



Artículos

Presentación Anuario 2016: Las estrategias de inserción argentinas desde la crisis de 2001 al gobierno de Cambiemos

Alejandro Simonoff

El objetivo de esta presentación que abarca entre los primeros días de marzo de 2015 al mismo período de 2016, será indicar cuales fueron los cambios a partir de la llegada de Macri, a partir de analizar cómo se entrelazaron en el pasado reciente.

Crisis local y global

La llegada de la gestión de la Alianza se ubicó como una continuidad del paradigma globalista inaugurado por Menem¹, aunque como señaló Rapoport, “pareció orientarse en forma más definida hacia Brasil” y se vislumbraron algunos cambios, como los alejamientos de la estrategia de seducción a los Kelpers, del apoyo al Plan Colombia y la negociación en torno al ALCA, pero el sostenimiento de la convertibilidad volvió imposible aquella reorientación. (Rapoport, 2006:903).

Su colapso 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 había condicionado la estrategia hacia Washington y Brasilia del gobierno de Fernando De la Rúa.

Desde el inicio del nuevo milenio, este triángulo ha mostrado tensiones, con respecto a Washington -por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de Septiembre-, y con Brasilia -debido a su reposicionamiento internacional.

¹ Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica política, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica.” (Cervo, 2003: 6) A su vez, los dividió en dos tipos: quienes la aceptan sin la más mínima confrontación con ella, los benignos, principalmente argentinos, y los asimétricos, quienes a pesar de reconocer sus dificultades se amoldan a ella, mayoritariamente brasileños. (Cervo, 2003: 19-20)

Los cambios de la administración Bush (hijo) hacia los Organismos Multilaterales de Crédito, -donde abandonó el rol de "bombero" del sistema internacional que había tenido en los años de Clinton- resultaron claves para comprender el fin de la convertibilidad en 2001.

Otro factor inescrutable fue la crisis de 2001 que disminuyó sensiblemente los márgenes internos de maniobra internacional del Estado argentino, aunque un escenario más flexible, por lo menos en términos regionales, permitió ampliarlos. En algún sentido, así lo entendió Carlos Escudé, quien señaló en los primeros años del nuevo siglo:

La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de las instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los Estados periféricos que sufren la crisis más agudamente. (Escudé, 2004:19).

Esta "pérdida de la capacidad de sanción", sumada a la declaración de cesación de pagos de la deuda externa a fines de diciembre de 2001 y un escenario mundial menos unipolar fueron los elementos que plantearon un nuevo marco para la política exterior argentina.

En medio de esta situación la Argentina, tras ciertos titubeos iniciales profundizó su vinculación con la región y sobre todo hacia Brasil.² El eje de la integración regional tuvo al Mercosur como actor central.³ Éste profundizó su perfil como instrumento de inserción económica internacional para sus miembros -misiones comerciales conjuntas, participación en el G22 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre otros-.

Con respecto a esta última cuestión, Argentina y los otros miembros del MERCOSUR, lo utilizaron como un mecanismo de negociación conjunta para limitar las pretensiones norteamericanas. En ese sentido existió una sinergia importante de Argentina y Brasil, que comandaban su estructura política. Los norteamericanos viendo estos obstáculos iniciales, implementaron diversas estrategias: extender el TLC y aceleraron la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia, Ecuador, Perú y Chile, antes que se produjera el rechazo en la Cumbre de Mar del Plata de 2005.

Pero también existieron otros elementos importantes como el cambio de plataforma regional brasileña, desplazando al MERCOSUR y construyendo un espacio más sudamericano que conosureño; en eso hay una continuidad de Cardoso a los gobiernos del PT.⁴

Los gobiernos brasileños buscaron generar un área económica menos rígida a nivel sudamericano que se complementó con el impulso de infraestructura (p.e., la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional, IIRSA). Este proceso de extensión fue consolidándose con diversas denominaciones -una de las últimas fue la Comunidad

² La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autonómica en sentido puigiano. (Puig, 1980: 198)

³ Para Puig la integración no es de por sí autonomizante, sino que dependen del contexto y desde sus escritos de los ochenta sostuvo que la asociación solidarista se hacía ineludible para un proyecto que buscara incrementar los márgenes de maniobra del país. (Puig, 1980)

⁴ Esta ampliación, tuvo que ver con las convocatorias que desde el año 2000 se realizaron entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina, Guayana Francesa, Guayana y Surinam.

Sudamericana de Naciones (CSN, o CASA en portugués), en la reunión de Ayacucho de 2004-, y encontró dos oposiciones: la de Argentina que buscó no diluir su poder de negociación frente a él, y la del "bloque bolivariano de América del Sur" con eje en Venezuela.

Como sostuvo José Briceño, el bloque bolivariano (Bolivia, Ecuador y Venezuela) logró producir cambios importantes en el paso de la CSN a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Tras este proceso, la imposición de iniciativas claramente de coordinación política, que en principio Brasil rechazaba, permitieron limar también las diferencias con Argentina (Briceño, 2010).

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

En el caso específico de Cristina Fernández en relación con Brasil, a diferencia de lo ocurrido en la gestión de Néstor Kirchner, estuvo marcada principalmente por los efectos de la crisis mundial de 2008. La acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, podrían provocar el fin de la "paciencia estratégica" llevada desde los tiempos de Lula Da Silva por nuestro principal socio internacional.

Esta creciente conflictividad, producto por un lado de las políticas de restricción tomadas por el gobierno argentino que afectaron bilateralmente, tanto al comercio como a las inversiones, como así también del menor crecimiento brasileño y su búsqueda de un acuerdo birregional con la Unión Europea, se vio potenciado por las declaraciones del gobierno argentino respecto a la calificación de la República Popular China como socio estratégico. (Lewkowics, 2015: 18-19) Con motivo de la visita a Buenos Aires del Canciller brasileño, Mauro Viera, en la reunión con su par argentino, Héctor Timerman no dudó en calificar el rol con ese país como "la más estratégica de nuestras alianzas".⁵

Al comienzo de la segunda década del nuevo milenio existió una especie de vacío, por dos cuestiones: la desaparición de Hugo Chávez y su rol en este proceso, y la menor intensidad en el manejo de relaciones internacionales por parte de Dilma a diferencia de Lula.

Ese menor dinamismo y la creación de la Alianza del Pacífico que nucleó a México, Colombia, Perú y Chile comenzaron a marcar un nuevo escenario regional.⁶

Otro dato revelador fue la creciente presencia comercial china en el Mercosur que pasó en 2007 de unos 400 mil millones de dólares a 800 mil millones de la misma moneda en

⁵ A pesar de estas declaraciones del Canciller (*Clarín*, 11 de febrero de 2015, 5), llamó la atención que no se hiciera mención a esta relación estratégica en el último discurso de la Presidente ante el parlamento nacional.

⁶ Estos países representan a las economías más abiertas de la región, firmaron TLC con EEUU y su discurso es más cercano al neoliberal que se creía estaba sepultado en la región. Nos parece que existe un doble objetivo en ella: disminuir el liderazgo del bloque bolivariano y moderar las pretensiones regionales de Brasil.

2014, y que contrastó con la baja del comercio intrazona de unos 750 mil millones a 650, convirtiéndose en un actor que fue desplazando la fuerte presencia regional. (Valle, 2015, 22)

Para Actis este desplazamiento de Brasil como líder regional obedeció a varios factores: la asunción de Beijing como un gran acreedor global y una "retracción" de la política regional de Dilma Roussef ante los problemas macroeconómicos del país sudamericano. (Actis, 2015: 4)

No son pocos los analistas argentinos que resaltan las diferencias entre las negociaciones económicas de Buenos Aires y Brasilia, donde las urgencias de financiamiento de corto plazo de la administración kirchnerista contrastaba con las productivas y de largo aliento de la petista (Valle, 2015, 2-3), aunque existen pares brasileños que señalan exactamente lo contrario. (Barbosa, 2015)

El cierre del ciclo "progresista" y la reconfiguración del triángulo

Aunque aún se encuentra en sus fases iniciales creemos que es posible esbozar los aspectos estructurales de la nueva estrategia de relacionamiento externo del gobierno de Mauricio Macri, cuyos primeros indicios nos permitirán develarla.⁷

Como primera cuestión ¿cuáles podrían ser los cambios en los lineamientos más estructurales de la política externa por venir? Si bien, como lo enseñó Juan Carlos Puig, las políticas exteriores del país desde la última posguerra estuvieron marcadas por una puja entre las tendencias de autonomía heterodoxa y de dependencia racionalizada (Puig, 1980) y que en los años ochenta - esto lo agregamos nosotros-, confluyen en una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos) donde los sentidos, o equilibrios como dijera Guillermo Figari, marcaron las diferencias entre los diversos gobiernos que tuvieron lugar desde la restauración democrática. (Figari, 1997)

No menos cierto es que esas ideas y vueltas nunca fueron a foja cero, sino que los modelos se adaptaron a diversas circunstancias, constituyendo un tiempo lineal y cíclico al mismo tiempo.

Está claro que no podríamos esperar ensayos audaces, como los que caracterizaron al kirchnerismo en los últimos años, cuando orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder que se están despuntado en torno a los BRICS, con especial atención en Brasil, Rusia y China, buscando diversificar nuestras relaciones.⁸ Con respecto al último país, la intención de "revisar" la Asociación Estratégica Integral -en lo referido a la construcción de represas en la Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo-, deberá ser seguida con mucha atención. (Tomas, 2016)

En la política de la nueva administración se habla de "un giro de 180 grados"⁹ con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental)¹⁰

⁷ Para una aproximación, véase el Grafico 2.

⁸ Más que integrarse a este foro de coordinación política de los principales países emergentes, el gobierno de Mauricio Macri está buscando ingresar a la OCDE que agrupa a las economías desarrolladas tradicionales.

⁹ *El País*, 2 de diciembre de 2015, 4.

y que apunta a esos actores del poder mundial, es decir una construcción más "occidentalista", o "globalista" que la llevada adelante por Cristina Fernández de Kirchner.

En los momentos iniciales del gobierno existieron dos gestos fuertes por parte del gobierno argentino: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los holdout en abril.

Las visitas de líderes europeos en el verano porteño, como también la de Barack Obama, fueron tomadas por el gobierno, y sus medios afines, como un apoyo explícito a la nueva estrategia internacional argentina.

En la relaciones con los Emergente no perciben al país como un socio político de ellos para construir alianzas ante de los desafío de la globalización, sino, simplemente como un proveedor de alimentos, lo que significa sostener los aspectos más asimétricos de la esas vinculaciones.

Pero volviendo al tono globalista de la administración se expresó también en la designación de la ingeniera Susana Malcorra al frente de la Cancillería. Este nombramiento ocasionó no pocas sorpresas, ya que por un lado, el principal asesor del presidente electo, Fulvio Pompeo quien ocupa la nueva Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada,¹¹ más próximos a los globalistas benignos, y por otro lado parece delinear una apuesta neo-institucionalista, ya que la Ministra estuvo trabajando en algo más de una década en Organismos Internacionales, aunque no pertenece al staff del Palacio San Martín.¹²

Aunque a diferencia de los gobiernos occidentalistas de la Guerra Fría, o de dependencia racionalizada, como los denominaba Juan Carlos Puig, tendrá una política activa hacia la región, como ya lo había hecho Carlos Menem en la década de 1990.

El Mercosur principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, perderá esa gravitación, ya que como lo señaló la Ministra de Exteriores:

... Hay que ver las cosas que la sirven a la Argentina y usar el trampolín que las distintas asociaciones tienen. Mercosur, Unasur, Unión Europea, Estados Unidos, China, África, el Pacífico, todas son oportunidades para argentina. El objetivo es que Argentina pueda trabajar bien y conectada por el mundo se abran nuevos planos que den mayor trabajo a la gente... (Malcorra, 2015)

¹⁰ Este tipo de declaraciones altisonantes, a pesar de ser gráficas, no permiten saber cuál sería su alcance.

¹¹ Sería una función similar a la que ocupa Marco Aurelio García en los gobierno de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Durante la campaña electoral tuvo unas polémicas declaraciones a medios británicos sobre el cierre de la Secretaria de Malvinas, cosa que luego ocurrió, y tomar contacto con los isleños. (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/11947020/mauricio-macri-argentina-britain-falklands.html>, consultado el 9 de marzo de 2016)

¹² Como la mayoría de los ministros y altos funcionarios del gobierno, ha tenido también actividad como CEO de empresas como IBM y Telecom.

Está reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea¹³ y a la Alianza del Pacífico –la asociación deseada por la administración macrista-, entre otros acuerdos. Los aspectos políticos serán menos relevantes, y es dónde las diferencias con Brasil son significativas en este plano, no así en lo económico.

La Alianza argentino-brasileña hasta ahora se había expresado en la búsqueda de cierta estabilidad regional, a pesar de la heterogeneidad existente en Sudamérica: un grupo Bolivariano (Bolivia, Ecuador y Venezuela), otro intermedio (Argentina y Brasil), y finalmente el aperturista (Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay). Un ejemplo fueron las declaraciones del Presidente Macri en la Cumbre de Asunción de diciembre de 2015, luego de auscultar la posibilidad de solicitar la aplicación de la cláusula democrática en el Mercosur para Venezuela y la respuesta de Dilma Rousseff de rechazar ese planteo por tratarse de una denuncia “genérica” (Di Natale, 2015), reclamó sólo la liberación de los presos políticos en ese país, sin ningún acompañamiento, ni de Brasilia ni de los otros socios.¹⁴ Este hecho podría marcar el tono de la relación en este plano en el futuro, donde Argentina se aproximaría al grupo aperturista.

En materia económica donde por una parte de las dificultades están caracterizadas por las restricciones adoptadas por Buenos Aires que afectaron tanto al comercio bilateral y los flujos de inversiones, a partir de la crisis global de 2008, por la implementación de la estrategia de comercio administrado y la regulación del envío de utilidades al exterior que marcaron el paso de un modelo neo-desarrollista a otro más autárquico. Estas dos dificultades serán subsanadas, es lo que desde el entorno del nuevo presidente denominan “normalización” de relaciones.¹⁵ Por ejemplo, en el caso específico del comercio, las tensiones aparecidas disminuirán por la aplicación de políticas de apertura desde Argentina que se reforzaron ante el cumplimiento del fallo de la OMC que el país debe hacer antes de fin de año.

Las negociaciones con la Unión Europea, se encontraba en vía muerta desde hacía varios años y era fuente de la preocupación de empresarios de los dos países por el acceso a inversiones.¹⁶ Por las declaraciones efectuadas por el nuevo presidente de facilitar un acuerdo con Europa, llegará a una convergencia con las posiciones del Planalto.

¹³ Incluso esta apuesta está siendo puesta en duda, ya que Francia y otros 13 países se mostraron hostiles frente el capítulo agrícola que los perjudicaría. (Cué, 2016, 8)

¹⁴ *La Nación*, 21 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1856105-mauricio-macri-asuncion-cumbre-mercosur>, consultado el 9 de marzo de 2016

¹⁵ *Tiempo Argentino*, 2 de diciembre de 2015, 8.

¹⁶ Nótese en este aspecto que las elites empresariales de ambos países estaban preocupados porque la demora de este acuerdo redujese el acceso de inversiones europeas al Mercosur y además con el activismo de los Estados Unidos al extender alianzas económicas con Europa (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, conocido por sus siglas en inglés, TTIP) y el Pacífico (Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, o TTP), aceleró estos temores, pero extrañamente no percibiendo la existencia de nuevos polos, como el caso de China, que podrían diversificar las fuentes.

Esta situación podría volcar nuevamente al Mercosur a un rol más parecido al ocupado en los años noventa, como puerta de acceso a la globalización, en vez de servir de defensa de nuestras economías como lo fue en los últimos 15 años.

Conclusiones

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

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

En el caso específico de las relaciones con Brasil, éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001, y reforzado con la llegada de Lula Da Silva, hasta que a fines del año 2004 empezaron a mostrar ciertas tensiones, como lo fueron las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estos aspectos parecían olvidados.

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

La relación con Brasil fue menos efectiva en la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, donde la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington desde la segunda fase de la administración duhaldista, y luego de 2005 el aporte venezolano resultó primordial.

Hoy, cuando estamos frente a nuevas dificultades, tal vez sea el momento de recurrir a estos instrumentos de integración selectiva y coordinación política para generar y potenciar una nueva oportunidad para nuestros países.

Si bien es cierto que los vínculos externos necesitaban ciertos ajustes, los indicios nos señalan un cambio más profundo, en donde el afán de inserción con los poderes tradicionales, satelizará la utilización de márgenes de maniobra, reduciendo nuestras oportunidades que necesitamos como sociedad.

*

En éste Anuario presentamos una serie de informes individuales sobre las relaciones de Argentina con Estados Unidos, la Región, los países Emergentes y la cuestión Malvinas.

Bibliografía

Actis, Esteban. 2015. "De Brasil a Pekín", en Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, Buenos Aires, 10 de febrero de 2015, 4-5.

Barbosa, Rubens. 2015. "Política externa e interesse nacional" en O Estado de Sao Paulo, 24 de febrero de 2015, disponible en: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,politica-externa-e-interesse-nacional-imp-,1638645>, consultado el 4/3/2015.

- Briceño Ruíz, José. 2010. "El UNASUR: ¿continuun o nuevo inicio del regionalismo sudamericano" en Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires, CRIES: 103-120.
- Cervo, Amado L. 2003. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático" en Revista. Brasileña de Política Internacional. 46 (2): 5-25
- Cué, Carlos. 2016. "Argentina intenta salvar el pacto Europa-Mercosur" en El País, 22 de abril de 2016, 8.
- Di Natale, Martín. 2015, "Macri y Rousseff, con agenda caliente" en La Nación, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1850216-macri-y-rousseff-con-agenda-caliente>, consultado el 2/12/2015.
- Escudé, Carlos. 2004, "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en Agenda Internacional. Visión desde el sur, Buenos Aires, Año I, Nº 1.
- Figari, Guillermo. 1997. De Alfonsín a Menem: Política Exterior y Globalización. Buenos Aires, Memphis.
- Lewkowics, Javier. 2015. "Socios con la potencia económica mundial" en Página/12, 1/ de febrero de 2015, 18-19.
- Malcorra, Susana. 2015. "Hay que lograr una política que represente al potencialidad de Argentina", disponible en: <http://www.infobae.com/2015/12/01/1773640-susana-malcorra-hay-que-lograr-una-politica-que-represente-la-potencialidad-argentina>, consultado el 2/12/2015.
- Puig, Juan Carlos. 1980. Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina - Universidad Simón Bolívar.
- Rappoport, Mario. 2006, Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003), Buenos Aires, Ariel.
- Rappoport, Mario. 2009, "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos", en Diplomacia, Estrategia, Política, Brasilia, Nº 10, Proyecto Raúl Prebisch.
- Tomas, Aurelio. 2016. "Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos" en Perfil, 23 de enero de 2016, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.html>, consultado el 9 de marzo de 2016.
- Unión Industrial Argentina. 2015. "Acerca del "Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China", disponible en: <http://uia.org.ar/noticia.do?id=2425>, consultado el 4/3/2015.
- Valle, Patricia. 2015. "China copa el Mercosur pero Dilma se asocia mejor que CFK" en Perfil, 23 de mayo de 2015, 22-23.

Diarios:

Clarín, Daily Telegraph, El País, La Nación y Tiempo Argentino.