

Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010)

Alejandro Simonoff*

Recibido: 04/04/2011

Aceptado: 06/05/2011

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis estructural de las estrategias de inserción internacional de la Argentina, tomando como marcos temporales la declaración de cesación de pagos de la deuda externa argentina en diciembre de 2001 hasta el año de los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo. El fin de la convertibilidad y un escenario mundial menos unipolar fueron los elementos que posibilitaron un nuevo marco para la política exterior argentina que se desarrolló en cuatro claves (Mercosur, negociación de la deuda, estrategia de inserción económica internacional y el manejo de la crisis mundial de 2008).

Palabras clave: Política Exterior Argentina; Relaciones Internacionales; historia reciente.

Argentina: four keys of the recent foreign policy (2001-2010)

ABSTRACT

The objective of this paper is to make a structural analysis of the strategies of international insertion of Argentina, from the declaration of cessation of payments of the Argentine external debt in December of 2001 to the year of the celebrations of the Bicentennial of the Revolution of May. The end of the convertibility and a less unipolar world were the elements that made possible a new framework for the Argentine foreign policy that was developed in four keys (Mercosur, the negotiation of the debt, the strategy of international economic insertion and the management of the world crisis in 2008).

Key words: Argentinean Foreign policy; International Relations; recent history.

* Doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina. Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales y del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLP. Profesor de Política Exterior Argentina en la Maestrías de Relaciones Internacionales de la UNLP y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: asimonoff2000@yahoo.com.ar.

Introducción

De manera muy sucinta podemos señalar que la declaración de cesación de pagos de la deuda externa en diciembre de 2001 y un escenario mundial menos unipolar fueron los elementos que plantearon un nuevo marco para la política exterior argentina.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial los diseños de inserción internacional del país jugaron entre la opción de alinearse con la potencia del bloque, Estados Unidos, y la regional, ejemplificada fundamentalmente en un acercamiento a Brasil, lo cierto es que desde 1983 se comienza a delinear un triángulo estructural que involucra a la Argentina con estos dos países¹.

Pero estas opciones encontraron ciertos límites, como lo señalamos oportunamente:

... existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. (Simonoff, 2010a: 329).

En los años noventa, con la autodenominada relaciones “carnales” con Estados Unidos e inspiradas en el realismo periférico “escudeano”, se buscó el alineamiento y la correspondencia con la política de convertibilidad inaugurada por la administración de Menem, como lo ha señalado Mario Rapoport (2009), pero no se olvidó la otra variable, ya que en esta gestión se formó el Mercosur.

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis, del mismo modo que su sostenimiento se condicionó a la estrategia del gobierno de Fernando De la Rúa hacia Washington y Brasilia.

Los cambios de la administración Bush en materia de las Organizaciones Multilaterales de Crédito, que condujeron a un abando-

nó del rol de “bombero” del sistema internacional que había tenido en los años de Clinton, resulta clave para comprender el colapso de 2001. También existieron ciertos desplazamientos de Brasil que pasó de una estrategia regional en torno al Mercosur hacia otra más sudamericana.

Una forma de ver algunas de las formas cómo Argentina enfrentó estas situaciones las podemos percibir en la prioridad del Mercosur, la negociación por la deuda, la inserción económica internacional y el manejo de la crisis del 2008.

1) El Mercosur

Más allá de los gestos de Argentina y de la flexibilidad demostrada por la administración Bush en la segunda etapa de la negociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la rigidez mostrada en la primera “llevó al gobierno de Duhalde a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil” (Russell y Tokatlian, 2003: 64). En sus Memorias incluso señala que su “primera decisión... fue comenzar a trabajar la relación con Brasil, y recomponer los lazos con nuestros socios y vecinos” (Duhalde; 2007: 297). En ese sentido, la designación de Carlos Ruckauf generó cierta tensión inicial con Brasil², pero la vista de Duhalde a Brasil disipó las dudas que pudiesen existir. Incluso, rápidamente, se logró la firma del Protocolo de Olivos, en el cual se creó el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del Mercosur, un reclamo argentino de larga data en el mercado común.

Fue evidente que la crisis obligó al país a “refugiarse en el apoyo latinoamericano, sobre todo en el brasileño” (Miranda, 2003: 72). Con respecto a la región, en su libro sobre la *Comunidad Sudamericana*, Eduardo Duhalde reconoció: “... los gobiernos de los países hermanos de América Latina estuvieron junto a nosotros y nos brindaron su permanente apoyo; éste fue decisivo durante la complicada gestión que nos tocó asumir en una encrucijada histórica” (Duhalde, 2006, 12).

Incluso, el propio mercado regional se convirtió en una plataforma conjunta para las exportaciones del país, como lo demostraron

las diversas misiones conjuntas a Sudáfrica, China e India., durante los años 2002 y 2003

Este acercamiento con Brasil fue profundizado con la llegada de Lula da Silva con su idea de reforzar el Mercosur, que le hizo ganar a Argentina relevancia estratégica en su agenda, algo que anteriormente no poseía.

La integración regional fue considerada prioritaria en un principio por la gestión de Néstor Kirchner y, según los dichos del presidente actualmente es “indisoluble de nuestra política exterior” para el logro de objetivos como son la reducción de la desigualdad, la lucha contra el hambre y la pobreza (Kirchner, 2003). Nos parece significativo que los ejemplos de esta construcción que dio el Presidente en su último mensaje al Congreso, estuvieron más vinculados con Venezuela que con Brasil³.

El cambio estuvo en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como lo podrían ser Chile o México⁴. Lo que ha llevado a cierta preocupación en Washington con respecto de la relación de nuestro país con Venezuela, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush y, luego, Obama.

Este primer deslizamiento hacia Caracas⁵, y ante cierta insuficiencia de ésta opción, se complementó con otro menos pronunciado, hacia México⁶. Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006, pero hacia comienzos de la administración de Cristina Fernández quedó claro que no había otras opciones que la carta carioca

El Mercosur apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta estrategia no fue novedosa, ya que las conversaciones entre los socios regionales con los Estados Unidos para discutir las condiciones de ingreso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se remontan a mediados de la década de los noventa. Aunque se señaló la necesidad de profundizar y ampliar esta estrategia al resto de los países latinoamericanos, este punto mostró complicaciones..

Como ya dijimos, el plano regional aparece como prioritario en el discurso del gobierno y en el cual el proyecto de unificación sudamericana avanza a través de la propuesta de asociación entre el Mercosur y la Comunidad Andina, no sin desconfianza argentina frente a los móviles brasileños que impulsaban la medida.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones política en el Cono Sur (Bolivia y Ecuador, p.e.), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intra-regional como en cuestiones de la agenda global de ambos países. Por ejemplo en el Mercosur continuaron las discusiones en torno a las asimetrías entre los socios que tiene dos planos: uno, entre Brasil y Argentina, y otro de éstos con Paraguay y Uruguay, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al espacio regional plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad.

Frente al primer plano asimétrico, entre Argentina y Brasil, se instrumentó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) que permitió el establecimiento de medidas arancelarias al interior del Mercosur frente a los daños que el intercambio comercial puede producir⁷. En la Cumbre del Mercosur en Río de Janeiro (enero de 2007) se instrumentó una solución para las diferencias de desarrollo entre los socios con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Éste tiene por objeto compensar multilateralmente las asimetrías en el bloque regional. Está conformado por un 70% de aportes de Brasil, un 25% por Argentina y el resto por Paraguay y Uruguay⁸. Estos dos últimos países recibieron ocho de los once proyectos que suman unos setenta millones de dólares para infraestructura y caminos.

El propio impulso brasileño para cambiar su status de potencia regional a global, podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el Mercosur es el eje central, y con resultados bastante exitosos hasta ahora⁹.

A pesar de ser considerado el Mercado Común como “el eje central de la proyecciones de nuestras acciones” hacia la región y el mundo y el marcado optimismo presidencial en cuanto a sus logros, fue preocupante la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y de coordinación política (Kirchner, 2007a).

Néstor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia¹⁰. Ambos países son dos socios importantes para Argentina en la región, no solo para establecer contrapesos con Brasil en el marco del Mercosur, sino también por su potencialidad energética (gas y petróleo) que podrían complementar tanto las necesidades de Argentina como de Brasil en este terreno.

No obstante, la política internacional brasileña, la poco clara posición argentina y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela pueden convertir a este instrumento valioso de nuestra inserción internacional en uno de los tantos intentos fallidos de integración y coordinación política regional.

La prioridad de esta política regional y el Mercosur fue definida por la Presidente, Cristina Fernández quien además señaló que el subcontinente “es nuestra Casa” y esta definición:

...no significa que nos neguemos al mundo, el Mercosur, es nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano” (Fernández de Kirchner, 2007).

Resultó evidente que el eje Brasilia-Buenos Aires fue fundamental para los asuntos regionales. Y esta agenda apareció cruzada por varias problemáticas, el déficit comercial, la integración, la cuestión energética. Para el primero de ellos se plantea: “... lograr un equilibrio de balanza comercial razonable a través de mayor integración y de mayor grado de complementariedad entre todas las industrias, fundamentalmente, el sector automotriz es el que explica casi el 50 por ciento del déficit de la balanza comercial” (Fernández de Kirchner, 2008a).

La persistencia de los problemas comerciales no impidió avanzar en la profundización de la integración. Y en ese sentido con la visita del Presidente Lula Da Silva a Buenos Aires en Febrero de 2008, se firmaron acuerdos de cooperación nuclear, satelital, en nanotecnología, la construcción de una central hidroeléctrica en el río Uruguay y un programa de utilización binacional de energías renovables.

En la reunión de Tucumán en 2009 de los tres temas que se trataron (la creación de un Código Aduanero Común, el rechazo a la política inmigratoria europea y la eximición del uso de pasaporte para el traslado de habitantes mercosurianos a Ecuador, Perú y Colombia), el primero de ellos vinculó la situación doméstica con la externa. La intención del gobierno argentino de incorporar las retenciones en el Código Aduanero Común, fue rechazada veladamente por Brasil y abiertamente por Uruguay en la reunión de ministros de economía y cancilleres¹¹.

En relación con el Mercosur podemos señalar que la cumbre realizada en San Juan en 2010 ha sido sumamente revitalizante en muchos aspectos de la agrupación regional, ya que ha afirmado la alianza estratégica entre Argentina y Brasil y se ha llegado a un acuerdo para el Código Aduanero Común.

En el plano bilateral, la relevancia otorgada a la relación con Argentina fue demostrada en la segunda visita a Buenos Aires del mandatario brasileño en agosto de 2008 por su nutrida delegación, con casi la mitad de su gabinete y más de trescientos empresarios. Aunque existieron ciertas tensiones entre la relación bilateral, sobre todo con los mecanismo de negociación del comercio internacional, tanto vía Mercosur como en la Ronda de Doha¹². La llegada del Presidente venezolano, al finalizar el encuentro, causó cierto malestar en la delegación brasileña¹³.

Desde octubre de 2008 la política regional y el Mercosur estuvieron signados por la crisis económica internacional. Tanto los países desarrollados como los emergentes sufrieron los embates de la crisis. Claramente, la dinámica entre los países latinoamericanos resultó alterada por esta situación, a tal punto que las discusiones más importantes dentro del Mercosur, como en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), estuvieron estrechamente relacio-

nadas con la necesidad de coordinación económica. Asimismo, la relación de nuestro país con Brasil se caracterizó por una insistente puja por definir las políticas para proteger a cada país de los embates¹⁴. El eje Brasilia-Buenos Aires no venía pasando por su mejor momento, y la crisis impactó en varios niveles, como la decisión de devaluar al real en más de un 30% en 1999, la toma de medidas proteccionistas por parte de Buenos Aires, los cambios en las discusiones en torno a la OMC, etc. Todos estos problemas pusieron a la relación estratégica muy por debajo de las expectativas iniciales que se pusieron en ella.

El mayor descenso de las importaciones que produjo la crisis actual, tuvo como resultados que el saldo comercial entre Argentina y Brasil por años deficitario, fuese superavitario. La aplicación de licencia no automáticas por parte de Argentina generaron cierta interferencia en el intercambio comercial, lo que influyó en el empresariado brasileño para que presionase al gobierno de Lula para que se revierta esta situación¹⁵.

2) Negociación de la deuda

La declaración del Default, hecha por la fugaz administración de Rodríguez Sáa, llevó al Presidente Provisional Eduardo Duhalde a constituir dos etapas en las negociaciones con el FMI. En un principio:

... el gobierno argentino imaginó que un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional era una cuestión de corto tiempo y que los países del G7, con los Estados Unidos a la cabeza, brindarían a la Argentina una importante ayuda externa que oscilaría entre 15 y los 18 mil millones de dólares. Muy pronto, los hechos se ocuparon de mostrar que esas expectativas eran desmesuradas... (Russell y Tokatlian, 2003: 61-2)

Esta primera lectura, fue similar a la evaluación realizada por la administración de la Alianza, esperar que Washington colaborase con los problemas crediticios argentinos. Para reforzar la creencia de la ayuda de los Organismos Multilaterales de Crédito, se tomó una decisión:

... la administración de Duhalde resolvió mantener el estatus de acreedor privilegiado para los organismos multilaterales de crédito. La decisión, cuestionada al unísono por los tenedores de bonos en default y la pluralidad de actores –externos e internos- que identificaban a estos organismos como responsables del colapso, no aseguró, empero, un derrotero libre de obstáculos. (Fernández Alonso, 2006: 34).

No obstante, este elemento no fue suficiente, ya que el Ministro Remes Lenicov no la complementó con una estrategia para salir de la crisis, que lo llevó a alejarse de su cargo “desbordado por las demandas incrementales del FMI y los reparos domésticos generalizados” (Fernández Alonso, 2006: 44).

La designación de Roberto Lavagna inició una segunda etapa en la negociación para salir del default¹⁶, en principio reconoció su carácter técnico, sin descuidar su flanco político. Sin embargo, una vez que percibió que aquel aspecto habría sido resuelto –a partir de septiembre de 2002- y que no se había alcanzado el acuerdo, se decidió privilegiar el contenido político en esta estrategia hacia el Fondo¹⁷.

El gobierno no quiso en principio perder reservas pero, a fines de 2002, optó por hacer “pagos mínimos” con ellas, como un gesto de buena voluntad en la negociación.

El logro de una negociación relativamente exitosa se debió no solo al cambio en el modo de negociación, donde se aplicó una estrategia de “costos recíprocos”, sino también fomentar y lograr el quiebre entre el personal político del Fondo Monetario Internacional y sus cuadros técnicos que tenían percepciones diferentes sobre la cuestión (López Coppola, Tosi y Verdi, 2003). Existieron tres elementos que facilitaron la concreción del acuerdo: “la negociación dejó de ser un tema recorrido entre Buenos Aires y el organismo multilateral bajo el poder de veto del gobierno norteamericano”; el cambio de actitud de la administración de George W. Bush; la utilización de apoyos políticos que limitaron los objetivos de la estructura burocrática del FMI¹⁸. De allí que el objetivo político de la administración duhaldista fuera “recortar el alineamiento político con los

Estados Unidos.” Ejemplos de este objetivo fueron la posición del gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak y el uso pragmático de la condición de Aliado extra Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en función de ganar apoyo en la negociación financiera (Miranda, 2003: 74)

El Presidente Néstor Kirchner mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. Estados Unidos continuó con un rol esencial de moderador (mientras que el Ministro de Economía Argentino, Roberto Lavagna y el Secretario del Tesoro construyeron las implicancias técnicas de la salida del default) en las negociaciones con los Organismos Multilaterales de Crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir del default con los tenedores de bonos¹⁹.

Las propuestas del gobierno estuvieron claramente diferenciadas en dos ámbitos: una hacia los tenedores de bonos y otros hacia los organismos multilaterales de crédito.

En la negociación con tenedores particulares de bonos se impulsó una propuesta de pago sustentable sobre la base de reducir los montos y tasas y, a la vez, ampliar plazos y vencimientos que concluyó a fines de 2005, y donde países como Alemania, Japón e Italia presentaron sus reparos en el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8)²⁰.

Además, el gobierno privilegió la cancelación de esta deuda, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma como se adoptó la misma, fue una acción que buscó ampliar los márgenes de maniobra del país. Dicho en palabras del propio presidente: “Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático” (Kirchner; 2007b).

Sin embargo, como fue evidente, la salida del default incrementó la presión de los países donde residen los bonistas que no

ingresaron en la propuesta de refinanciación argentina –un 24% del total.

Tras la renuncia de Roberto Lavagna a la Jefatura del Ministerio de Economía, se inició otra fase del desendeudamiento institucional, en la cual se buscó cancelar la deuda con el “Club de París”, muchos de cuyos miembros exigieron un acuerdo previo con el Fondo²¹, algo que el gobierno rechaza. La forma como lo expresó el Presidente Kirchner fue muy clara:

Sobre la deuda del Club de París nos dicen: “tienen que hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que puedan pagar la deuda con el Club de París”. Nosotros les dijimos: “señores, nosotros somos soberanos; nosotros queremos pagar la deuda del país pero “de acá” que vamos a volver a hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajo ningún sentido, bajo ningún aspecto (Kirchner, 2007a).

El gobierno argentino buscó un acuerdo parcial con España para parte de la deuda con ese agrupamiento de países; aunque el resto de los miembros no acordó con tal posibilidad, pues a la oposición de Alemania, Italia y Japón, se sumó Estados Unidos²².

Uno de los motivos por los cuales el gobierno no aceptó este tutelaje fue porque vinculaba esas recetas con el proceso económico que culminó con la crisis del 2001, las exigencias de reapertura del canje de deuda, y porque alteraría los principios básicos de su modelo económico de desarrollo.

Esta estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa de Kirchner fue reivindicada por Cristina Fernández, quien aseveró que “decidimos cancelar nuestras deudas con el Fondo Monetario Internacional, precisamente para tener nuestro modelo de acumulación con autonomía razonable en un mundo globalizado” (Fernández de Kirchner, 2007).

Esta política de desendeudamiento parecía encontrarse en sus últimas fases con el anuncio de la cancelación de la deuda con el Club de París. En este proceso encontramos por un lado a Alemania y Japón que concentran el 45% del total de la deuda de nuestro país con esa asociación, y debido a que tienen una alta concentración de tenedores de bonos *holdout* exigen el visto bueno del FMI, que reclamó entre otras cosas, el arreglo de esta situación.

Si bien el gobierno, a través del entonces Ministro de Economía, Martín Lousteau, dijo que no consideraba que la deuda con el Club de París sea un asunto urgente y descartó la solución de la deuda de Argentina con los particulares,²³ la posible llegada de los demócratas al poder era percibida como una fecha límite de esta negociación, ya que estos podían reinsertar el tema en la agenda, pues están muy vinculados a la American Task Force Argentina (ATFA)²⁴.

El nuevo impulso de esta negociación en 2008 como se evidenció tras el alejamiento de la función de soporte financiero que Chávez había cumplido para las administraciones kirchneristas²⁵. Esta alteración incidió de manera decisiva sobre el futuro del modelo de inserción, ya que existe una pérdida de la capacidad de maniobra, de legitimidad y cambios con respecto a cómo enfrentar el endeudamiento, y no precisamente en el mejor momento de la economía global. No resultó extraño que la administración de Cristina Fernández de Kirchner buscase el retorno al FMI, para tener una opción de último recurso de financiación, aunque pretendió que esta fuese “sin condicionamiento” produciendo un nuevo giro en esta materia.

En la reunión del G 20 en Londres de abril de 2009 bajo el lema “Trabajo, Estabilidad y Crecimiento”, se tomaron medidas tendientes a modificar el sistema económico global: triplicar el dinero del FMI para ayuda a países en riesgo; establecer mayores controles para los *hegde funds* y normas que impidan la formación de activos tóxicos; se acordaron limitar a los paraísos fiscales; la redacción de las nuevas normas están a cargo de un Consejo de Estabilidad Financiera; y, una mayor supervisión para las agencia de calificadoras de riesgo²⁶.

Uno de los interrogantes de los resultados de esta Cumbre fue la definición de como serán las relaciones con el FMI, ya que no se suspendieron las misiones previas (cosa que el gobierno argentino rechaza); Argentina no calificaría para la nueva línea de créditos²⁷, y; el dato relativamente positivo fue el aumento de las reservas por la emisión de Descuentos Especiales de Giro (DEG), por unos dos mil quinientos millones de dólares, aunque su venta implica una pérdida del poder relativo de nuestro país en el Organismo²⁸.

Para permitir el ingreso de los *houldout* a un nuevo canje, se suspendió la vigencia de la llamada “ley cerrojo” para poder realizar una nueva oferta a estos bonistas²⁹. Esta oferta fue calificada como “muy generosa tanto por los analistas económicos y los líderes de la oposición³⁰.”

A pesar de los intentos del gobierno en las reuniones del G-20 financiero por disminuir el peso de los organismo multilaterales del crédito en la nueva arquitectura económica mundial, en este ámbito redefinió al FMI “como responsable de la estabilidad financiera internacional” (Nemiña, 2009: 2).

Esta situación puso a la administración de Cristina Fernández frente a un problema, ya que ha rechazado sistemáticamente el Artículo IV³¹, pero, en noviembre de 2009, en la reunión de Ministro de Economía del G-20 en Saint Andrews (Escocia) se resolvió que el FMI no solo ocupe un lugar de relevancia en el intercambio de información, cosa que el gobierno argentino resalta, sino también en la “elaboración de un diagnóstico común para enfrentar la crisis³²”. Esta continuidad del FMI puede verse en la instrumentación de las Líneas de Créditos Flexibles³³. Allí:

... el Fondo sigue reproduciendo una lógica similar a la versión 90, acompañando su desembolso de condiciones que impiden limitar la fuga de capitales al restringir cualquier tipo de control cambiario o de capitales, lo cual profundiza el impacto del shock externo. (Nemiña, 2009: 2)

Este frente no se mostró promisorio para el gobierno, quien cuenta con otro problema más, el resultado de las elecciones de 2009 que cambió la composición del Parlamento. La pérdida de la hegemonía del oficialismo en ambas Cámaras tuvo efectos en este plano de la política exterior. La pelea por la legalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia que creó el Fondo del Bicentenario (FoBic) para el pago de los compromisos que vencían este año, fue una muestra de ello. Las intenciones del gobierno al constituir el FoBic fueron:

... la de constituir un fondo para pagar con eso exclusivamente las deudas -las de los multilaterales no, porque ya estaba contemplado en otra ley- de los tenedores privados de deuda, de modo tal de que en lugar de seguir recibiendo por esos 4 mil y pico de millones de dólares sólo el 0,5 por ciento anual, no tuviéramos que ir a buscar 4 mil y pico de millones de dólares a un 15 o a un 16 (Fernández de Kirchner, 2010).

Esta medida resultaba central para la estrategia de desendeudamiento que el gobierno venía desarrollando desde los inicios de la gestión de Néstor Kirchner. Este retroceso del Poder Ejecutivo implicó por un lado la derogación del decreto y la firma de dos nuevos, uno de los cuales creó uno nuevo, el Fondo de Desendeudamiento, para sortear los problemas legislativos y judiciales que enfrentó el gobierno para cumplir con el pago de deuda.

Estas estrategias no le impidieron a la Presidente reivindicar la estrategia de desendeudamiento al señalar que en el ranking que publica el FMI: "... estamos entre los 5 países de menor relación de deuda entre Producto Bruto y deuda, pero entre los que la redujeron creo que somos el país que más la ha reducido porque de 129 pasamos a 39,5" (Fernández de Kirchner, 2010).

La concreción de la segunda etapa de la restructuración de la deuda en default en manos de bonistas que no entraron en la primera etapa fue uno de los rasgos importantes, ya que tuvo una adhesión de más de un 70%, reduciendo esta acreencia de más de 20.000 millones de dólares a unos 5.540, de los cuales 4.500 "están en manos de fondos buitres"³⁴.

La culminación de esta segunda etapa del canje, sumada a la primera, involucró a más del 92 % del total y el anuncio de las demoradas negociaciones con el Club de París, por la exigencia de éste a un acuerdo con el FMI, marcaron un éxito innegable para la gestión que se corroboró en la mejora de la nota de la deuda soberana del país por varias calificadoras de riesgo, lo que permitirá un reingreso al mercado de capitales³⁵.

3) Inserción Económica:

La profundidad de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001 tuvo una hondura tal, que nos puso ante un cambio de régimen, el rentístico financiero, como lo llamaron Rapoport y Spiguel, o de la aquiescencia pragmática, según Russell y Tokatlián, e incluso se temió por la propia viabilidad de Argentina como Estado Nación, llegando a proponer la instauración de un protectorado³⁶.

Resultó evidente que desde la conducción de país se debían utilizar todos los medios disponibles para evitar el agravamiento del colapso, y que no habría márgenes para el error. Estos cambios no fueron posibles sin la ruptura del consenso de los noventa, y llevando hacia una nueva configuración de poder en donde los sectores vinculados a la producción se alejaban de él y buscaban una nueva legitimidad.

Ello empezó a ocurrir en los meses finales de la gestión de Fernando De la Rúa y continuó hasta la asunción de Eduardo Duhalde como jefe provisional del Poder Ejecutivo. La crisis de diciembre de 2001 derivó en una sucesión ininterrumpida de presidentes que terminó con la asunción del Senador Eduardo Duhalde el 1º de enero de 2002. En su mensaje al parlamento se evidenció un fuerte contenido ideológico al plantear la continuación de la decisión del no pago de la deuda externa anunciada por su antecesor Rodríguez Súa. Y se fijó como uno de los objetivos esenciales sentar las bases para el cambio del modelo económico y social, al que calificó como “agotado”. Esta postura fue atenuada en su discurso de apertura de las sesiones legislativas, en el cual se mostró con una actitud más pragmática, al anunciar la “normalización de las relaciones con la comunidad internacional” y “la reconstrucción del frente externo” con la consiguiente reapertura de gestiones para el pago de la deuda (Duhalde, 2002).

La primera señal del alejamiento de este modelo fue el fin de la convertibilidad. Esto permitió el despeje de las tensiones con Brasil y un acercamiento hacia ese país, que fue complementado simultáneamente, a pesar de cierta oscilación inicial, con la decisión de alejarse paulatinamente de Estados Unidos.

A su llegada al gobierno, tras la elección de abril de 2003, Néstor Kirchner propuso, un alejamiento del modelo neoconservador de los noventa (expresado en el realismo periférico “escudeano”), y se observó cierto acercamiento al autonomismo puiguiano³⁷. Ciertos ecos de estas ideas las encontramos en la plataforma de Kirchner de 2003, cuando se enfatizó que lo que buscaba, era alejarse de:

... una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos (FPV, 2003).

Esta decisión, que demostró el corte autonomista, fue reforzada por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, además de “la profundización del Mercosur y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países” (FPV, 2003).

Nótese aquí dos elementos, la aceptación de la globalización pero estableciendo ciertos límites y la prioridad regional. Ambos aparecen como los contrapuntos con el discurso de los noventa que aceptaba críticamente el estadio de desarrollo del capitalismo actual y sobrestimaba a Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior. Estas ratificaron los elementos anteriormente descritos, ya que poseyeron un cariz geográfico, ubicada como prioridad regional y otro conceptual, sustentado en la presencia de postulados institucionalistas (“fortalecimiento del Derecho Internacional”) con lo que se acercó a las posiciones del autonomismo relacional, como así también fuertes aseveraciones en torno a respeto de las “prioridades nacionales”, llegando a decir que su acción estaría guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 2003).

Ahora bien, qué significó para Néstor Kirchner un modelo propio. Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo y también en el desarrollismo frondizista. El ex presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario en dos, entre los que impulsan la producción, subordinando a la variante agrícola, contra la especulación financiera. Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuestas entre su modelo (en líneas generales neo-desarrollista de base industrial) e inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), frente al sustentado en los noventa que poseía un corte neoliberal e internacionalista.

Los principales rasgos diferenciales entre estas dos visiones son: el primero se sustenta en el estímulo y el consumo en un mercado interno ampliado hacia el Mercosur, con intervención del Estado a través de política actividad de promoción aumento del salario y de la competencia en el mercado. La segunda, en cambio en la apertura al mercado mundial de modo de incrementar exportaciones y recibir nuevos flujos de inversión externa directa, con el mercado como proceso de estímulo.

La devaluación del dólar³⁸ estimuló la recuperación económica desde principios de 2002, además gracias a la existencia de capacidad ociosa industrial (sector que aumentó sus exportaciones en un 129 % entre 2002 y 2007) y ventajas comparativas en materia agrícola (creció un 137% en el mismo periodo).

En términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció casi un 100% desde el 2002 al año 2007, pasando de 25.650 millones de dólares en esa fecha a casi 50.000 en la última. La balanza comercial sigue siendo positiva, no sólo debido a la salida de la convertibilidad, sino además por el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, aunque las importaciones registraron un aumento mayor en el último año³⁹.

Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, -las principales áreas de comercialización: Mercosur, el Sudeste Asiático, el NAFTA y la Unión Europea, rondan entre un 12 y un 24%-, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del Mercosur en casi un 37%, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa “Carta Europea”, podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Ella se reflejó cuando los gobiernos europeos, principalmente España⁴⁰, Francia⁴¹ e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, profundizando la asimetría existente.

El caso del crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India, la realización de misiones conjuntas del Mercosur han abierto posibilidades de exportar hacia esos países, que han sido continuadas por misiones bilaterales argentinas⁴². Si bien como sostuvimos más arriba, la diversificación de nuestro comercio exterior es importante, no nos es ajena a que en algunos casos, como el mercado chino, las exportaciones con mayor valor agregado están siendo perjudicadas, frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría (Sevares, 2006: 8). En este marco debe comprenderse la disputa comercial con ese país acaecida en 2010 por la suspensión de la compra de aceite de soja⁴³.

Esta apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el definido “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el Campo y la Industria generaron un “círculo virtuoso” que permitió lograr:

... el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo.
(Fernández de Kirchner; 2008a)

Durante la crisis con el campo por la Resolución 125 existieron visiones menos optimistas, como el caso del ex Viceministro de Economía de Eduardo Duhalde, Jorge Todesca, para quien ambos

pilares “están severamente amenazados por cambios en las condiciones del mercado internacional, sobre los que la Argentina tiene nula capacidad de acción” (Todesca, 2008).

Estos temores fueron desmentidos por las exportaciones que totalizaron para el año 2009, unos 55.750 millones de dólares y las importaciones 38.771 de la misma moneda. Si bien estas cifras fueron menores que en los años anteriores a la crisis, el saldo de la balanza comercial fue sumamente amplio, con 16.980 millones de dólares.

Lo que sí se debe reconocer es que en 2010 las exportaciones totalizaron, unos 68.500 millones de dólares y las importaciones 56.443 de la misma moneda que representan un incremento porcentual del 23 y el 46% respectivamente. El saldo de la balanza comercial fue unos 12.000 millones de dólares, unos 4.000 menos que el año anterior que habían sido un record histórico.

En la cuestión económica, el caso de Washington se destacó por los siguientes temas: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no así lo fue en las negociaciones en el ámbito de la OMC, ni en las negociaciones respecto al ALCA, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁴.

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron discusiones por los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Aquí los países del Mercosur se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio⁴⁵.

En Naciones Unidas en 2007, el presidente destacó con respecto a su política comercial internacional:

... las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio adquiere particular significación ya que de ellas depende la liberalización de los mercados agrícolas, sector en el cual nuestro país tiene claras ventajas competitivas, y la obtención de una adecuada flexibilidad para ejecutar nuestras políticas industriales. (Kirchner, 2007b).

Esta estrategia es una rareza de la política exterior argentina, ya que la lucha contra los subsidios agrícolas se ha convertido en una verdadera Política de Estado, más allá de las particularidades de cada gestión.

Argentina se benefició por la acción del G-22⁴⁶ en la Conferencia de la OMC en Cancún, que Brasil impulsó, al sumar a India China y Sudáfrica –que tenía, además para ellos el objetivo generar un grupo de presión hacia el G-8–. La estrategia anterior, se sustentó en el grupo Cairns⁴⁷ que era mucho más moderada, ya que se reducía a sostener el tema de los subsidios agrícolas y por el perfil de sus miembros, según Carina Miller, esto le daba seriedad al planteo (Miller, 2000: 207-212). En cambio, el G 22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada “del impasse agrícola” (Amorin, 2004: 36).

Sectores vinculados al capital financiero alertaron sobre las consecuencias que podría tener esta medida en nuestra política comercial internacional en contra de los subsidios agrícolas de los países desarrollados al “condenar al proteccionismo de los importadores y, al mismo tiempo, aplicar retenciones a los exportadores supone una contradicción que al resto del mundo no se le pasará por alto” (Cárdenas y Cisneros, 2008: 24).

Un párrafo especial nos merecen las diferencias existentes con Brasil en las negociaciones de la Ronda Doha, generadas por un lado la flexibilización de la postura brasileña en cuanto a la protección industrial para los países en desarrollo y el endurecimiento de la postura Argentina, en conjunto con India y China, en la materia. Esta falta de acuerdo llevó al fracaso de las negociaciones. El Canciller Amorim recibió numerosas críticas sobre su actuación, a lo que respondió que “sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil sería bueno para la Argentina”. Luego afirmó que su país “no podía quedar totalmente rehén” de la postura de Buenos Aires, contradiciéndose también cuando comentó que el

Mercosur tenía que “hablar con una voz común” (Simonoff y otros, 2008).

4) La Crisis de 2008

El gobierno en un principio subestimó sus efectos, debido al doble superávit existente -presupuestario y del comercio internacional-, como por la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. No obstante, su avance, demostró que ningún sector del planeta, ni ninguna actividad iban a quedar exentas, aunque sus efectos fueran variables. Si bien es cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, existen otros puntos del modelo de acumulación diversificado que podrían estar en peligro como los superávit gemelos, tanto por la caída del precio de los *commodities*, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto a las arcas fiscales como al saldo favorable de la balanza comercial.

No debemos obviar cierto desplazamiento entre la percepción inicial de la crisis, cuando la Mandataria señaló en el mes de Septiembre de 2008 en Nueva York “no necesitamos un Plan B”, expresando la creencia de cierta inmunidad a los efectos de ella (Fernández de Kirchner, 2008b), a los planteos que encontramos en su mensaje de apertura del Congreso Nacional en 2009, en el cual éstos ya se apreciaron (Fernández De Kirchner, 2009)⁴⁸.

La debacle global dinamizó la política exterior argentina, ya que tanto la Presidente como el Canciller, Jorge Taiana, se mostraron muy activos tanto en las reuniones preparatorias como para la cumbre que reunió a las principales economías desarrolladas y emergentes en Washington en noviembre de 2008.

Con respecto al comercio internacional, si bien en su mensaje de marzo de 2009 la Primera Mandataria utilizó los datos de fin de 2008, que no evidenciaban de manera notoria los efectos de la crisis sobre nuestro comercio exterior, estos datos en enero y febrero de 2009 mostraron fuerte caída por la menor capacidad de compra de importadores de productos argentinos, como el caso de Brasil, y la

baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios, alterando el crecimiento espectacular que se venía dando desde 2002.

En su viaje a Estados Unidos con motivo de la Cumbre del G-20⁴⁹, en noviembre, la presidente Cristina Fernández se reunió con la ex Secretaria de Estado Madeleine Albright –representante del presidente electo Barak Obama–, y el Senador demócrata Christopher Dodd para iniciar los contactos con la futura administración demócrata y para que pudieran reimpulsar la relación bilateral. La posición argentina en el conclave giró en torno a las reformas de las instituciones financieras internacionales y que los paquetes de ayuda deben ser utilizados no solo para estabilizar los mercados financieros, sino también para incrementar las inversiones en infraestructuras. Como resultado de la misma, si bien los aspectos referidos a los Organismos Multilaterales los países emergentes reclamaron una mayor participación, se exigió transparentar el sistema financiero internacional, vigilar a las calificadoras de riesgo, pero también evitar la instrumentación de medidas proteccionistas⁵⁰. (de los 20, 17 tomaron estas medidas)

La nueva administración norteamericana se mostró más pre-dispuesta a resolver la situación trabajando en conjunto con el G-20 financiero, como pidió el Primer Ministro británico Gordon Brown, que en el marco del G-8, como pretendían otros países principalmente europeos, que hubiera determinado el alejamiento de Argentina de ese nuevo ámbito decisorio global. En ese sentido el gobierno argentino, por su parte, validó esta acción, en palabras del Canciller, cuando éste señaló, con respecto a la reunión del G-20 en Pittsburg:

... los países en desarrollo y emergentes tuvimos un éxito importante, que es asistir a la consolidación del Grupo como el foro principal de discusión para los temas económicos. El cuestionamiento de muchos de los países emergentes era que ese Grupo no era representativo de ninguna manera porque era sólo un foro de los países desarrollados. (Taiana, 2009a).

Al respecto existieron posiciones muy críticas al funcionamiento del G-20 como lo manifestó Bernard Cassen, quien no dudó en calificarlo como el producto de una estrategia de “cooptación” del G-8, para “preservar contra viento y marea el modelo neoliberal a escala planetaria” (Cassen, 2009: 16)

Sin embargo, el gobierno argentino depositó muchas expectativas sobre los logros de ese agrupamiento y de esa Cumbre, de hecho, la Presidente en la Asamblea General sostuvo:

Sinceramente estamos convencidos que es necesario construir una nueva multilateralidad en la que realmente todos estemos en igualdad de condiciones, donde el manual del curso a seguir y de las obligaciones y de los derechos, sea igual para los países ricos que para los países pobres, que también sean iguales los derechos y responsabilidades que tienen las naciones en desarrollo y las que también tienen las que están en vías de desarrollo. . (Fernández de Kirchner, 2009a)

A pesar de esta declaración de buena fe, en Pittsburgh se evidenciaron, además de las cuestiones ya señaladas, otro tipo de tensiones entre las naciones desarrolladas y las emergentes, como las referidas al aumento de la participación de éstos últimos en los Organismos Multilaterales de Crédito, o sobre los efectos que los paquetes de estímulo implementado por los países más ricos tienen sobre los precios de la economía mundial, y transfiriendo los efectos de la crisis a otros de menores recursos, ya no por ella misma sino por estas medidas⁵¹.

La Presidente evaluó la participación en ese foro, la cual había sido puesta en duda junto con otros emergentes a principios de 2009, como su posición frente a la crisis internacional, cuando dijo: “... uno de los principales problemas que no era solamente salvar a los bancos, que había que hacerlo para no repetir la crisis del ‘30, pero que había que sostener la demanda agregada para que hubiera crecimiento” (Fernández de Kirchner, 2010).

Esta posición, claramente neo-keynesiana, inicialmente tuvo como destinatarios tanto el frente externo como el interno. Ámbitos donde las posturas neoliberales, lejos de disminuir su presencia tras la crisis, se han ido refirmado.

En la primera cuestión, en la reunión de Toronto de 2010, se produjo un alineamiento extraño en las discusiones que ubicaron a los Estados Unidos junto a los países emergentes que reclamaron un rol más activo de los Estados en la promoción de medidas que permitan salir de la crisis, frente a la reacción de los países europeos que reclamaron ajustes presupuestarios para salir de ella. Este alineamiento resultó interesante, ya que los países del viejo continente quedaron como promotores de las recetas neoliberales.

Conclusiones

Resultó evidente que tras ciertos titubeos iniciales, la estrategia de inserción internacional tuvo un vuelco hacia la opción de Brasil. Esto permitió mejorar los términos de negociación internacional, tanto en términos de integración regional como de negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Fue menos efectiva en la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, donde la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington en la segunda fase de la administración duhaldista, y luego de 2005, el aporte venezolano resultó primordial, aunque dos años después, la opción por Brasilia se reafirmó. El frente aun abierto con el Club de París parece que se prolongará hasta mediados de 2011, con lo que el gobierno espera mejorar las notas de las calificadoras de riesgo y el retorno de la inversión para permitir la continuidad del crecimiento a tasas “chinas”.

Los efectos en la región de la crisis de 2008 fueron más reducidos que en los países desarrollados, pero las esperanzas iniciales del gobierno del alejamiento del paradigma neoliberal parecen esfumarse lentamente. Seguramente estos lineamientos resultaron claves para la búsqueda de la inserción internacional de la Argentina, en un camino lleno de dificultades pero la búsqueda de capacidades que incrementen las decisiones propias es la mejor señal desde el fin de la convertibilidad.

Notas

- 1 El debate sobre cuáles deben ser sus prioridades, encierra no solo una cuestión de opciones políticas sino la imagen que su clase dirigente tiene sobre el país.
- 2 Debido a la postura de éste, cuando era gobernador de la Provincia de Buenos Aires, que criticó duramente la política de incentivo fiscal de Brasil, implementada por sus Estados, que llevó a muchas empresas argentinas a radicarse en ese país.
- 3 Se hizo alusión a la compra de Bonos argentinos por parte de Venezuela y los emprendimientos conjuntos de ENARSA con las empresas petroleras de origen ecuatoriana, boliviana y venezolana.
- 4 Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington por sus modelos de inserción económica, percibida como neoliberales y contradictorias con el desarrollado por el gobierno argentino, lo cual las convirtió, en opciones poco deseables. Además, en el caso del país trasandino los recurrentes conflictos por la provisión de gas y al caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, complicaron aún más esa alternativa. En el caso de México, su estrategia de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también la volvió poco viable.
- 5 El rol de Chávez fue creciente como se observó en la compra de bonos argentinos que no solo financian los gastos del gobierno sino también permitió la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros.
- 6 En este caso, desde el punto de vista comercial, el intercambio ha crecido de forma significativa, pero la dimensión política no la ha acompañado, ya que durante la presidencia de Vicente Fox, las relaciones fueron tensas, como ya lo señalamos. Con el recambio de gobierno y la asunción de Felipe Calderón se han intentado acercamientos, como lo mostraron las visitas de la Senadora, y entonces candidata oficial, Cristina Kirchner y del propio presidente, en los cuales se anunció el deseo argentino de la integración plena al Mercosur de ese país.
- 7 Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación brasileña de 1999 y la crisis económica argentina de 2001, aunque los orígenes de la asimetría se deben buscar en los fundamentos del Tratado de Asunción.
- 8 No es un dato menor la injerencia que pretendió tener Estados Unidos al proponer la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Uruguay.

- 9 Nos referimos al reemplazo como principal grupo de negociación en el marco de la OMC del CAIRNS que quedó en un segundo plano, por el G 20.
- 10 La incorporación de Bolivia apareció como más complejo en el plano interno del bloque más que externo, ya que pretendía ingresar sin renunciar a la Comunidad Andina de Naciones (el mismo camino pediría eventualmente Ecuador). Argentina pidió preservar el arancel común y la negociación conjunta de cualquier acuerdo comercial por ese motivo se instituyó una comisión para estudiar el tema, además sostuvo esta posición -no tanto por la incorporación de este país-, sino, porque podría ser utilizada por otros socios, por ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del Mercosur.
- 11 El propio Danilo Astori, ministro de finanzas uruguayo, pidió que las retenciones a exportaciones intra-Mercosur fueran “reguladas comunitariamente”, es decir que no se apliquen unilateralmente como lo hizo la Argentina. (Simonoff y otros, 2008).
- 12 En materia de negociaciones de OMC desde 2007, la Argentina y Brasil vienen en distintas sintonías.
- 13 Clarín, 5/8/08.
- 14 Fue evidente que el Mercosur no pudo unir las posiciones de sus integrantes. Una vez más, las diferencias de políticas, no ya sólo con los socios menores sino entre los mayores no permitieron una acción coordinada ante la crisis. Esto mismo pudo decirse de las posturas asumidas con respecto a las reuniones del G-20 financiero y de la Ronda Doha de la OMC.
- 15 Brasil adoptó medidas similares en el mes de octubre de 2009. El tema fue tratado en varias reuniones bilaterales en octubre de 2009 y febrero de 2010.
- 16 En el criterio de Lavagna el problema en la relación con el FMI se debió a que nuestro país no había buscado una “solución propia para sus problemas” y que las anteriores administraciones habían repetido “conocidas recetas.” (Lavagna, 2007: 264).
- 17 Esta postura se evidenció en una serie de foros internacionales, como en la firma del llamado “Compromiso de Madrid” donde se hizo expreso el apoyo a Argentina para que ésta lograra un acuerdo con el FMI, pero se manifestó la preocupación por la imposición de una cláusula de condicionalidad por parte de ese organismo. Por otra parte se estableció una mayor vinculación con el Tesoro norteamericano. En la XII

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se emitió una “Declaración Especial” en la cual se exhortó a un entendimiento urgente entre Argentina y el FMI, aquí fueron decisivas la participación del Presidente de Brasil, Henrique Cardozo, y el Jefe del Gobierno español, José María Aznar. Y también en la II Cumbre de Presidentes de Latinoamérica de Guayaquil, Duhalde solicitó a los países de la región que hiciera un pedido al FMI para que éste flexibilice sus reclamos con el fin de destrabar la ayuda financiera.

- 18 El Ministro de Economía puntualizó este nuevo proceso negociador: 1) falta de consistencia técnica del FMI; 2) la defensa del interés nacional argentino; 3) se demostró que era más saludable para un acuerdo que el país crezca; e, 4) iniciar una política de desendeudamiento (Lavagna, 2007: 265-266).
- 19 Existen interpretaciones que no coinciden con lo que estamos expresando y señalan que esa actitud es producto de la reducción de costos de la confrontación con la potencia hegemónica, de allí que en la primera visita de Néstor Kirchner a Washington, George W. Bush lo llamase, “el conquistador del FMI” (Escudé, 2004: 19).
- 20 El rol de moderador de la administración norteamericana fue producto de la convergencia entre la propuesta de pagar del gobierno argentino y la estrategia de Bush de no aportar más a los organismos financieros multilaterales, allí no solo atemperó estas posiciones, sino también la de los cuadros técnicos de dichas entidades que pretendían profundizar sus recetas económicas.
- 21 Esta no fue una situación novedosa, ya que como señaló Noemí Brenta ya durante el gobierno de Arturo Illia se había pasado al Club de París, sin acordar con el Fondo (Brenta, 2008: 561).
- 22 En esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, Argentina no contó con la mediación norteamericana, según Anabella Busso desde febrero de 2005 (Busso, 2006: 12), aunque se hizo visible a partir del fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de ese año, lo que, sin lugar a dudas, afectó estas negociaciones.
- 23 Diario Hoy, La Plata, 31 de diciembre de 2007, 6.
- 24 Lobby que nuclea a los bonistas que se quedaron afuera del canje de deuda y presiona a sus países para que se hagan eco de sus reclamos.
- 25 Los anuncios del gobierno de saldar su deuda con el Club de París y atender la situación de los bonistas *houldout* marcan un cambio sustancial, sobre todo si se tiene en cuenta que para estos últimos las opciones estaban cerradas.

- 26 IECO, Suplemento Económico de Clarín, 5 de abril de 2009, 3.
- 27 En el caso de México no obtuvo la precalificación de su política económica por parte del Organismo. (IECO, 3 de mayo de 2009: 5).
- 28 Estos podrían ser comprados por China, tal vez el transfondo del acuerdo de ayuda firmado en marzo de 2009 entre los bancos centrales de ambos países.
- 29 Según informaciones periodísticas, los holdouts recibirían los beneficios del crecimiento desde el 2005, cuando a los que ingresaron en ese momento era un riesgo, más los intereses devengados, como resultado de estos cálculos de cada 100 dólares de deuda, recibirán unos 52,70, frente a 35,2 de los de 2005. (Clarín, 19 de noviembre de 2009, 16).
- 30 Clarín, 19 de noviembre de 2009, 16.
- 31 Este artículo es el que establece la potestad del organismo multilateral a realizar informes sobre la situación financiera de los socios y proponer medidas al respecto.
- 32 Clarín, 8 de noviembre de 2009, 24.
- 33 Instrumento financiero creado para rescatar a países en emergencia financiera por la crisis de 2008, pero fue escasamente utilizado, ya que muy poco calificaban, según los estándares exigidos por el FMI.
- 34 Clarín, Buenos Aires, 6 de julio de 2010, 17.
- 35 Véase Clarín, 13 de julio de 2010, 12 y Tiempo Argentino, 14 de septiembre de 2010, 13.
- 36 Los economistas del MIT, el alemán Rudger Dornbusch y el chileno Ricardo Caballero, señalaron que Argentina necesitaba “un equipo de experimentados banqueros extranjeros” para que se hicieran cargo de su economía. Su anuncio causó un gran revuelo en nuestro país. Esta propuesta era una forma de respuesta desde los centros de poder internacional a las medidas promovidas por aquellos países que podían caer en la categoría de Estados Fallidos -como Argentina por su declaración del default - y contraria a sus intereses-. En realidad, la propuesta era la reedición del antiguo sistema de protectorado que existieron en el mundo imperial a fines del Siglo XIX y principios del XX (Luzzani y Barón, 2002: 2-4).
- 37 Aunque posteriormente Carlos Escudé buscó emparentar esta política con su propuesta teórica. Para un análisis más detallado véase (Simonoff, 2010b).
- 38 Cabe señalar que en materia monetaria desde 1973, los países fueron perdiendo su capacidad de fijarla, por el abandono de un patrón fijo de

- cambio por otro flexible, e incluso en los noventas el Estado argentino dejó de tenerla al reposar el valor del peso en el dólar durante la convertibilidad.
- 39 Crecieron cerca de un 19 %, frente a un 15 % de las exportaciones.
 - 40 Desde la llegada de Rodríguez Zapatero la relación con España ha mejorado. No hay que olvidar que es el principal inversor en el país, aunque los diversos problemas, como el caso de Aerolíneas Argentinas, han tensado intermitentemente las relaciones bilaterales.
 - 41 Los franceses, a diferencia de los españoles, optaron por disminuir su presencia en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, siendo el caso de mayor tensión el ocurrido ante la rescisión del contrato con Suez como administrador de la empresa Aguas Argentinas.
 - 42 Recuérdese que cuando, el Canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones.
 - 43 Aquí el gobierno siguió varias alternativas, una negociar con China el levantamiento de la represalia, ya que habría estado motivada en la restricción de importaciones chinas en varios rubros industriales, y buscó mercados alternativos, como para este caso fue el hindú (Tiempo Argentino, 29 de julio de 2010, 14).
 - 44 Este ajuste se debió a que Washington consideró que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque estuvo interesado en mantener “en apariencia una buena relación” (Clarín, Buenos Aires, 14 de enero de 2006, 8).
 - 45 Si bien, como señala Francisco Corigliano, existieron tres posiciones frente al ALCA, y no dos, en esa Cumbre: una de adhesión propugnada, además de Estados Unidos, por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; otra de rechazo frontal por Cuba y Venezuela; y una tercera representada por los países del Mercosur, intermedia aunque distó de ser “homogénea”, por un lado Uruguay y Paraguay, más cercanos al acuerdo, Brasil con su propuesta de ALCA “light” (acuerdo con bases mínimas sobre el comercio de manufacturas y bienes industrializados), y Argentina (que condiciona el ingreso a la eliminación de los subsidios agrícolas) (Corigliano, 2005: 1-3).
 - 46 Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G-22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22% de la producción

agrícola mundial y el 70% de los trabajadores rurales. Estos fueron los factores que hicieron “la diferencia”, según el Canciller Amorin. (Amorin, 2004: 36).

- 47 Este grupo está formado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.
- 48 En ese discurso la Presidente señaló las medidas adoptadas tendientes a dinamizar el mercado interno a partir de la promoción de ventas de diversos productos y la creación de ciertas medidas proteccionistas. Mientras tanto, el mercado externo se fue complicando por lo ya explicado.
- 49 Agrupación formada con motivo de la crisis de 1999 por Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, España (en representación de la Unión Europea), Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India, Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y la Argentina.
- 50 Clarín, 16/11/08, 22-23.
- 51 Sobre este último punto véase Torres, 2009.

Referencias

- Amorin, Celso (2004) “La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional.” Clarín, 8 de agosto, 36.
- Brenta, Noemi (2008) *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI, 1956-2006*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativa.
- Busso, Anabella (2006) “La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas”. En Bologna, Alfredo B. y otros. *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Rosario, CERIR-UNR Editora, I, pp. 11-127.
- Cassen, Bernard (2009) “Nuevas coreografía en el ballet de los “G””. *Le monde diplomatique*. Edición Argentina. “Le Diplo”, no. 124, Buenos Aires, Capital Intelectual, octubre, pp. 16-17
- Cárdenas, Emilio y Cisneros, Andrés (2008) “La Argentina en el mundo de hoy”. *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, Fundación Visión desde el Sur, julio, año 4, pp. 16-46.

Corigliano, Francisco (2005) "La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar". *Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, año 8, no. 37, Buenos Aires, diciembre, pp. 1-3.

Duhalde, Eduardo (2002) "Mensaje de Asunción como Presidente Provisional de la República Argentina". *Clarín*, Buenos Aires, 2 de enero.

_____ (2006) *Comunidad Sudamericana. Logros y desafíos de la integración*. Buenos Aires, Planeta.

_____ (2007) *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*. Buenos Aires, Sudamericana.

Escudé, Carlos (2004) "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global". *Agenda Internacional. Visión desde el sur*, Buenos Aires, año I, no. 1, junio-agosto, pp. 16-27.

Fernández Alonso, José (2006) "La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default". En: *La política exterior argentina del gobierno de Kirchner*. Rosario, CERIR.

Fernández De Kirchner, Cristina E. (2007) "Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el Acto de Asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa" (10/12/2007), en línea www.presidencia.gov.ar (consulta: 10/03/2008)

_____ (2008a) "Mensaje de la Señora Presidenta de la Nación, Doctora Cristina Fernández de Kirchner, ante la Asamblea Legislativa (1/3/2008), en línea www.presidencia.gov.ar (consulta: 24/08/ 2008)

_____ (2008b) "Disertación y respuestas de la Presidenta Cristina Fernández en el Council of Foreign Relations (22/9/2008)", en línea: www.presidencia.gov.ar (2/12/ 2008)

_____ (2009a) "Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández, en el acto de apertura del 127º período ordinario de sesiones realizado ante la Asamblea Legislativa en el Honorable Congreso de la Nación (1/3/2009), en línea: www.presidencia.gov.ar (consulta: 10/03/2009)

_____ (2009b) "Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, en la 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos", en línea: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=salaPrensa&categorias=7&Itemid=66 (consulta: 5/11/2009)

_____ (2010) "Discurso de la Presidenta en la inauguración del 128º período de Sesiones Ordinarias del Congreso", en línea: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6965&Itemid=66 (consulta: 12/03/2011)

Frente Para La Victoria (2003) *Plataforma Electoral del Frente para la Victoria*, en línea: www.kirchnerpresidente.com.ar (10/03/2003)

Kirchner, Néstor (2003) “Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso (25/5/2003)”, en línea: www.presidencia.gov.ar (consulta: 5/06/2003)

_____ (2007a) “Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner (1/3/2007, en línea: www.presidencia.gov.ar (15/03/2007)

_____ (2007b) “Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas (25/9/2007), en línea: www.presidencia.gov.ar (30/09/2007)

Lavagna, Roberto (2007). *La Argentina que merecemos*. Buenos Aires, Ediciones B.

López Coppola, Sebastián, Tosi, María Cecilia y Verdi, Ivana (2004) “La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, año 12, no. 24, diciembre-mayo, pp. 107-126.

Luzzani, Telma y Barón, Ana (2002) “Recetas del siglo XIX para la crisis argentina”. *Suplemento de Clarín Zona de la política, la sociedad y las ideas*. Buenos Aires, 2 de junio, pp. 2-4.

Miller, Carina J. (2000) *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Miranda, Roberto (2003) *Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003*. Rosario, Ediciones PIA, 2003.

Nemiña, Pablo (2009) “El nuevo viejo FMI”, *Cash. Suplemento de Economía de Página/12*. Buenos Aires, 20 de septiembre de 2009, año 20, no. 1016, pp. 2-3.

Rapoport, Mario (2009) “Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos”, *Diplomacia, Estrategia, Política*, no. 10, octubre-diciembre 2009, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch, pp. 26-50.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, FCE.

Sevares, Julio (2006) “Las compras del imperio chino”, *El Dipló. Le Monde Diplomatique*, año VIII, no. 88, Buenos Aires, octubre 2006, p. 8.

Simonoff, Alejandro (2010a) *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.