno de Eduardo Duhalde procuró no contradecir a Washington en temas sensibles de su política exterior. En ese sentido, a un mes de su asunción, funcionarios argentinos, entre ellos el Canciller Carlos Ruckauf, mantuvieron un encuentro en Washington con el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O'Neill, y con el Secretario de Estado, Colin Powell, en el que se trató el tema de la postura argentina frente a Cuba. Luego de la reunión, Martín Redrado, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, declaró que existieron coincidencias en cuanto a la postura que ambos países adoptarían en las Naciones Unidas respecto al régimen de Castro, y aclaró que

existía una visión conjunta acerca de la necesidad de sancionar a la “única dictadura” que prevalecía en Latinoamérica (Página/12, 30/01/2002).

Sin embargo, a nivel interno, ambas cámaras del Congreso expresaron disconformidad con el camino que estaba emprendiendo el gobierno respecto de la posición a adoptar frente a Cuba. En vísperas de la reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, tanto la Cámara de Diputados como el Senado aprobaron propuestas —que fueron apoyadas con una inusual transversalidad por legisladores del oficialismo y de la oposición— para que el gobierno de Duhalde se abstuviera de emitir un voto de condena (Página/12, 15/03/2002).

Finalmente, el 16 de abril de 2002 se llevó a cabo la 58ª sesión anual de la Comisión de Derechos Humanos, en donde se aprobó una condena a la situación de los Derechos Humanos en Cuba. La resolución, a pesar de que reconocía los avances hechos por la República de Cuba en materia de los derechos sociales, invitaba al gobierno a realizar avances similares en los derechos civiles y políticos y a permitir la visita del Alto Comisionado de Derechos Humanos. La resolución se impuso por dos votos de diferencia, es decir, 23 países entre los que se encontraba Argentina apoyaron la moción de condena, 21 países la rechazaron y 9 se abstuvieron¹³. La delegación argentina, ratificó entonces lo sostenido en la reunión que mantuvieron funcionarios argentinos con sus pares norteamericanos, desconociendo los cuestionamientos surgidos a nivel interno, plasmados en el pedido elevado por el Congreso.

Tras la votación, el embajador cubano en Argentina Juan Antonio Fernández Palacios, aseguró en Ginebra que fueron los gobiernos latinoamericanos los que acompañaron a Washington en la votación, pero no los pueblos de la región, ya que éstos a través de sus representantes en los Congresos reclamaban el cese de las agresiones contra Cuba y una posición de independencia. Asimismo, el representante de Cuba ante los organismos internacionales, Iván Mora, calificó de “traición” la iniciativa presentada por Uruguay y apoyada por los países de la región quienes, sostuvo, estarían sirviendo a los intereses de Estados Unidos. Tras estas declaraciones, el Presidente de Uruguay, Jorge Batlle decidió romper las relaciones diplomáticas con Cuba, tal como lo había hecho el

¹³ En América latina apoyaron la resolución de condena, presentada por Uruguay, la Argentina, Chile, México, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay. Venezuela fue el único país latinoamericano que votó en contra de la resolución.

mandatario argentino Fernando De la Rúa el año anterior. La decisión fue fuertemente criticada por el Frente Amplio, y en particular por uno de sus representantes, Tabaré Vázquez, quien asumiría como Presidente en 2004.

A medida que se avecinaba una nueva votación anual de la Comisión de Derechos Humanos, comenzó a insinuarse la posibilidad de cambiar el carácter del voto respecto a Cuba. Un día antes de la reunión, Duhalde anunció la decisión de emitir un voto de abstención y no de condena y sostuvo que a la hora de tomar la decisión se interpretó a la mayoría del pueblo argentino. Asimismo, informó que había instruido al embajador en Ginebra, Alberto Chiaradía, para que coordinara la intervención con su par brasileño, de conformidad con lo acordado previamente con el Presidente Lula da Silva (Clarín, 15/04/2003). Finalmente, el 17 de abril de 2003, en la 59° sesión de la mencionada Comisión, Argentina se abstuvo de condenar a Cuba rompiendo con una continuidad de 13 años.

Con respecto a la decisión tomada por el gobierno, el candidato presidencial por el oficialismo, Néstor Kirchner declaró en una entrevista que compartía la decisión del Presidente: “Comparto la decisión del Gobierno. Además, compartir el voto con Lula me parece espectacular, y está realmente muy bien. Yo creo en la autodeterminación de los pueblos. Con decisiones como éstas, podremos ir articulando políticas comunes con Brasil, que históricamente vota abstención. Porque la apuesta al Mercosur debe incluir no sólo acuerdos económicos sino articulaciones políticas más intensas. Por otro lado, me parecía dual hacer la vista gorda ante las atrocidades que se cometieron en Irak y castigar con dureza a Cuba” (Página/12, 16/04/2003). Por el contrario, el ex Presidente Carlos Menem expresó: “no estoy de acuerdo con la decisión del Gobierno. Siempre anhelé que el pueblo cubano tuviera la posibilidad de elegir libremente. Creo que los dictadores son iguales, los de derecha y los de izquierda. La condena tiene que ser para todos iguales” (Clarín, 16/04/2003).

Tras conocer la decisión del Presidente Duhalde, la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires distribuyó un comunicado en la cual expresó que: "Estados Unidos se siente decepcionado por el hecho de que la Argentina, a menudo una de las naciones líderes en el hemisferio en lo referido a la defensa de los derechos humanos en foros internacionales, ha

cambiado su posición, luego de más de una década en la cual apoyó los derechos humanos en Cuba” (Página/12, 19/04/2003).

La decisión de modificar el voto puede explicarse por distintos factores. En primer lugar, a comienzos del año 2003 la economía argentina había comenzado a recuperarse y el acuerdo logrado con el FMI había descomprimido la urgencia sobre la situación financiera del país, lo que habría permitido una incipiente “autonomización” de la política exterior argentina (Tini y Picazzo, 2007). Por otra parte, ante el inminente proceso electoral, el gobierno de Duhalde fue elevando el nivel de oposición a Estados Unidos ya que, como sostienen Russell y Tokatlián (2004:21), “todo aquello que tuviera un tono anti-Bush era funcional al doble propósito de que “su” candidato, Néstor Kirchner, llegara a la segunda vuelta y de que Menem fuese derrotado en su ambición presidencial”. Estos autores agregan que “el voto de abstención tuvo algo de sabor a venganza por la frialdad inicial de la administración Bush hacia Duhalde, y fue un modo de expresar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis” (2004:21). Sin embargo, durante el gobierno de Eduardo Duhalde este fue el único cambio favorable en vinculación hacia Cuba, ya que las relaciones diplomáticas no se normalizaron dado que el país continuó sin Embajador en La Habana luego del conflicto acontecido durante la presidencia de Fernando De la Rúa.

El 25 de mayo de 2003, Fidel Castro decidió asistir a la ceremonia en la que Néstor Kirchner asumió como Presidente de la Nación. Era la primera vez que el dirigente cubano presenciaba la asunción de un Presidente argentino y la tercera ocasión en que visitaba el país. El arribo de Castro era una forma de retribuir el voto argentino de abstención y mostrar solidaridad con la nueva administración que representaba una nueva derrota del neoliberalismo en América Latina.

En octubre de ese mismo año, el Canciller Bielsa encabezó una visita oficial a Cuba, sólo dos días después de que el presidente George W. Bush y la Unión Europea anunciaran un incremento de las presiones sobre la Isla en respuesta a los fusilamientos y encarcelamientos de opositores cubanos ocurridos en abril de 2003. El principal motivo de la visita, además de demostrar las intenciones del gobierno de Kirchner de avanzar en el estrechamiento de las relaciones, fue el de presentar al nuevo embajador argentino en Cuba, Raúl Taleb. En esa ocasión, el embajador Taleb declaró tener directivas estrictas para que

las relaciones entre bilaterales se profundizaran en el menor tiempo posible. En esa ocasión el Canciller argentino y su par cubano Pérez Roque, firmaron una serie de acuerdos de cooperación diplomática, cultural y comercial, y comenzaron negociaciones sobre el pago de la deuda de 1.900 millones de dólares que Cuba mantenía con Argentina desde 1974.

Con motivo de este acercamiento entre Argentina y Cuba –al cual debe sumársele también el realizado por Brasil¹⁴–, el Secretario de Asuntos Latinoamericanos del gobierno de Estados Unidos, Roger Noriega declaró que veía con desilusión que líderes de ambos países sudamericanos visitaran La Habana sin reunirse con miembros de la oposición y sin pronunciarse públicamente sobre la falta de libertad interna del régimen de Castro. Lejos habían quedado los tiempos en que el entonces presidente Carlos Menem, mantenía frecuentes contactos con las organizaciones anticastristas, llegando a declarar que estaba dispuesto a dar su vida por la libertad de Cuba.

En febrero de 2004, el Canciller cubano Felipe Pérez Roque realizó una visita oficial a Buenos Aires donde fue recibido por el presidente Kirchner. Luego del encuentro, Pérez Roque declaró que habían quedado superados los conflictos del pasado y que el vínculo entre Cuba y Argentina se encontraba en un momento excelente.

En este marco del estrechamiento de las relaciones bilaterales se llevó a cabo una nueva votación en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación en Cuba. En esta oportunidad, como en las sucesivas cesiones de la CDH hasta el año 2006¹⁵, el gobierno argentino continuó en el camino iniciado por la anterior gestión, optando por la abstención. Los argumentos esgrimidos por el gobierno para justificar la postura adoptada fueron, en primer lugar, que la condena al régimen de Fidel Castro no contribuía a mejorar la situación en la Isla sino que la votación se había vuelto una cuestión política, que respondía solamente a los intereses de Estados Unidos. En segundo lugar, se planteó el hecho de que la Comisión debía analizar no sólo los derechos civiles sino también la situación de los derechos sociales y económicos, ya que éstos también formaban parte del universo de los derechos humanos. En tercer lugar, se argumentó que era una cuestión interna del estado cubano, en la que el gobierno argentino decidía no intervenir.

¹⁴ En septiembre de 2003 se produjo la llegada a Cuba de una comitiva brasileña, liderada por el Presidente Lula da Silva, donde además de entrevistarse con Castro se firmaron una serie de acuerdos bilaterales.

¹⁵ En el año 2006 se produjo la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos, comenzando a funcionar, a partir del 2007, el Consejo de Derechos Humanos.

Cuba ha sido un caso paradigmático de la política exterior kirchnerista. En primer lugar, porque el gobierno argentino decidió acercar posiciones con Brasil y enfrentar la problemática de forma conjunta con los países de la región. En segundo lugar, porque hubo un distanciamiento de la política llevada a cabo por Menem y De La Rúa durante los años de adscripción al neoliberalismo, al poner en el centro de la discusión, no la violación de los derechos humanos como lo hacía Estados Unidos, sino el bloqueo impuesto por Washington en los años sesenta y que afecta la situación social y económica de Cuba. Por este motivo, durante el gobierno de Kirchner, tanto en las Cumbres Iberoamericanas como en las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, se apoyaron las mociones que pedían al gobierno estadounidense poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero.

A pesar del acercamiento entre los gobiernos de Argentina y Cuba, se registraron inconvenientes en las relaciones bilaterales relacionados con el “caso Hilda Molina”. Desde 1994 la doctora Molina había solicitado a las autoridades cubanas, sin obtener respuestas satisfactorias, un permiso de salida para visitar a su familia radicada en Argentina. En noviembre de 2004, el Presidente Kirchner envía una carta personal a Fidel Castro solicitándole que conceda a Hilda Molina la posibilidad de celebrar las festividades de fin de año en Argentina con su familia. Ante una nueva negativa, la doctora se presentó en la embajada argentina donde fue hospedada durante unas horas, sus intenciones no fueron difundidas aunque el pedido de asilo sobrevoló como posibilidad cierta. Este hecho generó momentos de confusión y malestar dentro de la estructura del propio gobierno argentino, a tal punto que como corolario el Jefe de Gabinete de la Cancillería Eduardo Valdés y el Embajador en La Habana Raúl Taleb, debieron presentar sus renunciaciones.

A pesar de la tensión generada, la relación bilateral no quedó circunscripta a este conflicto y se ratificó el camino hacia la profundización y la densificación de la vinculación con el país caribeño. En febrero de 2005, en la primera sesión del Senado, se aprobó la designación de Darío Alessandro como nuevo embajador en Cuba quien sostuvo que se abocaría a solucionar el caso de Hilda Molina¹⁶, pero también a fomentar el no aislamiento de Cuba, poner en práctica el fideicomiso de 200 millones de dólares de alimentos

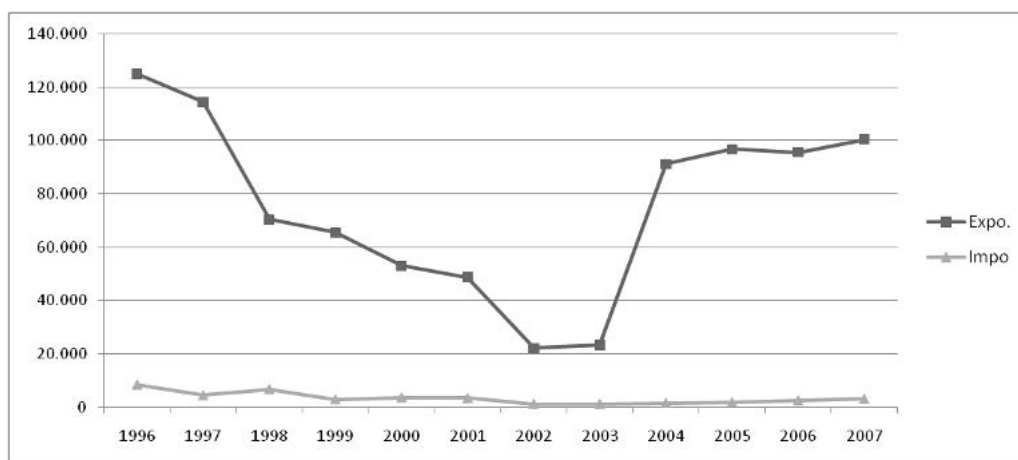
¹⁶ El problema se resolvería finalmente en el año 2009, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, cuando el gobierno de Cuba permitió la visita de la Doctora Molina a sus familiares.

argentinos por medicamentos cubanos, y fomentar la cooperación en materia de investigación agrícola. En julio de 2006 con motivo de la reunión cumbre del Mercosur en Córdoba, Fidel Castro visitó nuevamente a la Argentina. Esta reunión fue clave en varios aspectos, especialmente en el marco de la decisión del gobierno de Kirchner de fortalecer y ampliar la integración regional. En primer lugar, porque Venezuela formalizó su ingreso al Mercosur y, en segundo lugar, porque se acordó la firma de un Acuerdo de Complementación Económica con Cuba, el cual era un claro desafío a los designios de Estados Unidos. Este acuerdo extendió a la totalidad del bloque las preferencias bilaterales acordadas individualmente con cada estado miembro y sumó nuevas preferencias arancelarias.

Relaciones comerciales con Cuba

En relación a la evolución de los intercambios bilaterales, puede decirse que luego de haber alcanzando su nivel máximo a mediados de los años 90, a partir de 1997 comienza una etapa de declinación que llega a su piso en 2002. Sin embargo, a partir del año 2003, como puede apreciarse en el Gráfico N° 2 esa tendencia comienza a revertirse levemente. Esta situación coincide con el desarrollo del comercio argentino en general, que mostró un descenso en los últimos años de la década del 90 y se derrumbó luego de la crisis de 2001, para finalmente iniciar un período de crecimiento a partir del año 2003.

Gráfico 2: Evolución del intercambio con Cuba, 1995-2007 (miles de dólares).



Fuente: elaboración propia en base a ALADI, 2009.

El intercambio bilateral fue impulsado por un marco político propicio, y creció notablemente gracias a tres importantes sucesos. En primer lugar, las exportaciones ganaron competitividad como consecuencia de la devaluación cambiaria respecto del dólar y del euro. En segundo lugar, la firma en septiembre de 2004 del Convenio de Intercambio Comercial Argentino-Cubano, impulsó la exportación de alimentos nacionales a cambio de medicamentos (especialmente, vacunas y productos inmunológicos) y tecnología médica cubana. Es necesario señalar que los servicios intensivos en conocimiento, sobre todo servicios médicos, se han convertido desde el año 2004 en el primer rubro de exportación de la economía cubana, gracias a que el gobierno de Cuba decidió promocionar desde hace dos décadas la industria biotecnológica a través del desarrollo del “Polo científico” en la Habana (Embajda de España, 2008).

En último lugar, el intercambio bilateral se vio favorecido por la suscripción en julio de 2006 en el marco de la ALADI, del Acuerdo de Complementación Económica entre Cuba y los estados parte del Mercosur, sumó nuevas preferencias arancelarias para mejorar el acceso a los mercados de los respectivos productos. El acuerdo entró en vigor para la Argentina en julio de 2007, momento a partir del cual las exportaciones argentinas comenzaron a ingresar a la Isla beneficiadas con rebajas de arancel para un total de 2.727 ítems.

De esta manera, el intercambio total bilateral mostró un notable aumento a partir del año 2004 incrementándose más de un 400% hacia el año 2007. Esta tendencia se mantuvo constante durante todo el período presidencial de Néstor Kirchner, siendo además, fuertemente superavitario para Argentina en cada uno de los años. Sin embargo, es importante aclarar que el comercio total no pudo superar el monto alcanzado en el año 1996.

El aumento del intercambio estuvo sustentado principalmente en el acelerado incremento de las exportaciones argentinas a Cuba, las cuales se concentraron en materias primas y manufacturas de origen agropecuario. Esta concentración responde a la firma de los convenios anteriormente señalados, pero también se relaciona a las características de la estructura exportadora argentina y a las particularidades de la economía cubana, la cual se ha transformado en importadora neta de productos alimenticios, consolidando una situación de dependencia alimentaria (Nova, 2008).

De acuerdo con la Guía de Negocios (2007), publicada por la Embajada Argentina en Cuba durante el período 2003-2007, diversas empresas firmaron contratos de compra con ALIMPORT, que es la principal firma importadora de alimentos concentrando alrededor del 70% del total de las exportaciones argentinas a la Isla, el resto se realiza a través de empresas que cuentan con representación allí. Entre las empresas argentinas que firmaron contratos se encuentran Molinos Cañuelas, Molinos Río de la Plata, Nidera, Aceitera General Dehesa (AGD), la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Sancor Cooperativas Unidas Limitadas, la Federación Argentina de Industriales Molineros (FAIM) y All Food S.A.

Las importaciones desde Cuba durante el periodo 2002-2007, mostraron una tendencia similar a la evolución de las exportaciones. En 2002 se produjo un descenso de más del 60% respecto del año 2001, para luego comenzar a recuperarse a partir de 2003, manifestando en 2007 un incremento de un 160% respecto de ese año. De acuerdo con la composición de las compras a Cuba durante el período, si bien el tabaco constituyó el principal producto de importación, fue notable la participación de los productos farmacéuticos, los cuales alcanzaron una proporción del 35% del total en 2007, mientras que en 2006 representaron apenas un 8%. Esta tendencia pareció corroborar el funcionamiento del Acuerdo firmado por ambos gobiernos para el intercambio de alimentos por medicamentos y tecnología médica, ya que un año después de finalizado el mandato de Kirchner, desplazaron al tabaco de la primera posición comprendiendo casi un 50% de las importaciones.¹⁷

Como resultado del incremento del intercambio entre ambos países, pero especialmente por el notable incremento de las exportaciones a la Isla, la Argentina se posicionó en 2007, en el 16° lugar entre los socios comerciales de Cuba, y en el puesto 4° dentro de los socios latinoamericanos.

En síntesis, en el año 2002 tanto las exportaciones como las importaciones provenientes de Cuba tocaron su piso más bajo desde la década del 90, sin embargo, a partir del año 2003 esa tendencia se revirtió iniciándose un proceso de recuperación que se mantuvo hasta el final del mandato de Néstor Kirchner. Los principales productos

¹⁷ Los productos farmacéuticos suponían más del 70% de las importaciones a mediados de los años 90, pero fueron superados a fines de esa década por productos tradicionales como el tabaco, el ron y los cítricos.

exportados fueron de origen agrícola, mientras que en relación a las importaciones desde Cuba, si bien el tabaco continuó ocupando el primer lugar, fue notable el incremento de los productos farmacéuticos.

Consideraciones finales

El gobierno de Néstor Kirchner no sólo normalizó oficialmente las relaciones entre Cuba y Argentina, sino que incentivó un cambio cualitativo sustentando en una mayor densidad de la vinculación bilateral. Para explicar esta política, que estaba en las antípodas de lo realizado durante los gobiernos neoliberales, se hizo referencia a las variables externas y nacionales que actuaron como condicionantes de la inserción internacional de Argentina durante el período.

En cuanto al contexto internacional, la instalación de la guerra contra el terrorismo como prioridad de Estados Unidos y las profundas crisis surgidas en varios países de la región como consecuencia de la implementación durante décadas del neoliberalismo, permitieron una coyuntura favorable para el surgimiento de gobiernos progresistas que coincidían en construir nuevas estrategias de desarrollo alejadas de los designios de los poderosos del sistema internacional, y que reivindicaban un marcado acercamiento a la región a través de la integración económica y la coordinación política. En el caso particular de Cuba, el creciente distanciamiento y hasta oposición respecto a las políticas de Estados Unidos, se evidenció en el pedido de levantar el bloqueo a Cuba y su reincorporación a todos los ámbitos continentales.

En relación a las variables del contexto interno, para una mejor comprensión de los factores que originaron la política hacia Cuba se creyó conveniente iniciar el análisis en un punto de clivaje histórico como fue la crisis del año 2001. Este acontecimiento provocó un reacomodo dentro del bloque de poder, donde los sectores económicos más poderosos ya no fueron aquellos vinculados a las finanzas o a las empresas privatizadas que habían defendido la inserción a ultranza en el mundo globalizado, sino los sectores vinculados a la producción que defendían los procesos de integración regional; permitió dejar de lado posiciones fundamentalistas sobre los beneficios del mercado como regulador de la economía; desplazó del centro de la escena política a sectores que sostenían una ideología de derecha conservadora; y generó un sentimiento antinorteamericano muy fuerte en la

población porque este país había sido el gran promotor -a través de sus funcionarios o de organismos multilaterales- del neoliberalismo¹⁸. Estas circunstancias posibilitaron que, luego de un período de transición donde se implementaron políticas de corte keynesiano y se logró contener la caída de los indicadores económicos, el presidente Kirchner anunciara de forma determinante la necesidad de construir un nuevo modelo económico que alentara la producción con valor agregado y la inclusión social, así como una nueva forma de integrarse al mundo.

En consonancia con el nuevo modelo económico, la política exterior estuvo caracterizada por la búsqueda de mayores márgenes de autonomía a partir de un proceso de integración y cooperación política con los países vecinos, que favoreciera el desarrollo nacional. El principal campo de acción ha sido la región y fue a partir la cohesión regional (expresada en Mercosur y en UNASUR) que se intentaron alcanzar no sólo los cambios internos necesarios, sino también empujar la reforma de la gobernabilidad global –política, económica y comercial–. Así, en el ámbito de los organismos internacionales se ratificó la defensa de la multilateralidad, la vigencia del derecho internacional como garantía de la paz, la construcción de una nueva arquitectura financiera global, y la necesidad de conformar un mundo multipolar a partir de la reestructuración de esos organismos con reglas más democráticas y equilibradas que permitan avanzar en el desarrollo sustentable.

En este marco, la política hacia la República de Cuba profundizó el cambio que se había producido en los momentos finales del gobierno de Eduardo Duhalde cuando el presidente decidió no condenar al régimen de Fidel Castro en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La intensificación de la relación bilateral se evidenció en la sucesión de visitas y misiones diplomáticas y comerciales. En 2003 Fidel Castro estuvo presente en la asunción de Néstor Kirchner, y poco después el Canciller Bielsa encabezó una visita a la Isla para presentar al nuevo embajador argentino en La Habana, y firmar acuerdos de cooperación diplomática, cultural y comercial. En 2004 el Canciller cubano Felipe Pérez Roque realizó una visita al país en la que expresó que la relación bilateral estaba absolutamente normalizada. En 2006 Fidel Castro regresa a la Argentina para

¹⁸ Una encuesta difundida por el Diario La Nación el 15 de junio de 2003 señalaba que el 70% de los argentinos poseía un sentimiento antinorteamericano.

participar de la Cumbre del Mercosur en Córdoba donde se firmó el Acuerdo de Complementación Económica con Cuba.

Este acercamiento político sin dudas contribuyó a mejorar el intercambio comercial bilateral a pesar de que no se superó el nivel alcanzado en la década anterior. El comercio ha venido mejorando desde el año 2002, en parte promovido por la creación del fideicomiso en 2004 que permitió intercambiar alimentos argentinos (leche en polvo, carne, harina, aceite) por productos medicinales cubanos, y por la firma del Acuerdo de Complementación Económica de 2006.

En síntesis, en base al análisis realizado se pudo comprobar que tanto el contexto interno como el internacional, condicionaron el desarrollo de la política exterior Argentina en general y las relaciones con el gobierno de Cuba en particular. Durante el gobierno de Néstor Kirchner, se produjo un cambio en las relaciones bilaterales que se materializó claramente en un mayor acercamiento en términos políticos y en un incremento de los intercambios comerciales. Es necesario señalar que a pesar del incremento en la relación económico-comercial, el vínculo entre Cuba y Argentina ha tenido un carácter predominantemente político. El objetivo del gobierno de Néstor Kirchner fue trabajar junto a los países de la región para otorgarle al país caribeño un nuevo rol en el plano internacional, y terminar definitivamente con el aislamiento al que fue sometido por décadas, en abierto desafío a las políticas de Estados Unidos. Así, la política hacia Cuba fue coherente con los objetivos perseguidos y los valores reivindicados por la política exterior del gobierno, que destacó a América latina como su lugar de pertenencia, buscó diversificar mercados, coordinar políticas con los países de la región, fortalecer el multilateralismo y el derecho internacional, consensuar reglas más democráticas y alcanzar relaciones más justas y solidarias en el sistema internacional. •

Bibliografía

Araya, José María y Colombo, Sandra (2009): “Economía, Estado y Sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales” en Araya, José María (Compilador): *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea* (UNCPBA-ANPCYT: Tandil).

- CEPAL (2008). *La relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia Pacífico. El vínculo con China*. Disponible en «www.cepal.org/comercio/publicaciones/xml/3/34233/RELACIONES_ECONOMICAS_AMERICA_LATINA_ASIA_PACIFICO.pdf».
- Colombo, Sandra (2008): “Sectores dominantes y política exterior Argentina. Viejos y nuevos actores condicionantes de la integración regional”, en *Encuentro Internacional: “Pensamiento y Realidad: Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales en la América Latina Contemporánea* (Tandil: UNICEN).
- Colombo Sierra, Agustín (2004): “Nueva etapa: relaciones serias y maduras” en *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente* (Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Duhalde, Eduardo (2002): *Discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa*. Disponible en www.presidenciaduhalde.com.ar.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2007): “El crecimiento naciente de la industria argentina.”, en Kosacoff, Bernardo (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL. Disponible en línea en «www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/32311/Portada_indicef.pdf».
- Gedda, George (2004): “Latin America: Back on the Radar Screen?”, *Foreign Service Journal* (January).
- Kirchner, Néstor (2003): Discurso del Señor Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo.
- Kirchner, Néstor (2004): Disertación del Presidente Néstor Kirchner en el Foro Argentina, organizado por el Consejo de las Américas, en new York, 6 de mayo.
- Kosacoff, Bernardo (2007): *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Lasagna, Marcelo (1995): "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en Revista *Estudios Internacionales*, N° 111 junio-septiembre (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales).
- Musacchio, Andrés y Robert, Verónica (2005): “Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social de Argentina en el siglo XXI”, en Neffa, Julio y Cordone, Héctor (comp.): *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de*

- desarrollo para Argentina* (Buenos Aires-Centro de estudios e investigaciones laborales).
- Nova, Armando (2008): “El sector agropecuario en Cuba”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 216, julio-agosto (Buenos Aires – NUSO). Disponible en: «www.nuso.org/iproload/articulos/3535_1.pdf».
- Rapoport, Mario (2006): *Historia económica, política, y social de la Argentina 1880-2003* (Buenos Aires: Planeta).
- Rojas Aravena, Francisco y Claudio Fuentes (2003): “El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 185 (Mayo-Junio).
- Russell, Roberto (2004): “Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: consecuencias de la crisis argentina” en *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente* (Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlián (2003): *El lugar de Brasil en la política exterior argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlián (2004): “Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación” en *Revista Agenda Internacional*, N° 2 (Septiembre/Octubre/Noviembre).
- Svampa, Maristella (2007): “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, en *Revista Cuadernos de CENDES*, N° 65.
- Tini, Natalia y Victoria Picazzo (2007): *Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas*. Disponible en «www.caei.com.ar/es/programas/pea/12.pdf».
- Tokatlián, Juan Gabriel (2003): “El orden sudamericano después de Irak” en *América Latina y la guerra contra Irak*, *Revista Nueva Sociedad*, N° 185 (Mayo-Junio).
- Tokatlián, Juan Gabriel (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).
- Tussie, Diane (2004): “Argentina y EE.UU bajo el signo de la era K”, en *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente* (Washington:

- Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars). Disponible en «www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_argentina_sp.pdf».
- Vadell, Javier (2005): “A Argentina de Kirchner” en *Cojuntura Internacional*, Año 2, N° 13. Disponible en «www.pucminas.br/imagadb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050801094426.pdf».
- Vadell, Javier (2006): “A Política Internacional, a Cojuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner” en Revista *Brasileira de política internacional* vol. 49, N° 1. Disponible en línea en «www.ucm.es/info/eid/pb/07Vadell-T.pdf».
- Van Klaveren, Alberto (1984): “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Muñoz, H. y Tulchin, J. (comp.): *Entre la autonomía y la subordinación* (Buenos Aires: GEL).

Capítulo 4

POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA: “EL NUEVO PARADIGMA”.

LOS DERECHOS HUMANOS, EL ENFOQUE REGIONAL Y LA TRADICIÓN APERTURISTA

*Julietta Nicolao**

Este capítulo está dedicado al análisis de la política migratoria implementada en Argentina durante el gobierno del Dr. Néstor C. Kirchner (2003-2007), partiendo de la hipótesis que en el transcurso del mismo, la gestión migratoria experimentó un punto de inflexión, asumiendo una perspectiva que retoma algunos elementos del tradicional aperturismo que caracterizó a la política migratoria nacional desde su constitución como Estado, identificándose, a su vez, dos ejes novedosos que atraviesan la misma: la promoción del respeto de los derechos humanos de la población extranjera, y la necesidad de adecuar la gestión migratoria al nuevo contexto regional y al proyecto de integración del cuál participan los países sudamericanos.

Para demostrar dicha hipótesis, se examinan las principales medidas adoptadas en la materia durante estos años, se identifican aquellos aspectos que la distinguen de la forma de gestión migratoria desarrollada por los gobiernos precedentes (para lo cuál el estudio se remonta en términos de antecedentes a la etapa del Proceso de Reorganización Nacional), y se aproxima una interpretación respecto de los principales fundamentos que, desde el contenido de dichas medidas y desde el discurso del Estado, definen a este nuevo paradigma. El análisis se realiza a la luz de los cambios que experimenta la dinámica migratoria argentina en el período contemporáneo, haciendo hincapié en las formas en que los nuevos marcos regulatorios y normativos reflejan tales transformaciones.

El estudio se sustenta por un lado, en el análisis de la normativa migratoria producida durante estos años, entendiendo a ésta en sentido amplio (no sólo la ley de migraciones, sino también decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional, tratados internacionales

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Becaria de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Cursa Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín. Integrante del CEIPIL-UNCPBA. Correo electrónico: julinicolao@hotmail.com

suscriptos en la materia, compromisos asumidos en el marco del Mercosur, entre otros)¹⁹. Asimismo, el trabajo incorpora el análisis del discurso de las principales autoridades nacionales y responsables del área específica y áreas vinculadas (discursos, declaraciones, intervenciones públicas). De este modo, se apunta a una triangulación metodológica (Forni, 2006) en el marco de un enfoque que toma en cuenta tanto lo que los participantes del proceso de toma de decisiones “dicen” sobre la cuestión migratoria (discurso), como lo que hacen concretamente (producción de normas) y la relación entre ambos planos.

Por último, el trabajo parte de considerar la relevancia que detentan los estudios y análisis sobre políticas migratorias, y en este caso particular, sobre la emergencia de criterios alternativos para la gestión de los flujos, en un contexto internacional en el cuál se viene observando una progresiva y generalizada tendencia al endurecimiento de las mismas en los países desarrollados. Para abordar el ejemplo paradigmático, Estados Unidos, primer receptor de migraciones internacionales del mundo, viene implementando hace ya varias décadas distintas estrategias de restricción, en el marco de discursos asociados principalmente a la defensa de la seguridad nacional, marcando los atentados del 11 de septiembre de 2001 el punto más álgido en este terreno. De forma resumida, luego de la etapa del denominado Programa Braceros (1942-1964)²⁰, este país comenzó un período de intensificación de los controles y de lucha contra la inmigración indocumentada que se mantiene hasta el día de hoy, en el marco del cuál se han desarrollado distintas medidas: expulsiones en masa como la realizada con la *Operación Wetback* (espaldas mojadas) en los años 50’, la IRCA²¹ (que inició un fuerte control de fronteras, control e inspección interior, y nuevos sistemas de expulsión) la *Operación Guardián* (1994) que selló la frontera de California desviando el tráfico a lugares inhóspitos y peligrosos; la militarización de las fronteras y la incorporación de nueva tecnología con este fin; la construcción del muro en la frontera mexicano-norteamericana, por citar sólo algunos ejemplos. A pesar de ello, la inmigración irregular en este país, lejos de disminuir, ha

¹⁹ En relación a este punto, vale mencionar, siguiendo a Corina Courtis (2006) que la normativa migratoria producida en Argentina durante el último siglo fue raras veces fruto del trabajo parlamentario, aun en períodos en que el Congreso Nacional sesionara normalmente. La política migratoria ha sido prácticamente monopolio del Poder Ejecutivo, el cuál no sólo la ha instrumentado, sino que también, en contraposición a la constitución nacional, se ha arrogado en ocasiones la legitimidad de elaborarla. Así, decretos, decretos-ley o leyes aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular constituyen la mayor parte del corpus normativo argentino comprendido entre 1910 y 2003.

²⁰ Plan de reclutamiento de trabajadores del agro mexicano.

²¹ Ley Norteamericana de Reforma y Control de la Inmigración (1986).

crecido exponencialmente, así como en gran parte de los Estados receptores de inmigración del mundo, lo cuál también ha traído graves consecuencias humanitarias. A esto se le suma la contradicción existente entre las políticas gubernamentales que restringen la inmigración y determinados sectores empresariales que alientan el ingreso de mano de obra barata como lo ha hecho en reiteradas oportunidades el sector agrícola norteamericano (Martin, 2005). Del mismo modo, las restricciones se combinan con políticas selectivas de admisión, e incluso de captación de inmigrantes con altas calificaciones, dirigidas a satisfacer su déficit de fuerza de trabajo en áreas clave del nuevo paradigma tecnológico – productivo, atrayendo los profesionales más destacados del mundo en desarrollo (Oteiza, 1996)²².

Es en este contexto internacional que debe analizarse y entenderse la emergencia del nuevo paradigma de política migratoria argentina.

Políticas migratorias: algunas consideraciones teóricas

Las migraciones internacionales han sido desde tiempos tempranos objeto de estudio de distintas disciplinas como la sociología, la demografía, la historia, la economía, la geografía, o la antropología. Mientras éstas avanzaron durante años forjando distintas perspectivas teóricas en relación a estos procesos, los estudiosos del campo de la ciencia política y de las relaciones internacionales, lejos de contar con tal tradición de estudios migratorios, han abordado muy tardíamente esta problemática (Mitchell, 1989). En consecuencia, ha sido notable la falta de contemplación del Estado y de los impactos de las políticas públicas en los estudios migratorios, incluso a pesar de la influencia histórica que los mismos ejercieron sobre su desarrollo y dinámica (Zolberg, 1989).

No obstante esto, los propios eventos y hechos de la realidad obligan generalmente a producir reconceptualizaciones teóricas para comprender la realidad social y sus nuevas aristas, y esto es lo que ha sucedido en los últimos decenios con los aspectos políticos vinculados a las migraciones internacionales²³. Tanto la manifestación empírica de la

²² Esta estrategia, cuyos antecedentes tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental se remontan a mediados del siglo XX, incluye facilitación de visas permanentes o de residencia, programas de becas y postgrados, entre otras medidas.

²³ Vale aclarar que la relación entre el Estado y las migraciones internacionales contempla distintos campos de análisis: la dimensión vinculada a la elaboración e implementación de políticas migratorias por parte de los Estados nacionales, actualmente concentrada en las estrategias destinadas al control y regulación; la esfera asociada al impacto de la inmigración en la política exterior de los Estados (receptores y emisores) y, por ende, en las relaciones internacionales; aquella dimensión que hace al efecto de la inmigración y de la

faceta más restrictiva de las políticas migratorias a nivel global, las crecientes dificultades que enfrentan los Estados nacionales para proteger eficazmente sus fronteras, así como el hecho de que los países desarrollados hayan consolidado su rol de principales receptores en la etapa contemporánea, se han conjugado para promover el interés y nuevos desarrollos teóricos sobre la temática. En este marco, la preocupación central ha girado en torno a lo que Lelio Mármora (2002) denomina una *crisis de gobernabilidad migratoria*, situación contemporánea definida por el desfase entre la generalización de políticas restrictivas en los países centrales y un movimiento migratorio desde el sur que se sigue desarrollándose a pesar de ellas²⁴.

En este marco, dos debates teóricos se han desarrollado en los últimos años y asumen especial relevancia en este análisis. Por un lado, el vinculado a la tensión existente entre el principio de la soberanía estatal y la salvaguardia de los derechos humanos de la población inmigrante (Godwill Gill, 1989; Martin, 1989; Weiner, 1996), que plantea que si bien los Estados son quienes detentan competencia legítima para determinar los criterios de ingreso, permanencia y salida de población del territorio de su jurisdicción, generalmente las medidas que se aplican en el plano del control y regulación de los flujos entran en contradicción con el respeto de los derechos fundamentales de la población inmigrante²⁵. Lo cierto es que la definición de las políticas migratorias queda siempre sometida a esta tensión, y contemporáneamente, la predominancia de los criterios de seguridad en la formulación de las mismas en los países centrales, se traduce en un avasallamiento de los derechos humanos de las personas migrantes y potencialmente migrantes.

El otro debate hace referencia al vínculo cada vez más directo que existe entre las políticas migratorias y las políticas exteriores de los Estados y la superposición de ambas

presencia de minorías étnicas en el sistema político o en la política propiamente dicha de los países receptores, y el fenómeno del transnacionalismo migratorio (López Sala, 2005; Hollifield, 2000; Massey, 1999).

²⁴ Tal situación se pone de manifiesto en la permanente revisión de las legislaciones migratorias que realizan gobiernos y parlamentos de los principales países de acogida, en vistas de los escasos resultados que producen, como en la aplicación de amnistías migratorias contradictorias con la orientación de política migratoria vigente. Las políticas restrictivas no sólo no han logrado su principal objetivo (detener la inmigración), sino que, a su vez, conllevan una serie de efectos no deseados que constituyen la principal razón de la mencionada crisis: explosión del número de inmigrantes irregulares, multiplicación de solicitudes de asilo, recurrentes tragedias humanas en fronteras marítimas y terrestres, y mayores beneficios al tráfico y la trata de migrantes.

²⁵ Esta tensión se evidencia de forma más clara, en el tratamiento que reciben los inmigrantes irregulares en las sociedades de acogida, en las fronteras, en el régimen sancionador y expulsor, en la gestión de los flujos de solicitantes de asilo, etc. (López Sala, 2005).

áreas en la gestión de las migraciones. La “internacionalización” o “regionalización” de las políticas migratorias a la que refieren algunos especialistas, se asocia a la creciente influencia de los procesos de integración regional en el diseño de las mismas, a la proliferación de instancias de diálogo y cooperación internacional para su tratamiento, a la utilización de la cooperación intergubernamental como medio para mejorar su eficacia, a la progresiva firma de tratados bilaterales o multilaterales en la materia; todo lo cuál se vislumbra en el papel cada vez más importante que juegan las instancias administrativas gubernamentales de política exterior por sobre las de la política interna en la gestión migratoria (Mármora, 2002).

En este análisis se parte de considerar a la política migratoria como el “(...) *conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso secuencial de los extranjeros a diferentes esferas de la sociedad de acogida y, como prolongación natural, el acceso gradual a la titularidad de derechos*” (López Sala, 2005: 112). Definición que hace hincapié en la asociación directa entre la gestión de las migraciones internacionales y los derechos de los migrantes.

Finalmente, se entiende que su diseño y justificación se apoya generalmente en una serie de propuestas que conforman el “discurso argumental” de las mismas. En este plano, los fundamentos utilizados históricamente para su definición han estado vinculados al *desarrollo económico, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico, el medio ambiente, los derechos humanos*, entre otros. La relevancia concreta que cada uno de estos temas obtiene en su formulación varía de acuerdo al contexto histórico, los proyectos nacionales que acompañan a las ideologías predominantes o bien a las respuestas que el contexto económico social del momento plantea (Mármora, 2002: 109).

Argentina: migraciones internacionales contemporáneas²⁶

²⁶ Los datos aportados en el presente epígrafe (correspondientes a la inmigración en Argentina durante los últimos decenios del siglo XX) están sustentados primordialmente en los últimos censos nacionales de población realizados en el país. Vale destacar que probablemente exista un desajuste entre las cifras que aporta el último censo (2001) y la realidad del volumen migratorio actual. En tal sentido, resulta necesario dejar en claro la limitación que implica la escasez de datos que permitan medir la evolución del número de población extranjera en los períodos intercensales. A esta escasez de fuentes de datos oficiales se le suma el hecho de que las proyecciones para el próximo Censo de Población 2010, no incluyen estimaciones claras sobre el módulo “migraciones internacionales”.

Un elemento de importancia central para definir y comprender una determinada política migratoria es conocer en base a que patrón migratorio ha sido elaborada, y por ende, entender los efectos que pretenden contraer con sus programas e instrumentos en dicho patrón (Mármora, 2002). En Argentina, las migraciones internacionales constituyen uno de los procesos históricos más relevantes, habida cuenta de la influencia que ejercieron en la configuración económica, política, social y cultural de esta nación desde los inicios de su etapa independiente, sumado a su impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel mundial²⁷.

Desde mediados del siglo XX, se producen importantes modificaciones en la dinámica migratoria nacional que se afianzan y consolidan en el último cuarto del mismo. En primer término, a partir de la interrupción de las corrientes migratorias europeas en la segunda mitad de siglo, la proporción de la población extranjera sobre la población total comienza a disminuir progresivamente²⁸: la población inmigrante pasa de representar alrededor del 15% de la población argentina en el censo realizado en el año 1947, a tan sólo el 4,2% en el último de 2001, sin producir casi ningún aporte al crecimiento poblacional²⁹ (ver cuadro 1) (INDEC, 2001).

Esto, sumado al hecho de que ya partir de 1960 la emigración de argentinos al exterior comienza a resultar un proceso significativo, se traduce en la emergencia de saldos migratorios negativos³⁰ (las salidas de migrantes superan en número a los ingresos). No obstante ello, en términos de stock, los extranjeros residiendo en el país siguen superando a los argentinos instalados en el exterior³¹, y por lo tanto, Argentina combina en la etapa contemporánea su condición de país emisor de emigrantes con su tradicional perfil receptor.

²⁷ Argentina fue el mayor receptor de inmigración transatlántica de toda América Latina. Para el año 1914, tres de cada diez habitantes en este país eran extranjeros (Devoto, 2009).

²⁸ La inmigración europea en Argentina tuvo su mayor desarrollo durante el período 1880-1914, experimentando su máximo inmigratorio en el año 1913. La Primera Guerra Mundial detuvo el arribo de población de este origen, y ésta solo se recuperó en el período de entreguerras, aunque no logrando los niveles de la etapa precedente. Luego de la Segunda Guerra Mundial arriban los últimos contingentes europeos de niveles mucho más reducidos (Devoto, 2009; Lattes y Rechini de Lattes, 1975).

²⁹ Actualmente, el crecimiento de la población argentina depende casi exclusivamente de su crecimiento natural, es decir, del balance entre la natalidad y la mortalidad.

³⁰ Durante la etapa 1975-1990, el saldo migratorio argentino fue en promedio de -1.387,5 personas por año y durante 1990-2000 de -2.155,3 personas por año (Solimano, 2003).

³¹ Los primeros constituyen en la actualidad alrededor de 1.531.940 según el último Censo (2001) y los segundos conformaron aproximadamente un grupo de 806.369 personas para el año 2005, lo que equivale al 4,2% y 2,1 % de la población argentina, respectivamente (OIM, 2008).

La otra transformación significativa de este período concierne a un cambio en la composición de la inmigración externa, por la cuál la tradicional inmigración procedente de los países con los cuáles Argentina comparte frontera (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), a la que recientemente se ha sumado Perú³², crece en términos relativos hasta convertirse en la principal fuente de inmigración del país, llegando a representar más del 60% de toda la población extranjera para el último censo (ver cuadro 1).

Este incremento no respondió a una explosión de arribos de este origen, que por el contrario, mantuvieron sus cupos tradicionales, sino que fue, en gran medida, resultado de la falta de renovación de las corrientes migratorias de ultramar aunada a la defunción de una proporción importante de esta población. Como consecuencia de este cambio y de la mayor concentración de la población extranjera limítrofe en el Área Metropolitana de Buenos Aires, este grupo adquiere una visibilización social sin precedentes en estos años.

Cuadro 1: Población extranjera en Argentina según año censal: 1869-2001

<i>Año censal</i>	<i>Población Total</i>	<i>Porcentaje de Extranjeros sobre población total</i>	<i>Porcentaje de extranjeros limítrofes sobre población total</i>	<i>Porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre total de extranjeros</i>
1869	1.737.076	12,1	2,4	19,7
1895	3.954.911	25,4	2,9	11,5
1914	7.885.237	29,9	2,6	8,6
1947	15.893.827	15,3	2,0	12,9
1960	20.010.539	13,0	2,3	17,9
1970	23.390.050	9,5	2,3	24,2
1980	27.947.446	6,8	2,7	39,6
1991	32.615.528	5,0	2,5	50,2
2001	36.260.130	4,2	2,5	60,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censos Nacionales de Población, [en línea]
<http://www.indec.gov.ar>.

La inmigración limítrofe, cuyos antecedentes se remontan a la etapa previa a la independencia de los países involucrados, ha constituido históricamente una inmigración de

³² En la década de 1990, los inmigrantes de origen peruano se sumaron a estas corrientes y quintuplicaron su presencia en el país, pasando de constituir 15.939 personas en 1991 a 87.546 en 2001 (INDEC, 2001, 1991). Se trató fundamentalmente de migrantes que abandonaron Perú tras el proceso inflacionario y la situación de desempleo masivo de fines de la década de 1980, aunada a la crítica situación política que se vivió en este Estado como consecuencia del retorno del autoritarismo. La paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense se convirtió, sin lugar a dudas, en un elemento de atracción central para su arribo al país.

carácter laboral (en su gran mayoría, se trata de desplazamientos de personas en busca de empleo, mejores condiciones salariales y mayores posibilidades de ascenso social)³³. Distintos factores han permitido la continuidad en el tiempo de estos movimientos, algunos de carácter coyuntural como momentos de creciente demanda de mano de obra en Argentina, situaciones expulsoras en los países emisores (autoritarismo político y crisis económicas); elementos de atracción como un tipo de cambio más favorable para los extranjeros limítrofes durante la convertibilidad; y otros de carácter estructural, como la proximidad geográfica que une a los países de origen y destino, la permeabilidad de las fronteras argentinas, la cercanía cultural y el idioma común, la dinámica de las redes migratorias que retroalimentan los movimientos, entre otros.

Estos inmigrantes -ahora denominados regionales (Jelín y Grimson, 2006) desde la incorporación de los de nacionalidad peruana- se han ido insertando en diferentes espacios del mercado de trabajo argentino, desempeñando un papel complementario o adicional a la mano de obra nativa. Su participación actual en nichos específicos (servicio doméstico, construcción, comercio, industria manufacturera, entre otros) refuerza la idea de una inserción segmentada en los mercados de trabajo (OIM, 2008), resultando, a su vez, una inserción desventajosa en relación a la de los nativos, y de alta precariedad, fundamentalmente para los indocumentados.

Asimismo, si bien su composición según país de origen ha ido modificándose en el tiempo, como se advierte en el cuadro 1, en conjunto, han mantenido históricamente un nivel constante y sostenido (entre el 2% y el 3% del total de la población del país durante todos los censos realizados en Argentina -1869-2001-). Actualmente, el grupo más importante es el boliviano y paraguayo que, junto a los peruanos, resultan los de mayor dinamismo (por la alta renovación de sus flujos).

En el contexto contemporáneo, se han sumado a los cambios mencionados el arribo de contingentes de inmigrantes asiáticos -principalmente coreanos y chinos-, registrándose sus ingresos desde el decenio de 1960³⁴, y un reducido número de inmigrantes de Europa

³³ Al respecto, es preciso mencionar que en 2001, los inmigrantes representaban un 5,1% de la población económicamente activa (PEA), alcanzado un total de 782.231 personas y que más del 60% de los inmigrantes limítrofes se ubican en edades activas (Pacceca y Courtis, 2008).

³⁴ Vale destacar que según datos suministrados por la Dirección Nacional de Población, los extranjeros de nacionalidad china fueron, luego de los bolivianos, paraguayos y peruanos, quienes más trámites de admisión registraron en el período 2000-2007 (OIM, 2008).

central y oriental que arribó al país producto de una política migratoria que le garantizó un tratamiento especial para acceder a la residencia legal durante los 90' (Pacceca y Courtis, 2008). En cuanto a los desplazamientos forzados, existen en Argentina 3.158 refugiados y 867 solicitantes de asilo³⁵ (ACNUR, 2006) aunque este tipo de inmigración no detenta en el país la relevancia con la que cuenta en otras regiones del mundo.

Es dable mencionar que la crisis económica, política y social que estalló en Argentina en diciembre de 2001, tuvo importantes repercusiones en el plano migratorio. Por un lado, produjo un nuevo impulso emigratorio que llevó a que en tal solo dos años (2000-2001) dejaran el país la misma cantidad de argentinos que habitualmente lo hacía en el transcurso de diez, lo cuál no hizo más que acentuar su perfil expulsor (Esteban, 2003). En cuanto a la inmigración limítrofe/regional, según declararon fuentes periodísticas, existió una reacción retornista inmediata a la crisis por parte de los extranjeros de este origen³⁶.

Desde el año 2004, se produce una desaceleración de la emigración, así como de las salidas de extranjeros que retornan a sus países de origen o reemigran a otros destinos. No obstante, persisten flujos de argentinos hacia el exterior expresando una mayor proclividad que tienen algunos estratos poblacionales a involucrarse en experiencias emigratorias, especialmente hacia países desarrollados, como estrategia de movilidad social (OIM, 2008).

En suma, estos son los principales cambios en el perfil migratorio argentino consolidados en las tres últimas décadas del siglo XX: disminución progresiva de la población extranjera; crecimiento de la emigración de argentinos y emergencia de saldos migratorios negativos e incremento relativo de la inmigración regional y su consolidación como la más significativa y dinámica del período contemporáneo.

La política migratoria argentina

Como consecuencia de su condición histórica de Estado receptor de flujos migratorios internacionales “*el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias*” (Novick, 1997: 86). De forma resumida, vale mencionar que la Constitución Nacional de 1853 consagró la vocación poblacionista pro

³⁵ Personas cuyas peticiones de asilo o refugio están pendientes en alguna fase del proceso de asilo (ACNUR, 2006)

³⁶ Esta reacción retornista estuvo cifrada en unas 30.000 personas que decidieron regresar a su país de origen entre diciembre de 2001 y enero de 2002 (Clarín, 2002). No obstante, ninguna entidad oficial confirmó tal información, lo cuál impide extraer conclusiones fehacientes al respecto.

migratoria de la elite argentina luego de Caseros, lo cuál quedó expresado en una extensión de derechos ideales (preámbulo) y reales (primera parte), casi sin parangón en las naciones euroatlánticas (Devoto, 2009). Por su parte, la Ley Avellaneda de 1876 consagró la tradición liberal-aperturista de la política migratoria argentina como expresión del proyecto nacional de la generación del 80’.

Ahora bien, el análisis de la política migratoria argentina durante el último cuarto del siglo XX refleja en primera medida que los cambios experimentados en la dinámica migratoria nacional no se vieron reflejados en una modificación de aquella adecuándola a la nueva realidad de los flujos. Concretamente, la inmigración regional, a pesar de convertirse en la principal fuente de inmigración del país, no aparece como destinataria explícita de una norma que tome en cuenta sus características, sin embargo, aunque agotada, la inmigración europea siguió siendo foco de la legislación migratoria y de las políticas de fomento (Pacceca y Courtis, 2008).

En este sentido, Novick (2005) explica que los miembros del Proceso de Reorganización Nacional mostraron rápidamente interés por las temáticas poblacionales, preocupados por el cada vez más bajo crecimiento de la población argentina que, según su visión, “atentaba a su realización como nación”. Fue por ello que en 1977 aprobaron un decreto (núm. 3938/77) que disponía incrementar “la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable”, y “promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados, facilitar el ingreso de inmigrantes con capital propio”, entre otros. Desde esta perspectiva, al igual que en la etapa moderna, se priorizó el arribo de inmigrantes europeos, mientras que los procedentes de países vecinos no cumplían con el perfil aspirado por las cúpulas militares.

Paralelamente, durante estos años el fenómeno migratorio fue concebido desde una óptica policial, incompatible con las garantías otorgadas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos (Oteiza, 2004; Oteiza et. al., 1996). En 1981 se sancionó una normativa migratoria conocida como *Ley Videla* (núm. 22.439), cuyo sustento ideológico fue la Doctrina de Seguridad Nacional (y con ella, la idea del extranjero irregular como un potencial peligro para la seguridad interna). A grandes rasgos, esta norma instaló un régimen expulsivo que habilitaba la detención de inmigrantes sin orden judicial, obligaba a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para

residir en el país, restringía el acceso a la salud, educación y trabajo a los inmigrantes en situación irregular, y limitaba las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos que deseaban hacerlo una vez instalados en el país (Mármora, 2004).

Por su parte, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de esta ley, se caracterizó en estos años por un comportamiento excesivamente burocrático en la gestión de los trámites de regularización, así como por sus prácticas discriminatorias hacia los extranjeros procedentes de la región latinoamericana en el otorgamiento de las radicaciones. De esta manera, la restricción migratoria no estuvo sólo limitada al ámbito jurídico, sino también -y en mayor medida- a la práctica administrativa (Giustiniani, 2004).

Durante los gobiernos democráticos posteriores al Proceso -período 1983-2003- se mantuvo la vigencia de la Ley 22.439, y por ende, la naturaleza restrictiva de la política migratoria argentina. No sólo se dejó intacta la normativa, sino que tampoco se le introdujeron modificaciones sustanciales desde el Congreso Nacional³⁷, y en tres ocasiones (1987, 1994 y 1998) se la reglamentó. En la última reglamentación se acentuó notablemente su carácter restrictivo (Oteiza, 2004).

Puede señalarse que en el transcurso de estos años, la gestión migratoria se deslizó por dos carriles contradictorios: por un lado, el régimen expulsivo sustentando en las normas y en la práctica administrativa, y por otro, el lanzamiento de regularizaciones migratorias a través de amnistías y convenios bilaterales con países específicos³⁸. Éste fue el camino que escogieron los mencionados gobiernos para descomprimir de algún modo los bolsones de inmigrantes indocumentados acumulados en estos años.

Ahora bien, durante la segunda mitad del decenio de 1990, en un contexto de malestar social derivado del incremento extraordinario en los índices de desocupación y pobreza, resultado de la implementación de políticas económicas neoliberales en el país, la inmigración de procedencia limítrofe/regional comenzó a ser calificada como un factor de competencia con la mano de obra nativa, como responsable del incremento de los niveles

³⁷ La ley 23.564 de 1988, la ley 23.860 de 1990, la ley 24.008 de 1991 y la ley 24.393 de 1994, sólo enmiendan el texto original en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias administrativas (Oteiza, 2004).

³⁸ En esta etapa se lograron regularizaciones masivas a través de los decretos núm. 780/84 y 1033/92. En 1998 Argentina firma convenios bilaterales con Bolivia y Perú, dirigidos a facilitar la regularización migratoria de los inmigrantes de este origen.

de delincuencia, entre otras problemáticas, emergiendo un discurso abiertamente xenófobo desde la clase dirigente, la clase trabajadora y algunos medios de comunicación. Como consecuencia, se registró un endurecimiento de la política migratoria, el más importante desde la recuperación de la democracia, materializado en una serie de medidas como el aumento de los montos de los trámites y prestaciones por parte de la DNM (decreto 322/95), el incremento del costo del documento nacional de identidad, el establecimiento de nuevos y más limitados criterios de admisión de extranjeros al país (decretos 3019/95 y 1117/98), (Oteiza et. al. 1996; Domenech y Magliano, 2008; Grimson 1999).

Como resultado de estos años de políticas migratorias restrictivas y discriminatorias hacia los extranjeros de origen limítrofe/regional, la problemática de la residencia ilegal de un enorme porcentaje de estos pobladores, y las consecuencia que esta situación acarrea en términos de vulnerabilidad, marginación y explotación laboral, se convirtió en un de los principales desafíos a enfrentar por los posteriores gobiernos argentinos³⁹; y la sanción de una nueva legislación migratoria, en una verdadera deuda de la democracia.

La política migratoria a partir de 2003: «el cambio de paradigma»

A partir del año 2003 y durante los cuatro años de gobierno de Kirchner en Argentina, se producen una serie de modificaciones en los marcos normativos y regulatorios nacionales en materia migratoria. Los atributos que presentan estas medidas, los cuáles se analizan a continuación, dan cuenta de un rotundo cambio de orientación en la política migratoria de este país que, a grandes rasgos, asume un enfoque más aperturista, regionalista y con una fuerte impronta en materia de derechos humanos.

Esta transformación se ve acompañada de un punto de inflexión en el discurso político sobre las migraciones internacionales, y especialmente sobre las de origen regional. Desde el Estado nacional comienza a presentarse una nueva visión del fenómeno migratorio que se contrapone radicalmente a la que predominó en el decenio precedente.

Cabe reflexionar respecto de estos cambios -en términos de discurso y producción de normas- en un contexto en el cuál asume en Argentina un gobierno que manifiesta su voluntad de redefinir el modelo de desarrollo nacional, reivindicando el papel del Estado

³⁹ Para el año 2005, la Dirección Nacional de Migraciones estimó entre 750.000 y 1 millón los extranjeros limítrofes indocumentados.

como agente fundamental para el desarrollo y como reparador de las desigualdades sociales provocadas por el neoliberalismo. En el marco del mismo, se redefine el interés nacional en términos de proyecto productivo, industrialización, inclusión social y defensa de los derechos humanos; y en materia de política exterior, la integración regional pasa de una concepción comercialista a otra económica, política y social. En efecto, América del Sur se convierte en el escenario escogido por la dirigencia gubernamental para reinsertar la Argentina en el mundo.

Asimismo, en cuanto al contexto regional, comienzan a surgir a inicios del actual decenio algunos avances en materia migratoria en el ámbito del Mercosur, entre los cuáles vale citar la firma del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile en 2002, convenio que establece reglas comunes para la tramitación de la residencia legal de los nacionales de los países firmantes que se encuentren en cualquiera de los otros⁴⁰; la creación del *Foro Especializado Migratorio* en el año 2004, el primer espacio en la historia del Mercosur dedicado exclusivamente al tratamiento de la problemática migratoria; así como también la creación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones en el año 2000, que reúne a doce países de América del Sur y que se constituye como una instancia orientada a producir iniciativas y programas para la promoción y desarrollo de políticas migratorias en base al desarrollo y la integración regional.

Estos avances se vinculan a distintos factores que en esta década han venido ejerciendo influencia en la región sudamericana para que la temática migratoria vaya detentando cada vez mayor relevancia. Entre los más importantes, destacan el renovado clima político que se vivió en gran parte de la región desde los primeros años del nuevo milenio -vinculado al quiebre del consenso neoliberal en varios de estos Estados-; el consenso alcanzado sobre el valor estratégico que reviste la integración regional para los países de la región, y concretamente, la importancia que asumen los aspectos políticos, sociales y culturales en tales construcciones; y por último, los cambios en los perfiles migratorios. En efecto, fue particularmente el incremento de la emigración de

⁴⁰ Este instrumento constituye la más importante norma intergubernamental en la materia, y se presenta como el primer intento de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes al Mercosur y los ciudadanos de los terceros países. A su vez, ha sido muy importante para la reintroducción de la temática de la libre circulación de personas en este espacio.

sudamericanos que se dirigen a países desarrollados con endurecidas políticas migratorias lo que ha unido a los gobiernos de la región para el diseño e implementación de estrategias de acción conjunta⁴¹. Esto fue contribuyendo a una mayor concientización sobre la problemática migratoria regional y mayor predisposición de los gobiernos hacia la búsqueda de compromisos en este terreno.

En este contexto nacional y regional, deben interpretarse los cambios en la gestión migratoria que se exponen a continuación:

Ley 25.871

Sin lugar a dudas, el hecho que marcó el punto de inflexión en el manejo de los asuntos migratorios en el período bajo estudio, fue la sanción y posterior promulgación de una nueva ley de migraciones (núm. 25.871) en los años 2003 y 2004, respectivamente.

Las iniciativas para sancionar una nueva norma se remontan a mediados de los años 90'. De forma paralela al endurecimiento de la gestión migratoria en este quinquenio, comienza a advertirse el creciente reclamo de distintas organizaciones sociales para derogar la Ley Videla⁴², resultando clave en este contexto la creación de las Comisiones de Población de la Cámara Diputados y Senadores a inicios de ese decenio. En efecto, a partir de 1994 tuvo lugar una activa labor parlamentaria en la elaboración de proyectos en materia migratoria⁴³. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en el ámbito de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base tenida en cuenta por el diputado Giustiniani al redactar su versión, presentada en el Congreso en diciembre de 2001 y nuevamente, considerablemente modificada, en marzo de 2003, cuando finalmente se convierte en ley (Novick, 2008; Courtis, 2006).

⁴¹ Un ejemplo claro de ello fue la reacción compartida que manifestaron los países sudamericanos y latinoamericanos en repudio al lanzamiento de la Directiva de Retorno europea.

⁴² Destacan organizaciones de derechos humanos, colectividades de inmigrantes, organizaciones eclesíásticas, y entre ellas APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos), CAREF (Comisión de Apoyo al Refugiado), SERPAJ (Fundación Servicio Paz y Justicia), MEDH (Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos), entre otras.

⁴³ Entre 1994 y 2003 la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados albergó al menos diez proyectos de modificación parcial de la antigua ley -en su mayoría, de tinte restrictivo-; dos proyectos de regularización migratoria; uno de aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares; uno de migración interna; y siete proyectos de ley que derogaban y sustituían de forma total la ley vigente hasta el momento (Courtis, 2006).

Uno de los aspectos más destacables de este proceso es que la norma fue fruto de un profundo debate social, que no sólo se limitó al ámbito legislativo sino que incluyó un proceso de diálogo y construcción de consensos entre éste y el ejecutivo, incorporando a su vez, a través de reuniones y audiencias públicas, los aportes de diversas organizaciones de la sociedad civil, que participaron activamente en su mejoramiento.

La nueva norma se sustenta en una serie de principios generales (Título II, Artículo núm. 3) que marcan un nuevo rumbo en la gestión de las migraciones internacionales en el país, entre los que destacan: *dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos; mantener en alto la tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias; establecer criterios de admisión no discriminatorios; promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes; promover la inserción e integración laboral de los extranjeros a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país.*

Asimismo, la nueva legislación consagra toda una serie de innovaciones en la materia: garantiza el derecho esencial e inalienable de las personas a migrar (Artículo núm. 4), el acceso de los inmigrantes a derechos sociales básicos como la salud y la educación, aún para aquellos en situación irregular (Artículos núm. 7 y 8); el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión (Artículos núm. 61 y 70); a la reunificación familiar (Artículo núm. 10); a un trato igual del que gozan los nacionales (Artículo núm. 6), entre otros. Distintos especialistas coinciden en señalar este aspecto como el más destacado de la nueva legislación, pues rompe con las distintas formas de violación a los derechos humanos que emanaba de la norma anterior (Novick, 2005; Mármora, 2004; Giustiniani, 2004). La garantía de estos derechos da cuenta de un progreso notable en la esfera de la política migratoria que atañe a la integración de los migrantes a la sociedad de destino, así como de un enfoque de gestión migratoria basado en la perspectiva de derechos. El retorno al aperturismo debe leerse desde este punto de vista, no ya desde la promoción y el fomento de la inmigración, sino desde la garantización de derechos esenciales a la población extranjera residente.

Otra de las particularidades centrales del nuevo texto es que realza la necesidad prioritaria de regularización migratoria, siguiendo la premisa general de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en Argentina dentro de un

marco de legalidad (Giustiniani, 2004). En esta línea, el Artículo núm. 17 dispone que el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros; el Artículo núm. 61 señala que la autoridad administrativa incitará a los inmigrantes sin documentos a que emprendan el trámite para acceder al mismo, en lugar de decretar su automática expulsión, e incluso una vez ésta determinada, la misma se hará en principio de forma suspensiva, con posibilidades de revisión. Tampoco es una cuestión menor que el Estado argentino deberá, en cumplimiento del Artículo núm. 9, difundir y ofrecer información a los inmigrantes y sus familias respecto de los requisitos establecidos para su admisión, permanencia y egreso al país (inciso b) y demás formalidades administrativas (inciso c).

En estas disposiciones se evidencia otro quiebre sustancial con la antigua norma. Pone de manifiesto el compromiso que subyace a la misma con la resolución de la principal problemática migratoria de estos tiempos: la situación de ilegalidad en la que se encuentra un importante grupo de inmigrantes procedentes de la región y los problemas que ello conlleva para el Estado, pero principalmente, para los propios inmigrantes sumergidos en la precariedad legal. Así, la plena integración del inmigrante a la sociedad argentina, objetivo explícito y reiterado que asume la legislación, prioriza la legalización de la residencia como instancia inicial hacia dicha meta.

Otro de los rasgos distintivos de la nueva ley es que incorpora una perspectiva regionalista al establecer por primera vez en su historia una diferenciación entre los inmigrantes procedentes de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, y los inmigrantes extrarregionales. El Artículo núm. 23 (inciso l) introduce el criterio de nacionalidad que garantiza a los extranjeros de este origen, sin antecedentes penales, el derecho a radicarse en la Argentina, pudiendo obtener a tal efecto una residencia temporaria o permanente, según corresponda. Además de consagrar esta discriminación positiva hacia los inmigrantes regionales, el Artículo núm. 28 dispone explícitamente el derecho del Estado argentino a establecer esquemas diferenciados de tratamiento migratorio entre los países con los que Argentina se encuentra asociado, respecto de aquellos terceros Estados, priorizando las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de la libre circulación de personas en el Mercosur.

De este modo, aparece por primera vez en la historia de la política migratoria nacional la inmigración regional como destinataria explícita de una norma y gozando de un trato diferenciado, así como también el bloque Mercosur emerge como un nuevo criterio de adecuación a la realidad migratoria contemporánea, y de la potencial internacionalización o regionalización que experimenta el tratamiento político de la “cuestión migratoria”.

Otro de los puntos que pone de manifiesto el carácter realista de la nueva ley, en el sentido de su correspondencia con la dinámica migratoria argentina contemporánea, es la incorporación de todo un capítulo dedicado a la emigración de argentinos al exterior⁴⁴, y de las disposiciones referidas a la condena por el delito de tráfico de personas.

Finalmente, vale mencionar que el principal problema que existió con la nueva ley migratoria fue el tiempo que demoró su decreto reglamentario por lo que hasta el año 2010, no se pudieron garantizar plenamente los derechos que emanan de la misma, situación que puso en duda las posibilidades concretas de lograr un cambio efectivo en el tratamiento migratorio.

Asimismo, ante la sanción de la nueva ley, Enrique Oteiza advirtió sobre “*el largo trecho que queda por recorrer para cerrar la enorme brecha que existe entre prácticas sociales y políticas resultado de la herencia a la que hemos referido y la nueva norma que acaba de ser promulgada*” (2004: 193), y en tal sentido, la necesidad de formular políticas especiales que apunten a la aplicación y al cumplimiento de la nueva legislación.

Regularización y criterio de nacionalidad

Respecto de lo mencionado en el párrafo precedente, en el año 2006 el gobierno de Kirchner inició, a través de la DNM (y mediante los decretos 836/2004 y 578/2005), un Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, dirigido a los extranjeros

⁴⁴ En el mismo, se habilita al Poder Ejecutivo a suscribir convenios con los países que los acogen, para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social, así como el envío de remesas para el sustento de sus familias en nuestro país, instalando la idea de asegurar la reciprocidad en el trato de inmigrantes. Vale advertir al respecto, que si bien este trabajo no contempla el accionar del Estado en materia de emigración e incluso parte de una definición de política migratoria que no abarca esta esfera, es de destacar que se han desarrollado cambios sustanciales en este plano durante el período bajo estudio, y especialmente en lo que atañe a la recuperación y vinculación de mano de obra calificada argentina. En el diseño e implementación de estas medidas, puede advertirse de forma más notable la participación e intervención creciente de la Cancillería en la “cuestión migratoria”.

procedentes de países miembros y asociados del Mercosur⁴⁵, denominado Plan Patria Grande.

Debido a la demora que existió para la reglamentación de la nueva ley, lo que hizo este programa fue instrumentar el criterio de nacionalidad establecido en la misma, hasta que finalmente pudiera ser efectivizado. Asimismo, significó la implementación de manera unilateral y sin exigencia de reciprocidad de las disposiciones del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002).

La clave de este plan radicó en la simplificación del trámite de regularización, dado que sólo con su inscripción y un documento de identificación personal, los solicitantes obtenían un certificado gratuito de *residencia precaria* que constataba el inicio del trámite migratorio, a partir de la cual el extranjero pasaba a la formalidad⁴⁶. En una segunda etapa, cumpliendo una serie de requisitos se iniciaba el trámite de la *residencia temporaria* (por dos años), transcurridos los cuales podía convertirse en *permanente*⁴⁷. La tramitación personal y simple, sin necesidad de gestores e intermediarios, marcaba un cambio sustancial con respecto a las exigencias para radicarse que disponía la antigua ley, entre cuyos requisitos incluía certificados de salud, altísimos montos para su acceso, etc.

En la actualidad, el Plan Patria Grande ya no tiene vigencia, porque a partir de la reglamentación de la ley 25.871 en el año 2010, bajo la presidencia de la Dra. Cristina Fernández, se garantiza a los ciudadanos de este origen el acceso a la residencia temporaria por criterio de nacionalidad⁴⁸. No obstante, vale destacar que de acuerdo a datos publicados en el sitio oficial de la DNM, y gracias a la descentralización en la implementación del programa (aspecto esencial en su ejecución), se realizaron a través del mismo un total de 560.131 trámites de regularización: 445.580 casos correspondientes a las personas

⁴⁵ El programa beneficia a inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela

⁴⁶ Habilitaba a estas personas a trabajar en blanco, acceder a los planes sociales, recibir atención médica, derecho a estudiar, derecho a permanecer salir y reingresar al territorio argentino, sin perjuicio de multas, etc.

⁴⁷ Entre los requisitos figuran: certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen y destino, certificado de pago de la tasa correspondiente, entre otros.

⁴⁸ A fines de 2004, también se había realizado (mediante Decreto 1169/2004), un Plan de Regularización Migratoria destinado a todas las personas de países extra Mercosur y asociados que se encontraran en el país hasta el 30 de junio de 2004. Aproximadamente unas 14.000 personas (principalmente asiáticas, africanas, latinoamericanas no Mercosur, y de Europa del Este) obtuvieron su radicación según lo publicado en el sitio web de la DNM. No obstante, este plan tuvo una vigencia acotada y por ello no se diferenció demasiado de una amnistía, en cambio el Patria Grande rigió hasta la reglamentación de la ley 25.871, a partir de la cuál se hace operativo el criterio de nacionalidad.

ingresadas al país antes del 17/04/06 (momento de inicio del plan), en tanto que 114.551 corresponden a aquellas que lo hicieron después de dicha fecha⁴⁹.

Otras líneas de acción

Emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones:

El decreto por el cuál se instrumentó el Plan Patria Grande, dispuso al mismo tiempo la emergencia administrativa de la DNM, decisión que respondió a las innumerables irregularidades encontradas en distintas dependencias de este organismo entre las que figuraban la existencia de una antigua red delictual, que iba desde el delito individual hasta redes internacionales en el tráfico de personas; un enorme caudal de actuaciones inconclusas que impedían una atención eficiente de nuevos trámites migratorios; y fundamentalmente, carencia de mecanismos administrativos en todo lo que refiere a información, asistencia y contención del inmigrante.

Esta cuestión no es menor, teniendo en cuenta que la política migratoria restrictiva y discriminatoria implementada en la etapa precedente fue en gran medida responsabilidad del accionar de las autoridades migratorias que la llevaron adelante y no sólo de los dispositivos legales que regulaban la materia, con lo cuál se interpreta que esta reforma era crucial para poder aplicar la nueva política migratoria nacional, especialmente “(...) cambiando un régimen expulsivo por un sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos” (Decreto 578/2005)⁵⁰.

La suspensión de expulsiones.

A través de la Disposición DNM 2079 (28/1/04) se suspendieron las expulsiones de los nacionales de países limítrofes en condición de irregularidad migratoria, cuya situación jurídica podía ser resuelta en el marco de la Ley 25.871, una vez lograda su reglamentación. Al igual que las medidas de regularización migratoria, ésta también estuvo destinada a

⁴⁹ Las nacionalidades que presentan los volúmenes más significativos de adhesión al programa son, como fue mencionado anteriormente, las que pertenecen a las corrientes migratorias más dinámicas: paraguaya (50,8%), boliviana (27,8%) y peruana (13,2%).

⁵⁰ En virtud de este decreto se creó el Registro Nacional Único de Apoderados de Inmigrantes, se puso en funcionamiento el Área de Asistencia e Información, se dispuso la elaboración de una base de datos que permita el seguimiento y control de los trámites migratorios; entre otras transformaciones.

frenar las consecuencias del régimen expulsivo anterior, en el transcurso en que se esperara el nuevo reglamento.

Ratificación de la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En 2004 el gobierno argentino firmó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y luego de su aprobación por el Senado, el Poder Ejecutivo la ratificó en 2007.

La cantidad de inmigrantes que en el país se encuentran desprotegidos en sus empleos y sometidos a distintas formas de abusos y explotación, principalmente aquellos en situación indocumentada, hace de este instrumento una pieza fundamental de la nueva política migratoria. Se trata del único tratado internacional que regula específicamente la protección de las personas migrantes: si bien no garantiza nuevos derechos en relación a otros instrumentos de derechos humanos, permite la adecuación de los mismos a situaciones específicas vinculadas a la migración internacional⁵¹.

Asimismo, de gran trascendencia resultan los derechos sindicales que se garantizan en el Artículo 26 de la Convención, aspectos sobre el cuál nada dispone la ley 25.871, que reconoce a los trabajadores migratorios y sus familiares el derecho a la participación y libre afiliación en sindicatos o asociaciones establecidas conforme a la ley, así como a solicitar ayuda y asistencia de las mismas (Incisos a, b y c). Su relevancia radica en qué la afiliación sindical de trabajadores migrantes en situación irregular en el país ha sido una cuestión compleja en la etapa contemporánea. Casi ningún sindicato argentino, con la excepción de la CTA entre otros pocos, permitía hasta la firma de la Convención la participación de trabajadores que no tengan un documento de identidad argentino. De hecho, los mismos sindicatos actuaban como primera barrera para acceder a ese derecho fundamental, incluso algunas instituciones sindicales promovieron durante la década del '90 la adopción de políticas de “preferencia nacional” mediante campañas que inculpaban a los trabajadores migrantes por el aumento progresivo del desempleo (Ceriani Cernadas, 2007).

⁵¹ En tal sentido, son de destacar el derecho a salir y regresar libremente del país de origen, asistencia consular en casos de detención de extranjeros, prohibición de expulsiones colectivas, impedimento de destrucción de documentos o permisos de ingreso o estancia, respeto por la identidad cultural del trabajador migratorio, entre otros.

Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado

Finalmente, vale mencionar que el 8 de noviembre de 2006, se sancionó la Ley 26.165 (Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado), la cuál establece los principios básicos en materia de protección y pone fin a la gran dispersión de normas que regulaban esta materia, con un claro procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado (Pacceca y Courtis, 2006). Como aspecto más significativo, destaca el hecho que esta norma garantiza a todos los solicitantes de asilo un tratamiento sustentado en los tratados internacionales de derechos humanos, así como en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 (Artículo 1º). Igual relevancia obtiene su Artículo 2º, el cual plantea los principios en los cuáles se apoya la protección de los refugiados: principios de *no devolución*, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, *no discriminación*, *no sanción por ingreso ilegal*, *unidad de la familia*, *confidencialidad*, *trato más favorable* y *de interpretación más favorable a la persona humana*; los cuáles se aplican tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.

Estas disposiciones sumadas a lo establecido en el artículo 14 de esta legislación, que reconoce el derecho al asilo como un derecho básico de toda persona, da cuenta de un avance notable en la materia, en línea con los nuevos ejes de la política migratoria: el respeto de los derechos humanos de la población extranjera y la necesidad de establecer un orden en los ingresos, movilidad, trámites de admisión, e integración del inmigrante.

Un nuevo discurso migratorio

La nueva política migratoria argentina no sólo se interpreta a partir de los cambios que consagran las medidas mencionadas, también se ve reflejada en contenido del discurso de las autoridades nacionales. Como ya fue mencionado, los años 90' estuvieron signados por un discurso oficial xenófobo y estigmatizante respecto de los inmigrantes regionales, los cuáles fueron utilizados como chivos expiatorios por la clase dirigente, en quienes depositaron la responsabilidad por distintas problemáticas sociales que padecía el país como producto de las reformas estructurales.

A partir de 2003, se produce un punto de inflexión en este aspecto: las migraciones internacionales, especialmente las de origen sudamericano, dejan de convertirse en un

fenómeno indeseado, en un “problema” para resolver, y en un peligro para la sociedad argentina. La percepción del Estado sobre el fenómeno migratorio vuelve a reconocer el aporte de los inmigrantes al país de destino, destacándose, como sugieren Domenech y Magliano (2008), su contribución en el campo de la economía y la cultura. Esta transformación aparece asociada al proceso de modificación del patrón migratorio nacional, y concretamente, al hecho de que Argentina es por un lado, Estado receptor, pero también emisor de migrantes internacionales que se dirigen a países desarrollados con políticas migratorias restrictivas.

“La migración es un fenómeno natural y tan antiguo como la humanidad sin embargo en un escenario mundial de fuerte interdependencia, donde los capitales se mueven con libertad, paradójicamente se discute hoy mas que nunca el derecho a migrar. Países que hasta hace pocos años eran generadores de grandes flujos de migrantes se han convertido en receptores de los mismos. Naciones que tradicionalmente recibieron inmigrantes hoy ven emigrar a sus nacionales. Estados que basaron su desarrollo en la mano de obra extranjera hoy la consideran indeseable. El hecho de que el hombre busque una mejor condición de vida, no debería ser reprochable y mucho menos penalizado”.

Palabras del Director Nacional de Migraciones, Dr. Ricardo E. Rodríguez, Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006.

“Evidentemente, los efectos beneficiosos de las migraciones internacionales se siguen demostrando y no tienen ningún efecto nefasto (...).

Entrevista al Dr. Ricardo E. Rodríguez, Revista Mercosur Parlamentario N ° 6, 2007, pp. 3-9

Vinculado a lo anterior, comienza a asomar un discurso migratorio que intenta rescatar elementos de la tradicional política migratoria de puertas abiertas que caracterizó al país desde mediados del siglo XIX. En este sentido, la idea de retomar un enfoque aperturista se conjuga con la necesidad de la resolución del problema de la irregularidad migratoria y de terminar con los obstáculos a los trámites de documentación de la población extranjera. En lugar de poner el acento en la promoción y el fomento de la inmigración como en el período de las migraciones de ultramar, se privilegia ahora favorecer el desarrollo migratorio en un marco de legalidad, e incrementar el reconocimiento de derechos a la

población extranjera en pie de igualdad con los nacionales, de manera de favorecer su integración a la sociedad receptora:

“(…) tiene que haber una política migratoria que tiene que velar por la incorporación clara y concreta del ser humano que viene a vivir a un país determinado, en este caso a la Argentina, que tenga las mismas posibilidades, las mismas venturas, las mismas visiones y rumbos que tenemos el resto de los argentinos(…)

Por eso, igualdad de responsabilidades, igualdad de derechos, igualdad de posibilidades y una patria grande que nos contenga en una etapa inicial a todos los que integramos el Mercosur y los países del América del Sur”.

Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la presentación del Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, 14 de diciembre de 2005

“La legalidad constituye la base de toda sociedad democrática y es la única forma de que el extranjero logre su integración plena a la comunidad de recepción”.

“Desde lo ético estamos convencidos que Argentina debe volver a su política migratoria amplia. Desde lo material entendemos que ello conllevará innumerables ventajas....”

Palabras del Director Nacional de Migraciones, Dr. Ricardo E. Rodríguez, Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006.

Domenech y Magliano (2008) hacen referencia a este aspecto señalando que se pasa de la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión en el terreno migratorio, a partir de la introducción de la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural.

En este sentido, como rasgo novedoso, la retórica migratoria estatal comienza a vincularse a dos pilares esenciales a los cuáles se alude de modo permanente como cimentando la nueva política migratoria: por un lado, a la protección de los derechos humanos de la población extranjera que emerge como la dimensión ética de la política migratoria, y por otro, a la necesidad de adecuar ésta al contexto regional, y en este sentido, a que la gestión de las migraciones acompañe la profundización del proyecto de integración Mercosur. En otras palabras, derechos humanos e integración regional se convierten en dos elementos infaltables en el discurso migratorio del Estado argentino, y desde la conceptualización de Mármora (2002) en los fundamentos del “discurso argumental” en el que se apoya el nuevo paradigma:

“Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos”.

Palabras del Director Nacional de Migraciones, Dr. Ricardo E. Rodríguez, Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006.

“Así, la Argentina conjuga su acerbo constitucional con su convicción democrática, fortaleciendo dos de sus objetivos más preciados: respeto por los derechos humanos y fortalecimiento de la integración regional”.

Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, en la XVI Cumbre Iberoamericana realizada en la República Oriental del Uruguay.

El eje derechos humanos se presenta como la contracara por un lado, de los rasgos discriminatorios y xenófobos que caracterizaron el discurso del Estado nacional en el decenio precedente; por otro, del contexto internacional contemporáneo signado por la proliferación de políticas migratorias restrictivas y selectivas en los principales países del mundo, y de la securitización de la agenda migratoria y sus repercusiones en el avasallamiento de los derechos humanos de la población inmigrante. En tal sentido, queda clara la inclinación del gobierno argentino en relación a la tradicional tensión entre la soberanía nacional y el respeto de los derechos humanos en la gestión migratoria:

“El Gobierno argentino no desconoce la relación que existe actualmente entre el tratamiento de las migraciones y la seguridad internacional, sobre todo teniendo en cuenta el actual contexto político internacional. Es por ello que mi país ha expresado en diversos foros que resulta imprescindible abordar estos temas desde una perspectiva de derechos, a efectos de que las medidas que se adopten en aras a la seguridad internacional no incidan negativamente sobre el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales”.

Intervención del Embajador Leonardo Franco, Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el marco del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, 15 de septiembre de 2006.

“(…) se trata de posicionarse en la premisa de que el ejercicio de los necesarios controles no pueden desconocer ni atropellar los derechos humanos de los migrantes”.

La incorporación de la perspectiva regionalista demuestra el vínculo cada vez más estrecho que existe entre una política pública migratoria y los objetivos de política exterior de un determinado país. La inserción internacional de Argentina que encuentra en los vínculos con los países sudamericanos su marco privilegiado, contempla entre sus metas más relevantes la profundización del bloque regional en sus dimensiones políticas y sociales, entre las cuáles las migraciones internacionales constituyen un factor elemental.

Asimismo, da cuenta de una opción de gestión migratoria que apunta a potenciar las instancias multilaterales de diálogo y cooperación, apostando a “una gobernabilidad compartida de las migraciones internacionales”.

Por último, forma parte de la adecuación de la política migratoria a la realidad contemporánea de las migraciones en el país, determinada por el predominio de inmigrantes originarios de los países miembros y asociados del bloque.

“La participación de mi país se enmarca en un contexto de integración regional... y en la decisión de promover el tratamiento multilateral de las migraciones superando así la visión basada exclusivamente en el Estado y su soberanía”.

“(...) los países debemos abordar el tema buscando mecanismos de cooperación, integración y asumiendo la responsabilidad compartida, no ya como expresión de deseo sino como hechos concretos”.

Intervención del Embajador Leonardo Franco, Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el marco del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, 15 de septiembre de 2006.

Conclusión

El análisis del discurso estatal sobre el fenómeno migratorio y de toda la normativa producida en la materia durante 2003-2007, han permitido demostrar que en esta etapa la política migratoria argentina asume definitivamente un nuevo rumbo.

Por un lado, puede advertirse un importante activismo en la producción de normas y el logro de una relativa coherencia entre el contenido de los distintos dispositivos. En líneas generales, el respeto y la protección de los derechos humanos aparece como el eje que

atraviesa a toda la normativa, constituyéndose en el espíritu central del nuevo paradigma migratorio. Otro ingrediente significativo es el objetivo de la integración del inmigrante a la sociedad receptora en el marco del cuál, la regularización migratoria emerge como la instancia primordial hacia la consecución de dicha meta. Estos dos aspectos permiten hablar de un regreso a la tradición aperturista del Estado argentino (objetivo expreso de la nueva ley), que en el nuevo contexto migratorio, no se vincula ya a la promoción y captación de la población extranjera sino más bien a la facilitación de los trámites para acceder a una residencia legal de quienes ya viven en el país y de quienes elijan hacerlo, así como al reconocimiento de derechos a este grupo. En otras palabras, la tendencia aperturista de la nueva gestión migratoria se sustenta definitivamente en una perspectiva de derechos.

El trato diferenciado a la población inmigrante procedente del Mercosur indica primordialmente la adecuación y conformidad de la política migratoria al patrón migratorio contemporáneo. Asimismo, da cuenta de una nueva tendencia hacia la regionalización de las políticas migratorias, en el sentido de la importancia creciente que asumen la integración regional, las instancias de cooperación y diálogo, la firma de convenios multilaterales y bilaterales en la gestión migratoria, sobre todo considerando el rol de Argentina como principal receptor de flujos procedentes de países sudamericanos.

La retórica estatal migratoria también se modifica notablemente, resultando los derechos humanos y las relaciones internacionales -y en este marco, la nueva apuesta a la profundización de la integración regional- los ejes centrales del “discurso argumental” del nuevo paradigma.

Ahora bien, es importante señalar que este capítulo ha estado confinado al análisis de la transformación que experimenta la política pública migratoria argentina durante los años 2003-2007, y no ha tenido como objeto de estudio la evaluación del impacto de dicha política, es decir, la forma en que la política pública estudiada ha modificado el tejido social que buscaba afectar o transformar, lo cuál se convierte en uno de los principales desafíos de investigación futuros. Desde esta perspectiva, cobrarían relevancia otros factores que a lo largo de este análisis han sido mencionados ligeramente como por ejemplo la operatoria concreta del aparato administrativo migratorio (no sólo la DNM, sino también de las fuerzas de seguridad y judiciales, instituciones educativas, centro de salud; espacios

donde comúnmente se pone de manifiesto si los derechos de los inmigrantes son garantizados o quebrantados). También se debería atender a la necesaria adecuación de ciertas normas nacionales, pero fundamentalmente provinciales y locales con las disposiciones de la nueva ley; y todos aquellos aspectos que permiten vislumbrar si las medidas analizadas en este estudio se trasladan de forma substancial a la realidad cotidiana de la población inmigrante, es decir, si se han convertido éstos en verdaderos sujetos de derecho.

No obstante estas cuestiones, cabe dejar en claro el avance que implica esta nueva política migratoria, si se considera por ejemplo que sólo han existido en la historia argentina tres leyes migratorias, y sólo dos han sido fruto de labor y debate parlamentario, todo lo cuál constituye como señala Mármora (2004) una muestra de las dificultades encontradas en el ámbito político alrededor de un tema sobre el cuál han coexistido, y coexisten en la actualidad, posiciones claramente contradictorias.

Asimismo, si bien está claro que no alcanza con la modificación de normas para transformar y mejorar la realidad de la población inmigrante, también es cierto que la mirada del Estado sobre la inmigración influye definitivamente sobre la de los habitantes, y existen testimonios claros en nuestra historia que lo confirman. Es en este sentido que Argentina ha dado un paso importante, transformando desde arriba la mirada sobre el inmigrante y la inmigración. Respecto de ello, habrá que atender no sólo a los impactos concretos de las medidas estudiadas, sino también a cómo evoluciona este proceso de cambio en el gobierno que preside Cristina Fernández.

Bibliografía

- Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Refugiados (2006): *Statistical Yearbook 2006*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/statistics.html>. [6 de diciembre de 2008].
- Arango, Joaquín (2000): *Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración*. Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Núm. 165, p. 33-47.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2005): *A dos años de la nueva ley de migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes*. En CELS (Comp.): **La situación**

- de los Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2005**, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, p. 337-360.
- Ceriani Cernadas, Pablo (2007): *La ratificación de Argentina de la Convención de derechos de los Trabajadores migratorios: señales positivas en un contexto complejo*. En CTA, Observatorio del Derecho Social, Boletín Electrónico Periódico. Disponible en: www.cta.org.ar/.../La_ratificacion_del_convenio_migratorio.pdf [8 de octubre de 2009]
- Courtis, Corina (2006): *Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990*, en Grimson, A. y Jelín, E. (Comp.): **Migraciones regionales hacia la Argentina**, Buenos Aires: Prometeo, pp. 169- 205.
- Devoto, Fernando (2009): *Historia de la inmigración en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana. Tercera Edición.
- Doménech, E. y Magliano, M. J. (2008): *Migración e Inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión e inclusión*, en Zabala Argülles, M. del C. (Comp.): **Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y El Caribe**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / CLACSO, pp. 423-448.
- Durand, J. y Massey, D. (2003): *Los enfoques teóricos: una síntesis*. En Durand, J. et al.: **Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI**, México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-43.
- Forni, Pablo (2009): *La triangulación en investigación social: cincuenta años de una metáfora*, en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2010, Buenos Aires.
- Esteban, Fernando (2003): *Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios*, en América Latina Hoy, Vol. 34, Agosto, Universidad de Salamanca, España.
- Giustiniani, Rubén (2004): *Fundamentos de la Ley*. En Giustiniani, Rubén (Comp.): **Migración: un derecho humano**, Buenos Aires: Prometeo, pp. 19-42.
- Godwill-Gill, G. (1989): *International Law and Human Rights: Trends Concerning International Migrants and Refugees*, International Migration Review Vol. 23, Núm. 87, pp. 526-546.

- Grimson, Alejandro y Jelín, Elizabeth (Comp.) (2006): *Migraciones regionales a la Argentina. Diferencia, desigualdad y ciudadanía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, Alejandro (1999), *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.
- Hollifield, J. (2000): *The Politics of international migration: how can we bring the state back in*, en Brettell, C. y Hollifield, J. (Comps.): **Migration Theory. Talking across disciplines**. Londres: Routledge, pp.137-185.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, años 1970, 1980, 1991, 2001.
- Lattes, A. y Recchini de Lattes, Z. (comps.) (1975): *La población de la Argentina*, Buenos Aires: CICRED.
- López Sala, Ana María (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Los inmigrantes que se van por la crisis, Diario *Clarín*, jueves 25 de enero de 2002.
- Mármora, Lelio (2004): Las leyes de migración como contexto normativo. En Giustiniani, Rubén (Comp.): **Migración: un derecho humano**, Buenos Aires: Prometeo, p. 59-65.
- Mármora, Lelio (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM – Paidós.
- Martin, D. (1989): *Effects of international Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy*, International Migration Review, Vol. 23, Núm. 3, pp. 547-578.
- Martin, Philip (2005): *NAFTA and Mexico-US Migration: Policy Options in 2004*, en Law and Business Review of the Americas, Vol. 11, Núm. 3 y 4.
- Massey, D. (1999): *International Migration at the dawn of the Twenty-First Century: The role of the State*, Population and Development Review Vol. 25, Núm. 2, pp. 303-322.
- Mitchell, Christopher (1989): *International Migration, International Relations and Foreign Policy*, en International Migrations Review, Vol. 23, Núm. 3, New York: The Center for Migration Studies.
- Novick, Susana (2008): *Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso*, en: Novick, Susana (Comp.): **Las migraciones en América Latina. Políticas, cultura y estrategias**. Buenos Aires: Catálogos.

- Novick, Susana (2005): *Evolución reciente de la política migratoria argentina*. XXV *International Population Conference*, Tours, julio de 2005. [En línea] Disponible en: <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/iussp.pdf>> [28 de noviembre de 2007]
- Novick, Susana (1997): *Políticas migratorias en la Argentina*, en Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj: **Inmigración y discriminación. Políticas y discursos**. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, pp. 83-139.
- Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo (2005): *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documentos de Trabajo N° 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt46.pdf> [11 de septiembre de 2006]:
- Organización Internacional para las Migraciones (2008): *Perfil Migratorio de Argentina 2008*, Buenos Aires: OIM.
- Oteiza, Enrique (2004): *Hacia una nueva política migratoria argentina*. *Inmigración, integración y derechos humanos*, en Giustiniani, Rubén (Comp.): *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 87-111.
- Oteiza, Enrique (1996): *Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual*, en Revista REDES, Año 3, núm. 7, Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes
- Oteiza, Enrique, Novick, Susana y Aruj, Roberto (1996): *Política migratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 5, octubre, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/dt5.pdf [24 de octubre de 2006]
- Pacceca, Inés y Courtis, Corina (2008): *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, CEPAL - Serie Población y Desarrollo Núm. 84, Santiago de Chile, agosto.
- Solimano, Andrés (2003): *Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana*, Revista de la CEPAL Núm. 80, Santiago de Chile: CEPAL
- Weiner, M. (1996): *Ethics, National Sovereignty and the control of immigration*, en *International Migration Review*, Vol. 30, Núm. 1, pp. 171-197.

Zolberg, Aristide (1989): *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*, en International Migration Review, Vol. 23, Núm. 3, New York: Center for Migration Studies.

Otros documentos

Normativos:

Ley Nacional N° 23.439 (1981): *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración*.

Ley Nacional N° 25.871 (2003): *Ley de Migraciones*. Ley 23.564 (1988). Ley 23.860 (1990)

Ley 24.008 (1991). Ley 24.393 (1994). Decreto 3938/77. Decreto 780/84. Decreto 1033/92. Decreto 322/95. Decreto 3019/95. Decreto 1117/98. Decreto 1169/2004. Decreto 836/2004. Decreto 578/2005

Intervenciones públicas de autoridades y funcionarios del gobierno nacional:

Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la presentación del Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, 14 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.patriagrande.gov.ar/>.

Entrevista al Dr. Ricardo E. Rodríguez, Revista Mercosur Parlamentario N° 6, 2007, p. 3.

Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, en la XVI Cumbre Iberoamericana realizada en la República Oriental del Uruguay. Disponible en:

<http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/miscelaneos/plenario/plenario2006.htm>

Palabras del Director Nacional de Migraciones, Dr. Ricardo E. Rodríguez, Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/.../Patria_Grande_Exposicion_Dr_Rodriguez.pdf>

Intervención del Embajador Leonardo Franco, Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el marco del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, 15 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/.../plenario2006.htm>.

Capítulo 5

**CONOCIENDO AL DRAGÓN ASCENDENTE.
LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA CHINA, 2003-2007**

*J. Ignacio Frechero**

*We know we have to play the game your way now
but in ten years we will set the rules!*

—Embajador chino ante la OMC durante las negociaciones de ingreso.

Numerosos analistas de las Relaciones Internacionales coinciden en afirmar que desde el último cuarto del siglo XX se viene produciendo un notable proceso de relocalización del epicentro económico a nivel mundial desde la zona del Atlántico norte hacia el sudeste de Asia. Una pieza clave en el mismo es sin duda la República Popular de China, heredera del milenarismo Celeste Imperio, país con más de 1.300 millones de habitantes sobre el cual propios y ajenos tejen expectativas de superpotencia.

Frente a esta emergente estructura internacional, resulta necesario estudiar la incidencia de los países latinoamericanos, su creciente vinculación con esta región y las oportunidades y desafíos que entabla en particular el ascenso chino para los mismos.

En esta línea, el presente capítulo aborda la política exterior argentina en relación a China durante el mandato presidencial de Néstor Kirchner —entre el 2003 y el 2007—, los intercambios políticos y económicos bilaterales que se produjeron, así como sus principales implicancias. El trabajo parte en primer lugar del interés por comprender el fenómeno de las reformas y el ascenso mundial del país asiático, para luego abordar de manera concreta el acercamiento bilateral entre ambos países y en un tercer momento, las claves o rasgos que definieron la política exterior.

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Cursa Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Integrante del CEIPIL-UNCPBA. Correo Electrónico: ifrechero@yahoo.com.ar.

El nuevo protagonismo internacional de China y su expansión en América Latina

Un viejo proverbio chino señala que “la puerta mejor cerrada es aquella que puede dejarse abierta”. Efectivamente la transformación de China durante la segunda mitad del siglo XX grafica este dicho. De manera impensada para muchos, luego de casi tres décadas de férreo control estatal sobre la economía bajo el liderazgo de Mao Zedong, la dirigencia china que lo sucedió en el poder decidió hacia fines de los setenta “abrir una puerta bien cerrada” y emprender un ambicioso proceso de modernización, liberalización y apertura económica. De la mano de Zhou Enlai primero y Deng Xiaoping después, el Estado chino se embarcó en la tarea de modernizar dentro del país su sector agrícola, su estructura productiva, la ciencia y tecnología y la defensa nacional.

El interés central detrás de esta transformación radicaba en acortar la brecha de desarrollo existente con los países más avanzados, situación que se reflejaba en el éxito económico de “vecinos” como Japón, Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong. Para Deng, China sólo podría convertirse en una gran potencia a través de una política sistemática de modernización, con énfasis en el desarrollo económico y manteniendo la estructura de control político del Partido Comunista (en adelante PC) (Wilhelmy y Soto, 2005: 52). El desafío a superar consistía en dejar atrás una empobrecida, cerrada y estancada economía planificada y avanzar en la configuración de una economía de mercado competitiva.

En la opinión del periodista Li Datong (2009), la política de reformas contó a grandes rasgos con dos etapas bien claras. En la primera, que se extendió de 1978 a 1989, el ímpetu de cambio fue puesto en la reducción de la pobreza rural y urbana. En la segunda, iniciada en 1992 con el famoso viaje de Deng al sur del país y culminada en el 2001 con el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (en adelante OMC), el gobierno en estrecha alianza con sectores empresariales concentró esfuerzos en impulsar el crecimiento económico.

Las principales medidas adoptadas consistieron en: la descolectivización de la agricultura y la autorización del uso privado de las tierras comunales (*household responsibility system*); el levantamiento de la prohibición para realizar actividades empresariales de índole privada; la apertura por primera vez desde la Revolución de 1948 al ingreso de capitales extranjeros; la creación de zonas económicas especiales y de apertura

(existen actualmente una veintena, entre ciudades, provincias y áreas costeras); la privatización de numerosas empresas (a excepción de algunos grandes monopolios vinculados a energía y al sistema bancario); la descentralización del control estatal nacional hacia los gobiernos provinciales; la reducción general de aranceles y barreras comerciales; y el reconocimiento legal en 2005 de la propiedad privada.

Estas reformas hicieron posible el denominado “milagro chino”, la gran performance económica desatada a partir de 1978. Entre aquel año y el 2006 China mantuvo un promedio anual de crecimiento del 9,7%, tendencia que sólo se interrumpió tras los incidentes de la Plaza de Tiananmen en 1989 y que apenas se redujo en 1997 y 1998 durante la dura crisis asiática (Zhao, 2006: 3). Asimismo, mientras en los objetivos iniciales se esperaba cuadruplicar el PIB para comienzos del siglo XX, el desempeño real arrojó un impresionante crecimiento de trece veces del PIB de 1978 hacia el año 2006. En materia comercial, su comercio exterior se ha quintuplicado en los últimos diez años, mientras que su participación en el comercio mundial en ese mismo período se ha más que duplicado, llegando en 2007 al 9% de las exportaciones y al 6,8% de las importaciones globales. China incrementó su penetración en los mercados de las economías desarrolladas y simultáneamente se transformó en un importante destino de exportación, especialmente para las economías de la región asiática, convirtiéndose en un nuevo eje del comercio mundial – segundo exportador y tercer importador en 2007–, disputando así el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (D’Elia *et al.*, 2008: 67-8). Una de las principales fuentes de esta expansión comercial ha sido el creciente emplazamiento de firmas extranjeras en el país, las que se valen de los bajos costos de producción para sus operaciones. La participación de dichas firmas en las exportaciones chinas aumentó del 10% en 1990 a casi un 60% en 2004 (Blonigen y Ma, 2010: 475). Este fenómeno denominado “*processing trade*” explica que China se haya convertido en el principal receptor entre los países en desarrollo de inversión extranjera directa por primera vez en 1993 y uno de los tres primeros a nivel mundial entre 2003 y 2005 (Cheng y Ma, 2010: 545). Conjuntamente, el doble éxito comercial y en atracción de capitales apuntaló también las reservas internacionales. Mientras que en 1992 se registraron reservas por U\$S 19 mil millones, equivalente a un 4% del PIB, tan sólo quince años después éstas alcanzaron U\$S 1,4 billones, correspondiente al 50% del PIB (Truman, 2008: 169).

Debe considerarse también que su estructura de exportaciones se ha transformado drásticamente desde 1992. Junto con una sostenida y significativa disminución en la participación de la agricultura y las manufacturas livianas, como los textiles, se ha evidenciado un importante crecimiento en manufacturas más avanzadas, en rubros como la mecánica, la electrónica de consumo, electrodomésticos y computadoras. Este cambio confirma asimismo que su ventaja comparativa sigue siendo la especialización en bienes intensivos en mano de obra (Amiti y Freund, 2010: 35).

El rezago de las exportaciones agrícolas y, en efecto, la transición de exportador a importador neto de esta clase de bienes, se debe al proceso sin precedentes de apertura del sector, llevado a cabo a través de una gran reducción de aranceles y la eliminación de subsidios a la exportación, con el objetivo de apuntalar institucionalmente al país para su ingreso a la OMC. Junto con la voraz demanda de materias primas, las grandes compras chinas de *commodities* agrícolas han deparado importantes ingresos especialmente para las economías agro y primario-exportadoras. Vale señalar sin embargo que la agricultura china viene creciendo rápidamente en años recientes (Huang *et al.*, 2010: 397).

Tabla 1. China: evolución del PIB y participación en el PIB Mundial.

Año	PIB corriente en miles de mill. de U\$S	Part. en el PIB mundial en %	Posición en el mundo
1990	388	1,7	10
2000	1.198	3,8	6
2005	2.244	5	5
2006	2.645	5,5	4
2007	3.251	6	4

Fuente: Centro de Economía Internacional en base al FMI.

Tabla 2. Posición de China en el comercio mundial.

Año	Exportaciones	Importaciones
1980	20	19
1985	14	9
1990	13	16
1995	11	12
2000	7	8
2005	3	3
2006	3	3
2007	2	3

Fuente: *Centro de Economía Internacional* en base al FMI.

A nivel doméstico, la principal transformación ha consistido en el establecimiento gradual de una “economía de mercado socialista”. Su avance se evidencia en que hacia 1979 la totalidad de las industrias eran estatales o “colectivas” y el Estado controlaba los precios del 97% de los productos en circulación; hacia fines de la década de los noventa, menos del 30% de las empresas seguían siendo estatales y las fuerzas del mercado fijaban ya el 97% de los precios. Desde el 2001 estos márgenes se han mantenido mayormente constantes.

Pero este ascenso económico posee una contracara de obstáculos, desafíos y debilidades bien marcados que pondrán a prueba la potencialidad de crecimiento a futuro. Por un lado, China es todavía un país pobre en términos de su ingreso *per capita*, estimado en aproximadamente U\$S 3.000 anuales, lo que equivale sólo al 10% de los ingresos registrados en Estados Unidos y Europa. Este bajo registro se conjuga con una mayor desigualdad y una aguda concentración de los ingresos, siendo el 90% de la riqueza acaparada por el 1% más rico de la población (Datong, 2009). La razón detrás de éste pasivo social yace en las privatizaciones, la liberalización y el marcado contraste entre el interior del país y las más dinámicas zonas costeras e industriales —el 57% del PIB se produce en el este de China, un 26% en la región central y apenas el 17% en el oeste (D’Elía *et al.*, 2008: 69). Consecuentemente, ello explica que el crecimiento de la economía esté principalmente impulsado por las exportaciones y la inversión más que por el consumo doméstico.

Por el otro lado, los problemas ambientales se han vuelto verdaderamente acuciantes de la mano de este crecimiento. China ha reemplazado recientemente a los Estados Unidos

como principal emisor mundial de gases de efecto invernadero. A causa del creciente parque automotriz, las industrias contaminantes y las numerosas plantas procesadoras de carbón, la calidad del aire se ha deteriorado en las principales ciudades. Así, por ejemplo, la concentración de partículas tóxicas inhalables en Pekín en el año 2008 superó en un 80% el estándar tolerable fijado por la Organización Mundial de la Salud (Jacobs, 2010). En las zonas rurales, la masificación del uso de fertilizantes y agrotóxicos para apuntalar la productividad de la agricultura ha contaminado buena parte de las cuencas hídricas.

En el plano de los desafíos, debe sumarse que China no es una democracia. El sistema de gobierno es esencialmente autoritario, regido por actores que se imponen en contiendas intrapartidistas y burocráticas libradas a puertas cerradas en Pekín (Wilhelmy y Soto, 2005: 53). Lejos de ser China una “sociedad armónica”, se han registrado al compás de las transformaciones importantes conflictos sociales con base en diferentes reclamos: mayor democratización, mejores condiciones de vida, reconocimiento de autonomía política en el caso del Tíbet, etc. Desde los años de Deng, la regla ha sido la aplicación de una política de “mano dura” para contener el disenso interno —como se evidenció en la plaza de Tiananmen en 1989. No obstante, este disenso ha ido en ascenso. En septiembre de 2003, *Human Rights Watch* informó que más de tres millones de personas se movilizaron en distintas protestas en sólo un mes y que, en más de cien casos a lo largo del país, los reclamos escalaron en violentos choques con las fuerzas de seguridad locales y la destrucción de edificios gubernamentales (Becker, 2006: 169). Por tanto, resta ver cómo el sistema político logra adaptarse a las radicales modificaciones sociales en curso y da cabida a nuevos actores en la lucha por el poder.

A pesar de estos desafíos por resolver, existe un fuerte consenso mundial sobre el actual proceso de ascenso de China al status de gran potencia. La célebre predicción de Napoleón —“*Let China sleep, for when she wakes, she will shake the world*”—, parece estar siendo confirmada (Kynge, 2006). En efecto, “*China is reemerging as a major power after one hundred and fifty years of being a weak player on the world stage—a brief hiatus in China’s long history*”, de acuerdo con Susan Shirk (2007: 4), máxima responsable en el Departamento de Estado de las relaciones con China durante la administración Clinton. Si se considera su situación estructural, una estimación reciente del poder comprehensivo de

China comparada con las otras grandes potencias del sistema internacional arroja los siguientes resultados (tabla 3).

Tabla 3. Estructura de poder de las grandes potencias a comienzos del siglo XXI.

	China	Francia	Gran Breñaña	Rusia	Japón	Alemania	India
Poder Militar	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte
Poder Político	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil	Débil
Poder Económico	Fuerte	Débil	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte	Débil

Fuente: Xuetong, Yan (2006): “The Rise of China and its Power Status”, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, p. 21.

Allí se advierte que China es la única potencia con un status *fuerte* de poder en cada una de las dimensiones contempladas y por tanto la principal competidora estratégica detrás de la superpotencia estadounidense. Esto ha desencadenado un importante debate sobre el potencial de conflicto entre estos actores en el cual hay al menos dos posiciones a distinguir: el “*unpeaceful rise*” de China en virtud de una intensa competencia de seguridad y de disputa de la hegemonía (Mearsheimer, 2006) y la acomodación del ascenso dentro del orden liberal internacional liderado por los Estados Unidos (Ikenberry, 2008; Rosecrance, 2006).

Pero el nuevo protagonismo chino también se percibe de una manera más dinámica. Crecientemente el país empieza a desempeñar roles críticos en distintos asuntos de interés mundial, desde la no proliferación hasta el cambio climático, además de ser materia de controversia en Occidente en asuntos relacionados con la pérdida de empleos, déficits comerciales y derechos humanos. En la última década, además, China ha combinado su dinamismo económico con políticas pragmáticas de seguridad y defensa y un fuerte activismo diplomático, gracias a lo cual ha empezado a establecer sólidas relaciones no sólo en toda Asia sino también en Europa, África y Sudamérica, aprovechando en buena medida

los “espacios” generados por la focalización de los Estados Unidos en las guerras de Afganistán e Irak y la lucha contra el AlQaeda (Gill, 2007: 1).

En el caso particular de América Latina, el carácter actual de los vínculos con China se remonta a la finalización de la Guerra Fría. Fue entonces cuando la desideologización de la política exterior del gigante asiático y el auge del proceso de globalización brindaron un marco propicio para una fuerte expansión económica de las relaciones sino-latinoamericanas (Cesarín, 2006: 52). Algunas cifras ilustran el fenómeno. Las exportaciones de América Latina y el Caribe a China aumentaron en forma súbita desde los US\$ 1.500 millones en 1990, a los casi US\$ 3.000 millones en 1995 y US\$ 5.400 millones en 2000, para crecer posteriormente un 42% anual entre 2000 y 2004 hasta llegar a superar los US\$ 21.000 millones. En 2003, los bienes primarios representaban el 45,5% de la canasta (Davy, 2008: 4). Por su parte, las exportaciones chinas a la región durante la década de los 90 crecieron más de cinco veces, logrando un superávit comercial global que perduró hasta el 2002. Sin embargo, con los países ricos en recursos naturales como Brasil, Argentina, Chile y Perú, la balanza mercantil resultó deficitaria para Pekín (Cheng, 2006).

De acuerdo con un estudio de la CEPAL (Rosales, 2009), el avance comercial chino ha sido relativamente parejo, además de vertiginoso. Comparando los años 2000 y 2007, la posición de China entre los principales socios comerciales de los países de la región se modificó de la siguiente forma: en Argentina de 6° a 2°, en Bolivia de 18° a 10°, en Brasil de 12° a 2°, en Chile de 5° a 1°, en Colombia de 35° a 6°, en Costa Rica de 26° a 2°, en Cuba de 5° a 2°, en México de 25° a 5° y en Perú de 4° a 2°. Si se observa en cambio el ranking de los principales países que comercian con el país asiático, los datos más recientes del FMI (2009) señalan en primer lugar a Brasil con un comercio total de US\$ 42.438 millones, seguido a lo lejos por Chile con 17.496 millones, México con 17.018 millones, Argentina con 7.789 millones y Venezuela con 7.129 millones (Infolatam, 2010).

El interés chino en los países del subcontinente se ha vuelto más claro en la última década: América Latina constituye un importante reservorio de materias primas, alimentos y recursos naturales necesarios para la prosecución de su crecimiento —no debe perderse de vista que China importa el 30% del petróleo que consume, el 45% del mineral de hierro, el 44% de otros metales no ferrosos y una proporción cada vez más alta de productos agrícolas. El patrón de intercambio comercial y de inversiones en los últimos años refleja

dicho interés: minería y forestación (Perú y Chile), pesca y petróleo (Argentina y Venezuela), mineral de hierro y acero (Brasil), producción de alimentos (Brasil, Chile, Argentina y Perú) y minería (Perú, Colombia, Chile). (Cesarín, 2006: 52-3.)

En efecto, la relativa bonanza económica latinoamericana de comienzos de siglo —en parte— se debe a la fuerte demanda china de este tipo de bienes y *commodities* que traccionó al alza los precios internacionales. Para algunos, esto representa una importante oportunidad de optimizar los procesos subregionales de integración e impulsar cambios en las estructuras productivas nacionales mediante la participación inversora de firmas chinas (Cesarín, 2005: 3). Pero esta situación, en principio favorable, amerita una reflexión cautelosa en la medida en que “el auge de los *commodities* encubre los riesgos inherentes de depender de un sector volátil y en gran medida poco calificado para el sostenimiento de un crecimiento económico a largo plazo y la prosperidad” (Davy, 2008: 2). En este sentido, China ofrece a la región oportunidades pero también desafíos: detrás de los cantos de sirena, se esconde el peligro de un comercio asimétrico que conduzca a la reedición de lazos de dependencia y a una inserción internacional de América Latina subordinada a los dictados de una gran potencia distante. Precisamente, el profesor Julio Sebares (2007: 12) ve en la relación económica Latinoamérica-China no una relación Sur-Sur, sino más bien el clásico esquema comercial Norte-Sur y el patrón inversor de tipo extractivo británico del siglo XIX.

Con respecto estrictamente al plano político-estratégico, dos cuestiones deben considerarse. La primera es que China resulta para muchos de los liderazgos latinoamericanos un simpático ejemplo de éxito en materia de reformas dado el importante rol estatal en la conducción de la transformación económica. Representa así un exitoso experimento, distinto de las propuestas neoliberales que fracasaron en la región (Cesarín, 2010: 8).

Y la segunda, es que la irrupción de China en la región plantea interrogantes sobre la eventual reacción de los Estados Unidos ante un eventual socavamiento de influencia en su “patio trasero”. Se trata de un escenario que desde comienzos del siglo XXI se sigue con atención en las usinas de pensamiento estratégico en Washington. Allí se distinguen también dos posiciones: una, la de los decisores estadounidenses más temerosos que entienden a la nueva presencia china en la región como la movida inicial de una ofensiva

diplomática a gran escala de Pekín para desafiar a los Estados Unidos en su propio hemisferio; y la otra perspectiva, más benigna, que percibe los crecientes vínculos como una oportunidad antes que una amenaza y como una manifestación natural de las necesidades energéticas y de recursos del país asiático sin miras explícitas de choque con la superpotencia (Roett y Paz, 2008: 1). Esta última visión es la que acepta la idea del ascenso pacífico (*“peaceful rise”*) que ha publicitado el presidente Hu Jintao. De acuerdo con Zheng Bijian, uno de sus principales ideólogos, “China no tiene la intención ni de desafiar ni de subvertir el orden internacional político y económico ya existente (...). No buscamos la hegemonía ni en el pasado, ni ahora, ni nunca jamás en el futuro cuando hayamos alcanzado el desarrollo. Hemos convertido ya en una premisa básica de nuestro Estado la de no pretender nunca la hegemonía” (Bijian, 2005). La reemergencia histórica de China debe por tanto discurrir a través de la integración a las reglas de juego internacionales, a través del multilateralismo, la resolución pacífica de las disputas y la tolerancia hacia el resto de las naciones.

En última instancia, la evolución hacia un abierto desafío estratégico entre los Estados Unidos y China o hacia una convivencia respetuosa entre superpotencias, dependerá del factor que prime en la interacción mutua: un juego de suma cero producto de las transformaciones estructurales en el sistema político internacional, o bien un juego de suma positiva resultado de intereses y percepciones convergentes.

La administración Kirchner y las relaciones bilaterales con China

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, la diplomacia argentina se lanzó una vez más en su historia a *reinsertar* al país en el sistema internacional, lo que supuso en los hechos la consecución de dos objetivos prioritarios. El primero consistía en una resolución adecuada al problema de la deuda externa que partiera de una revisión integral del modo y la escala de endeudamiento así como de la relación con los organismos multilaterales de crédito. El segundo objetivo apuntaba al posicionamiento del país como un *global trader*, a partir de su capacidad exportadora. Escribía el propio Kirchner en 2003: “lo fundamental es la diagramación de una estrategia política y de comercialización para diversificar los productos y los destinos a los fines de vender mayor valor agregado, reduciendo la participación relativa de los *commodities* en la oferta exportadora, evitando las fluctuaciones de precios tan frecuentes en esos mercados” (Kirchner y DiTella, 2003).

En el caso de la deuda, la administración, comandada por Roberto Lavagna desde el ministerio de Economía, mantuvo una activa (y firme) política de negociación con los principales interlocutores: el FMI, los Estados Unidos y los bonistas extranjeros en *default*, representados a través de sus gobiernos. La misma se caracterizó por el compromiso argentino de mantener el diálogo, tender a la firma de acuerdos de reestructuración, y pagar los vencimientos, sin socavar el propio crecimiento de la economía argentina. En esta dirección, se buscaba evitar la “repetición de los métodos” que llevaron al país a la recesión. En efecto, entre el 2002 y el 2006 la Argentina efectuó pagos a los organismos multilaterales superiores a los desembolsos recibidos. Las principales discrepancias se mantuvieron con el FMI a raíz de la negativa de la Casa Rosada de establecer un calendario de alzas para las tarifas de los servicios públicos y a comprometer mayores metas de ahorro público. La propuesta de *quita del 75%* a los bonistas del exterior, aceptada en un amplio número en el 2004, y la cancelación de la deuda mantenida con el FMI —de unos U\$S 9.000 millones— en enero de 2006, son los dos hitos fundamentales de una estrategia de reestructuración que se ha considerado fructífera.

En cuanto al plano comercial, si bien es cierto que se realizaron numerosas misiones empresariales en búsqueda de nuevos mercados en el exterior, el gobierno se topó con un verdadero desafío al intentar reducir la participación relativa de los *commodities* e incrementar las ventas de productos con mayor valor agregado. Prueba de esto es que los dos principales complejos exportadores, el oleaginoso y el petrolero-gasífero, han incrementado su cuota en las exportaciones nacionales entre los años 1999-2003 en un 9% y un 5,2% respectivamente.

Respecto de la estrategia de vinculación internacional, la administración Kirchner mantuvo un criterio *autonomista* antes que *occidentalista* (Simonoff, 2009) que la condujo a priorizar la relación con países en similares condiciones —en especial Brasil— en desmedro de la preferencia por la potencia hegemónica como aconteció en los años 90.

Con Brasil, se persiguió una *alianza estratégica* basada en el nivel político-diplomático en los siguientes puntos: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda Mercosur; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera

y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región (Bizzozero, 2003: 134).

Por su parte, la posición respecto a los Estados Unidos partió de la condena del “alineamiento automático” de la etapa neoliberal, pero sin buscar un choque ideologizado con la administración del republicano George W. Bush (Tussie, 2004). Buenos Aires mostró acuerdo sobre lo fundamental respecto de la preocupación de los Estados Unidos por las nuevas amenazas y su guerra contra el terrorismo, pero retuvo autonomía de decisión que le permitió disentir sobre el *modus operandi* de la superpotencia en el caso de la ocupación de Irak. Los encontronazos con Washington se debieron fundamentalmente a la firme oposición al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) de parte de los integrantes del Mercosur —oposición cristalizada en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata a fines del 2005—, a la cancelación de los ejercicios militares Águila III por el rechazo del Congreso argentino a otorgar inmunidad a los efectivos militares estadounidenses, y a la fuerte sintonía con los liderazgos de izquierda en Cuba, Bolivia y Venezuela.

A este rumbo de política exterior la administración Kirchner le sumó una retórica nacionalista, anclada en la defensa de los Derechos Humanos, fuertemente crítica de los organismos multilaterales de crédito y con una vocación de integración y cooperación política regional, matizada sólo por el conflicto con el gobierno de Uruguay por la instalación de la papelera en la margen izquierda del río Uruguay.

En este contexto general de la política exterior, China irrumpió en la agenda exterior de la Casa Rosada hacia fines del 2003 a partir de la visita del por entonces canciller Rafael Bielsa a Shangai y Pekín, quien a raíz de la amplitud de temas conversados y negociados, afirmó en tono solemne: “Nuestro error fue mirar a China sólo como un mercado. A partir de ahora hay que mirarla como socio” (Clarín, 5/12/2003).

Vale señalar que las relaciones intergubernamentales entre la Argentina y China se establecieron en 1972, siguiendo la política de apertura de la administración Nixon hacia el régimen de Mao. Desde entonces, pueden distinguirse de acuerdo con el académico Sergio Cesarín (2010: 5) cuatro etapas en el vínculo bilateral que “expresan contingencias

atribuibles a cambios en el escenario de poder mundial, dinámicas políticas internas, el establecimiento de alianzas regionales-subregionales y, fundamentalmente, la creciente importancia que los intereses económicos adquieren como directa consecuencia de la apertura china al mundo, el interés argentino por acceder a dicho mercado y la proyección de China como potencia emergente en el sistema internacional”. La primera etapa es la fundacional que va desde 1972 hasta 1983, en la que se formalizan diversos acuerdos comerciales y políticos que aún perduran. La segunda etapa es la de la restauración democrática y la diversificación de la agenda —de 1983 a 1989— en la que China resultó una alternativa de relacionamiento frente al aislamiento que causó la Guerra de Malvinas con respecto a Europa y los Estados Unidos. La tercer etapa es la de la década de los años 90 en la que además de la expansión del comercio, las finanzas y de los intercambios culturales, se da una proliferación de actores empresariales y no gubernamentales —partidos políticos, asociaciones culturales, institutos de enseñanza y universidades— que cimentan “canales múltiples” con y desde China. La cuarta, última y aún actual etapa es la del “factor China” en la crisis y recuperación de la Argentina desde comienzos del siglo XXI. Aquí considera Cesarín que el país asiático desempeñó un rol clave en la reactivación post-default, a través de su compra de soja y productos del complejo oleaginoso que reportaron grandes ingresos para el Estado —vía retenciones a la exportación.

En efecto, de acuerdo con datos del INDEC entre 2002 y 2003 el valor de las exportaciones argentinas a China se incrementó en un 227% —de U\$S 1.093 millones a U\$S 2.483 millones—, correspondiendo el 85% del mismo a granos y aceites de soja, favorecidos por un fuerte crecimiento de la cotización internacional de la oleaginosa. Consecuentemente, el superávit comercial bilateral creció en un 231% y el comercio total un 225%.

Fue este *boom* en los intercambios lo que atrajo la atención de la administración Kirchner y motivó su interés por efectuar una visita oficial al país asiático que concretó en julio de 2004. La trascendencia de esta gira se advierte al observar que el presidente viajó con sus tres principales ministros —Roberto Lavagna, Bielsa y Julio de Vido—, siete gobernadores, legisladores y secretarios de Estado, acompañado además de alrededor de 270 empresarios. Fueron cinco días en los que se profundizó el acercamiento político con la dirigencia china como telón de fondo para el impulso de negocios. En tal sentido, un

funcionario de la comitiva argentina sostuvo: “no hay política comercial sin acuerdos políticos” (Clarín, 7/11/2004). Entre los compromisos políticos intercambiados, China afirmó apoyar en su condición de tercer exportador y cuarta potencia mundial a la Argentina en la relación con los organismos multilaterales de crédito e incorporarla en la lista de países con status de “Destino Aprobado”, habilitando a potenciales turistas chinos a que viajen al país sudamericano. Como contrapartida, Kirchner prometió empezar a evaluar el reconocimiento de China como economía de mercado, asunto no menor —como se verá más adelante— en términos de la dinámica económica bilateral en el mediano y largo plazo.

Un objetivo importante de los funcionarios argentinos, en línea con el criterio central de política exterior ya mencionado de diversificar la oferta exportable, fue la promoción de productos con valor agregado a los efectos de mitigar lo que ellos llamaron la *soja-dependencia* del vínculo comercial con China (Clarín, 29/6/2004).⁵² Ofrecieron abiertamente el intercambio de tecnología petrolera, la cooperación en el ámbito ferroviario y satelital y la venta de cobalto 60, agua pesada y reactores nucleares experimentales, y lograron, entre otras cosas, la radicación de empresas argentinas de software en el polo tecnológico de Zhaoqing; la apertura a la compra de leche en polvo—de La Serenísima—, de vinos finos, de cítricos, peras y manzanas, carnes cocidas y genética bovina; e inversiones para la construcción del puerto granelero de San Lorenzo, Santa Fé, y para el túnel fronterizo “Agua Negra” entre la Provincia de San Juan y Coquimbo en Chile. Sendos proyectos respondían (y responden) claramente a la estrategia de armado de un corredor bioceánico que facilite la extracción de la producción y los *commodities* exportables de la región.

En virtud de todos estos acuerdos, el balance final de la gira fue calificado por el propio presidente en “doce puntos sobre diez”, como “una de las misiones comerciales más importantes en la historia”, sosteniendo además que marcaba un antes y un después en la relación de la Argentina con China. Los principales empresarios que participaron —Luciano Miguens (Sociedad Rural), Benito Legerén (CRA), Guillermo Mattioli (Biogénesis), Freddy Nicholson (UIA), Arturo Lavallol (Instituto de Promoción de la carne

⁵² Esto no eximió a la comitiva argentina de gestionar la liberación de un cargamento de soja que había sido bloqueado unos días antes en un puerto chino por razones fitosanitarias.

argentina) y José Ignacio De Mendiguren (textiles)— manifestaron la misma satisfacción y optimismo. “En Beijing nos convencimos de que China no es un futuro en la relación con la Argentina, sino una realidad”, dijo De Mendiguren, quien ya había viajado a ese país dos años atrás, como ministro de la Producción de De la Rúa (Clarín, 7 de julio de 2004). De esta manera, el gigante asiático abrió sus puertas.

Al poco tiempo de la gira de Kirchner, comenzó a barajarse la posibilidad de una visita de retribución de Hu Jintao a la Argentina aprovechando su viaje a Chile debido a la cumbre de la APEC dispuesta para noviembre de 2004. Junto con la confirmación de su futuro arribo, tanto funcionarios como la prensa argentina divulgaron el anuncio de que China planeaba invertir una desorbitante suma de dinero en la Argentina cercana a los U\$S 20.000 millones, y por tanto destinadas a convertirse en las primeras inversiones extranjeras significativas tras el *default*. Este rumor, junto a otro “importante anuncio” en materia social que la administración Kirchner supuestamente proyectaba, generaron un clima de grandes expectativas de cara a las fiestas de fin de año en un escenario nacional aún signado por el recuerdo fresco de la debacle del 2001. Pero la versión sobre las inversiones pasó a ser atenuada y al final desmentida a medida que se acercaba la fecha de la visita oficial.

El presidente chino llegó a Buenos Aires efectivamente el 16 de noviembre tras una estadía de cinco días en Brasil, en donde fundamentalmente obtuvo el reconocimiento brasileño de “economía de mercado” a cambio de mayor apertura a las importaciones y capitales, una inversión inmediata de U\$S 1.000 millones, la promesa de U\$S 10.000 millones en una década y el apoyo diplomático para reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y para que Brasilia alcanzara la Secretaría General de la OMC (BBC Mundo, 15/11/2004).

Pero volviendo al caso argentino, la llegada de Hu Jintao significó la tercera visita de un presidente chino a Buenos Aires desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. De acuerdo con entendidos del protocolo y ceremonial, ni la recibida de George Bush (padre) en los años 90 conllevó los preparativos especiales que se dieron en la Casa Rosada para recibir al premier asiático, lo que sin dudas denotó la trascendencia del evento para el gobierno sudamericano.

En las negociaciones concretas, China propuso, no un *acuerdo* como esperaban los funcionarios argentinos, sino una *carta de intención*, más ambigua, con promesas de potenciales negocios privados por un monto total de U\$S 19.710 millones que se dividían de la siguiente manera:

- U\$S 8.000 millones en ferrocarriles (por parte de la China Beiya Escom International Limited y China Railway 20 TH Bureau Group);
- U\$S 5.000 millones de dólares para la prospección, exploración y producción petrolera en la plataforma continental argentina y desarrollo de recursos gasíferos en terceros países, entre la empresa argentina ENARSA y la China Nacional Petroleum Company (CNPC), China Off Shore, China Pec y Sonangol (Angola);
- U\$S 6.000 millones para la construcción de viviendas populares por parte de las empresas New World y China Constructions; y
- U\$S 260 millones de dólares de inversión en comunicaciones y tecnología satelital (Cesarín, 2010: 9).

Bajo el formato de la *carta de intención*, el rumor de las inversiones resultó como lo definiera Kirchner: una “novela”, un legítimo “cuento chino”. En aquel tiempo lo cierto era que mientras Argentina había radicado inversiones en China por U\$S 100 millones, ésta última sólo había invertido U\$S 11 millones en aquella (Clarín, 9/11/2004) y lo único concreto en el horizonte eran U\$S 20 millones para la construcción de una planta tabacalera en Jujuy en asociación con una cooperativa local.

Pero más allá de este controvertido capítulo de la visita, los otros temas centrales que ciertamente se trataron incluyeron el reconocimiento finalmente otorgado del status de “economía de mercado” a China, la posibilidad de que ésta comprara bonos de la deuda argentina, la promoción del turismo, y la remoción de barreras fitosanitarias chinas que trababan la exportación de carnes y otros alimentos. Asimismo, también se firmaron convenios de cooperación sobre varios temas, como el uso pacífico de tecnología espacial, educación, salud y actividades ferroviarias.

El saldo final de los dos días de intercambios en Buenos Aires es contrapuesto. Por un lado, el gobierno de Kirchner logró presentar una imagen contraria a la idea de aislamiento internacional que algunos comentaristas pregonaron en virtud del *default* y las continuas desavenencias con el FMI. Asimismo, apuntaló en sentido general la inserción internacional de la Argentina en el Sudeste Asiático en términos tanto de una mayor atención de la política exterior en aquella región como de crecientes vínculos y negocios de

varios actores privados. Esto es más claro aún al recordar que la visita de Hu fue inmediatamente antecedida por la del presidente de Corea del Sur, Roh Moo-Hyun, y precedida por la de Tran Duc Luong, presidente de Vietnam, ambos países con los que Buenos Aires también negoció la expansión del comercio, de las inversiones y de la cooperación en materias específicas (Clarín, 23/11/2004).

Y por el otro lado, el otorgamiento de status de “economía de mercado”, influenciado por el sorpresivo accionar equivalente brasileño, repercutió de mala manera a nivel interno. A pesar de haberse obtenido permiso para expandir las exportaciones a China a U\$S 4.000 millones en cinco años, no todos los sectores empresariales quedaron conformes, en especial los vinculados a las manufacturas y capitaneados por la Fundación Pro Tejer. Resulta que, a pesar de que China ingresó en la OMC, los estados miembro pueden igualmente aplicar medidas compensatorias y antidumping contra su producción mientras éste país no haya alcanzado el reconocimiento de “economía de mercado” por 150 gobiernos —el argentino fue el 24°. A partir de aquel número que debe alcanzar para el 2016, las disputas comerciales no podrán resolverse mediante la aplicación de instrumentos unilaterales sino que deberán ser remitidas al tribunal competente de la OMC, evitando así toda reacción rápida de protección económica.

Frente a las quejas suscitadas, la administración Kirchner hizo manifiestas sus “cinco líneas de defensa” contra eventuales invasiones de productos chinos a bajos precios: i) las expectativas racionales de que China no permitirá aluviones de sus exportaciones cuando le resta obtener el reconocimiento de más de un centenar de países, y de que tarde o temprano deberá reevaluar el yuan volviendo menos competitivos sus productos; ii) las normas de la OMC para replicar las acciones de competencia desleal; iii) “el compromiso político” expresado por el presidente Hu Jintao de no dañar la relación bilateral —y la promesa específica, recogida en un supuesto memorándum secreto, de evitar que las ventas de sus empresas lesionen a sectores industriales argentinos—; iv) un “grupo de trabajo” para monitorear el comercio y “establecer un ámbito de discusión y de entendimiento respecto de productos y sectores que puedan ser sensibles para la Argentina”, integrado por responsables comerciales de los dos gobiernos; y v) “la voluntad política del gobierno argentino de proteger a su industria, en este caso y en cualquier otro” (Página/12, 20/11/2004). Como argumento final, el secretario de Relaciones Económicas

Internacionales de la cancillería argentina Alfredo Chiaradía afirmó: “evaluamos los beneficios de acordar (negocios por U\$S 20.000 millones y apertura del mercado chino para carnes y frutas argentinas) y los costos de no acordar (pérdida en la competencia con Brasil) y del otro lado de la balanza pusimos los riesgos. Para nosotros tomamos la decisión correcta”.

Para despejar dudas sobre la “quinta línea de defensa”, en diciembre de ese año el presidente firmó dos decretos válidos para instrumentar salvaguardias contra importaciones chinas. El 17 de agosto del año siguiente, amplió los controles aduaneros, las medidas de seguridad y las licencias no automáticas para evitar “políticas desleales” y “administrar el comercio exterior de manera que permita equilibrar la inversión y el empleo” (El Cronista, s.f.).

La relación bilateral en 2005 prosiguió con las visitas a China de Bielsa en marzo y noviembre y de Lavagna en julio en las que básicamente buscaron concretar los compromisos e “intenciones” volcadas en Buenos Aires para la expansión del comercio y las inversiones, además de conversar nuevos asuntos —como la construcción de un megagasoducto por parte de Venezuela y Argentina sobre el que la dirigencia china se mostró interesada en participar con capitales y tecnología. La segunda misión de Bielsa fue particularmente relevante pues debía convencer al ministro de Comercio Bo Xilai de facilitar las exportaciones argentinas de acuerdo a lo pautado, en el contexto de fuertes señales de un crecimiento notorio en las importaciones desde China —mayores compras de bienes de capital, de consumo e intermedios. El mismo objetivo persiguió la visita de Jorge Taiana, ya como Canciller, en noviembre de 2006 cuando fue recibido por el vicepresidente Zeng Qinghong.

En efecto, después del excelente desempeño de 2003 y a causa de este repunte de las importaciones, a partir del 2004 la balanza comercial bilateral comienza a presentar una tendencial reducción del superávit de la Argentina que lógicamente se vuelve materia de preocupación. La siguiente tabla muestra este fenómeno.

Tabla 4. Exportaciones, Importaciones y Saldo comercial de Argentina con China.

	Exportaciones* (X)	Variación Anual (%)	Importaciones* (M)	Variación Anual (%)	Saldo X-M*	Variación Anual (%)
2002	1.093.519	-2,7	330.240	-69,0	763.279	1319,5
2003	2.483.057	227,1	720.203	218,1	1.762.854	231,0
2004	2.627.856	105,8	1.401.814	194,6	1.226.042	-30,5
2005	3.192.647	121,5	2.236.825	159,6	955.822	-22,0
2006	3.473.335	108,8	3.121.847	139,6	351.488	-63,2
2007	5.169.817	148,8	5.092.949	163,1	76.868	-78,1

* En miles de dólares.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Los datos confirmaron pues los temores manufactureros argentinos, así como la necesidad de reinterpretar la idea de que China “otorgó mucho a cambio de poco” en los dos encuentros entre Kirchner y Hu Jintao del 2004. Ni más ni menos, muestran que las giras sentaron las bases para la expansión del comercio en ambas direcciones de forma simultánea y antes de lo previsto; y dadas las asimetrías existentes entre las dos economías, este escenario se volvió una fuente de conflicto latente a nivel bilateral que actualmente perdura.

China no respondió cuando en 2006 la Argentina estableció cuotas a la importación de motos para proteger al sector nacional luego de que en los primeros 7 meses del año las importaciones alcanzaran las 250 mil unidades, muy por encima de las 90 mil ingresadas en todo 2005 (El Economista, 30/8/2006). Un año después cuando la administración Kirchner impuso restricciones a las importaciones de marroquinería, neumáticos, llantas, bicicletas, productos informáticos e insumos para calzado, entre otros bienes, el gobierno chino a través de un comunicado oficial manifestó que "no comprende ni acepta de ninguna manera" la decisión argentina y amenazó con represalias, que sin embargo no acontecieron.⁵³ Por el lado argentino buscaron rápidamente la distensión del diferendo: “son medidas de carácter general, no son trabas específicas contra China”, explicaron

⁵³ Las represalias llegaron finalmente en los primeros 90 días del 2010, bajo la forma de trabas a la importación china de soja argentina por un monto en juego de casi U\$S 2.000 millones, de los cuales 600 serían para el Estado argentino en concepto de retenciones a la exportación. En el 2009, las autoridades argentinas lanzaron 18 investigaciones antidumping contra productos chinos, que representan el 64 por ciento de las medidas similares tomadas en toda Latinoamérica. Los casos de protección comercial presentados en la Argentina contra productos chinos se duplicaron cada año desde el 2007 al 2009 (Tiempo Sur, 22/4/2010).

(Clarín, 18/8/2007). En marroquinería, entre enero y julio de 2007, las importaciones desde China habían aumentado un 87% en relación al mismo período del año pasado; en neumáticos, la suba era del 26%, y en llantas, del 16%.

Un último aspecto importante en este recorrido por la relación bilateral fue la firma el 16 de mayo de 2007 del Acuerdo General sobre Cooperación en Defensa entre la ministra Nilda Garré y el coronel general Cao Gangchuan que tradujo por escrito el acercamiento sellado por Kirchner y Hu Jintao de 2004 en términos estratégico-militares. El objetivo específico del mismo fue impulsar el intercambio de equipamiento y logística militar —con la potencial adquisición argentina de camiones y helicópteros—, fomentar la cooperación —en particular en misiones humanitarias conjuntas— y fijar mecanismos para realizar contactos entre ambos países (Clarín, 17/5/2010).

Claves y desafíos de la política exterior argentina hacia China, 2003-2007

El análisis y el balance de lo que ha sido la política exterior de la administración Kirchner hacia China entre el 2003 y el 2007 permiten identificar ciertas claves y a la vez un gran desafío que enfrenta el país en su vínculo con la ascendente potencia asiática.

En cuanto a las primeras, el principal punto a mencionar es que la política exterior partió de motivaciones fundamentalmente económicas. Las giras presidenciales de 2004 en especial, y las visitas de cancilleres y ministros entre ambos países estuvieron dominadas por intensas negociaciones en materia comercial y de inversiones. Ciertamente, esto requirió de compromisos políticos para prosperar y de allí la necesidad de los encuentros entre Kirchner y Hu Jintao y la suscripción oficial de cartas de intención. El objetivo de la administración Kirchner se resumió a buscar a través de un socio extrarregional poderoso como China, “una palanca para la reindustrialización de la Argentina” (Cesarín, 2010: 9).

Las motivaciones de orden político-diplomático, en este sentido, parecieron quedar en un segundo o tercer plano. Lejos quedó de concretarse lo que desde los medios de comunicación tan apresuradamente llamaron una “alianza estratégica” entre China y la Argentina. No hubo mayores acciones internacionales coordinadas entre ambas naciones sino sólo expresiones oficiales de apoyo en temas como la renegociación de la deuda, los reclamos de soberanía sobre Malvinas y Taiwán y posiciones puntuales conjuntas en la Asamblea de la ONU y en su Consejo de Seguridad.

Una segunda clave es que la política exterior hacia China estuvo guiada por la suposición del sostenido crecimiento económico de aquel país en el mediano plazo y por tanto, como motor de la economía internacional e importante dínamo para concretar negocios, exportaciones e inversiones en los sectores de alimentos y energía (Clarín, 19/5/2005). Esta expectativa se complementó con la presunción sobre la tendencial revalorización del *yuan* que facilitaría la colocación de exportaciones y entorpecería simultáneamente las importaciones, revalorización que en efecto comenzó en 2005 aunque fuertemente controlada por el gobierno chino (Garcés, 2010). Lo cierto es que a pesar de ella y de la depreciación moderada pero continua del peso argentino, las importaciones desde China como se ve en la tabla 4 crecieron a mayor velocidad que las exportaciones argentinas —lo que llevó a que en 2008 la balanza comercial bilateral fuera por primera vez desde el 2001 deficitaria para la Argentina.

Una tercera clave es que la administración Kirchner, como se mencionó, intentó operar en desmedro de la *soja-dependencia* en el vínculo bilateral a través de la activa promoción de exportaciones con mayor valor agregado. El propio Bielsa señaló en su primer viaje como canciller a Pekín: “la Argentina fue un país de una sola oferta, por eso nos llamaban el granero del mundo, pero el mundo cambió. Con sólo la importación de alimentos hoy no hay un destino de crecimiento sostenido. Hoy hay un montón de industrias para complementar la oferta tradicional del país”. Sin embargo, debe observarse que el gobierno a comienzos de 2004 tomó una decisión fundamental que en gran medida reforzó dicha dependencia al no imponer medidas antidumping a las importaciones del herbicida glifosato provenientes de China —insumo clave para la producción de soja— como habían solicitado la estadounidense Monsanto y la argentina Atanor (Clarín, 4/2/2004).

En estrecha línea con todo lo anterior, una cuarta clave fue la fuerte imbricación de la política exterior con intereses domésticos involucrados o afectados por la relación con China. Claro reflejo de ello fue el mencionado acompañamiento a la comitiva oficial de cerca de 270 empresarios y representantes de negocios a China en julio de 2004. La administración Kirchner no escatimó esfuerzos en promover a distintos actores económicos nacionales en la relación con China pero también debió lidiar con numerosas presiones y demandas cruzadas de éstos —en algunos casos por mayor apertura comercial, y en otros

por mayor protección. Asimismo, en la conducción de la relación bilateral con China, se colaron necesariamente asuntos de índole doméstica que involucraron a actores chinos como los supermercadistas. Con estos últimos, a partir del 2006 el gobierno negoció acuerdos de precios en productos de la canasta básica como un intento por controlar el proceso inflacionario. Incluso debió mediar en un conflicto que involucró a la Cámara de Autoservicios y Supermercados de Propiedad de Residentes Chinos de R.A. (CASRECH) y al poderoso gremio argentino de camioneros en junio de ese año.

Ahora bien, el vínculo con esta China en fugaz ascenso ofrece un desafío central para la Argentina en términos de su inserción internacional presente y futura. Como se ha dicho en la primera parte, el país asiático demanda alimentos, recursos naturales y energía en su crecimiento y exporta a gran escala productos manufacturados de creciente contenido tecnológico. Este patrón de comercio interindustrial es bien marcado en el caso de los países en desarrollo, entre los que se incluye la Argentina, y en efecto esto es lo que parece suceder como lo muestra la tabla 5.

Tabla 5. Principales exportaciones e importaciones Argentina/China, 2007.

Productos exportados	Toneladas	Miles de dólares	Porcentaje de dólares	Productos importados	Toneladas	Miles de dólares	Porcentaje de dólares
Porotos de soja excluidos p/siembra	9.254.052	3.609.035	56,5	Motocicletas c/motor de émbolo alternativo, de cilindrada $\leq$ a 125cm ³ y $>$ a 50 cm ³	50.186	210.651	4,1
Aceite de soja en bruto, incluso desgomado	1.442.131	1.457.168	22,8	Glifosato y su sal de monoisopropilamina	36.383	173.435	3,4
Resto	1.926.734	1.324.010	20,7	Acido fosfonometilimino diacético, ácido trimetilfosfónico	48.614	130.629	2,6
				Monitores policromáticos, p/máquinas automáticas...	2.802	104.028	2,0
				Cámaras fotográficas digitales y videocámaras n.e.p.	575	93.609	1,8

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La ya sabida concentración de las exportaciones argentinas en los productos del complejo sojero, cercanas al 80% en 2007, contrasta acentuadamente con la diversificación de las importaciones provenientes de China, en las que el principal rubro representa apenas el 4% del total. Además, la mitad de estos envíos correspondieron a bienes de capital y sus partes, y un cuarto a bienes intermedios.

También debe observarse el rol extractivista y de economía de enclave de las inversiones chinas en el país que, muy lejos de los U\$S 20.000 millones, alcanzaron finalmente los U\$S 500 millones para fines de 2006 (Campanario, 2006). Una parte importante de las mismas se ha asentado en la obtención de bienes primarios, como la mina de hierro en Sierra Grande, y en el transporte y extracción regional de los mismos.⁵⁴

Claramente, para ciertos empresarios, periodistas y analistas, este clase de relación económica es positiva y virtuosa: la Argentina debe convertirse definitivamente al igual que todo el Mercosur en una plataforma agroalimentaria, minera y energética de cara a toda Asia y, en especial para abastecer a China. Esto puede conducir a lo que en la teoría se denomina un “intercambio heterónomo”, establecido entre actores con atributos de poder y riqueza desiguales, y donde las contrapartes más débiles y periféricas son demasiado pobres para valorar la autonomía política y deben optar por las ganancias previsibles de un intercambio basado en parámetros liberales (Rusell y Tokatlián, 2002: 173).

Pero para muchos otros, los perjuicios que puede generar en el desarrollo a mediano y largo plazo del país la reconfiguración de una relación *estilo* centro-periferia en base a este patrón de comercio e inversiones, simplemente son demasiado onerosos. Uno de los principales observadores en esta línea es el economista Aldo Ferrer (2010) para quien:

“con realismo y con firmeza, la Argentina debe administrar su comercio con China y la eventual recepción de inversiones de ese origen, en el marco de la expansión equilibrada del valor agregado de las respectivas exportaciones y la orientación de las corrientes financieras, con los mismos fines. Sería fatal que, en las condiciones de estos inicios del siglo XXI en el orden mundial y en nuestro país, repitiéramos la experiencia de los pactos Roca Runciman de la década de 1930”.

El análisis de la política exterior argentina hacia China entre el 2003 y el 2007 evidencia ciertamente intentos activos por administrar y negociar mejores condiciones en la relación económica, pero también muestra las dificultades asociadas a tal tarea cuando las asimetrías son tan marcadas. Por tanto, sirve como advertencia de que, sin una inserción internacional económica y geográficamente diversificada, lo que estará en juego aquí es la autonomía

⁵⁴ Deben sumarse los temores por el impacto ambiental de sus actividades, fundamentalmente en el caso de la minería, sector al que los capitales chinos han prestado particular atención y que el gobierno nacional se ha encargado activamente de promover en el exterior.

política y económica futura de la Argentina frente a una nación llamada a regir en poco tiempo los asuntos mundiales. •

Bibliografía

- Amiti, Mary & Caroline Freund (2010): “The Anatomy of China’s Export Growth”, en Feenstra, Robert C. y Shang-Jin Wei: *China’s Growing Role in World Trade* (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Becker, Jasper (2006): *Dragon Rising. An inside look at China today* (Washington D.C.: National Geographic).
- Bergsten, C. Fred, Charles Freeman, Nicholas R. Lardy y Derek J. Mitchell (2008): *China’s Rise. Challenges and Opportunities* (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, Center for Strategic and International Studies).
- Bijian, Zheng (2005): “Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China y sobre las relaciones entre China y Europa”, *Real Instituto Elcano*, disponible en «http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/867/867_DiscursoZheng.pdf».
- Bizzozero, Lincoln (2003): “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR”, *Nueva Sociedad*, N° 186, julio/agosto.
- Blanco, Alfredo Félix (2009): “Las relaciones comerciales de Argentina con la República Popular China”, *Programa Asia-Pacífico Working Paper N° 43* (Centro Argentino de Estudios Internacionales), disponible en «<http://caei.com.ar/es/programas/asia/43.pdf>».
- Blonigen, Bruce A. y Alyson C. Ma (2010): “Please Pass the Catch-Up. The Relative Performance of Chinese and Foreign Firms in Chinese Exports”, en Feenstra, Robert C. y Shang-Jin Wei: *Op. Cit.*
- Campanario, Sebastián (2006): “Inversiones chinas: en dos años, de la euforia a las dudas”, *Portal IADE*, 14 de noviembre, disponible en «<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=1023>» (acceso 4/9/2010).
- Cesarín, Sergio (2005): “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: enfoques para América Latina y el Caribe”, en Cesarín, Sergio y Carlos Moneta: *China y América*

- Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* (Buenos Aires: BID-INTAL).
- Cesarín, Sergio (2006): “La relación sinolatinoamericana, entre la práctica política y la investigación académica”, *Nueva Sociedad*, N° 203, Mayo/Junio, pp. 48-61.
- Cesarín, Sergio (2010): “China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral”, *Serie Aportes*, N° 8, ISSN 1853-1113.
- Cheng, Joseph Y. S. (2006): “Latin America in China's Contemporary Foreign Policy”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 36, No. 4, pp. 500-528.
- Cheng, Leonard K. y Zihui Ma (2010): “China’s Outward Foreign Direct Investment”, en Feenstra, Robert C. y Shang-Jin Wei: *Op. Cit.*
- Datong, Li (2009): “China's stalled transition”, *Open Democracy* (February 19), disponible en [«http://www.opendemocracy.net/article/chinas-stalled-reforms»](http://www.opendemocracy.net/article/chinas-stalled-reforms). Accedido 16/09/2010.
- Davy, Megan (2008): “¿Qué presagia el crecimiento de China para América Latina?”, *Panorama del Desarrollo Internacional del American Enterprise Institute*, N° 2, julio.
- D’Elía, Carlos, Carlos Galperín y Néstor Stancanelli (2008): “El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina”, *Revista del CEI*, N° 13, pp. 67-89.
- Ferrer, Aldo (2010): “El “efecto” China y la Argentina”, *Buenos Aires Económico*, 22 de julio.
- Garcés, Francisco (2010): “China: Mayor flexibilidad del tipo de cambio no será suficiente para reducir desequilibrios externos de la economía”, *Economía Internacional al Instante*, N° 546 (5 de julio).
- Gill, Bates (2007): *Rising Star. China’s New Security Diplomacy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press).
- Huang Jikun, Yu Liu, Will Martin & Scott Rozelle (2010): “Agricultural Trade Reform and Rural Prosperity. Lessons from China”, en Feenstra, Robert C. y Shang-Jin Wei: *Op. Cit.*
- Ikenberry, G. John (2008): “The Rise of China and the future of the West”, *Foreign Affairs* (January/February).

- Jacobs, Andrews (2010): "In China, Pollution Worsens Despite New Efforts", *The New York Times* (July 28), disponible en «http://www.nytimes.com/2010/07/29/world/asia/29china.html?_r=1» (accedido 18/9/10).
- Kirchner, Néstor y Di Tella, Torcuato (2003): *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene* (Buenos Aires: Galerna).
- Kynge, James (2006): *China Shakes the World: A Titan's Rise and Troubled Future - and the Challenge for America* (New York: Houghton Mifflin Harcourt).
- Mearsheimer, John J. (2006): "China's Unpeaceful Rise", *Current History* (April), pp. 160-162.
- Roett, Riordan y Guadalupe Paz (eds.) (2008): *China's expansion into the Western Hemisphere* (Washington D.C.: The Brookings Institution).
- Rosales, Osvaldo (2009): *China, EU and Latin America: Current Issues and Future Cooperation* (Shangai: ECLAC, F. Ebert Stiftung & Shangai Institutes for International Studies, April, 27-28), disponible en «www.eclac.cl/comercio/noticias/noticias/5/35965/presentacion_Shangai_2009.pdf».
- Rosecrance, Richard (2006): "Power and International Relations: The Rise of China and its Effects", *International Studies Perspectives*, N° 7, pp. 31-35.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlán (2002): "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21 (diciembre), pp. 159-194.
- Sevares, Julio (2007): "¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?", *Nueva Sociedad*, N° 207, enero-febrero, pp. 11-22.
- Shirk, Susan L. (2007): *China. Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press).
- Simonoff, Alejandro (2009): "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", *Revista Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Vol. 5, N° 10, agosto-diciembre, pp. 71-86.
- Truman, Edwin M. (2008): "The Management of China's International Reserves: China and a Sovereign Wealth Fund Scoreboard", en Goldstein, Morris y Nicholas R. Lardy (eds.): *Debating China's Exchange Rate Policy* (Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics).

- Tussie, Diana (2004): “Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K”, en Arnson, Cynthia y Tamara Taraciuk (comp.): *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Wilhelmy von Wolff, Manfred y Augusto Soto (2005): “El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao”, en Cesarín, Sergio y Carlos Moneta: *Op. Cit.*
- Xuetong, Yan (2006): “The Rise of China and its Power Status”, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1.
- Zhao, Min (2006): *External Liberalization and the Evolution of China's Exchange System: an Empirical Approach* (Final Draft, The World Bank Beijing Office), disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INDIAEXTN/Resources/events/359987-1149066764594/Paper_MinZhao.pdf>.

Artículos periodísticos

- “Bielsa: ‘Ahora hay que mirar a China como socio’”, *Clarín*, 5 de diciembre de 2003.
- “La Argentina logró acuerdos para exportar más a China”, *La Nación*, 5 de diciembre de 2003.
- “Un insumo clave, sin barreras”, *Clarín*, 4 de febrero de 2004.
- “Ahora quieren romper la ‘sojaderpendencia’”, *Clarín*, 29 de junio de 2004.
- “Acuerdan acciones comunes”, *Clarín*, 7 de julio de 2004
- “Aquella gira en la que comenzó todo”, *Clarín*, 7 de noviembre de 2004.
- “China limita las expectativas por las inversiones que vienen”, *Clarín*, 9 de noviembre de 2004.
- “Hu Jintao festeja en Brasil”, *BBC Mundo*, 15 de noviembre de 2004.
- “Como una muralla contra la invasión”, *Página/12*, 20 de noviembre de 2004.
- “Anunciaron planes de cooperación con Vietnam”, *Clarín*, 23 de noviembre de 2004.
- “Kirchner relativizó las diferencias con Brasil”, *La Nación*, 10 de mayo de 2005.
- “De Vido, Lavagna y la esperanza en China”, *Clarín*, 19 de mayo de 2005.
- “Argentina limita importación de motos para incentivar industria”, *El Economista* (España), 30 de agosto de 2006.

- “Firmaron un acuerdo militar con China”, *Clarín*, 17 de mayo de 2007.
- “China amenaza con represalias contra la Argentina por la crisis comercial”, *Tiempo Sur*, 22 de abril de 2010.
- “Aumenta superávit de América Latina con China”, *Infolatam*, 2 de septiembre de 2010, disponible en «www.infolatam.com/2010/09/02/america-china-speravit/» (acceso 30/09/2010).
- “Argentina y China: una relación estratégica, riesgosa y asimétrica”, *El Cronista*, sin fecha, disponible en «<http://www.cronista.com/notas/236285-argentina-y-china-una-relacion-estrategica-riesgosa-y-asimetrica>» (acceso 2/10/2010).

Capítulo 6

LA IED DE ESPAÑA EN ARGENTINA Y SU INCIDENCIA EN LA RELACIÓN BILATERAL LUEGO DE LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO

*Sandra S. Colombo**

Si bien la economía capitalista como sistema mundial existe desde el siglo XVI (Wallerstein, 1979), en la década de 1980 comenzó a desplegarse una economía global nueva y diferente, caracterizada por una aceleración de los procesos de mundialización y transnacionalización de los flujos de capitales, alentados por la desregulación de los mercados y la revolución de las telecomunicaciones y la informática (Castells, 1999). La inversión extranjera directa (IED) ha sido el factor fundamental en estos procesos, y los conglomerados transnacionales han sido los grandes artífices y los principales beneficiarios de la globalización (Chesnais, 1996). Como correlato, hubo una redefinición del rol de Estado en función del paradigma de “Estado mínimo”, con fuerte énfasis en su reducción, o del “Estado comerciante” alentando las fuerzas del mercado dentro y a través de las fronteras nacionales (Bresser Pereira, 1998; Rosecrance, 1987).

Además de las reales tendencias a la mundialización y transnacionalización, la globalización apareció como un concepto ideológico que sirvió para legitimar las reformas estructurales neoliberales que países como los latinoamericanos, implementaron en la década de los noventa para escapar de las crisis de inflación y recesión, según lo recomendaban los centros del capitalismo mundial. Las políticas que dismantelaron el intervencionismo y la regulación de los Estados, provocaron que estos países atravesaran una abrupta integración en la economía internacional a través de la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa. Esto tuvo efectos económicos, políticos y de relacionamiento internacional, porque las transnacionales demandaron una mínima interferencia por parte de los Estados nacionales que las recibían, al mismo tiempo que se

* Doctora en Sociología (UNESP-Brasil). Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA). Directora de Proyectos de Investigación. Correo electrónico: s_s_colombo@yahoo.com

respaldaban en los Estados de sus casas matrices para tratar de imponer aquellas políticas que incrementaban su expansión y su rentabilidad.

El objetivo del capítulo es analizar los vínculos económicos y políticos entre Argentina y España en referencia a la gran presencia de intereses económicos ibéricos en la Argentina. Se elige como objeto de estudio a Argentina porque fue uno de los países en desarrollo que más IED recibió en la segunda mitad de los noventa⁵⁵, y porque adoptó el modelo neoliberal de manera extrema y brutal, abriendo y desregulando su economía y apostando a la IED como factor de modernización económica. Sin embargo, lejos contribuir al desarrollo del país, estas políticas derivaron en la mayor crisis de la historia nacional.

España, porque fue el principal origen de la IED en Argentina, y uno de los dos más importantes en América Latina. Sus empresas se consolidaron como parte del grupo de poder económico y los gobiernos de Aznar (1996-2004) y Rodríguez Zapatero (2004-2010) jugaron un rol fundamental tanto en la definición de políticas domésticas de Argentina como en la intermediación con las instituciones internacionales.

El período analizado abarca desde el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) hasta la presidencia de Néstor Kichner (2003-2007). Se adopta esta delimitación temporal porque en ella se produce el apogeo y crisis del modelo neoliberal, así como el surgimiento de una nueva etapa que comienza a perfilarse en 2002, la cual presenta algunas continuidades y también importantes cambios con el modelo anterior. Durante esta etapa y fundamentalmente en el gobierno Kirchner se adoptaron medidas que afectaron a los sectores ganadores durante el neoliberalismo, lo que provocó que los vínculos entre ambos países cobraran una inusual relevancia y conflictividad.

La expansión de la IED española en América Latina

Si bien la internacionalización de las empresas españolas encuentra antecedentes en la década de 1960, es a partir de la adopción del Programa del Mercado Único Europeo en 1992, que se intensifica decididamente la búsqueda de mercados y oportunidades de desarrollo en el exterior. En este proceso varias firmas alcanzaron una notable presencia internacional: Telefónica, en el área de telecomunicaciones; el Grupo Santander Central

⁵⁵ Cuatro países explican casi el 50% de toda la IED recibida por los países en desarrollo entre 1994 y 1999: China, México, Brasil y Argentina (Chudnovsky y López, 2001).

Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) en el sector financiero; Repsol-YPF y Gas Natural, en la distribución de combustibles; Iberdrola, la mayor operadora de parques eólicos; Endesa, una de las mayores empresas en la provisión de electricidad; AGBAR, un operador importante en el rubro del agua; Gamesa, la segunda mayor productora de turbinas eólicas; Freixenet, el mayor fabricante de vinos espumantes; Ebro Puleva, la mayor productora de arroz; Prosegur, dedicada a servicios de seguridad; y Mondragón, el mayor grupo cooperativo del mundo. Estas multinacionales españolas, lideraron la expansión económica del país realizando aproximadamente cuatro quintas partes de la inversión directa en el extranjero (Casilda Béjar, 2002).

La oleada de inversiones del sector empresarial fue parte de una estrategia para crecer en tamaño y rentabilidad, y situarse en una mejor posición para competir en el espacio económico europeo. El proceso de fusión y privatización de las grandes empresas públicas de España que comenzó con el gobierno de Felipe González (1985-1996) y se profundizó con José María Aznar (1996-2004), les permitió mejorar su competitividad y le garantizó conocimientos suficientes para involucrarse en procesos similares en otros países, fundamentalmente los latinoamericanos (Duran Herrera, 2002; Casanova, 2002).

En los noventa, España dirigió entre un 40 y 60% de sus inversiones exteriores a América latina, y en 1997 se convirtió en el mayor inversor europeo en la región (Guillén Rodríguez, 2006).⁵⁶ Los principales determinantes para invertir en los países latinoamericanos fueron el tamaño del mercado, las perspectivas de crecimiento, la “comunidad cultural compartida”, la estabilidad macroeconómica, y el tratamiento favorable de la legislación a la inversión extranjera (Chislett, 2002). A estos factores hay que añadir el atractivo de las reformas estructurales, centradas en la mayor apertura comercial, la desregulación económica, la liberalización de los mercados financieros y las privatizaciones, que ofrecieron a las empresas españolas la posibilidad de actuar en una región que, por su tamaño y por sus riquezas naturales, tenía un amplísimo potencial de crecimiento (Casilda Béjar, 2002).

⁵⁶ Es necesario señalar que el crecimiento de las inversiones españolas en América Latina acompañó una avanzada de las inversiones europeas sobre esta región. En efecto, en 1998, Europa superó a Estados Unidos, convirtiéndose en la principal fuente de inversión (US\$ 33.000 millones y US\$ 17.000 millones respectivamente), y en 1999, la diferencia entre ambos actores fue mayor, mientras la UE invirtió US\$ 43.000 millones, el monto invertido por Estados Unidos fue de US\$ 20.000 (BID, 2002). De todas maneras el capital invertido por Estados Unidos, al finalizar la década, en la región fue superior al de la UE: 166.000 millones de dólares frente a 146.000 millones de dólares, respectivamente (De Arce, 2003).

Al analizar los destinos de la inversión extranjera de España para el período 1993-2002, se destaca la relevancia de América latina fundamentalmente en los años 1999 y 2000, cuando absorbe el mayor arribo de capitales que luego se dirigen a mercados más seguros como la UE. Dentro de la región, el 75% de la IED estuvo concentrada en Brasil (32.088 millones de euros), Argentina (27.728 millones de euros) y México (9.891 millones de euros).⁵⁷ De ellos, Brasil ha sido el mayor receptor con presencia constante y flujos crecientes, mientras que Argentina consiguió superar ampliamente a Brasil como principal destino de inversiones en el año 1999, cuando la española Repsol compra la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

En cuanto a los sectores a los que se destinó la IED, es interesante resaltar que los servicios financieros, de banca y seguros ocuparon un lugar destacado en todo el período, así como el rubro transporte y comunicaciones. El sector de actividades extractivas y petroleras ganó mucha relevancia durante el período 1998-1999, pero no igualó a las inversiones realizadas en los sectores mencionados anteriormente (Durán Herrera, 2002).

La importancia de la inversión española en las distintas economías receptoras ha sido muy alta. Para países como Argentina, Chile y Perú la IED española supone más del 20% de la inversión directa recibida (más de un tercio en los dos primeros casos). De hecho, en 1999, año en el que se registra el mayor volumen de inversión española en la región, ésta representa el 37% de la inversión directa neta, consiguiendo porcentajes superiores en Argentina (73,1%), Chile (76,1%) o Colombia (44,8%) (Chislett, 2003).

A partir del año 1999 -cuando se registró el arribo de 31.000 millones de euros-, el contexto de desaceleración económica mundial, provocó la caída del 22% de los flujos en el año 2000, y una reducción aún mayor en los tres años siguientes, hasta alcanzar los 4.811 millones de euros en 2003, siendo destacado el retroceso en los países como Argentina y Brasil. Aunque la tendencia a la disminución de la IED se revirtió hacia 2004, América Latina quedó rezagada frente a áreas geográficas más dinámicas, entre ellas, Estados Unidos, China y los países del Este Europeo.

⁵⁷ Otros tres países recibieron importantes flujos de inversión, muy superiores al del resto de los estados latinoamericanos. Ellos son Perú (3.766 millones de euros), Colombia (3.264 millones de euros) y Chile (1.744 millones de euros).

Auge de la IED española y orden neoliberal. El caso de Argentina

Las condiciones que alentaron el auge de la IED española en la región se desarrollaron desde principios de la década de los noventa, al coincidir la disponibilidad de capital en España y su apertura al exterior, con un modelo económico que, aunque no nuevo, se consolidó en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de la implementación de las políticas neoliberales promovidas por el Consenso de Washington.

En Argentina, el proceso cobró dinamismo cuando el presidente Carlos Menem (1989-1999) desde el comienzo de su mandato, en un contexto de crisis económica y disolución social, puso en práctica una radical combinación de políticas de estabilización monetaria, desregulación, flexibilización laboral, privatizaciones y apertura comercial. Este conjunto de políticas fue coronado por la Ley de Convertibilidad de 1991, que mantuvo durante más de 10 años una paridad fija de la tasa de cambio a 1 peso = 1 dólar, y le prohibió al Banco Central la emisión de moneda, por lo tanto, la oferta monetaria pasó a depender de un persistente ingreso de divisas desde el exterior, sea a través de superávit comercial, flujos de capitales, o endeudamiento. Esta estrategia fue mantenida y profundizada por el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) a través de sucesivos planes de ajuste –según lo indicaban los poderosos grupos y agentes económicos domésticos y extranjeros-, hasta diciembre de 2001, cuando este modelo se desplomó por sus propias vulnerabilidades, provocando la mayor crisis económica, social y política de la historia argentina (Sevares, 2002).

Los pilares del neoliberalismo en Argentina fueron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. Ambas leyes, promulgadas en 1989, se constituyeron en el marco jurídico a través del cual se llevó adelante la privatización de empresas y actividades del sector público en todas las áreas de provisión de bienes y servicios, generando cambios en la estructura de la propiedad, en las modalidades de gestión, y en el funcionamiento de los mercados en sectores de gran peso en la economía (Heymann, 2000). El impulso privatizador se complementó con la Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras de 1993, que garantizó la igualdad de condiciones entre inversores nacionales y extranjeros en todas las actividades económicas del país, incluyendo el acceso al crédito y el derecho de repatriar las utilidades líquidas así como su inversión.

Las privatizaciones en Argentina se realizaron de manera extrema. La urgente necesidad del gobierno de recibir fondos para refinanciar deuda externa, reforzar inversiones y sostener la paridad del peso con el dólar –sumado a sospechas de corrupción– provocó la rápida venta de activos estatales sin mantener acciones en manos del Estado, sin realizar los procedimientos privatizadores de manera gradual, sin valorizar las empresas a través de un saneamiento previo, y sin garantizar la competencia abierta en las licitaciones (Gerchunoff y Casanovas, 1995). El resultado fue un cambio en la propiedad pero no en la relación de las empresas y el mercado: las nuevas empresas privatizadas comenzaron a operar en un marco protegido que resultó ajeno a las reglas de la competencia de mercado, lo que garantizó una acumulación sin riesgos.

Por otra parte, el proceso de privatizaciones impulsó una nueva alianza de poder⁵⁸ entre los más importantes grupos económicos locales, que aportaron capacidad gerencial, administrativa y, fundamentalmente, de *lobbying* doméstico; un número considerable de bancos extranjeros y/o locales (la mayoría de los cuales se encontraba entre los principales acreedores del país) que aportaron buena parte de los títulos de la deuda pública argentina que serían capitalizados; y empresas transnacionales, que aportaron capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (se trata, por lo general, de operadoras internacionales de los servicios públicos privatizados) (Basualdo y Azpiazu, 2002). En este esquema, el Estado se limitó a actuar como mediador y garante de las condiciones que permitían aumentar las ganancias de estos sectores económicos.

Las reformas introducidas en la economía argentina en la década de los noventa, provocaron que el 60% de la IED recibida entre 1992 y 2002 estuviera conformada por las transferencias accionarias lo que se verificó tanto en el proceso de privatizaciones de empresas públicas prestadoras de servicios o de actividades extractivas, fundamentalmente la petrolera, y en la venta de empresas privadas a inversores extranjeros que se produjo con mayor intensidad en la segunda mitad de la década (Bezchinsky, 2007).

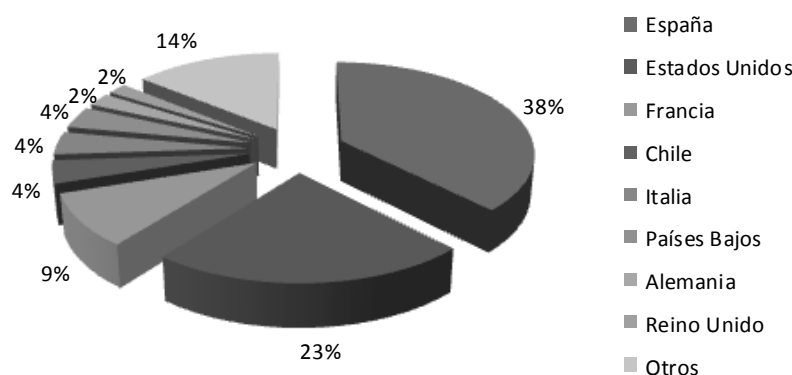
Las inversiones directas desde el exterior mostraron una tendencia creciente, desde un promedio de 4.000 millones de dólares en la primera mitad de la década a una media de 8.000 millones entre 1996 y 1998. El máximo de ingresos fue de 24.000 millones en 1999

⁵⁸ La alianza de poder se define aquí como es el conjunto de aquellos sectores que ejercen la hegemonía en el Estado. (Schvarzer, 1998; Sevares, 2002)

(lo que representa el 8.5% del PBI) como consecuencia de la venta de Yacimientos Petrolíferos fiscales (YPF) a la española Repsol. A partir de ese momento, se produce un profundo cambio en la tendencia, cerrando el año 2002 con 775 millones de dólares, producto de la crisis en el país, la disminución de los flujos de capitales internacionales y el agotamiento de la inversión en muchos sectores (MECON, 2003).

En cuanto al origen de la IED, el Gráfico 1 muestra que durante el período de auge del neoliberalismo, esto es entre 1990 y 2001, España se posiciona en el primer lugar con el 38% de las inversiones, delante de Estados Unidos que totalizó un 23% del total.⁵⁹ (Chudnovsky y Bouzas, 2004).

Gráfico 1: IED en Argentina por país de origen 1992-2001 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Chudnovsky y Bouzas (2004).

Así, durante la década de los noventa, España pasó de tener un carácter marginal a ocupar el primer lugar en el *ranking* de países inversores. Este fenómeno provocó que cerca del 7% de la economía argentina quedara en manos de capitales españoles, y que debido a su magnitud este proceso fuera denominado por la prensa nacional como “la reconquista de América”. Sus capitales fueron atraídos por un modelo económico que permitió buenos índices de crecimiento por lo menos hasta la mitad de la década de los 90, un nivel salarial ajustado por la productividad, infraestructuras disponibles, regímenes especiales para los

⁵⁹ El informe de la CEPAL sobre la inversión extranjera en América latina y el Caribe, para el período 1996-2003, le atribuye a España el 45,6% de las inversiones recibidas por la Argentina, y a los Estados Unidos el 17,9% de las mismas (CEPAL, 2004).

sectores automotor y minero, y la existencia de niveles razonables de rentabilidad y estabilidad fiscal. A esto habría que agregarle como factores de seducción, la conformación en 1991 de un espacio de integración como el Mercosur que potenció el tamaño de los mercados; y el armado de un marco de garantías jurídicas, constituido entre otros acuerdos por el Tratado General de Cooperación y Amistad de 1988⁶⁰ y el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones de 1991 (Malamud, 2003).

Los capitales españoles tuvieron un destino sectorial amplio y diversificado. Alrededor del 40% de los flujos de IED estuvieron dirigidos hacia los servicios como Electricidad, Gas y Agua, Transporte y Comunicaciones, Comercio, y Entidades Financieras. Poco más del 30% de las inversiones se colocaron en petróleo y minería, y un 22% en industria manufacturera (MECON, 2003).

A continuación se presentan las principales firmas, no más de una decena, que explican la mayor parte de las inversiones en la Argentina.

En 1990, Telefónica de España participa en la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)⁶¹, lo que le permitió incursionar en el mercado argentino y consolidarse no sólo en la telefonía fija, sino también en telefonía celular, televisión por aire y cable. En ese mismo año un consorcio liderado por Iberia, la aerolínea estatal de España, compra Aerolíneas Argentinas.

En 1992, Endesa integró la sociedad que adquirió la empresa estatal Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) lo que le permitió consolidarse y expandirse en el país y en la región.⁶² Posteriormente, logró controlar importantes centrales generadoras y empresas de transporte eléctrico.

⁶⁰ El Tratado General de Cooperación y Amistad de 1988 promovía las inversiones y las asociaciones entre empresas argentinas y españolas que favorecieran la modernización del aparato productivo. A su vez, el gobierno argentino se comprometió a que la importación de todos los equipos y bienes de capital de origen español gozaran del mejor tratamiento arancelario que conceda a terceros países en acuerdos de cooperación de similar contenido, y garantizó a las inversiones españolas realizadas en el marco del acuerdo, la libre repatriación de capitales y la transferencia de utilidades.

⁶¹ Los inversionistas que integraron el consorcio que compró la empresa estatal fueron: el Citicorp Equity Investment (EE.UU.) 20%, Pérez Companc (Argentina) 15,3%, Techint (Argentina) 8,3%, Sociedad Comercial del Plata-Soldati (Argentina) 5,2%, Telefónica de España 10,1%, Banco Central (España) 7,0%, Banco Hispano Americano (España) 5,0% y otros –en su mayoría bancos que canjearon títulos de la deuda externa- 29,1%.

⁶² Los inversionistas que participaron en la sociedad fueron: ENDESA (España) 25%, Electricité de France 25%, Societé D'Amenagement (Francia) 8,3%, Morgan (EE.UU) 8,3%, Hidroeléctrica Ribagorzana 8,3% y ASTRA (Argentina) 25%.

En 1993, la firma Aguas Argentinas (el 25,3% de este consorcio estaba en manos de la Sociedad General de Aguas de Barcelona, AGBAR)⁶³, reemplazó a la estatal Obras Sanitarias de la Nación en la provisión de servicios de agua corriente y tratamientos de líquidos cloacales de Buenos Aires.

En 1992, los capitales españoles también participaron de la privatización Gas del Estado, la segunda empresa más importante del país en términos de facturación, encargada de la distribución y transporte de gas natural. La sociedad adjudicataria era controlada por el grupo español Gas Natural, cuyo socio mayoritario era Repsol.

En 1999, se produce la mayor operación llevada a cabo por las empresas españolas: la adquisición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por Repsol. Si bien esta empresa había ingresado al mercado argentino en 1990 adquiriendo áreas marginales de explotación, en junio de 1999, la compañía española desembolsó 15.100 millones de dólares con lo que pasó a poseer el 99% de las acciones de la ex petrolera estatal preparando su internacionalización en la región, especialmente en Brasil.

En el caso del sector financiero, la expansión española también fue muy intensa desde 1996 con adquisiciones lideradas por el Banco Bilbao Vizcaya y el Banco Santander. De este modo, la banca española se ubicó en segundo lugar tras la estadounidense, concentrando el 27,6% de los préstamos y el 31,2% de los depósitos correspondientes a bancos extranjeros hacia junio de 1999 (CEP, 2000). A su vez, La Caixa, entidad catalana, era uno de los dos principales accionistas —junto con el BBV— de Repsol, además de participar en ENDESA, en Telefónica y en Gas Natural de Argentina.⁶⁴

Otras firmas españolas, de menor peso, que se expandieron en el mercado nacional fueron: la empresa líder de seguridad y transporte de caudales, Prosegur; la compañía de

⁶³ El consorcio también estaba integrado entre otros por: Lyonnaise Des Eaux-Dumez (Francia) 12,6%, Compagnie générale Des Eaux (Francia) 8%, Anglian Water (Inglaterra) 4,5%, Sociedad Comercial del Plata-Soldati (Argentina) 20,7%, Banco Galicia (Argentina) 8,1%, Meller (Argentina) 10,8%, Programa de Propiedad Participada (Argentina) 10%. A su vez, Endesa era en España, una de las dueñas de Aguas de Barcelona.

⁶⁴ El diario Clarín analizaba en 1999, la comunidad de negocios que habían conformado los inversionistas españoles: “Los españoles han formado fuertes carteras empresariales. Así, el BBV estaba ligado, a través de su presidente, Emilio Ybarra a Repsol, donde es vicepresidente de la compañía. Por otro lado, Alfonso Cortina, presidente de la multinacional petrolera, se desempeñaba como vicepresidente del BBV. A su vez, el BBV a fines de los noventa controlaba las principales administradoras de fondos de pensión (AFJP), era uno de los principales accionistas de Telefónica, Iberia, Indra, Repsol, Promodés, y controlaba fábricas de autopartes en los principales centros industriales de Argentina”, Clarín: “*Los negocios del BBV en la Argentina*”, 28 de mayo de 1999

seguros Mapfre; las empresas de construcción Cemento Mollins y Dycasa; el grupo Prisa que adquirió importantes editoriales dedicadas al ámbito educativo; Promodés que controló las cadenas de supermercados más importantes; INDRA que controla el sector ferroviario de Buenos Aires.⁶⁵

El ingreso sostenido de flujos de capital en la Argentina tuvo efectos contundentes sobre la dinámica económica del país. En primer lugar, provocó que creciera la importancia y participación de las empresas multinacionales en la economía nacional, profundizando a su vez, el proceso de concentración y extranjerización de la cúpula empresaria (Burachik, 2010). Luego de una década de implementar un modelo económico basado en las premisas del neoliberalismo, los resultados eran evidentes: de las 500 mayores empresas del país, aquellas que tenían una participación mayoritaria de capitales extranjeros, aumentaron de manera sostenida pasando de ser el 45% de la muestra en 1993 al 63% en el año 2001. Además, las firmas IED concentraban el 80% de la producción y se apropiaban del 95% de las ganancias del grupo, y son responsables del 54% de las exportaciones y el 72% de las importaciones argentinas (INDEC, 2002).

Sin embargo, contrariamente a lo que se pensaba a inicios de los años noventa, esta importante presencia de la IED tuvo un efecto débil y limitado sobre el desarrollo económico nacional. Varios estudios demuestran que el impacto en el balance de pagos fue casi nulo debido a las altas remisiones de dividendos; no contribuyeron a las exportaciones, aunque sí mostraron un alto nivel de importaciones de productos de alta tecnología, generalmente desde los países de origen; y no hubo un incremento de inversión en la economía argentina (Chudnovsky y López, 2006).

Por otra parte, el proceso de las privatizaciones conformó un nuevo núcleo de poder, porque estas empresas consiguieron controlar cuotas mayoritarias del mercado argentino escapando a la competencia y constituyéndose en un factor de presión importante en relación a los gobiernos argentinos. Así, según datos de la Revista Mercado (Argentina, julio de 2001), Repsol-YPF concentraba el 57,5% del mercado de petróleo del país; mientras que Telefónica controlaba el 45,8% del mercado de las telecomunicaciones y Gas Natural el 23,3% de la Distribución de Gas (Centro de Estudios Latinoamericanos, 2002).

⁶⁵ La totalidad de empresas argentinas de capitales españoles puede encontrarse en la Cámara Española de Comercio de la República Argentina. www.cecra.com.ar.

Por último, es necesario resaltar que estas empresas, especialmente las privatizadas obtuvieron una enorme rentabilidad durante la década de 1990. Entre 1993 y 2001, la facturación de estas firmas creció casi siete veces más que el Producto Bruto argentino, y sólo 26 consorcios prestatarios de los servicios privatizados se apropiaron del 56,8% de las utilidades de las 200 empresas más grandes del país (unos 14.000 millones de dólares). Sus márgenes de rentabilidad fueron 14 veces mayores que los de las empresas más grandes del país que no participaron en las privatizaciones, y entre dos y cuatro veces mayores que las prestadoras de los mismos servicios en otros países, incluso los de sus casas matrices (Basualdo y Azpiazu, 2002).

Las características del mercado y la enorme rentabilidad de las filiales instaladas en Argentina, hizo que muchas de ellas resultaran extremadamente importantes para sus matrices. Al respecto Schvarzer (2006:17) señala que la filial típica de una empresa norteamericana en la Argentina no factura más del 0,5% de las ventas totales de la matriz; “en cambio, la filial típica de las empresas españolas oscila entre un máximo de casi la mitad de la venta total (Repsol) hasta valores del orden del 6% a 10% de la facturación global. Es decir, que las filiales locales son muchas más importantes para las españolas que para las americanas”. Esto provocó que empresarios y gobiernos de España monitorearan permanentemente el rumbo económico de Argentina, y que presionaran a los gobiernos argentinos para que la política económica no afectara los intereses de las filiales.

La crisis del neoliberalismo en Argentina y las inversiones españolas

Los profundos cambios provocados en el marco regulatorio durante el menemismo, consolidaron una estructura económica caracterizada por el predominio de la lógica financiera sobre la producción, la pérdida de hegemonía de la industria como factor de desarrollo y de ocupación, el eventual resurgimiento de las actividades “recurso-naturales-intensivas” como eje del crecimiento, y un perfil empresario liderado por lo grandes grupos económicos de capital nacional y las empresas transnacionales (Bisang, 1995: 25).

El modelo tuvo dos resultados positivos inmediatos que le ganaron el apoyo de gran parte de la población: la estabilidad de precios tras décadas de inflación, y el crecimiento de la economía basado en principio, en una importante expansión del consumo alentado por la estabilidad. Sin embargo, más allá de estos primeros efectos positivos, las medidas implementadas durante la década menemista produjeron una serie de vulnerabilidades que

se profundizaron y agravaron durante el gobierno de Fernando De La Rúa (1999-2001): desequilibrios persistentes del balance comercial y fiscal financiados con endeudamiento externo; aumento de la oligopolización de los mercados y del poder de las grandes empresas para formar precios; una marcada desindustrialización; una extranjerización en la producción de bienes y servicios; un incremento a niveles inusitados de los indicadores de inequidad, pobreza e indigencia; y una subordinación sin precedentes a las crisis financieras internacionales como las ocurridas en México en 1994, sudeste asiático en 1997, Rusia en 1998 y Brasil en 1999, que agravaron las propias contradicciones internas. (Colombo, 2004).

Por otro lado, la desarticulación y debilitamiento del Estado (García Delgado y Nosetto, 2006), junto a la dependencia del financiamiento externo redujo la política económica argentina a administrar deuda, influir en los mercados financieros internacionales y aplicar los criterios y las condicionalidades de los organismos de crédito multilaterales, cuyo último objetivo era la continuidad en el pago de la deuda externa a través de la profundización de las políticas de ajuste y la permanencia de la paridad cambiaria (Ferrer, 2001).

La crisis del modelo de convertibilidad, que se tornó evidente bajo el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), puso en peligro la rentabilidad de las inversiones españolas, ya que una devaluación del peso en relación al dólar impactaba directamente en los bancos privados y las empresas de servicios públicos privatizadas que hasta entonces remitían las remesas y cobraban las tarifas con un peso sobrevaluado. Ante esta situación, el gobierno de J.M. Aznar intercedió constantemente ante el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional para lograr un tratamiento “favorable” hacia la Argentina, y participó a fines del año 2000 en un auxilio financiero de 40.000 millones de dólares conformado por aportes del sector financiero privado, de organismos como el FMI, BM y BID, y de España. Este país, fue el único que se sumó en forma individual a la operación, y si bien la suma otorgada por el estado español no fue significativa en términos absolutos, era una clara señal del interés de Madrid por contribuir a evitar la crisis en la Argentina y mantener la convertibilidad (Schvarzer, 2006).

Por su parte, la administración de De La Rúa garantizó la salud financiera de las empresas españolas, no sólo manteniendo la convertibilidad que les permitió cerrar sus

ejercicios 2001 con el cambio 1 peso a 1 dólar, sino aprobando la fuga de alrededor de 5.000 millones de dólares en los días previos a la confiscación de capitales, conocido como “el corralito”, que afectó a pequeños y medianos ahorristas argentinos y que terminó contribuyendo a la caída del gobierno el 21 de diciembre de 2001 (Diario La Nación, 24/04/2002).

A partir de ese momento, una vez declarado el *default* y en medio de una crisis económica social e institucional que se manifestó en la sucesión de tres presidentes provisionales en diez días, el mandatario español en contacto permanente con los distintos gobiernos argentinos, defendió sin tapujos la continuidad del “uno a uno”, exigió el respeto de los contratos con las privatizadas y abogó por una mayor “seguridad jurídica”.⁶⁶

El 1 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa nombró presidente a Eduardo Duhalde (2002-2003), quien debió enfrentar dos situaciones consumadas. Por un lado, la declaración de cesación de pagos de la deuda pública, y por el otro, la caída del régimen de convertibilidad. Los indicadores económicos y sociales daban cuenta de la debacle económica del neoliberalismo en Argentina. La devaluación del peso alcanzó un 60%; el PBI decreció -3,4% en 1999; -0,8% en 2000; -4,4% en 2001 y -10,9% en 2002. La inversión disminuyó -6,8% en 2000; -15,7% en 2001 y -36,1% en 2002; las importaciones descendieron -0,2% en 2000; -13,9% en 2001 y -49,7% en 2002. Por su parte, el desempleo más el subempleo que comprendía al 28,2% de la población económicamente activa en 1999, trepó al 40,2% en 2002; mientras que las personas debajo de la línea de pobreza aumentaron de 27,1% en 1999 a 49,7% en 2002 (Rapoport, 2005; CEI, 2009).

En este contexto, Duhalde encabezó un gobierno de transición cuyos objetivos fueron gerenciar la crisis económica y contener el estallido social. Al asumir la presidencia, anunció el agotamiento del modelo neoliberal, el fin de la convertibilidad, y la decisión de conformar una alianza de poder con los sectores de la producción, en contraposición a lo ocurrido durante los noventa donde los mayores privilegiados fueron el sector financiero y las privatizadas (Schorr y Wainer, 2005). A la devaluación del peso, se sumaron otras medidas que afectaron los intereses de las inversiones extranjeras, especialmente las

⁶⁶ Respecto a la seguridad jurídica, Daniel Azpiazu (1999) señala que ésta queda circunscripta a mantener inalterada una opaca ecuación económico-financiera original de quienes se hicieron cargo de los servicios públicos privatizados, aún cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal. La “seguridad jurídica” tiene, en realidad, un único parámetro analítico, independiente de toda otra connotación económico- social: la preservación de las rentas de privilegio de las prestadoras de los servicios privatizados.

españolas, como la pesificación de las tarifas de los servicios públicos, la desindexación de las mismas a la inflación de los Estados Unidos, la decisión de iniciar el proceso de renegociación de los contratos, creando para ello una Comisión de Renegociación, y el cobro de retenciones a las exportaciones de hidrocarburos. Eso rápidamente generó una fuerte ofensiva por parte de los empresarios que reclamaron por la rentabilidad de sus empresas y amenazaron con suspender inversiones, disminuir la calidad de los servicios e incluso abandonar el país.

Los empresarios⁶⁷ presentaron al presidente Duhalde una serie de demandas que consistieron en: la suspensión y/o la reducción de los compromisos de inversión, de universalización de servicios y de los índices de calidad comprometidos contractualmente; la prórroga de los plazos de concesión; la translación automática a las tarifas de los incrementos en los costos derivados de la maxidevaluación y/o implementación de un tipo de cambio preferencial para las importaciones de bienes de capital y/o insumos; la indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios internos; la instrumentación de mecanismos de subsidio estatal a la creciente cartera de morosos de las empresas (Basualdo y Azpiazu, 2002).

Por su parte, el gobierno de Aznar durante los primeros meses del año 2002, además de demostrar su descontento por el rumbo del plan económico y reclamar por la rentabilidad de las empresas españolas, secundó la política de los Estados Unidos, solicitando al gobierno de Duhalde que acepte las exigencias del FMI, realice las concesiones necesarias y firme rápidamente un acuerdo con el Organismo para “aumentar la confianza internacional del país”.⁶⁸ (Del Arenal, 2003: 23) Sin embargo, hacia mediados de año el gobierno español y el gobierno de G. Bush, modificaron esta posición inflexible, dejaron de presionar al gobierno argentino y, particularmente Aznar, encabezó las gestiones

⁶⁷ Entre las principales empresas de origen español agrupadas en la Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina (FUCAES), cuyos directivos mantenían periódicas reuniones con el gobierno argentino estaban: Telefónica de Argentina; Aguas Argentinas; el BBVA; Endesa Argentina; Repsol YPF; Indra; Gas Natural; Banco Santander Río; HSBC; Dycasa; Prosegur y Mapfre.

⁶⁸ Entre las exigencias que el FMI realizó tenazmente durante el 2002, se pueden mencionar: la modificación de la Ley de Quiebras (sancionada en febrero de 2002 para suspender por 180 días hábiles los concursos preventivos y ejecuciones hipotecarias y prendarias de empresas endeudadas); la suspensión de la Ley de Subversión Económica (herramienta de la que se valían los jueces para encarcelar a los banqueros acusados de delitos de lavado y fuga de dinero); un recorte adicional del gasto público; nuevos ajustes en los estados provinciales; solucionar definitivamente el congelamiento de depósitos bancarios; una mayor apertura comercial y aumentar entre un 20 y 30% las tarifas de los servicios públicos.

para que el Fondo Monetario Internacional acepte el acuerdo en el plazo más breve. Los argumentos de este cambio de actitud fueron que la administración de Duhalde había cumplido sustancialmente las condiciones que le había impuesto el FMI (como la eliminación de la Ley de subversión Económica y la modificación de la Ley de Quiebras), y que era necesario apoyar los incipientes síntomas de recuperación de la economía argentina tanto para evitar el efecto contagio de la crisis al resto de la región, como para garantizar el orden en la próxima transición presidencial.⁶⁹

El gobierno Néstor Kirchner (2003-2007): Una nueva estrategia de desarrollo y su incidencia en la vinculación con España

El gobierno de Néstor Kirchner, integra el conjunto de gobiernos progresistas de Sudamérica, que en general han sido resultantes de la crisis que ocasionó el neoliberalismo y que se definen por una fuerte crítica al Consenso de Washington y la proyección de posiciones autónomas en el escenario internacional. El Presidente Kirchner, que asume en mayo de 2003, expresó como objetivo de gobierno reconstruir un capitalismo nacional centrado en el crecimiento con inclusión social y donde el Estado retomara un papel principal como reparador de las desigualdades sociales.

En esta nueva etapa pos crisis, existieron características macroeconómicas y sociales que la diferenciaban de la anterior. Entre ellas, el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo alrededor de los 3 pesos por dólar; el crecimiento sostenido de la economía; el incremento constante del PBI industrial; los sectores líderes en la economía ya no eran las empresas privatizadas y las finanzas, sino la industria sustitutiva, la construcción, el agro y la producción petrolera; el gobierno estatizó empresas de servicios públicos o facilitó el ingreso de capitales locales; el comercio exterior de bienes y servicios se mantuvo superavitario; el dólar alto y el estímulo internacional de las exportaciones aportaron generosos recursos al Estado nacional, lo que provocó la existencia de importantes reservas en el Banco Central; hubo una política de desendeudamiento; sobrevino una reconstrucción

⁶⁹ Finalmente a principios de enero de 2003, luego de un año de ásperas negociaciones, la administración Duhalde logró cerrar el acuerdo con el Fondo. El organismo postergó los vencimientos de la deuda de unos 3.800 millones de dólares por los primeros ocho meses del año, dando un respiro al nuevo gobierno que asumiría en mayo de 2003.

parcial del mercado de trabajo y el porcentaje de la población debajo de las líneas de pobreza e indigencia descendió.

Asimismo, la administración Kirchner propuso profundizar la inserción en el sistema internacional no ya adaptándose plenamente a la globalización -porque la década de los noventa había demostrado que el crecimiento y la modernización no eran un resultado automático de la apertura al mundo-, sino aumentando la capacidad de negociación. Prevaleció el convencimiento de que una mayor autonomía de decisión permitiría hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los países más desarrollados en los diversos foros y organismos multilaterales. Como consecuencia, aseguró que no aceptaría ninguna condicionalidad económica o financiera proveniente de los Organismos Financieros Internacionales o de los países desarrollados que limitaran el desarrollo de la economía argentina.

En cuanto a las relaciones con España, el vínculo mostró una línea de continuidad con respecto al periodo presidencial de Eduardo Duhalde. El gobierno español encabezado por José María Aznar pugnó, en concordancia con los países desarrollados y las instituciones multilaterales, para que la Argentina cumpliera con los contratos de las empresas públicas, culminara la reforma del sistema financiero y renegociara su deuda externa.

A pesar de las demandas mencionadas, en una primera instancia, la administración Kirchner mantuvo una postura firme en la relación con las empresas privatizadas de servicios públicos, la cual quedó plasmada en el discurso que el presidente argentino brindó en la sede de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en Madrid en el marco de su primera visita a España en julio de 2003:

“Acá hay que hablar con absoluta claridad; porque hay hipocresía cuando se protesta por la situación actual. Una parte de los empresarios fue cómplice de lo que pasó en los 90, incluso algunos de los que están aquí presentes (...). Además, a las empresas españolas les fue mejor que a los argentinos; muchas de las empresas de servicios públicos privatizados enviaban remesas de ganancias en dólares. (...) ¿Pero ustedes venían a la Argentina en esos años a hacer beneficencia? ¿No sabían que ya había recesión?, porque salvo el FMI, todo el mundo sabía que el 1 a 1 era inviable ¿Quién los asesoraba?, porque yo envié el dinero de mi provincia afuera del país. Creo que algunos de ustedes deberían echar a quienes fueron sus asesores de inversión”

(...) Miren, la Argentina tiene futuro con o sin su ayuda. Si es con su ayuda, mejor. Si no la tenemos será más difícil la recuperación, pero seguiremos adelante”.

El gobierno nacional logró imponer los tiempos de la renegociación, evitando cualquier tipo de aumento en las tarifas de los servicios si previamente no se revisaban los contratos que regulaban la prestación de dichos servicios.⁷⁰ La posición adoptada intentaba evitar el impacto negativo que podían tener los aumentos tarifarios tanto en el incipiente crecimiento de la economía como en la competitividad de los sectores productivos.

Esta postura dio inicio a un largo y difícil proceso de negociación con empresarios y funcionarios españoles, encabezado muchas veces por el mismo Presidente Kirchner. El gobierno argentino impuso como condición para iniciar la renegociación de los contratos, y la eventual suba de tarifas, que las empresas desistieran de las demandas presentadas contra el Estado argentino en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial.⁷¹ Los inversores extranjeros invocaron como fundamento de sus acusaciones, que la pesificación de las tarifas fue un acto de expropiación indirecta llevado a cabo por la Argentina en la medida que redujo notablemente sus rentabilidades. En consecuencia pidieron al CIADI la indemnización que les correspondía por las pérdidas sufridas (Acosta y Bostiancic, 2006).

A partir de principios de 2002, la cantidad de demandas presentadas contra la Argentina convirtieron rápidamente al país en el Estado más demandado por inversores extranjeros en ese organismo, donde el monto de los reclamos de compensaciones económicas rondaba los 20 mil millones de dólares. Entre los casos presentados, se contabilizaban seis pertenecientes a grandes empresas españolas: Telefónica, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., Gas Natural y ENDESA, a través de su subsidiaria chilena Enersis. El monto total de las demandas de empresas de origen ibérico era

⁷⁰ Para ello el gobierno creó la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Según lo establecido, el proceso de renegociación debía iniciarse con la celebración de Audiencias Públicas con cada una de las empresas en cuestión, luego la firma de una Carta Acuerdo que debía ser aprobada por el Poder Legislativo y ratificada por decreto del Ejecutivo y, en última instancia, la publicación de los nuevos cuadros tarifarios por parte de los Entes Reguladores de cada sector.

⁷¹ El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI o en inglés ICSID) se constituyó en el año 1965 por intermedio del Convenio de Washington sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, y al ser ratificado por 20 países entró en vigencia el 14 de octubre de 1966. A la fecha, más de 140 países, entre ellos la República Argentina, han adherido y son miembros del CIADI. TONDINI y ROQUÉ (2006).

aproximadamente de 6.654 millones de dólares, sin contabilizar la demanda de Gas Natural que no hizo público el monto. En este sentido, contener la situación de las demandas era de gran importancia, no sólo por la suma de los montos reclamados y su potencial impacto sobre las arcas públicas, sino también porque afectaban la credibilidad internacional del país para atraer inversiones.

Desde fines de 2003 hubo un cambio de actitud por parte del empresariado de España. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), expresó su aprobación por el curso económico que atravesaba el país y confirmó que mantendría el nivel de inversiones y promovería otras nuevas desde la Unión Europea. Algunas empresas españolas, específicamente Repsol YPF, Aerolíneas Argentinas y Telefónica, anunciaron nuevos planes de inversiones en Argentina. Repsol-YPF, ratificó los 6.000 millones de dólares comprometidos en el proyecto de inversión 2004-2007, Aerolíneas anunció 197 millones de dólares en 2004; y Telefónica, se comprometió acelerar el ritmo de inversión en el periodo 2004-2007.

La condescendencia ahora demostrada por los empresarios se debía a que el gobierno argentino había realizado algunos gestos para mejorar la relación, como la decisión de iniciar la renegociación de los contratos con Endesa y Gas Natural, el acortamiento de los plazos para la renegociación de contratos desde diciembre de 2004 a julio de ese año, o la compensación de 2800 millones de pesos otorgada a los bancos (entre ellos el BBVA y el BSCH) por la pérdida que ocasionó haber convertido a pesos las deudas de los créditos otorgados que se habían pactado en dólares antes de la devaluación de 2002.

La notable mejoría en las relaciones con los empresarios, debido al inicio de las renegociaciones y la mejora de las rentabilidades de las compañías, se vio coronada con una profundización de las relaciones políticas de la administración kirchnerista con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero. Desde su llegada al poder en abril de 2004, planteó una política exterior de cercanía y solidaridad hacia Iberoamérica (Moratinos, 2004; Del Arenal, 2008) y hacia Argentina en particular, especialmente en las negociaciones que este país llevaba a cabo en relación a la refinanciación de su deuda tanto con el FMI como con los bonistas privados.

En relación a las inversiones españolas, las constantes reuniones entre los funcionarios y los hombres de negocios, sumados a la intervención personal del Presidente

español en las negociaciones, dieron lugar a un proceso de acuerdos entre el gobierno argentino y los empresarios españoles. En este sentido, la administración kirchnerista abandonó sus intenciones de imponer un nuevo marco regulatorio para la prestación de servicios públicos que había sido duramente criticado por el FMI y por los empresarios agrupados en la CEOE⁷², y permitió aumentos tarifarios a partir de marzo de 2007 lo que mejoró notablemente los balances económico-financieros de empresas como EDESUR y Gas Natural. Como contrapartida, la mayoría de las empresas españolas que habían demandado al Estado argentino ante el CIADI desistiesen de las acciones judiciales y renovaran los flujos de inversiones.

Simultáneamente, la administración encabezada por Néstor Kirchner, entabló negociaciones con los empresarios españoles para recuperar parte del patrimonio público cedido mediante las privatizaciones en la década del noventa. Es esta dirección, el gobierno concluyó negociaciones que, por un lado, derivaron en la reestatización de Aguas Argentinas, que contaba como socia menor a la sociedad española Aguas de Barcelona y, por el otro, en el incremento accionario del Estado argentino en Aerolíneas Argentinas. Asimismo, se buscó “reargentinizar” la petrolera Repsol-YPF, que finalmente culminó con el reingreso de capitales argentinos a la ex compañía estatal. Todas estas acciones no lesionaron en ningún momento los vínculos entre ambos países, incluso todas las operaciones contaron con el apoyo público de las autoridades españolas.

Por otra parte, el gobierno español de Rodríguez Zapatero apoyó explícitamente la política de desendeudamiento llevada adelante por la administración Kirchner, que en el año 2005 concretó exitosamente la renegociación de la deuda privada en *default*⁷³ y el pago anticipado al FMI. En consonancia con el objetivo del desendeudamiento, el gobierno de argentino a principios de 2007, cerró un acuerdo bilateral para saldar la deuda contraída con España por la administración de De La Rúa en 2001. Los motivos de la decisión fueron

⁷² Al Proyecto de ley del Régimen Nacional de Servicios Públicos presentado por el gobierno argentino se le cuestionaba que el Estado en todos los casos, el plan de inversiones a ejecutarse (art. 6) sin atender el razonable interés de las empresas de ser lucrativas, y criticaron la “Tarifa Social” (art. 22) que el gobierno quería instalar para los sectores más pobres. Según publicó el diario El País de España, la CEOE, señalaba que el proyecto de ley “alteraba sustancialmente” la regulación de las prestaciones, “restándole previsibilidad y garantía de sustentabilidad”, y advertía que desincentivaba la inversión, lo que tendría consecuencias en la “evolución del servicio y en general sobre la economía en su conjunto”. EL PAIS (2004).

⁷³ La reducción de endeudamiento logrado, más de 60.000 millones de dólares, y el porcentaje de aceptación (76%) lo convirtieron en un proceso único que superó otras experiencias de países entrados a *default* como Ecuador o Rusia.

variados: se quiso dar una buena señal a los acreedores de la Argentina y a los inversores ibéricos en particular; fue una muestra de consideración hacia España por la ayuda brindada durante la crisis de 2001 (aunque esa ayuda no haya sido más que para prologar la agonía del modelo neoliberal) y por su rol como intermediaria en las negociaciones con el FMI; y también sirvió para reafirmar la vocación de continuar impulsando la Asociación Estratégica⁷⁴ entre ambos países. De esta manera, luego de un comienzo caracterizado por las presiones y los desencuentros con el gobierno de Aznar, hacia finales de la administración de Néstor Kirchner las relaciones con España se encontraban en un momento óptimo.

Las inversiones españolas en Argentina en la etapa pos neoliberal (2003-2007)

A pesar de los continuos reclamos del sector empresarial por una mayor seguridad jurídica para radicar sus inversiones, el arribo de capitales iniciado en los noventa sólo se interrumpió abruptamente por los efectos de la crisis, pero se recuperó rápidamente al ritmo de la recuperación de los flujos mundiales y del crecimiento de la economía argentina. Las políticas económicas implementadas a partir del año 2003 por la administración Kirchner, acompañadas por un contexto internacional favorable, permitieron el desarrollo de un nuevo proceso inversor en múltiples actividades productivas y de servicios. Según el Centro de Estudios para la Producción (CEP), los anuncios de inversión en 2004 fueron de 5.322 millones mientras que en 2007 alcanzaron 18.122 millones, lo que significó un aumento del 240% (CEP, 2007).

También los capitales españoles luego de un ciclo de retracción en 2001-2003, mostraron una nueva tendencia a la expansión. Es necesario señalar que Argentina en la etapa pos neoliberal y a pesar de los conflictos con los empresarios ibéricos, continuó siendo uno de los tres destinos más importantes de IED de origen español en América Latina, aunque muy por detrás de Brasil y de México que pasó a ocupar el primer lugar.

⁷⁴ La Asociación Estratégica fue suscripta por ambos presidentes a mediados de 2006, y tuvo un antecedente inmediato en la Declaración de Buenos Aires rubricada un año antes. Ambos acuerdos comprometen a los gobiernos de España y Argentina a otorgarse un trato mutuo de máxima prioridad en lo político y económico, a reunirse regularmente para revisar temas de interés, a establecer pautas de colaboración y de celebración de foros, a promover la ampliación y profundización de la cooperación económica entre otros aspectos.

**IED de origen español 2002-2007. Principales destinos en América Latina
(en millones de dólares y porcentaje)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2002-2007	%
Argentina	692,63	466,41	222,35	2.162,33	560,53	486,61	4.590,86	14
Brasil	2.259,20	803,24	710,92	1.178,69	1.368,26	3.057,93	9.378,23	27
México	1.513,82	892,44	3.984,15	876,08	696,60	3.578,19	11.541,28	34
América Latina	6.266,41	4.810,61	6.650,67	5.020,57	3.168,28	8.045,96	33.962,51	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en la *Secretaría de Estado de Comercio*, <http://www.mcx.es>.

Por otra parte, España continúa siendo un importante proveedor de capitales para la Argentina. Si se analiza el monto acumulado de los anuncios de inversión en el período 2003-2007, se observa que el país ibérico es el líder de las inversiones de origen europeo y que ocupa el segundo lugar, detrás de Estados Unidos (CEP, 2007).

**Anuncios de inversión en Formación de Capital y Fusiones & Adquisiciones
(2003 - 2007), según país de origen en millones de dólares.**

	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado 2003-2007
Estados Unidos	908	1.757	2.974	3.608	2.140	11.388
España	624	2.605	2.248	2.508	2.705	10.691
Brasil	184	355	1.761	1.960	1.755	6.014
Gran Bretaña	514	522	736	958	999	3.728
Resto	1.866	2.646	2.579	3.629	3.825	14.544
Total General	4.096	7.886	10.297	12.663	11.424	46.366

Fuente: elaboración propia en base a datos del *Centro de Estudios para la Producción* (CEP).

El proceso inversor de los años 2003-2007, no estuvo basado ya en Fusiones y Adquisiciones, sino en Formación de Capital, lo que demuestra que los capitales españoles comenzaron a ampliar la capacidad instalada de las empresas adquiridas durante la Convertibilidad. En este período, se registraron anuncios de inversión en Fusiones y Adquisiciones por 1.715 millones de dólares, mientras que la Formación de Capital alcanzó 8.975 millones.

A su vez, es necesario señalar que luego de la caída de la Convertibilidad, hubo un cambio en el destino por sectores de las inversiones. Los anuncios de inversiones españolas durante el periodo 2002-2007 en los sectores de infraestructura (44%) y las actividades extractivas (38%) mantuvieron los niveles del periodo 1991-2001 (44% y 40% respectivamente); pero se evidencia un avance de las inversiones en el sector manufacturero (de 4% a 11%) y un descenso en el sector financiero (de 10% a 2%).

Conclusiones

Los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De La Rúa (1999-2001), coincidieron en implementar y consolidar el modelo neoliberal que se configuró como único medio de modernización y de inserción en la economía globalizada, a partir de la reducción del Estado y el mercado desregulado. En este contexto, las empresas españolas -que se encontraban en una etapa de plena internacionalización-, se adjudicaron la prestación de varios servicios públicos, la explotación y comercialización del petróleo y gas, y se expandieron en los sectores financiero y comercial de la Argentina. Como consecuencia, España se posicionó como el primer país de origen de la IED en Argentina, y las empresas de capitales españoles se convirtieron en parte integrante del núcleo de poder económico que sustentó el modelo neoliberal.

En este contexto, el gobierno de J.M. Aznar apostó al mantenimiento del régimen de convertibilidad debido a que el tipo de cambio fijo permitía a los capitales ibéricos obtener extraordinarias ganancias en dólares. Por ello, a medida que las falencias del modelo se incrementaban, legitimó y defendió el rumbo económico ante la comunidad financiera internacional e incluso, participó en auxilios financieros promovidos por el FMI.

En 2001, producto de las propias vulnerabilidades, se produjo una crisis de hegemonía del neoliberalismo. A partir de la devaluación y de políticas implementadas por el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), las relaciones con el gobierno y empresarios

españoles estuvieron determinadas por las demandas para que el mandatario argentino “corrigiera” el rumbo económico y estableciera las condiciones que les permitan a los empresarios ibéricos continuar obteniendo los exorbitantes beneficios percibidos durante la década de los noventa. Las empresas concesionarias de servicios públicos, en virtud de seguir percibiendo los mismos niveles de facturación medidos en dólares, abogaron por un aumento de tarifas acorde a la devaluación del peso y la indexación de las mismas en función de la evolución de los precios internos, junto con el otorgamiento de un seguro de cambio que cubriera las deudas empresarias con el exterior. Desde el sector bancario, la principal demanda fue que el Estado argentino se haga cargo del “descalce” que provocaba devolver las depósitos a \$1,40 por dólar, y cobrar las acreencias uno a uno. A su vez, el gobierno ibérico abogó constantemente, en consonancia con los reclamos de los países desarrollados -agrupados en el G 7-, para que la administración duhaldista impulsara las medidas necesarias para conseguir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Al asumir la presidencia de la nación, Néstor Kirchner (2003-2007) se propuso llevar adelante una nueva estrategia de desarrollo donde la valorización del capital se realizara en la actividad productiva y no en la órbita financiera. Esta nueva lógica, revalorizó el Estado y la política en relación al poder del mercado, y asumió una mayor autonomía en la ejecución de la política económica, lo que derivó en un enfrentamiento con los sectores privilegiados de los años noventa, entre los que se encontraban las grandes empresas españolas radicadas en la Argentina.

A pesar de las demandas desde el exterior, tanto del FMI como del gobierno español, se demostró que la administración Kirchner mantuvo una postura negociadora firme tanto en relación al pago de la deuda externa como en relación a las empresas privatizadas de servicios públicos. El gobierno nacional logró imponer los tiempos de la renegociación, evitando el aumento en las tarifas de los servicios, e impulsando una nueva legislación que revertía sustancialmente las condiciones operativas de los años noventa.

El vínculo bilateral comenzó a mostrar signos de distensión con la llegada del socialista José Luis Rodríguez Zapatero a La Moncloa. La mejor sintonía política, el aumento de los contactos con empresarios y funcionarios de distinto rango, y la buena marcha y recuperación de la economía argentina jugaron un papel fundamental en el mejoramiento de las negociaciones.

Luego de haber concretado exitosamente la salida del *default* —apoyado públicamente por Rodríguez Zapatero—, el gobierno de Néstor Kirchner se abocó a la “normalización” de las relaciones con los empresarios ibéricos. Como resultado de un extenso proceso de negociaciones, sumado a la intervención personal del mandatario europeo, el gobierno argentino logró una serie de acuerdo con los empresarios españoles. En este sentido, la administración kirchnerista abandonó sus intensiones de imponer un nuevo marco regulatorio para la prestación de servicios públicos (accediendo a los reclamos del FMI) y permitió aumentos tarifarios (a partir de marzo de 2007), lo que mejoró las ecuaciones económico- financieras de las empresas. Como contrapartida, la mayoría de las empresas españolas que habían demandado al Estado argentino ante el CIADI, desistieron de las acciones judiciales y renovaron los flujos de inversiones.

Por último, se demostró que a pesar de los continuos reclamos del sector empresarial por una mayor “seguridad jurídica” para radicar sus inversiones, el arribo de capitales iniciado en los noventa sólo se interrumpió por los efectos de la crisis, pero se recuperó rápidamente al ritmo del crecimiento de la economía argentina.

Como correlato de la notable mejora de las relaciones con las empresas, las relaciones políticas entre la administración kirchnerista y el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero se profundizaron considerablemente. En este sentido, acciones como la firma del tratado de Asociación Estratégica, el pago de la deuda bilateral y el apoyo español ante las negociaciones argentinas con los organismos financieros internacionales, confirmaron la solidez de los vínculos bilaterales. De esta manera, luego de un comienzo caracterizado por las presiones y los desencuentros con el gobierno de Aznar, hacia finales de la administración de Néstor Kirchner las relaciones con España se encontraban en un momento óptimo.

Como reflexión final de este trabajo, se puede señalar que la nueva fase de internacionalización del capitalismo asociada al papel creciente de los actores transnacionales e internacionales así como a fenómenos globales como la tecnología, el comercio, las inversiones, y las comunicaciones, condiciona pero no elimina la libertad de los estados más débiles. Como señala Gourevitch, (2007) la explicación de la elección entre las distintas posibilidades está relacionada a la política domestica de cada uno de los países (sea tipo de régimen, estructura económica o alianza de poder).

En el caso particular de Argentina, la brutal crisis del año 2001 provocó que los sectores que integraban la alianza de poder que sustentó el neoliberalismo, perdieran la hegemonía en el discurso y en la capacidad de condicionar las políticas públicas. Como consecuencia, el gobierno de Kirchner logró reunir el apoyo político necesario para confrontar con los actores transnacionales. Como lo demostró el caso específico de la vinculación con España, la valorización de la política por sobre el gerenciamiento de intereses foráneos y la decisión de defender intereses, fijar objetivos y negociar, no ocasionó el aislamiento internacional, la huida de capitales o la desinversión como anunciaban permanentemente los defensores del anterior modelo, sino a la firma de acuerdos que reencausaron y reforzaron la relación. •

Bibliografía

- Acosta, J. y Bostiancic, M. (2006): “Atraer Inversiones foráneas a cualquier costo”, en Acosta, Miguel (Comp.): *Demandas internacionales contra el Estado*, Eudem, Mar del Plata.
- Azpiazú, D. (1999), “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE, N° 164.
- Basualdo, E. y Azpiazú, D. (2002): *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión Contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bezchinsky, G. et.al (2007): *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*, CEPAL.
- Bisang, Roberto (1995): “Libremercado, intervenciones estatales e instituciones de Ciencia y Tecnología en la Argentina: apuntes para una discusión”, *Revista REDES*, vol. III, Revista de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Bresser Pereira, L.C. (1998): “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social IDES, Vol. 38, No. 150 (Jul-Sep).
- Burachik, G (2010) “Extranjerización de grandes empresas en Argentina”, en *Revista Problemas del desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, vol.41, n° 160, enero-marzo.

- Casanova, L. (2002): “Lazos de familia. La inversión española en América Latina”, *Revista Foreign Affairs en Español*, en «<http://www.foreignaffairs-esp.org/autor/lourdes-casanova/index.html>».
- Casilda Béjar, R. (2002): “La década dorada de los años noventa: inversiones directas españolas en América Latina” en *Contribuciones a la Economía*, <http://eumed.net/ce/rcb-inv.htm>.
- Castells, Manuel (1999): *La era de la información*, Volumen 1: La sociedad red, Editorial Alianza, Madrid.
- Centro De Estudios Internacionales - CEI (2009): *Argentina, principales indicadores económicos 1990-2009*, Ministerio de Relaciones exteriores, comercio internacional y culto de la República Argentina, «<http://cei.mrecic.gov.ar/html/mercosur.htm>».
- Centro De Estudios Latinoamericanos (2002): *Efectos de la crisis argentina en la empresa Española*, Universidad Autónoma de Madrid, «www.cesla.com».
- Centro De Estudios Para La Producción - Cep (2000): *Panorama de Inversión*, Ministerio de Producción, «www.cep.gov.ar».
- Centro De Estudios Para La Producción - CEP (2007): *Inversión de firmas nacionales y extranjeras en la Argentina*, Ministerio de Producción, «www.cep.gov.ar».
- Centro De Estudios Para La Producción - CEP (2008): *Anuncios de inversión durante el año 2007*, Ministerio de Producción, «www.cep.gov.ar».
- CEPAL (2004): *La inversión extranjera en América latina y el Caribe*.
- Chesnais, F.(1996): *A Mundialização do Capital*, São Paulo: Xamã.
- Chislett, W. (2002): “The internationalization of the Spanish Economy”, *Real Instituto Elcano*, España, en «www.realinstitutoelcano.org».
- Chislett, William (2003): “La inversión directa española en América Latina: Retos y oportunidades”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, disponible en «www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Iverespañola.pdf».
- Chudnovsky D. y Bouzas, R (2004): “*Foreign Direct Investment and Sustainable Development. The Recent Argentine Experience*”. UDESA, Documento de Trabajo N° 47, Septiembre, disponible en www.fund-cenit.org.ar/eng/investigaciones/publicaciones1.htm.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001): *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba/Cenit, Buenos Aires.
- Castelli, E. y Colombo, S. (2009): “Las relaciones bilaterales entre Argentina y España durante la Administración Duhalde. Una agenda condicionada por las empresas y el Fondo Monetario Internacional”, en *IV Encuentro del CERPI*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

- Colombo, Sandra (2004): *Os condicionantes internos da política externa argentina (1989-2002). Os setores dirigentes e o Mercosul*, Universidade Estadual Paulista, Sao Paulo, Brasil.
- De Arce, Rafael (2003): “Las relaciones de la UE con Latinoamérica”, *Documento de análisis-Centro de Estudios Latinoamericanos*, en «www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4912/P4912.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/uruguay/tpl/top-bottom.xslt».
- Del Arenal, Celestino (2003): “La política española hacia América Latina en 2002”, en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales: *Anuario Elcano, América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Del Arenal, Celestino (2008): “Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y seguridad de España en 2007”, en *Anuario Internacional CIDOB 2008. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2007*, Fundación CIDOB.
- Durán Herrera, J. (2002): “Estrategias de localización y ventajas competitivas de la empresa multinacional española”, *Revista de Economía-España ICE*, N° 799, en «www.revistaice.com/estudios/documen/ice/799/ice799023.pdf».
- El País (2004): “El senado argentino enturbia la relación de Kirchner con las empresas españolas”, 25-10-2004.
- Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio (2001): *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?*, Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado y Noretto (2006): *El desarrollo en un contexto posneoliberal*, Flacso-Ciccus, Argentina.
- Gerchunoff, P. y Casanovas, G. (1995): “Privatización en un contexto de emergencia económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136, enero-marzo.
- Guillén Rodríguez, M. (2004): “La internacionalización de las empresas españolas”, *Revista de Economía-España ICE*, N° 812, en «www.revistaice.com/estudios/documen/ice/812/ice8120401.pdf».
- Guillén Rodríguez, M. (2006): “El auge de la inversión directa española en el extranjero”, *Revista de Economía-España*, ICE N° 2868, pp. 47-63, en «www.revistaice.com/estudios/documen/ice/2868/BICE28680203.pdf».
- Heymann, Daniel (2000), “Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico: La Argentina en los noventa”, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 61.
- INDEC (2002): Instituto Nacional de Estadística y Censo: «www.indec.mecon.gov.ar».

- Malamud, Carlos (2003), “Las relaciones hispano-argentinas en el marco de las negociaciones Unión Europea-Mercosur”, en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, disponible en «www.realinstitutoelcano.org».
- Ministerio De Economía De La Nación - MECON (2000), “El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos”, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, disponible en www.mecon.gov.ar.
- Ministerio De Economía De La Nación - MECON (2003): “La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992 – 2002”, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía de la Nación / INDEC.
- Moratinos, Miguel Ángel (2004), “Una nueva política exterior para España”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, disponible en www.realinstitutoelcano.org.
- Rapoport, Mario (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.
- SCHORR, Martín y WAINER, Andrés (2006), “Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del “modelo de los noventa” al del “dólar alto”, revista *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE N° 221.
- Rosecrance, R (1987): *La Expansión del Estado Comercial*, Alianza Editorial.
- Schvarzer, J. (1998): La Industria Argentina en los 90, en *Nueva Sociedad*, 158, Nov-Dic.
- Schvarzer, Jorge (2006), “Inversiones españolas en la Argentina. Una relación nueva, estrecha y sugerente”, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, disponible en «www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/CESPA/index.htm».
- Sevares, J. (2002): *Por qué cayó la Argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Tondini, Bruno Mario y ROQUÉ, Martín Nicolás (2006), *CIADI, Inversiones y el factor confianza en la República Argentina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Derecho internacional, disponible en «www.caei.com.ar».
- Wallerstein, I. (1979): *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Siglo XXI Editores, Madrid.

*Este libro se terminó de imprimir durante
el mes de Junio de 2011
Tirada de 500 ejemplares
imprentagrafikart@gmail.com.*