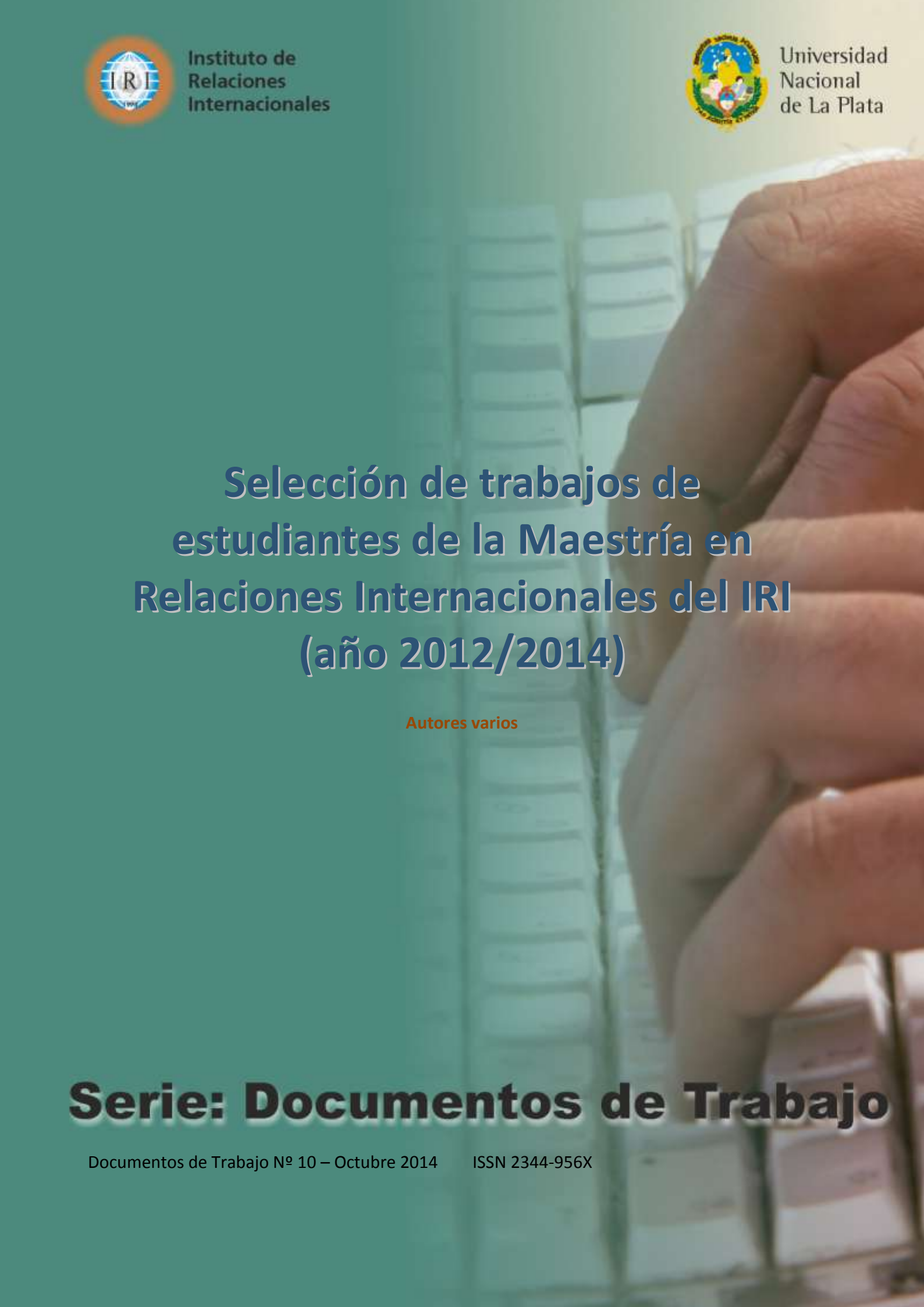


Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata

Selección de trabajos de estudiantes de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI (año 2012/2014)

Autores varios

Serie: Documentos de Trabajo

Documentos de Trabajo Nº 10 – Octubre 2014 ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0

DATOS BIBLIOGRÁFICOS

PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

La Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se viene dictando desde el año 1987 en forma ininterrumpida, con el objetivo primordial de ofrecer un ámbito de formación y reflexión en el estudio de las Relaciones Internacionales, desde una perspectiva que abarca las dimensiones política, económica, social y jurídica.

En este sentido, y como parte de esta trayectoria la carrera ha sido recategorizada por **Resolución 285/10** de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria **(CONEAU)** con la máxima categoría: **"A" (Excelente), lo cual le ha implicado en forma permanente el desafío de ofrecer canales de perfeccionamiento para los alumnos y los egresados y difundir de esta manera sus logros.**

Para cumplir parte de estos fines la Maestría brinda la posibilidad de acceder a tutorías, participación en congresos, seminarios y charlas, pasantías en instituciones con las que el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) posee convenio y toda actividad de extensión que se realice, además de la posibilidad de formar parte de los Departamentos y Centros de Estudios y de las publicaciones que realice el Instituto.

En esta oportunidad presentamos la tercera edición de la serie "Documentos de Trabajo de la Maestría en Relaciones Internacionales", en el cual se han incluido los trabajos más sobresalientes de las asignaturas optativas correspondientes al plan de estudios de la carrera durante el período 2012-2014. Asimismo, se destaca la labor del Comité de Redacción integrado por los siguientes docentes de la Maestría: Alejandro Simonoff, Ángel Tello, Javier Surasky, Norberto Consani, Daniel Berrettoni, Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, con cuya tarea han asistido, orientado y guiado a los alumnos en sus creaciones. Y el trabajo de la investigadora Dulce Daniela Chaves quien ha realizado la actividad de coordinación de la presente publicación.

Laura Lucía Bogado Bordázar

Secretaria académica Maestría en Relaciones Internacionales

IRI-UNLP

SOBRE LOS AUTORES

Agustín Tejeda Rodríguez
Licenciado en Economía (UBA). Es economista jefe de la Fundación INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales). Especialista en temas vinculados con el comercio y las negociaciones internacionales de productos agroindustriales. Es consultor del ICTSD, CEPAL y UCAR, y asesor en la Comisión de Agricultura de la Honorable Cámara de Diputados la Nación. Ha publicado artículos y trabajos en diarios y revistas especializadas. Es Profesor de la Universidad de Belgrano y dicta cursos en distintas universidades nacionales. Ex becario del Departamento de Estado de EE.UU.

Dulce Daniela Chaves
Licenciada y Profesora en Comunicación Social (UNLP). Maestranda y Doctoranda en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP). Miembro de los Departamentos de América Latina y el Caribe, y del de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (IRI, UNLP). Investigadora del Centro de Estudios Aplicados sobre Migraciones, Comunicación y Relaciones Interculturales (CEAMCRI). Adscripta graduada de "Antropología social y cultural" (FPyCS, UNLP). Becaria Doctoral del CONICET.

Elizabeth Rojas Londoño
Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia (2009). Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI, Universidad Nacional de la Plata, Argentina (actual). Auxiliar de Investigación Universidad Nacional de Colombia (2009) y Asesora en formulación de políticas públicas (2009-2010). Participante del Programa de Intercambio entre la Universidad Laval, de Canadá y el Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Federico Borrone
Licenciado en Economía de la UNLP, candidato a Magíster en Economía y en Relaciones Internacionales también por la UNLP. Actualmente es Secretario del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del IRI, Investigador del Instituto de Investigación y Educación Económica y Consultor en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Participante del Programa de Intercambio entre la Universidad Laval, de Canadá y el Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Juan Martín Barbas
Licenciado en Ciencia Política (UBA). Diploma Superior en Enseñanza de las Ciencias Sociales y la Historia (Flacso) Maestrando en Relaciones Internacionales (UNLP). Docente de Sociología política de los Estados Obreros (Facultad de Ciencias Sociales, UBA).

María Belén Mixtli Cano Moreno
Licenciada en Comunicación Periodística, Universidad Católica Argentina. Asesora de

prensa en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, período 2011-2015. Comunicación y prensa en UCR Innova para la campaña de Ernesto Sanz- Lucas Llach para la presidencia de la Nación. Miembro del Departamento de Derechos Humanos del IRI.

María Cristina Pérez
Politóloga. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP, Argentina. Investigadora del Grupo de Investigación Relaciones Internacionales y Asuntos Globales -RIAG- de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia. Docente en la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Participante del Programa de Intercambio entre la Universidad Laval, de Canadá y el Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Vanessa Lavoie-Guillemette
Licenciada en asuntos públicos y relaciones internacionales (Université Laval, Québec). Candidata a la Maestría en estudios internacionales (Institut québécois des hautes études internationales, Universidad Laval). Participante del Programa de Intercambio entre la Universidad Laval, de Canadá y el Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es el resultado de una propuesta cuyo objetivo fue el de recuperar, seleccionar y visibilizar algunos de los más destacados trabajos realizados, entre el 2012 y el 2014, por los alumnos de la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP). Los mismos responden a distintas áreas de estudio -Política exterior argentina, Cooperación internacional -sus mecanismos-, Teoría de los Conflictos internacionales, Sistema financiero internacional, América Latina en las Relaciones Internacionales- entre otras temáticas. Cabe destacar que los trabajos presentan diversos recortes temporales y geográficos; lo cual enriquece este documento.

Por otro lado, nos parece importante destacar que entre los artículos seleccionados se encuentran dos cuyas autoras son estudiantes extranjeras que han elegido el Instituto de Relaciones Internacionales para especializarse y obtener el grado de Magíster; y otra es alumna de intercambio de la Universidad Laval de Canadá. La presencia de ellas, tanto en los espacios de formación superior de la Universidad Nacional de La Plata, como en esta compilación; nos llevan a reafirmar el nivel educativo que orgullosamente se cristaliza en nuestras aulas. En este sentido, el IRI, desde sus inicios, se ha convertido en receptor de profesionales de todo el mundo; ya que -en una analogía similar a lo que sucede en el plano estatal- es en la interacción con los otros donde cada actor se nutre y engrandece.

Al introducirnos en los trabajos que aquí presentamos, nos parece oportuno comenzar por el de **María Cristina Pérez Ruiz**, titulado *"América Latina y los actores extra-hemisféricos: La agenda de Irán, Rusia y China"*; donde se describe un contexto de emergencia de nuevos poderes, que afectaría directamente un cambio en la distribución del poder relativo. De este modo, según la autora, los ejes geopolíticos tradicionales entran en una especie de declive debido a la pérdida de influencia de las potencias dominantes y la puesta en escena de mecanismos alternos y diversos de inserción internacional. Así, conceptos como autonomía, multilateralismo y globalismo se hacen clave para pensar en la reconfiguración de las alianzas que nos explica de forma extensa María Cristina.

Por su parte, el texto *"El relanzamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Una mirada desde Argentina"(2011)*, de **Agustín Tejeda Rodríguez**, nos plantea los desafíos que se presentan ante la creación de una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo. Porque, tal como manifiesta el autor, si bien dicho acuerdo generaría importantes beneficios económicos para ambos bloques, existieron temores y reparos de los dos lados. Mientras los países sudamericanos pretendían encontrar formas de complementariedad comercial, la Unión Europea se enorgullecía del proteccionismo con el que sostiene la Política Agrícola Común. Este último, definido por Tejeda Rodríguez como uno de los obstáculos que el Mercosur debió considerar,

teniendo en cuenta el peso de las actividades agropecuarias en la estructura de la producción argentina.

Asimismo, **Federico Borrone** también dedica su trabajo a nuestro bloque sudamericano, desde una perspectiva económica. En *"Canadá y el Mercosur: Pasado, presente y futuro de las relaciones económicas. El caso del comercio exterior"**,*** el autor sostiene que, a pesar de que la vinculación comercial entre estos actores del continente americano se ha incrementado desde la década del '80, esta situación no ha representado necesariamente un mayor desarrollo de los países del cono sur. Así, el objetivo de Borrone fue el de entender la situación actual; pero además, identificar las oportunidades y dificultades futuras de dicho vínculo. Para ilustrar su explicación, el alumno recurrió a la elaboración de veintitrés gráficos; que constituyen uno de los grandes aportes de su artículo.

Por otra parte, **Elizabeth Rojas Londoño** nos presenta un análisis de uno de los conflictos de la región de más larga data: el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En su trabajo *"El conflicto colombiano y su transformación frente a las tendencias globales"**,*** la autora aborda distintas facetas de la confrontación: las alianzas y los enfrentamientos entre actores armados; la incapacidad del Estado-nación para hacer frente a los desafíos que planteaban estas nuevas dinámicas; las presiones e influencias internacionales; entre otros. De acuerdo a Rojas Londoño, estos cambios por los que ha atravesado la política -interna y externa- han permitido el surgimiento de nociones diferentes alrededor de temas como el de la seguridad.

Juan Martin Barbas, en cambio, se enfocó en una problemática de economía internacional que tiene como protagonista a nuestro país. En *"Mas allá de la épica autonomista: la relación de Argentina con Estados Unidos y los acreedores internacionales en el marco de la salida del default"**,*** él reconstruye la situación que se produce con la llegada al Poder Ejecutivo de Néstor Kirchner en un escenario donde la crisis del 2001 había causado el colapso de un modelo basado en el neoliberalismo y la dependencia externa, en especial respecto a Estados Unidos y los organismos de crédito internacionales. La aparición del representante del peronismo sureño, según el autor, suponía para algunos el inicio de un nuevo camino, basado en la autonomía y concepción latinoamericanista. En este sentido, Barbas se dedica a argumentar cuáles fueron los motivos por los que -desde su opinión-, lejos de lograr un cambio favorable para la Argentina, el gobierno kirchnerista fue incapaz de reducir los márgenes de dependencia y vulnerabilidad frente al contexto externo.

En el trabajo *"La cuestión de género en el Comité de Ayuda al Desarrollo"*, **María Belén Mixtli Cano Moreno** expone cuál es la perspectiva con la que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) analiza la cuestión de género y cómo orienta las "buenas prácticas" y la "coherencia política" respecto a este tema. Si consideramos que el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio es promover la igualdad entre varones y mujeres, ya que -de

acuerdo a diversos informes de ONU-, entre los géneros todavía persisten grandes disparidades en el acceso a la educación, el empleo remunerado y la representación política; el análisis de Cano Moreno resulta de gran interés para comenzar a pensar cuán ligada se encuentra la equidad (de derechos y oportunidades) con el desarrollo de los pueblos.

Finalmente, la autora critica la postura del CAD, ya que afirma que dicho Comité entiende el género en términos de varón y mujer, excluyendo así otras manifestaciones genéricas como pueden ser las personas travestis o transexuales. Estas personas, respetando el derecho a la identidad de género, deben ser consideradas según su identidad sexual; pero, lejos de eso en la mayoría de los países, María Belén sostiene que continúan representando una minoría vulnerable.

El artículo de **Vanessa Lavoie-Guillemette,** *"La cooperación regional para el desarrollo. La integración física y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)"*, analiza la evolución de la cooperación para el desarrollo en la región de América latina y Caribe mediante la integración por la infraestructura física. La alumna canadiense demuestra en este trabajo -apoyándose en el caso de la IIRSA- el rol fundamental de la infraestructura para el desarrollo y la integración, sobre todo desde el período del regionalismo abierto; a la vez que evalúa su desempeño en comparación a otras regiones del mundo.

Por último, en el trabajo de mi autoría, titulado *"Primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: análisis discursivo, desde algunos aportes de van Dijk"*, el objetivo fue el de reflexionar sobre las expresiones de Cristina Fernández de Kirchner, mediante el análisis de sus palabras, en distintos momentos de su primer gobierno. El artículo se focaliza en dos de las dimensiones principales del concepto de discurso identificadas por Teun A. van Dijk (2006): la comunicación de creencias (cognición) y la interacción en la situaciones de índole social; desde donde se atendieron principalmente a las categorías de "poder" e "ideología". En este sentido, el estudio no se limitó a la política externa; ya que consideramos que el proceso de decisiones a nivel interno, el rol de las instituciones estatales y no estatales, son elementos que interactúan para producir la política exterior.

Dulce Daniela Chaves
Becaria Doctoral del CONICET- IRI, UNLP

América Latina y los actores extrahemisféricos: La agenda de Irán, Rusia y China

María Cristina Pérez Ruiz

RESUMEN:

El presente trabajo investigativo pretende hacer un acercamiento a las relaciones de América Latina con tres actores extrahemisféricos los cuales tienen una preponderancia en las dinámicas de las relaciones internacionales actuales, debido a un contexto de emergencia de nuevos poderes, lo que afecta un cambio en la distribución de poder relativo, además que influye notoriamente sobre los modelos de inserción internacional de diversos actores en relación a que los ejes geopolíticos tradicionales entran en una especie de declive debido a la pérdida de influencia de las potencias dominantes y la puesta en escena de mecanismos alternos y diversos de inserción internacional en donde la autonomía, el multilateralismo, el globalismo y los diversos proyectos de los actores internacionales toman fuerza y se vislumbra un panorama de reconfiguración de las alianzas y de los proyectos políticos que afectan ostensiblemente la estructura de poder internacional.

PALABRAS CLAVE:

América Latina, actores extrahemisféricos, Rusia, China, Irán, inserción internacional

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "América Latina en las Relaciones Internacionales", dictada por las Profesoras Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

En un escenario de incertidumbre, de reconfiguración y de dinamismo, América Latina se descubre a sí misma como un actor con claras oportunidades sino de incidir notoriamente en el campo de reconstrucción de poder, al menos es un actor que puede tomar partido del escenario volátil actual y crear una agenda de inserción con una apuesta específica que si se configura coherente y con visión de futuro, podrá llegar a

convertirse en un actor con clara vocación en el orden internacional a construirse y con metas y objetivos claros en ese desarrollo de un nuevo orden. Es por ello que este trabajo en un intento por conocer esas oportunidades y esos desafíos, intenta primordialmente responder a la siguiente pregunta ¿Cuál es el papel de los actores extrahemisféricos en la inserción internacional de América Latina? Para ello nos aproximaremos a la respuesta con otras dos preguntas subsiguientes ¿A qué factores responde esa inserción? Y seguidamente ¿Qué intereses defiende la relación con esos actores?

Para lo anterior, elaboraremos un recorrido por los principales ejes de la relación de América Latina con los actores extrahemisféricos acá escogidos, a saber, Irán, Rusia y China, obteniendo así las principales directrices y fundamentos de esa relación, a la par conseguir comprender qué intereses se buscan de lado y lado con esa relación, teniendo como referente estructural los factores a los que responde esa relación y por ende la visión alrededor de la inserción internacional puesto que comprendiendo el contexto en el que surge esa nueva interacción/relación podremos vislumbrar las potencialidades y posibles caminos de su inserción.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

Para conocer el contexto actual y enmarcarlo dentro de lo que se podría denominar orden multipolar emergente, es necesario acercarnos a lo que Dallanegra denomina *"paradigma de relacionamiento internacional de América Latina"* (Dallanegra, 2010) quien lo define a través del vínculo dominante con Estados Unidos enfocado en dos variables medulares (el desarrollo y la seguridad) que se configuran a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y termina en los años 80, específicamente en la cumbre de Reikjavick en donde emerge un nuevo paradigma de relacionamiento enfocado en la democracia y el desarrollo con enfoque neoliberal, esto debido a que los actores polares quienes son los que establecen las reglas de juego definen los criterios de relacionamiento internacional a partir de sus intereses y de sus capacidades para imponerlos a los demás actores (Dallanegra, 2010), los cuales al no tener capacidad de imponer y generar normas, acatan y se mantienen en las estructuras de poder, debido al cumplimiento de estos patrones de ordenamiento.

Es así que a partir de la década de los 80 los factores de poder están determinados por los sectores económicos liberales, los actores transnacionales, la banca, los fondos de pensión y seguro y las calificadoras de riesgo (Dallanegra, 2010, p 47) por lo que la regla para todos es la gestión eficiente y una apertura a los mercados internacionales, empresas foráneas y desregulación estatal para la libre circulación de capital que más que productiva tiene un fuerte componente especulativo que termina por desindustrializar y aniquilar el sector productivo interno de los países fomentando un capitalismo aventurero y de casino para lo cual las élites latinoamericanas deben ser funcionales permitiendo así el comercio, la inversión y la libre entrada de capitales sin una

orientación clara como región determinada primordialmente por los intereses de los actores "repartidores".

En este sentido los diversos actores internos como lo son las élites, los partidos políticos y los militares han terminado por "velar" por los intereses de actores externos pues tal y como argumenta Dallanegra: *"Al existir contendientes por el poder, nacionales y extranjeros, se plantea un carácter coalicionista en la política o, tal vez, de subordinación de los contendientes internos a los intereses de poder externos en la creencia de que obtendrán ventajas"* (2010, p 39) hecho que repercute en que la región no consiga un consenso regional en torno a sus realidades y verdaderos intereses que influya verdaderamente *"para fortalecer su capacidad de desempeño y negociación y alcanzar objetivos propios de desarrollo y de resolución de sus problemas desde su propia perspectiva"* (2010, p 46).

En materia económica, la fuerte dependencia y vulnerabilidad frente a la economía global ha sido un factor preponderante al analizar la apertura y la mundialización de las economías profundizadas por el Consenso de Washington que promovió reformas internas de los países para la liberalización del comercio y de la inversión extranjera poniendo énfasis en la reducción del gasto estatal y las bajas tasas de inflación pero esto significó a la vez que se pensara únicamente en los factores internos como la fuente de la suerte de los países olvidando el peso que tienen los constreñimientos externos en una economía globalizada. Es así que Birdsall señala analizando la crisis de México entre 1994-1995 causada no por las reformas internas que adelantó para ingresar al club de las economías aperturistas sino que *"visto en retrospectiva surge con claridad que el flujo de capitales externos –que primero representaron un peligroso exceso y luego un súbito y catastrófico déficit- jugó un papel central en México y después en los demás países"* (Birdsall, 2006)

Si en medio de la guerra fría los principales factores de poder a nivel interno como los militares permitieron en aras de sus propios beneficios la entrada indiscriminada de grupos de poder económico y operaciones de intervención directa de la potencia hegemónica Occidental en la etapa del reino de la economía de mercado, la transnacionalización y libre flujo de capitales, los grupos económicos y las élites políticas en aras de su aseguramiento dentro de la estructura de poder, moldean sus intereses hacia los actores externos quienes determinan los valores dominantes y las reglas de juego.

Es por ello que en la etapa de la bipolaridad y en nombre de la adhesión a los pilares de seguridad y desarrollo se fomentaron en la región diversos escenarios de intervención de diversos matices, como es el caso de los golpes de estado, en aras de la estabilidad y de la lucha contrainsurgente y anticomunista a la par que se favorecieron a través de la integración el comercio, la inversión y la llegada masiva de transnacionales y finalmente con el fin de la Guerra Fría se dio paso a la expansión acelerada del capi-

talismo de mercado en donde la democracia –tutelada- se considera la mejor manera de mantener un orden estructurado en favor del capital en el que los partidos políticos *"son los que se turnan en el gobierno pero se han transformado en "gestores" más que actores de la vida política"* (2010, p 46)

En la última década sin embargo, se han producido unos virajes de ciertas políticas exteriores que responden a nuevas realidades en donde se vislumbra un panorama incierto, pero de evidente emergencia de nuevos ejes geopolíticos y de poder, para lo cual es necesario redefinir los parámetros de gobernabilidad mundial que han beneficiado la mirada hacia actores extra regionales y nuevas potencias emergentes extracontinentales y está en el acertado manejo de estos escenarios una inserción internacional ambiciosa y propositiva, para lo cual examinaremos en detalle, analizando el impacto de la relación de la región con actores representativos de esas realidades y contextos en donde se podrán reelaborar los esquemas tradiciones de decisión y relacionamiento.

El papel de los actores extrahemisféricos en la inserción internacional de América Latina

Haciendo énfasis en el contexto internacional vemos en primera instancia que a nivel hemisférico la indiscutible influencia de Estados Unidos validada alrededor de la Doctrina Monroe[1] se ha visto cuestionada esto porque el país del Norte ha concentrado sus prioridades en otras regiones como el caso de Oriente Medio y Asia Pacífico, a la par que se evidencia una falta de entendimiento a través del diálogo y la cooperación hecho que ha dado margen a actores extra-hemisféricos para tener mayor peso en la región en lo que se podría considerar un momento clave para que las políticas exteriores se diversifiquen aprovechando este contexto de transición hacia un sistema político más multipolar principalmente enmarcado en que *"La economía mundial se encuentra en proceso de transición, con América del Norte y la Unión Europea en declive y un eje económico dominante que se orienta cada vez más hacia Asia"* (Kakowicz, 2008)

Irán en América Latina

Al referirnos a nuevos espacios en donde los países de América Latina han podido redefinir sus intereses y orientaciones a nivel tanto interno como externo no se puede dejar por lado la impronta que ha significado para ciertos países de la región el acercamiento a la República Islámica de Irán, dado desde dos elementos en donde por un lado se tiene el distanciamiento de Washington de la región y por otro lado por la ne-

[1] Hemos de anotar que para Luis Dallanegra esta doctrina no ha llegado a su fin sólo que se manifiesta de diferente manera ya que para él "ALCA, Consenso de Washington, lucha contra el narcotráfico o el terrorismo son diferentes formas de aplicación del Corolario, mediante el que Estados Unidos mantiene disciplinada a la región y se asegura de los gobiernos conductas proconsulares" (Dallanegra, 2010, p.38)

cesidad de Teherán de encontrar socios y aliados en un momento en el que su aislamiento internacional es indiscutible.

El distanciamiento de Washington de la región ha permitido espacios para una búsqueda de nuevos socios esto sin dejar de lado claro está el interés que representa la región para un país que se ha visto perjudicado internacionalmente por las sanciones cada vez más fuertes debido a su programa nuclear, el cual genera serias sospechas en Occidente, por la posibilidad de la construcción de arsenal nuclear, esto enmarcado en que *"el riesgo, en efecto, no es sólo que Irán adquiera el arma nuclear, sino que una vez maneje y controle la tecnología nuclear militar, se incrementen seriamente las probabilidades de una proliferación nuclear en Medio Oriente e inclusive hacia otras regiones del mundo"* (Massé, 2011, p. 8)

La manera en que la República Islámica se ha venido acercando a la región ha sido a través de dos escenarios, por un lado los países del ALBA con quienes a partir de las relaciones cercanas con el fallecido presidente de Venezuela, se fueron incrementando dando supremacía a un discurso antinorteamericano por lo cual *"Irán encontró en la Venezuela de Hugo Chávez un interlocutor latinoamericano dispuesto a estrechar sus lazos políticos y económicos con un país que ha visto aumentado su nivel de aislamiento internacional a raíz de la incertidumbre que genera su programa nuclear"* (Botta, 2009, p. 43). Por otro lado, está la innegable importancia que tiene Brasil para el país Islámico puesto que al ser el único país de la región con incontestable influencia internacional, se mantiene una importante relación comercial, al ser éste *el "socio preferencial de Irán en la región"* y del lado de Brasil, siendo Irán su principal socio en Oriente Medio, lo cual tiene implicaciones en el sentido de su reconocimiento en el sistema internacional.

A partir de la relación con Venezuela, Irán estableció un puente con los demás países del ALBA incluido Ecuador, Nicaragua y Bolivia. Con el país bajo el mandato de Hugo Chávez, se llegó a la creación del Banco Internacional de Desarrollo en 2008 el cual fue cuestionado por Estados Unidos como un posible elemento para desviar las sanciones internacionales en contra de Irán, a la postre también se iniciaron vuelos directos entre Teherán- Caracas vía Damasco[2], además de vínculos en materia energética enmarcado en la creación de una compañía energética VENIROGC y de múltiples acuerdos con miras a la producción de recursos energéticos así como la construcción de plantas de producción de metanol, petroquímicos, desarrollo de tecnología y exploración mineral. La escalada

[2] Según Massé "desde la apertura de un vuelo Teherán-Caracas, vía Damasco, por parte de la aerolínea iraní en marzo de 2007, se ha especulado sobre la verdadera razón de esta ruta aérea y sobre los posibles cargamentos que estarían llevando esos vuelos entre ambos países: armas, drogas, uranio. Según fuentes, cualquier turista - aun iraní - no puede comprar tiquetes si no es un funcionario u oficial iraní, los iranís no necesitan visa para entrar a Venezuela, y los vuelos llegarían en una de las zonas militares del aeropuerto de Caracas, de tal manera que no serían sometidos a ningún control" en: Irán, América Latina y Colombia, 2010, p 3.

de Irán en la región se intensificó a partir de 2005 con la llegada de Ahmadineyad al poder y un creciente interés por establecer vínculos comerciales, diplomáticos y de cooperación a través de múltiples instrumentos como acuerdos, memorandos de entendimiento, dispositivos de consultas políticas, foros, además de herramientas para la difusión cultural en ambas partes del mundo[3]

Con Ecuador se vio un incremento del volumen de comercio bilateral el cual pasó de estar en US $6 Millones en 2007 a US$ 168 Millones en 2008 además de la apertura de una sucursal del Banco Iraní en ese país el cual Estados Unidos calificó como un posible espacio para burlar transacciones internacionales, la visita de Ahmadineyad en 2007 para la posesión de Rafael Correa, a la par la apertura de una Embajada en el 2009 , y la visita de Mohammad Abassi Ministro de Cooperativas de Irán al presidente Correa en 2009 la cual tenía como motivo la búsqueda de apoyo diplomático en medio de la agresión Israelí en la franja de Gaza procurando así presión internacional.

A la par, con Nicaragua se declararon proyectos de ayuda tales como la construcción de una hidroeléctrica de alrededor US $230 millones, US $200 millones en proyectos energéticos y agrícolas y una destinación de US $350 millones para la construcción de un puerto marítimo, además de apoyo diplomático y político al programa de desarrollo nuclear de Irán hecho que se da en medio de la reapertura de la Embajada Iraní en territorio nicaragüense en 2007 y en la presencia de Ahmadineyad en la posesión presidencial de Daniel Ortega.

Del lado de Bolivia en 2007 se estableció un instrumento de consultas políticas, además que se abrió una Embajada de Irán en ese país y obtuvo un apoyo diplomático en el gesto de La Paz al romper relaciones con Israel durante la visita del ministro Abbasi debido a los ataques en la Franja de Gaza en 2009 (hecho que también acompañó Venezuela), además de la exención de visas para ciudadanos iraníes y los vínculos económicos en materia de agricultura y energía y el hecho simbólico que la única embajada que posee Bolivia en Oriente Medio sea en la República Islámica, y por supuesto la compra de Uranio boliviano al que Irán accede al igual que en Venezuela.

Es sin embargo notorio que tal y como lo manifiesta Botta *"las cercanas relaciones en lo político entre los países del grupo ALBA e Irán no tiene un contraparte en lo económico donde las relaciones se basan en importaciones desde Irán más que en exportaciones desde América Latina, y aun así su volumen no es muy importante"* (Botta, 2010 p. 9) hecho que constata el volumen de comercio entre ambos bloques:

[3] Kourliandsky señala al respecto: *"En 2006, el teatro de la Universidad Azat de Teherán presentó una obra relativa a uno de los héroes de la independencia venezolana, Rafael Urdaneta. Un año más tarde se organizó en Teherán, por primera vez, un congreso de literatura latinoamericana. Como contrapartida,* en América Latina surgieron cátedras de lengua y literatura persas y, finalmente, se concretó la cooperación entre Telesur e Hispantv, el canal oficial iraní abierto en español en el año 2010." En: Revista Nueva Sociedad N° 246 Julio-Agosto 2013.

Respecto al total del Comercio de América Latina	2006	2007	2008
% Exportaciones de países del Alba hacia Irán	0,7	0,2	0,1
% Importaciones de los países del Alba desde Irán	20	38	75

Realización propia con base en datos suministrados por Botta (2010)

Es por esto que se constata que en términos de relaciones comerciales la relación más significativa está con Brasil y en segunda instancia Argentina, país con el cual pese a las tensas relaciones diplomáticas *"no han sido un obstáculo para un aumento sostenido de las exportaciones argentinas, que no han parado de crecer desde 2006, cuando el comercio bilateral se detuvo y los países estuvieron a punto de cortar sus relaciones bilaterales"* (Botta, 2010, p 9) esto debido a los hechos ocurridos en 1992 con un atentado en la embajada Israelí en ése país y en 1994 en la Asociación Mutual Israelita argentina (AMIA).

Para Brasil, Irán, siendo el destinatario del 28,7% de sus exportaciones a Medio Oriente, no tiene poca importancia y más si se tiene en cuenta el reconocimiento y el papel que la república islámica le otorga en un escenario donde el país carioca busca un posicionamiento regional e internacional además de la fuerte necesidad iraní de contar con países que provean tecnología e inversión esto en el sentido que *"La falta de tecnología y de inversión (ligadas a las sanciones internacionales de los países europeos y de Estados Unidos) constituye el principal problema que enfrenta aquel país a la hora de desarrollar sus reservas de petróleo y gas."*(Botta, 2010, p. 11)

Las relaciones entre ambos países se intensificaron durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) el cual visitó el país persa en una oportunidad, además del reconocimiento esgrimido por la potencia regional en torno al derecho de Irán de desarrollar tecnología nuclear civil y la búsqueda por parte de éste de una nueva relación de fuerza en la Organización Mundial de Comercio, donde pretende que tenga mayor fuerza y participación junto con el apoyo de países como Irán que no dudan en reconocer ese papel. En ese sentido, se constata en 2010 el intento de Brasil de mediar junto con Turquía en el asunto del conflicto nuclear iraní y también el voto en contra de una resolución en favor de nuevas sanciones a Irán, hecho que evidencia el papel que se proyecta a nivel internacional enmarcado en que su influencia pasa por mantener iniciativas sólidas que vayan más allá de la retórica y sean reconocidas como posibles y responsables.

En este sentido se señalan varios aspectos de la relación Brasileño-Iraní donde como lo señala Botta (2010, p. 11):

- Ambos se ven a sí mismos como potencias regionales

- Son los países más poblados de sus respectivas regiones
- Sus diplomacias han mantenido una coherencia sustancial a pesar de los cambios de gobierno

De allí que respalden iniciativas bilaterales donde el diálogo y no la retórica incendiaria sea el eje articulador, a la vez que pugnen por un multilateralismo en materia económica y en las Naciones Unidas un rol más decisivo y activo que signifique una mayor apertura a nuevos e importantes actores en donde se erija un modelo de gobernabilidad global en el cual no sólo las potencias tengan poder de decisión, sino que éste se articule a más actores transfiriéndose así su capacidad de influir. Ello sin olvidar el papel responsable y pragmático que Brasil quiere jugar en el escenario internacional pues no hay que olvidar que si bien ha respaldado el derecho de Irán de desarrollar su programa nuclear civil pacífico también se ha manifestado en contra de éste país cuando en ocasiones ha negado el holocausto como lo ocurrido en la Cumbre de Durban en 2009 lo que significó una respuesta inmediata de la Cancillería brasileña, aduciendo que cualquier gesto que tenga como eje la discriminación, sería rechazado.

Es por ende importante tener en cuenta que si bien ambos países tienen intereses mutuos acrecentados por la influencia del factor petróleo y del interés comercial puesto que *"Más del 80% del comercio bilateral entre Irán y América Latina está representado por el intercambio irano-brasilero"* (Botta, 2009, p. 45) el eje articulador no es el mismo que con el otrora presidente Venezolano y en extensión con los países del ALBA ya que la relación pasa de largo la retórica y el discurso antiestadounidense entre un país que se proponía influenciar en la región, mientras que Brasil como principal potencia regional y con intereses de largo plazo en el sistema internacional asume una postura pragmática, menos permeable a la influencia de actores extra regionales y más fijadas en sus intereses económicos y de seguridad, lo que no echa de lado, su interés por obtener reconocimiento en el escenario internacional y su innegable esfuerzo por reformar las estructuras del orden internacional, hecho para lo cual es indispensable el apoyo de ciertos actores, con lo cual su apuesta por el multilateralismo sea efectiva y con visibilidad.

Por otro lado hemos de señalar ciertos constreñimientos o limitaciones a la relación de Irán y América Latina ya que si bien es evidente el empuje que ha recibido durante la última década hay elementos conflictivos que también deben tenerse en cuenta si se plantea conocer las realidades de ésta relación de manera integral. Es así que el asunto de la triple frontera ha sido tenido en cuenta en términos de la posible presencia de Hezbollah en actividades terroristas y de apoyos de grupos armados en la región[4], co-

[4] Massé nos hace un acercamiento a diferentes episodios en los que se podría sospechar la mano de éste grupo en el continente como lo fue la presencia de asesores iraníes en los diálogos del Cagúan en Colombia quienes estarían detrás de la adquisición de un matadero y una planta frigorífica para abastecer misiles tierra-aire. De otro lado, se ha cuestionado la construcción de embajadas, centros culturales y mezquitas pues genera sospecha la presencia de tantos diplomáticos iraníes en regiones como Centro América, don-

mo también las preocupaciones por el programa nuclear iraní ya que como afirma Massé:

"Existen dos tipos de preocupaciones con relación al programa: La primera es que Irán aproveche de sus relaciones con países de AL como Venezuela y Bolivia para evadir las sanciones internacionales en su contra, debido al desarrollo de su programa nuclear, y para aprovisionarse en uranio en esos países. La segunda, es que países de la región (y en especial Venezuela) se beneficien de la ayuda de Irán para desarrollar su propio programa nuclear, no solamente para fines civiles, sino también militares" (Massé, 2011, p.1)

Ello teniendo como eje en primera instancia que Irán a través de sus aliados en la región consiga fondos, tecnología y materia prima además del respaldo que ha conseguido en su postura de derecho a desarrollar un programa nuclear con fines civiles en instancias como Naciones Unidas, hecho que para Estados Unidos resulta problemático ya que se pueden establecer vínculos que encubran esas actividades mientras que por el lado de la búsqueda de desarrollo de programas nucleares de parte de países de la región, se vislumbra aún más lejano por todas las repercusiones a nivel económico, estratégico y político conllevando más costos que ganancias en este sentido.

Sin embargo, es evidente que hay más preocupaciones en torno a temas específicos, más tangibles, ya que como Malamud aclara con relación a Irán y América Latina, y en especial Venezuela, que a Estados Unidos: *"Le preocupa más el consorcio que forman en la OPEP para controlar la oferta y mantener altos los precios del petróleo, así como la explotación de la Faja del Orinoco de la que se han excluido las grandes empresas norteamericanas. Más peligroso es que Ahmadineyad sea el mismo interlocutor que apoya las actividades de Hezbolá en Líbano y que pregona que Israel sea barrido del mapa. De ahí que EEUU se preocupe de manera creciente por las conexiones de Irán con actividades terroristas islamistas en América Latina, aunque la situación regional es menos delicada que en otras zonas"* (Malamud, García, 2007, p. 6) hecho por el cual más allá de las visitas y del lobby diplomático, generó cierta inquietud aunque no tanto como en otras regiones más problemáticas.

El papel de Irán en América Latina se ha articulado alrededor de dos panoramas: uno, con las relaciones con los países del Alba y otro, con las relaciones con Brasil y otros socios, que no pasan por el prisma ideológico ni retórico y que se fundan más sobre los intereses comerciales. Con ello podemos resumir que la importancia que Irán tiene para América Latina es relativa, de acuerdo al tipo de inserción internacional que cada país o bloque regional adscriba por ende constatamos que a través del bloque Alba se

---

de tienen una gran representatividad. Otro de los elementos es el relacionado a la apertura del vuelo Carcas-Teheran puesto que se especula sobre la verdadera intención de la apertura de esa ruta, que no sea para el tráfico de armas, drogas y uranio. Finalmente informaciones no confirmadas en torno al establecimiento en Venezuela de una base de misiles tierra-tierra que albergaría misiles de fabricación iraní.

evidencia una postura que pugna por un acompañamiento a nivel diplomático en contra del aislamiento internacional del país persa, influyendo notablemente con instrumentos diplomáticos e ideológicos en las orientaciones de política externa de esos países los cuales a través de Irán diversifican y agrandan su agenda externa además que apuntan hacia una mayor autonomía a través de estos vínculos con un claro sentido antiimperialista que no está muy claro hasta cuándo puede llegar. A la vez es evidente que la región sirve a Irán aunque en muy pequeña escala como escenario para esquivar sanciones internacionales a través de la formalización de acuerdos bancarios y de inversión, que sirven para tranzar negocios y ventas que pasar por alto lo dispuesto por Estados Unidos.

Irán durante el gobierno de Ahmadineyad se propuso acercarse al patio trasero de Estados Unidos, para contrarrestar esa presencia que el país del Norte tiene en la región de Medio Oriente por lo que deja un mensaje claro en relación a que así como éste actúa en su vecindario, Irán también lo puede hacer en el suyo, por lo que los objetivos de la inserción de Irán en América Latina responden más a una tentativa por desafiar el orden estratégico y político, consiguiendo aliados y apoyo internacional. Sin embargo es notable que la visión con respecto a Brasil responde a otras lógicas donde pesa más la relación comercial y el interés de Brasil por contar con el favor de Irán en la búsqueda de un orden internacional multipolar, con mayores instancias de decisión y de mayor capacidad de incidir de nuevos actores, sin alinearse con una postura antinorteamericana ni con visiones ideologizadas, por lo que el pragmatismo y la visión a largo plazo son el eje que direcciona las relaciones del país brasileño.

Es notable que el escenario ha sido favorable para una inserción diversificada de América Latina con la búsqueda de profundización de vínculos con países con los que sólo se tenían relaciones formales, esto sin duda, también responde a la pérdida de la presencia de Estados Unidos en la región, vacío que Irán no pasó de largo y para lo cual ligado a las coyunturas electorales de la década pasada, le dio una fuerte razón para poner en su tablero a América Latina. El papel de Venezuela como “hermano” de Irán pasa por la consideración del papel del ambos países en la OPEP con lo cual pretenden consolidar un bloque de poder para mantener alto los precios del petróleo y así agrandar sus billeteras y presionar a las potencias occidentales, y de otro modo, la búsqueda de apoyo en su programa nuclear, lo cual es muy mal visto por Estados Unidos, quien niega esa posibilidad a un país que no escatima en discursos a la hora de verse enfrentado a su enemigo acérrimo Israel, país que cuenta con apoyo incondicional de la potencia del Norte.

Finalmente hemos de anotar que con la llegada de Hasán Rouhaní a la presidencia de Irán en 2013 la agenda de prioridades del país persa ha cambiado pues el eje ahora gira en torno a conciliar con las potencias occidentales para resolver las sanciones internacionales por el programa nuclear, esto en un país con una economía estancada y

con fuerte inflación, por lo que negociar es la manera más efectiva para salir de éstas sanciones desplazando así su retórica antinorteamericana y replanteando sus intereses en América Latina en donde se ha visto un distanciamiento político con el bloque bolivariano y la cancelación de proyectos petroleros a la par que el cierre de filiales de empresas iraníes[5] por lo que esa relación más personalista que tuvo otrora con Ahmadineyad va cediendo a los intereses urgentes de la nación persa quien no escatima en el cierre de oficinas que sólo significan gastos y la cancelación de proyectos y acuerdos que nunca se concretaron, lo que da paso a que Irán redefina sus objetivos geopolíticos apuntándolos ahora al acuerdo con Estados Unidos y la Unión Europea, dejando atrás lo que ya no funciona, lo que sólo se quedó en palabras.

RUSIA EN LA REGIÓN

A nivel contextual vemos que los factores a los que responde la presencia de Rusia en América Latina sin duda alguna tienen que ver con la concepción de éste país en torno a mejorar su posición internacional estableciendo lazos tanto a nivel económico como político en regiones donde desde que terminó la guerra fría había pasado por alto o había visto considerablemente reducidos sus intereses. Es por ello que al analizar ésta reemergencia no podemos dejar de constatar diversos factores entre los que se destacan los intereses nacionales de Rusia, quien utiliza su política exterior para materializarlos, además su interés en resurgir como un competidor global de alto perfil, tras el deterioro y aislamiento al que tuvo que someterse finalizado el período bipolar y su visión geopolítica en donde la energía juega un papel fundamental para el entrelazamiento con el resto del mundo.

Es importante resaltar una serie de factores estructurales enmarcados en el fin de la guerra fría tras el cual Estados Unidos se impone como única potencia con capacidad de poder en todas las esferas y la readecuación interna a la que tuvo que verse la URSS tras su colapso en donde fue necesario una serie de cambios en su estructura productiva y en su construcción como República dotándose de recursos y bienes necesarios para su restauración económica, política y social. Seguidamente, tras su consolidación y su recuperación económica, Rusia aspira a reemerger en el tablero mundial aprovechando una serie de sucesos los cuales se enmarcan en *que "el escenario internacional ha girado desde el unilateralismo estadounidense a un esquema más diversificado del reparto del poder en el mundo. El fin de la era Bush, la caída de los Neocon, el fracaso en Irak y en Afganistán, el déficit fiscal, la crisis de la burbuja hipotecaria, el ascenso imparable de China al estrellato mundial, han subrayado el fin del optimismo unipolar que inspiró las administraciones de Clinton y los Bush"* (Garay Vera, 2010, p. 144)

[5] Ver: En retirada: Irán toma distancia de sus aliados en América latina En: Diario La Nación, Argentina. Domingo 18 Mayo de 2014.

Los objetivos de la Federación Rusa por ende responden a su visión de inserción internacional teniendo como eje los elementos del poder duro, equilibrio de poder y el interés nacional esto debido a que *"Rusia es una potencia tradicional y no nueva en el tablero de poder mundial"* (Garay Vera, 2010) hecho respaldado en lo que diversas miradas llaman la codicia de Rusia por convertirse (o resurgir) como superpotencia global igual que Estados Unidos obteniendo así estatus y reconocimiento a través de sus múltiples lazos tanto de carácter político como económico a los que la región no ha escapado (es así que por ejemplo, su interés en convertirse en observador de la UNASUR no es un mero ejercicio diplomático desinteresado sino enmarcado en una visión más estructurada de sus objetivos)

La visión dura está enmarcada por ende en que *"Russian policy in Latin America is ultimately an American policy. It aims to instrumentalize the region as a series of countries or even a weak but still discernible political bloc to support Russian positions against US dominance in world affairs. Therefore Latin American states that wish to challenge America need to rely on Moscow"* (Blank, 2009, p. 10) por lo que su acercamiento y profundización de vínculos con Cuba, Nicaragua y Venezuela, especialmente con éste último, respondería a esa visión en donde se pretende a través del establecimiento de vínculos de cooperación: *"neutralizar la influencia de cualquier potencia que ambicione encaminar una postura hegemónica, ya sea regional o mundial; aspiran a fortalecer su propia posición geopolítica tanto en el contexto regional como en el global; y pretenden redibujar el «mapa del poder mundial» y así redistribuir el poder geopolítico mundial en detrimento de la influencia anglosajona, occidental-transatlántica global"* (Boersner, Haluani, 2011 p. 20)

Es así que tras el vacío que dejó Estados Unidos al redefinir sus intereses estratégicos en otras regiones, Rusia estaría mirando a América Latina ya no como el patio trasero del hegemón del Norte sino como un escenario de disputa de poder para lo cual dispone de una serie de instrumentos enmarcados en su capacidad energética y de armamentos que le significan una serie de inversiones, acuerdos, convenios y vínculos comerciales que signifiquen una presencia a tener en cuenta como desafiante en la región frente al poder de Estados Unidos el cual a la vez, ha permanecido siempre presente en su "extranjero cercano", por lo que sería una respuesta a esa presencia que interpretan como intrusiva de sus intereses nacionales y de sus objetivos geopolíticos materializada en la constante intrusión de la OTAN en las ex repúblicas socialistas, Asia Central y el Cáucaso.

Carl Meachan[6] señala que si durante la Guerra Fría la relación de Rusia con América Latina respondía a una afinidad ideológica, durante la última década Rusia vuelve a mirar a la región enfocando su presencia principalmente a través del comercio y parti-

[6] Ver: Is Russia moving in on Latin America? En: http://csis.org/publication/russia-moving-latin-america Marzo 25 de 2014

cularmente el de armas a la vez que la "nueva amistad con Venezuela" responde a esa lógica en donde la venta de armas y el aumento de los contratos militares definen la presencia e influencia en la región, por lo que la promoción de éstos lazos se dan con un fuerte énfasis en la relación comercial y la afinidad ideológica, sustancialmente en los contratos de armamentos, a la vez que con Perú con el cual se han visto acercamientos para lograr un contrato de vehículos blindados de transporte de personal y tanques por valor de US $ 700 millones.

Por otro lado no podemos pasar por alto la relación con Brasil la cual se perfila desde una postura más institucionalizada de diálogo tanto a nivel político como estratégico que pasa por su pertenencia al bloque BRICS, con el que además mantiene fuertes vínculos comerciales en materia militar y tecnológica, hecho materializado en la venta de 12 helicópteros militares por un valor de US $ 150 millones de dólares a la vez que la promoción de una venta por parte de Rusia de un sistema de misiles orientados al mejoramiento de la capacidad defensiva de Brasil. En ello se enmarca en que el traspaso de tecnología para la generación e incorporación de nuevas tecnologías militares relevantes, se esté dando a cabo principalmente con ese país y con Argentina, en lo que se denomina las actividades de *joint ventures.*

En materia energética es importante resaltar *que "En la actualidad, los proyectos más importantes realizados o por realizar pertenecen al ámbito de la energía: energía hidroeléctrica, generación de energía nuclear y extracción de petróleo y gas, así como en el sector del suministro de armamento"* (RBTH, 2013) dentro de los que se destacan la alianza entre la empresa Rusa Lukoil y PDVSA de Venezuela y la presencia de la gasífera Gazprom enmarcada en la construcción de un gasoducto para Venezuela, estimados en un plan de inversiones de US $5 mil millones hasta 2015, a la vez que con Bolivia a quien Rusia le ha ofrecido una línea de crédito para adquisición de armas, compra de misiles, desarrollo de energía nuclear y hasta la posibilidad de la construcción de una estación espacial con miras al lanzamiento de satélites.

Es importante resaltar que los acuerdos en materia energética buscan ante todo un vínculo económico sólido enmarcado en la transferencia tecnológica en donde la introducción de modernos métodos de prospección y monitoreo de recursos minerales y materias primas orgánicas giren alrededor de la recuperabilidad y el desarrollo desde una perspectiva en torno al medio ambiente en lo que la búsqueda de construcción de sistemas de transporte fiables y seguros también es un objetivo a alcanzar. A la par la política de innovación rusa en materia energética combina elementos de última tecnología para la construcción de plantas eléctricas con combustible gaseoso y centrales eléctricas a vapor a partir de la combustión de combustibles fósiles con tecnología de

punta, hecho que se materializa en la presencia de la rusa Silovye Machiny para el suministro de equipo a las centrales eléctricas de México, Brasil y Chile[7]

Es por ello que los intereses económico comerciales pasan por ende por el aumento de empresas estatales rusas en la región tales como Gazprom, Severstal, Rosneft o Rusal las cuales han priorizado la inversión en la región en donde la tecnología juega un papel crucial en este intercambio ya que la región al carecer de ésta estructura importa de Rusia todo tipo de tecnología que pasa por las armas y la energía hasta la construcción y sistemas de radio. Sin embargo es notable el riesgo que implica para la región convertirse en una mera dispensa de recursos primarios y extractivos pues vemos que lo que principalmente exporta la región a la Federación Rusa constituye primordialmente productos agrícolas como soja, frijoles, plátanos, caña de azúcar y carne mientras que la región se ve como escenario para la proyección de las estatales de gas y petróleo ruso, como también de metales, fertilizantes y la entrada de empresas en busca de los contratos de modernización de plantas de generación de energía y construcción de generadores de energía nuclear.

Es así que la relación comercial fluye de lado y lado alrededor de la concepción compartida en torno al aprovechamiento de los mercados mutuos en donde juegan un papel crucial los combustibles, los minerales y los metales en el intercambio en un entramado en donde por un lado Rusia busca reconocimiento global para asirse al poder mientras que en América Latina *"basta, en cambio, con una relación rentable con el mercado global, sin que esto, excepto el caso brasileño, esté acompañado de una clara vocación de reconocimiento global"* (García, 2012, p 67) hecho que incita por ende a la región en la proyección de suministros industriales a países manufactureros y a la vez en el aprovechamiento de la multilateralización en una economía globalizada y con constantes flujos de bienes y capitales.

Ahora bien, es también necesario matizar los efectos de ésta relación pues si desde el plano económico vemos que por ejemplo para 2012 el intercambio no superó los US $ 12 mil millones, y aunque la venta de armas de Rusia a la región ha superado a la de Estados Unidos, *"esa colaboración más estrecha con Rusia no parece responder a incentivos estratégicos, sino a una oportunidad más dentro de la gama de opciones de relaciones extrarregionales que varios países latinoamericanos desean impulsar"* (García, 2012, p. 72) por lo que en términos de conformar un bloque contrahegemónico frente a Estados Unidos hemos de constatar que en la región persisten fuertes vínculos con la potencia del Norte, y que si bien ha aprovechado ese debilitamiento de su presencia, hay unos ámbitos e instrumentos en los que el país del Norte mantiene su influencia, por lo que la relación con Rusia más que direccionar hacia un esquema de

[7] Ver: http://en.ria.ru/analysis/20070130/59930093.html En: Ria Novosti. 30 de Enero de 2007

nueva visión estratégica responde más al contexto de "pluralización externa" en donde China es el principal eje de esa ventana y Rusia también aunque en menor medida.

A la par, hay otros países en América Latina que tienen interés en la diversificación de sus relaciones no para ser un eje de disputa entre dos potencias mundiales puesto que mejorar el comercio y las relaciones políticas con un país no implica un alineamiento discursivo e ideológico hacia los intereses nacionales de ese país por lo que comprender estas salvedades permite entrever que Rusia se acerca a la región por un lado, con los aliados Bolivarianos con quienes comparte el interés de compensar la influencia de Estados Unidos, pero a la vez no desestima en aparecer como un actor interesado en grandes operaciones comerciales que tienen como punta de lanza los sectores de armas y energético, en donde si bien Venezuela sobresale como un socio primordial, a la par países como Chile, Perú, Colombia, Argentina y Brasil obtienen ganancias de esa relación que no pasa por un alineamiento y más bien responde a intereses de índole económica y financiera

Con lo anterior tampoco estamos desestimando que en cierta medida: "*La mirada rusa sobre la región privilegia un cambio de la distribución de poder mundial. En esta percepción Rusia apoya las estructuras de defensa e integrativas donde no participa Estados Unidos: llámense UNASUR, Consejo de Defensa Sudamericano o ALBA. En segundo lugar, como apoyo a una concepción multipolar, es decir, de varios centros de poder alternativos a Washington. En este sentido Rusia aparece unida a acciones diplomáticas y políticas de Venezuela, Irán, China Popular y Corea del Norte. En tercer lugar, y esto nos parece significativo, como apoyo a la actuación internacional de Brasil, con el cual comparte además la pertenencia analítica al llamado bloque de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China)*" (Garay Vera, 2010, p. 162). Ello sin embargo medido en una escala, donde los intereses de Rusia tanto económicos como estratégicos en América Latina no están sometidos al distanciamiento de los países como condición excluyente frente a Estados Unidos, sino más bien que el país se acerca como un frente de diversificación y de multilateralización de relaciones para los países de la región.

Así bien, los intereses de ambos actores pueden confluir en el sentido económico, donde la energía y las armas son un eje fundamental de esta relación, en tanto que en materia política y estratégica Rusia aprovecha en primera instancia el distanciamiento de Estados Unidos por un lado, y la convergencia con los países bolivarianos por el otro, para lograr un efecto de contrapeso regional hecho condicionado por su visión como potencia mundial por ende su proyección en términos de Estado fuerte. Ello no configura sin embargo, a la región como escenario de disputa puesto que ésta se encuentra en un período de avistamiento en diversas direcciones en términos de sus relaciones económicas, políticas, diplomáticas y militares y a que Rusia a la par busca reforzar su peso a nivel mundial, lo que confluye en una convergencia de intereses en la que el principal de todos es antes que nada el gana-gana en un escenario globalizado, en el que sacar ventajas de todo tipo

(especialmente económicas) no pasa necesariamente por el alineamiento geopolítico ni el discurso confrontativo pero sí por las oportunidades de lado y lado, en el que el pragmatismo es la mejor carta.

China y América Latina

La importancia de China en la región es incontestable, hecho que no sólo se evidencia en las visitas de alto perfil de lado y lado, en la avasallante relación económica de América Latina y el Caribe con la República Popular, en el flujo de inversiones provenientes del país asiático, en las relaciones culturales donde cada vez son más evidentes los vínculos académicos, científicos y de cooperación sino también en la creciente presencia en proyectos de gran envergadura en el campo energético, la infraestructura y la exploración y explotación de hidrocarburos.

Ya desde la llegada al poder de Den Xiao Ping en 1978 China ha proyectado su política internacional con base en el multilateralismo, el activismo diplomático, la cooperación, la búsqueda de un nuevo orden internacional, la premura para hacerse de materias primas y acuerdos para su seguridad energética. Todo ello teniendo como eje los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica rectores de su política exterior[8] los cuales indican que para poder tener una política exterior independiente es necesario: el respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, la no agresión, la no intervención en los asuntos internos de otros estados, la igualdad y el beneficio recíproco y la coexistencia pacífica, los cuales fueron producto del acuerdo entre el gobierno de la China y el gobierno de la India en relación a los territorios en disputa de la región del Tíbet, firmado en 1954.

Ahora bien en torno a América Latina la relación viene marcada por elementos que van por un lado dada la consolidación internacional del país asiático como segunda economía mundial y por ende todo el flujo de intercambios comerciales con la región y

[8] En una intervención del Embajador de China en Argentina, el señor LI GUOXING argumentaba: "Seguir la orientación fundamental de los cinco principios de coexistencia pacífica. China desea desarrollar relaciones con todos los países del mundo en base de los cinco principios de respeto mutuo a la soberanía estatal e integridad territorial, no agresión, no intervención en los asuntos internos de otros países, igualdad, beneficio recíproco y coexistencia pacífica. China aboga por la solución pacífica de los litigios internacionales, oponiéndose a recurrir las fuerzas o la amenaza bélica; propone que deje la solución de los problemas internos de cada país en las manos de su pueblo, oponiéndose a la intervención foránea; y reclama el establecimiento de un nuevo orden internacional justo y razonable tanto político como económico. El estado de las relaciones de Estado a Estado no depende de la identidad o diferencia del sistema social o ideológico, sino de la observancia a estos principios. Respetando estos principios, los países con distintos sistemas sociales pueden convivir armoniosamente mediante la cooperación de beneficio mutuo; violando a estos principios, los países con idénticos sistemas sociales pueden llegar una confrontación aguda, incluso al conflicto bélico. Solamente las relaciones de Estado a Estado que se fundamentan en los cinco principios podrán gozar de una dinámica, vitalidad y favorecerán a la estabilidad y sana evolución de la situación internacional." Ver: "LA POLITICA EXTERIOR DE CHINA" En: Revista de Relaciones Internacionales Nro. 2 IRI, UNLP [en línea]
http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R2/R2EST01.html Consultado: Junio de 2014

por otro lado, dada la necesidad de diversificación de las relaciones de América Latina la cual al ser una región que busca disminuir los vínculos tradicionales con Estados Unidos, apostando por sus propios intereses y objetivos, necesita establecer relaciones estratégicas con otros socios de importancia sustancial en el sistema internacional actual.

Es así como la CEPAL nos señala la importancia económica del gigante asiático en la región con el cual para el año 2010 ya se contaba con un comercio bilateral de US $200.000 millones de dólares, siendo el principal socio comercial para Brasil y Chile y el segundo para Perú, Cuba y Costa Rica, como también durante los años 2005-2009 el comercio de China con la región se constituyó como el más dinámico con tasas de crecimiento tanto de exportaciones e importaciones significativamente importantes y cómo en el año 2007 el comercio logra superar los US $ 100.000 millones para pasar en 2009 a los US $120.000 millones con una participación de la región en las exportaciones e importaciones chinas de 4,7% y 6,4% en estos dos años analizados. A la par con ello se ve incrementado el dinamismo económico con el continente asiático en tanto que Estados Unidos y Europa vienen perdiendo peso en los flujos comerciales pues ya para 2009 el 15% de las exportaciones de América Latina se destinaron a Asia, mientras que a Estados Unidos fue de 42% y hacia Europa el 14%. Por otro lado, en el campo de las importaciones de la región, un 25% proviene de Asia en las que China representa un 12% llegándose a constatar que *"éste hecho ha impulsado a varios países de la región a evaluar la posibilidad de avanzar en la concreción de tratados de libre comercio con países asiáticos. Asimismo, ha contribuido a generar inquietud en torno a las consecuencias del gran volumen de importaciones provenientes de Asia, debido a su efecto en la competitividad de las industrias nacionales de la región"* (CEPAL, 2012, p71)

En términos de lo que comercian América Latina y China se tiene que es un intercambio donde básicamente la región provee materias primas y el país asiático manufacturas, hecho que genera un gran déficit comercial, puesto que el monto de las exportaciones chinas a la región supera al que la región le destina a China. Los productos principales hacia el gigante asiático aunque con notable variabilidad de acuerdo a cada país son: el petróleo, el cobre, el hierro, la soja, gas natural y las carnes, mientras que del lado chino se importan vehículos, electrónicos, textiles, accesorios y juguetes lo cual significa la creciente vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante la bajada de precios de las materias primas mientras que China al exportar bienes manufacturados, lleva las de ganar, ya que sus bienes son menos sensibles a éstas variaciones de los precios.

Por otro lado, vemos cómo hay relaciones comerciales más sólidas con unos países que con otros ya que por ejemplo vemos el caso de las exportaciones de Cuba, Chile, Brasil, Perú, Costa Rica y Argentina países cuyos vínculos con el país asiático son fundamenta-

les en su comercio externo mientras que para países Centroamericanos (a excepción de Costa Rica), México y Ecuador el gigante asiático aún no es importante a la hora de las exportaciones. Lo mismo ocurre con las importaciones en donde *"se aprecia una mayor dependencia del comercio con China en el Paraguay, el Perú, Chile, México, el Brasil, la Argentina, la República Dominicana y varios países de América del Sur, que realizan por lo menos un 10% de sus compras externas al país asiático"* (CEPAL, 2012, p 80) y pese a que dentro del comercio con Asia, China es el mayor interlocutor, resalta la participación de Japón (otrora principal socio comercial), República de Corea y la ASEAN-Asociación de Naciones del Asia Sudoriental- en el comercio de la región.

Es necesario destacar otros frentes del activismo Chino en la región como lo muestran los Tratados de Libre Comercio (como ejemplo podemos citar con Chile y Perú) a la par que la participación más activa en los organizaciones multilaterales con énfasis en la búsqueda de consenso como APEC y FOCALAE, además de su importante papel en la inversión extranjera directa, la cual para finales de 2009 estaba dirigida en un 12% hacia América Latina y el Caribe (alrededor de US $ 31 mil millones) aunque concentrada en un 95% en dos economías consideradas paraísos fiscales: Las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, seguidas de Brasil, Perú y Venezuela (CEPAL, 2012, p 112). Estas se hacen primordialmente en los sectores de recursos naturales, aunque también en el manufacturero y de servicios, como es el caso del sector automotriz, telecomunicaciones y de turismo (CEPAL, 2012, p 114).

De acuerdo con los expuesto anteriormente podemos aseverar tal y como lo desarrolla Leiteritz (2012) que las 4 razones por las cuales China está interesada en la región son básicamente: en primer lugar, como fuente de bienes primarios, en segundo, como mercado de sus productos manufacturados, de tercero, por la búsqueda de aliados políticos en la región y finalmente para asegurarse el principio de "una sola china" en una región donde se concentra la mitad de los Estados que reconocen a Taiwán[9].

En lo referente a la búsqueda de aliados vemos cómo legitimar su aspiración para convertirse en un gran poder requiere una acertada diplomacia y un despliegue masivo de toda una estrategia de inserción internacional, clara y asertiva, en donde principalmente busca la reestructuración de las instituciones de la gobernanza global para lo cual tener aliados políticos es esencial (el papel de Brasil es sin duda vital, dado su carácter de potencia regional y su pertenencia al grupo BRIC) a la vez que el pragmatismo que elige en sus relaciones internacionales, donde se basa en un trato similar a países sea cual sea su forma de gobierno, sin importar tipo de régimen o respeto a los

[9] En este aspecto es necesario resaltar con respecto al activismo Chino en favor del no reconocimiento de Taiwan como República independiente que *"In recent years, China's rising political and economic clout has helped it persuade more countries to recognize Beijing instead of Taipei. Based on the "One China Policy", Beijing offers monetary incentives in the form of infrastructure investment, foreign aid, and trade preferences in return for establishing diplomatic relations with the People's Republic and thus breaking formal ties with Taiwan"* (Leiteritz, 2012, p 75)

derechos humanos, lo que le representa una gama amplia a la hora de conseguir aliados y en general, reconocimiento internacional.

Es así que aparte de su capacidad económica en donde absorbe exportaciones que alguna vez fueron dirigidas a Estados Unidos, de otro lado, ello conlleva un aumento de la percepción de autonomía de los países latinoamericanos quienes ven incrementado el potencial de crecimiento independientemente de las tendencias macroeconómicas del Norte (Leiteritz, 2012, p 77) así como su activismo y admisión como observador en la OEA y el BID demuestran la capacidad de actuar como contrapeso de Estados Unidos en esas organizaciones.

Con todo hemos de anotar que los pilares del relacionamiento de China con América Latina pasan por la economía, la diplomacia y las relaciones culturales en donde el concepto de *soft power* es un prisma significativo para comprender por qué el país asiático elige ante nada la admiración y la atracción antes que recursos del poder duro, para obtener lo que quiere. Su política de no imposición de condiciones para la cooperación, a la vez que la no interferencia en asuntos internos y la apuesta por el ganagana en las relaciones económicas son sin lugar a dudas elementos que explican el por qué el éxito de China en su inserción internacional y por qué América Latina aprovecha estos elementos para diversificar y ampliar su agenda externa.

Con todo hemos de anotar que la dependencia de ciertos países hacia el gigante asiático puede resultar problemática[10] a la par que su forma de penetración en las economías latinoamericanas donde la extracción de recursos primarios crea una fuerte asimetría en los intercambios comerciales, por lo que se deberán buscar otras vías más diversificadas de relacionamiento, como por ejemplo más inversión extranjera directa, en sectores que impulsen el desarrollo con el uso de la tecnología y le den mayor valor agregado a lo que América Latina tiene que ofrecer.

CONCLUSIÓN

La inserción internacional de América Latina, pasa por comprender el contexto internacional enmarcado en la emergencia de nuevos actores que pugnan por un orden internacional más representativo, multilateral, de nuevas alianzas y bloques estratégicos, a la par que otorgue mayor autonomía, nuevos liderazgos y nuevas propuestas en los organismos multilaterales, donde haya más esferas de participación y decisión que signifiquen una apertura hacia las nuevas realidades internacionales. La manera como

[10] "Es evidente que algunos Estados de la región dependen mucho de China como socio comercial, en especial en materia de exportaciones hacía dicho país. Para el 2010, Chile, a diferencia de México, Ecuador y Nicaragua, mostraba la tasa más elevada de relacionamiento (un 13% de sus exportaciones se destinan a China), seguido por el Perú (11%), Argentina (9%), Costa Rica (7%) y el Brasil (7%)" (Molano, 2012, p 14)

la región ha aprovechado este proceso, este intento de reestructuración, se constata en las nuevas vías que ha abierto para el relacionamiento con diversos actores extra-hemisféricos, de manera diversa, con diversas razones, pero que proyectan a América Latina como un escenario del juego de éste entramado, donde las relaciones económicas, políticas, militares y la cooperación son elementos cruciales, que van más allá de la afinidad ideológica y del alineamiento irrestricto.

La estructura mundial emergente necesita la legitimación por diversos actores de esas nuevas potencias que quieren participar de las decisiones que atañen al sistema internacional, para lo cual esa gobernanza global debe ser más representativa de esa transformación que trae a la postre nuevos jugadores globales, nuevas agendas, nuevos roles por lo que la región no escapa de ese tablero, donde como hemos visto, se le presentan diversas oportunidades pero también desafíos a la par que se relaciona con actores que buscan y necesitan legitimidad y reconocimiento para consolidar su ascenso y posicionar su estatus internacional. Irán, Rusia y China ven a América Latina como escenario de despliegue de sus particulares ambiciones, y América Latina puede y aprovecha esa dinámica, para lo cual busca mayor margen de maniobra y autonomía, en lo que determina su diversificación y pluralización de opciones de agenda externa.

Si Irán requirió apoyo para su inserción internacional, en la región lo encontró, si Rusia buscó compensar la influencia estadounidense y abastecer de energía y armas, la región lo aceptó y si China expuso su interés a largo plazo en ser un máximo comprador de recursos, América Latina lo entendió. El ascenso y la importancia de Brasil también es una oportunidad para toda la región y en esa capacidad de moverse en ese tablero emergente y dinámico, está en que América Latina se proyecte a nivel internacional, con un rol y unos objetivos definidos, haciendo prevalecer sus intereses, afianzando y proyectando, en medio de la diversidad, una agenda ambiciosa y representativa de las nuevas realidades.

Bibliografía

Libros

Birdsall Nancy, 2006, “América Latina y la Globalización: Prebisch Tenía Razón” En: Raul Prebisch. El poder, los principios y la ética del desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, pp 33-38

CEPAL, 2012, “China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica”. Libros de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, Marzo, pp. 1-259.

Artículos en revistas y documentos

Blank, Stephen, 2009, “Russia in Latin America: Geopolitical games in the US’s Neighborhood” Russie.Nei.Visions N° 38 Russia/NIS Center, Ifri, Paris, Abril, pp. 1-25.

Boersner Adriana, Makramam Haluani, 2011, “Moscú mira hacia América Latina: Estado de

situación de la alianza ruso-venezolana" Revista Nueva Sociedad N° 236 Noviembre- Diciembre pp 16-26.

Botta Paulo, 2009, "Irán en América Latina: Desde Venezuela hacia Brasil", Revista Ágora Internacional (ISSN 1850 2040), Año 4, N° 9, Septiembre, Buenos Aires (Argentina), pp. 43 - 47.

Botta Paulo, 2010, "Brasil, ¿el nuevo mejor amigo de Irán en América Latina?", Newsletter del RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), N° 36, Mayo, pp. 8-12.

Dallanegra Luis, 2010, "Política Latinoamericana. Su inserción mundial (Hacia una teoría política realista sistémica-estructural sobre América Latina)" Revista Reflexión Política V. 12 N°23 Universidad Autónoma de Bucaramanga Colombia pp. 34-51

Garay Vera Cristian, 2012, "La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina" Revista Política y Estrategia N° 116. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos –ANEPE- Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Chile. pp. 143-168.

García Pío, 2012, "Rusia y América Latina. Las agendas compatibles hacia el futuro" Revista Oasis N° 17. Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. pp. 65-87.

Kakowicz Arie, 2008, "América Latina en el mundo: Globalización, regionalización, fragmentación" Revista Nueva Sociedad N°214 Marzo-Abril pp. 112-123.

Kourliandsky Jean-Jacques, 2013, "Irán y América Latina: más cerca por una coyuntura de futuro incierto" Revista Nueva Sociedad N°246, Julio-Agosto, pp. 144-158.

Leiteritz Ralf, 2012, "China y América Latina: ¿el matrimonio perfecto?" Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Colombia N°75 Enero-Junio pp. 49-81

Malamud Carlos, García Carlota, 2007, "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán" Real Instituto Elcano ARI N°124, Noviembre, pp. 1-7

Massé Frédéric, 2012, "Irán, América Latina y Colombia" Análisis Latinoamericano N° 6 Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, Agosto pp. 1-22.

Molano Andrés, 2012, "América Latina y las potencias extra regionales" Análisis Latinoamericano N° 3 Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, Agosto pp. 1-28.

INTERNET

Diario La Nación, Mayo 18 de 2014, Argentina "En retirada: Irán toma distancia de sus aliados en América latina" Sección: Mundo

http://www.lanacion.com.ar/1692355-en-retirada-iran-toma-distancia-de-sus-aliados-en-america-latinatitulo-4x1-cpo28-rec-trud-pxer-ilit-xeri-iolma-sdkjfhadjhfadjkhfksde-la-mano-de-ahmadinejad-el-ex-presidente-sabia-como-ganar-amig Fecha de consulta: Mayo de 2014

Meachan Carl, Marzo 25 de 2014, "Is Russia moving in on Latin America?" http://csis.org/publication/russia-moving-latin-america Fecha de consulta: Mayo de 2014

RBTH Russia Beyond the Headlines, Mayo 27 de 2013, "El dinámico crecimiento de las relaciones entre Rusia y América Latina" http://es.rbth.com/internacional/2013/05/27/el_dinamico_creciemiento_

de las relaciones entre rusia y americ 28255.html Fecha de consulta: Junio de 2014

Ria Novosti, Enero 30 de 2007, "Russia and Latin America: innovation and cooperation" http://en.ria.ru/analysis/20070130/59930093.html Fecha de Consulta: Junio de 2014

El relanzamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Una mirada desde Argentina

Agustín Tejeda Rodriguez

RESUMEN:

A más de quince años de establecida la meta de arribar a un Acuerdo de Asociación, el Mercosur y la Unión Europea confirmaron en Mayo de 2010 el relanzamiento de las negociaciones. La creación de una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo podría generar importantes beneficios económicos para ambos bloques. Los países sudamericanos han manifestado que el acuerdo deberá ser compatible con una mayor diversificación de su estructura productiva, crear empleo, abordar las demandas de acceso para bienes agroindustriales y preservar espacios de políticas. La sensación es que las negociaciones se presentan nuevamente cuesta arriba, con los principales obstáculos del otro lado del atlántico, debido al temor de ciertos sectores por las posibles consecuencias negativas sobre el agro europeo.

PALABRAS CLAVE:

Mercosur, Unión Europea, Negociación, Relanzamiento, Agricultura, Comercio Internacional.

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "América Latina en las Relaciones Internacionales", dictada por las Profesoras Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

En diciembre del año 1995 la Unión Europea y los Estados Parte del Mercosur se comprometieron a “fortalecer sus relaciones con el fin de fomentar el crecimiento y la di-

versificación de sus intercambios comerciales, preparar la liberalización progresiva y recíproca de estos intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica, ateniéndose a las normas de la OMC y que tenga en cuenta la sensibilidad de algunos productos[11]".

A más de quince años de establecida esta meta, y luego de un extenso proceso de negociación, la conclusión del Acuerdo de Asociación Birregional Mercosur-Unión Europea aún no ha sido posible, pero ambas partes continúan manifestando su voluntad de llevar las negociaciones a buen puerto.

El Acuerdo de Asociación que se negocia tiene tres componentes: el diálogo político, la cooperación y el comercio, que constituyen un compromiso único. La redacción de los capítulos correspondientes a los dos primeros pilares ya está acordada, quedando por resolver el capítulo comercial, en el que se negocian la ampliación del acceso a los respectivos mercados de bienes, servicios, inversiones y compras públicas y las disciplinas conexas (reglas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial, asuntos aduaneros y mecanismo de solución de diferencias), así como temas de propiedad intelectual y defensa de la competencia.

El pasado 17 de mayo de 2010, superando más de cuatro años de estancamiento, líderes de la Unión Europea y el Mercosur confirmaron al culminar la IV Cumbre Birregional, celebrada en Madrid, el relanzamiento formal de las negociaciones. Los mandatarios se mostraron concientes de que deberán hacerse sustanciales esfuerzos para que la negociación culmine exitosamente, pero que los mismos verán sus frutos en un tratado que profundizará las relaciones bilaterales y ofrecerá grandes beneficios económicos para ambos bloques, a través del aumento del comercio y las inversiones.

La materialización de estas oportunidades dependerá, fundamentalmente, de las características del acuerdo que se termine aprobando. En reiteradas ocasiones, el Mercosur ha expresado su voluntad de negociar un tratado ambicioso y equilibrado, que contemple apropiadamente las asimetrías de desarrollo entre las dos regiones. Los países sudamericanos han manifestado que el acuerdo deberá ser compatible con una mayor diversificación de su estructura productiva, produzca un crecimiento del empleo, aborde las demandas de acceso de sus productos de interés, en especial los bienes agrícolas y procesados, y preserve suficientemente los espacios de política necesarios para promover el desarrollo.

Por el momento, luego de cuatro rondas negociadoras desde el relanzamiento, la sensación es que las negociaciones se presentan nuevamente cuesta arriba. Los principales obstáculos para alcanzar un pacto parecerían estar del otro lado del atlántico, don-

[11] Artículo 4 del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la UE y sus Estados Miembros y el Mercosur y sus Estados Parte, suscripto en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

de la CE encuentra serias dificultades para avanzar en la negociación, debido a las presiones de diferentes sectores que temen por las consecuencias negativas que un acuerdo de este tipo podría tener para el agro europeo.

En el presente trabajo se analiza tanto la historia, como la situación actual de estas negociaciones con una mirada argentina. En una primera sección se analiza la relación comercial entre ambos bloques para contextualizar adecuadamente la negociación. En la segunda, se comenta la historia del proceso negociador, haciendo hincapié en las últimas ofertas intercambiadas por las partes. En una tercera, se describen los acontecimientos recientes de la negociación, dados por el relanzamiento formal en mayo de 2010, y se analizan las perspectivas a futuro. Finalmente, se vuelcan algunos comentarios finales.

Relación Comercial entre el Mercosur y la UE

La Unión Europea es uno de los principales socios comerciales del Mercosur, siendo el primer origen y destino de su comercio extrazona. En el **Cuadro 1** se aprecia que en el año 2009 los países del bloque sudamericano exportaron hacia la UE por más de 45 mil millones de dólares, lo que representa el 21% de sus exportaciones totales. No obstante, debe notarse que entre los años 2001 y 2009 esta participación ha disminuido en un 11%. La pérdida de significación de las exportaciones hacia Europa sucede a expensas de China, que se ha convertido en uno de los principales destinos de las ventas del Mercosur, recibiendo en 2009 el 11% de las exportaciones totales del bloque. Entre los años estudiados, los envíos del Mercosur hacia el mercado asiático han evidenciando un crecimiento superior al 200%. Este redireccionamiento de las exportaciones desde la UE hacia China se da principalmente en Brasil y Argentina.

Cuadro 1: Exportaciones del Mercosur hacia sus principales destinos, en millones de dólares

	2001	2004	2009	Tasa crecimiento 2001-2009
MERCOSUR				
Mundo	87.944	135.816	217.216	147%
Unión Europea	20.717	31.729	45.377	119%
participación	24%	23%	21%	-11%
Mercosur	15.181	17.143	32.713	115%
participación	17%	13%	15%	-13%

China	3.138	8.230	24.127	669%
participación	4%	6%	11%	211%
ARGENTINA				
Mundo	26.610	34.576	55.669	109%
Unión Europea	18%	18%	18%	5%
Mercosur	28%	19%	25%	-11%
China	4%	8%	7%	56%
BRASIL				
Mundo	58.287	96.677	152.995	162%
Unión Europea	27%	26%	22%	-16%
Mercosur	11%	9%	10%	-5%
China	3%	6%	13%	304%
PARAGUAY				
Mundo	990	1.626	3.167	220%
Unión Europea	11%	6%	6%	-47%
Mercosur	52%	53%	48%	-8%
China	1%	3%	1%	-2%
URUGUAY				
Mundo	2.058	2.937	5.386	162%
Unión Europea	19%	20%	15%	-19%
Mercosur	41%	26%	28%	-30%
China	5%	4%	4%	-13%

Fuente: elaboración propia en base a Trademap.

En el **Cuadro 2** puede observarse que la UE es también uno de los principales proveedores del Mercosur, representando en 2009 el 20% de las compras totales del bloque.

Estas importaciones arrojaron un total de 37.180 millones de dólares, lo que generó un saldo superavitario a favor del Mercosur de unos 8.200 millones de dólares.

En este caso, se observa con mayor fuerza la paulatina pérdida de relevancia de la relación comercial que el Mercosur mantiene con la UE, a favor de un mayor vínculo comercial con China. Mientras la participación de las importaciones del Mercosur desde la UE pasaron de representar el 26% a constituir el 20% de las compras totales del bloque (lo que significa una reducción del 21%); las provenientes de China aumentaron su participación en las importaciones totales del Mercosur del 3% al 13% durante el período de estudio (incremento del 290%).

A diferencia de lo que sucede con las exportaciones, este proceso de aumento de las importaciones desde China, en desmedro de las provenientes de la UE, se dio por igual en todos los países del Mercosur.

CUADRO 2: IMPORTACIONES DEL MERCOSUR DESDE SUS PRINCIPALES ORÍGENES, EN MILLONES DE DÓLARES

	2001	2004	2009	Tasa crecimiento 2001-2009
MERCOSUR				
Mundo	81.166	91.492	181.787	124%
Unión Europea	20.941	20.845	37.180	78%
participación	26%	23%	20%	-21%
Mercosur	15.471	17.524	31.897	106%
participación	19%	19%	18%	-8%
China	2.770	5.771	24.166	773%
participación	3%	6%	13%	290%
ARGENTINA				
Mundo	20.321	22.445	40.293	98%
Unión Europea	23%	19%	17%	-27%
Mercosur	29%	36%	32%	10%
China	5%	6%	13%	155%
BRASIL				

Mundo	55.602	62.836	127.647	130%
Unión Europea	28%	25%	23%	-18%
Mercosur	13%	10%	10%	-19%
China	2%	6%	12%	422%
PARAGUAY				
Mundo	2.182	3.097	6.940	218%
Unión Europea	9%	7%	6%	-39%
Mercosur	55%	51%	41%	-26%
China	12%	16%	30%	155%
URUGUAY				
Mundo	3.061	3.114	6.907	126%
Unión Europea	19%	12%	11%	-42%
Mercosur	44%	44%	45%	3%
China	4%	6%	12%	199%

Fuente: elaboración propia en base a Trademap.

Por su parte, la importancia del Mercosur como socio comercial es menor para la UE. En el **Cuadro 3** se aprecia que este representa apenas el 1,1% de las importaciones totales de la UE, y el 0,8% de sus exportaciones. Como se expresó anteriormente, la importancia del Mercosur como destino de las exportaciones europeas ha disminuido durante la última década.

CUADRO 3: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA UE HACIA Y DESDE EL MERCOSUR, EN MILLONES DE DÓLARES

	2001	**2004**	**2009**	**Tasa crecimiento 2001-2009**
Importaciones UE				
Mundo	2.386.107	3.683.580	4.549.560	91%
Mercosur	23.442	36.714	51.035	118%
participación	1,0%	1,0%	1,1%	14%

Exportaciones UE				
Mundo	2.368.407	3.677.599	4.486.940	89%
Mercosur	21.195	22.637	37.838	79%
participación	0,9%	0,6%	0,8%	-6%

Fuente: elaboración propia en base a Trademap.

Según la Secretaría de Comercio de Argentina, las exportaciones del país a la Unión Europea se concentran en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, que constituyen el 85% del total. Este patrón se diferencia de las exportaciones totales del país, en el que estos productos representan el 55,7%. En el **Cuadro 4** se observa que de los 20 primeros productos exportados por Argentina hacia la UE en 2009, que representan el 77% de las ventas hacia ese destino, el 83% corresponde a productos de origen agrícola. Exclusivamente, las exportaciones de pellets de soja constituyen el 39% de las exportaciones argentinas destinadas a la UE.

Las exportaciones de Brasil hacia la UE también se encuentran concentradas, aunque en menor medida, en productos agrícolas y sus derivados. El 20% de las ventas brasileñas hacia el mercado comunitario corresponden a productos del complejo soja.

Como es sabido, la protección arancelaria europea para las manufacturas de origen industrial no constituye un problema de acceso importante a ese mercado, porque los aranceles son muy bajos o se ingresa con el arancel reducido correspondiente al Sistema Generalizado de Preferencias. Los problemas de acceso para las manufacturas de origen industrial del Mercosur deben buscarse en las diferencias entre las estructuras productivas que reflejan la asimetría en el desarrollo económico y en las barreras no arancelarias que afectan a los productos industriales.
A su vez, la importante proporción que corresponde a productos primarios y a las manufacturas de origen agropecuario no debe engañar a la hora de evaluar el acceso al mercado comunitario. Sobre estos productos se concentran la alta protección arancelaria que permite el desarrollo de la Política Agrícola Común. Los productos que ingresan al mercado europeo lo hacen a través de contingentes arancelarios con aranceles reducidos, o tienen aranceles consolidados en cero, por ser insumos indispensables de la industria europea, como los pellets de soja y, más en general, los residuos de las industrias alimentarias utilizados como alimentos para animales.

En el caso de las importaciones argentinas, el 94,7% de las mismas está constituido por manufacturas de origen industrial, proporción 5 puntos más alta que la correspondiente al total de importaciones del país. Los principales productos importados por Argen-

tina desde la UE pertenecen a los rubros de automóviles y autopartes, maquinaria y equipo, y medicamentos, entre otros.

CUADRO 4: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR ARGENTINA Y BRASIL HACIA LA UE EN 2009, EN MILLONES DE DÓLARES

Puesto	ARGENTINA				BRASIL			
	Código	Descripción del producto	Valor en 2009	Part.icipación en el total exportado	Código	Descripción del producto	Valor en 2009	Part.icipación en el total ex-portado
	TOTAL	Todos los productos	10.279	100%	TOTAL	Todos los productos	34.080	1,0
1	'230400	tortas y demas residuos sólidos de la extracción del aceite de soya, i	4.033	0,39	'120100	habas de soja, incluso quebrantadas.	3.465	0,1
2	'382490	las demas preparaciones aglutinantes para moldes	859	0,08	'230400	tortas y demas resi-duos sólidos de la extracción del aceite de soya, i	3.269	0,1
3	'020130	carne de bovinos deshue-sada, fresca o refrigerada.	507	0,05	'090111	café sin tostar, sin descafeinar.	2.148	0,06
4	'260300	minerales de cobre y sus concentrados.	495	0,05	'270900	aceites crudos de petróleo o de minera-les bituminosos.	1.440	0,04
5	'030613	camarones, langostinos, quisquillas	298	0,03	'260111	minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar	1.344	0,04
6	'200811	maníes y cacahuates prepa-rados o en conserva	184	0,02	'880240	aviones y demas vehículos aéreos, de peso en vacío, supe-rior a 15000 k	1.327	0,04
7	'240120	tabaco total o parcialmente desvenado o desnervado	168	0,02	'470329	pasta química de madera semiblan-queada o blanqueada	1.296	0,04
8	'220421	los demas vinos; mosto de uva en recipientes con capacidad inferior o	144	0,01	'240120	tabaco total o par-cialmente desvenado o desnervado	1.261	0,04
9	'080820	peras y membrillos frescos.	122	0,01	'710813	oro semilabrado, para uso no monetario.	682	0,02
10	'151211	aceite de girasol o de cártamo, y sus fracciones en bruto	112	0,01	'200919	otros jugos de naran-ja	539	0,02
11	'040900	miel natural de abejas	111	0,01	'021099	Carne y despojos comestibles	505	0,01

12	'080550	Limones Citrus limón, Citrus limonum y limas Citrus aurantifolia y latifolia	110	0,01	'830710	tubos flexibles, de hierro o de acero, incluso con accesorios.	486	0,01
13	'230250	salvados, moyuelos y demas residuos de leguminosas.	108	0,01	'260112	minerales de hierro y sus concentrados aglomerados	473	0,01
14	'030429	Filetes y demás carne de pescado frescos, refrigerados o congelados	107	0,01	'260300	minerales de cobre y sus concentrados.	458	0,01
15	'150710	aceite de soja en bruto, incluso desgomado.	106	0,01	'848180	los demas artículos de grifería y órganos similares.	428	0,01
16	'020230	carne de bovinos deshuesada, congelada.	105	0,01	'160232	las demas preparaciones y conservas de carne de gallo,gallin	409	0,01
17	'120220	cacahuates o maníes, crudos, sin cascara, incluso quebrantados.	92	0,01	'220710	alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico	384	0,01
18	'071333	alubia común, seca desvainada	83	0,01	'271019	Destilados de petróleo ligero, no especificado en otra parte	315	0,01
19	'200939	Jugo de agrios cítricos, sin fermentar y sin adición de alcohol	83	0,01	'640399	los demas calzados con suela de caucho, de plástico o de cuero	308	0,01
20	'410441	Plena flor sin dividir o divididos con la flor de cueros y pieles	77	0,01	'200911	jugo de naranja, congelado, sin fermentar y sin alcohol.	302	0,01
Total 20 primeros productos			**7.903**	**0,77**	**Total 20 primeros productos**		**20.838**	**0,61**
Total productos agrícolas entre los 20 primeros productos			**6.549**	**0,64**	**Total productos agrícolas entre los 20 primeros productos**		**13.885**	**0,41**

Fuente: elaboración propia en base a Trademap.

De forma similar, las compras de Brasil con origen en Europa también están constituidas en su mayoría por productos industriales. Entre sus principales importaciones pueden citarse automóviles y autopartes, productos químicos, medicamentos, maquinaria y equipo, destilados de petróleo y demás manufacturas de origen industrial.

La participación de ambos bloques en el comercio mundial es también muy desigual. En el año 2009 la UE fue el principal exportador e importador mundial de bienes. En cambio, los países del Mercosur, en su conjunto, se encuentran en el puesto 18 tanto en el ranking de los principales exportadores mundiales, como en el de importadores.

Tanto la UE como el Mercosur pertenecen al pequeño grupo de países que son importantes en el comercio agrícola mundial. Si bien la UE es el primer exportador e impor-

tador mundial de productos agropecuarios, Argentina y Brasil se encuentran entre los primeros diez exportadores globales de estos productos.

Las diferencias son notorias cuando se examinan las exportaciones de manufacturas industriales. La UE es el protagonista de mayor significación en el comercio mundial, aunque en este caso debido a la competitividad de su sector industrial y no a la protección de su producción local. El Mercosur, por su parte, tiene una muy baja participación en el comercio de estos bienes.

Estas cifras nos dan una sintética idea de la complementariedad de las corrientes comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur. Pero más allá de las estadísticas y las imágenes, el análisis de estos flujos comerciales revela el Mercosur esta ante una negociación con una potencia industrial en todos los sectores, que, por esto mismo, ha liberalizado en profundidad el acceso a su mercado para las manufacturas de origen industrial. Y al mismo tiempo, mantiene un alto grado de protección en los sectores en los que son competitivas las exportaciones del Mercosur.

El desafío de la negociación con la Unión Europea está entonces en encontrar las formas en que la complementariedad de las estructuras económicas de ambos bloques pueda manifestarse. Indudablemente, deberá recorrerse un camino que choca a cada paso con el proteccionismo comercial que se ha desarrollado para sostener la Política Agrícola Común de la Unión Europea. Ese obstáculo, que podría ser soslayado en acuerdos negociados por la Unión Europea con otros países, no podrá ser ignorado en la negociación con el MERCOSUR, por el peso que tienen las actividades de base agropecuaria en la estructura de la producción y el comercio de nuestro bloque.

Por otro lado, para los Estados sudamericanos la posibilidad de competir en el mercado comunitario de productos industriales es un desafío que implicará esfuerzos de mediano y largo plazo tendientes a expandir y diversificar su estructura productiva. La adecuada consideración de las asimetrías con mecanismos de trato diferenciado resultará esencial en este sentido.

ANTECEDENTES

EL PROCESO NEGOCIADOR

La negociación entre el Mercosur y la UE comienza con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación de diciembre de 1995. Para la Comisión Europea (CE), el principal objetivo del acuerdo era la preparación de negociaciones para un Acuerdo de Asociación Interregional, que debería incluir la liberalización del comercio de bienes y servicios, con vistas al libre comercio, de conformidad con las reglas de la OMC, así como intensificar la cooperación y fortalecer el diálogo político.

En ese momento, la CE carecía de mandato para negociar un acuerdo con el Mercosur que incluyera la liberalización de los intercambios. Este mandato se demoró hasta el año 1999, momento en que el Consejo de Ministros de la UE aprobó formalmente las directivas de negociación por las que se instruyó a la Comisión para iniciar negociaciones, a partir del primero de julio de 2001, sobre elementos no arancelarios y arancelarios y servicios.

A fines de noviembre de 1999 se reunió en Bruselas el Consejo de Cooperación establecido en el Acuerdo Marco de 1995, y las partes definieron la estructura, metodología y calendario de las futuras negociaciones, estableciendo el comité de Negociaciones Birregional Mercosur-UE (CNB).

En su primera reunión, celebrada en Buenos Aires en abril del 2000, el CNB creó tres Grupos Técnicos (GT). El GT 1 dedicado al comercio de bienes, abarcando medidas arancelarias y no arancelarias, normas de origen, normas técnicas, medidas de defensa comercial y cuestiones aduaneras. El GT 2, dedicado al comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones y el GT 3 para compras públicas, temas de competencia y solución de controversias.

En esta reunión se establecieron principios y reglas generales para el proceso negociador. Los principios acordados fueron: 1) negociaciones integrales y resultados equilibrados; 2) ningún sector debe ser excluido al tomar en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y sectores de servicios; y 3) los resultados de las negociación deberán constituir un emprendimiento a ser implantado por las Partes como un todo indivisible (single undertaking).

Por su parte, los objetivos fijados en esa oportunidad abarcan la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios, dentro de un marco de tiempo, conforme a las disposiciones de la OMC; un mejoramiento en el acceso a los mercados de compras del estado de bienes, servicios y obras; el fomento de un clima de inversión abierto y no discriminatorio; la adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual, con el objeto de acordar un alto nivel de protección teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico progresivo y las conversaciones internacionales pertinentes; la instrumentación de políticas de competencia adecuadas y efectivas y la cooperación en el campo de la competencia; la fijación de disciplinas adecuadas y efectivas en el área de remedios comerciales frente a las importaciones; y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias efectivo y obligatorio.

Durante los siguientes CNB, las Partes se limitaron a intercambiar información sobre obstáculos arancelarios y no arancelarios, la Política Agrícola Común (PAC) de la UE, el proceso de ampliación de la UE, y el relacionamiento externo del Mercosur, entre otras cuestiones.

Comenzaron en este momento a surgir diferencias en las posiciones respecto a las reglas de juego que se adoptarían en las negociaciones y las pautas para la presentación de las ofertas de concesiones. Mientras el Mercosur proponía establecer reglas claras y objetivos específicos para el tratamiento de cada uno de los temas objeto de negociación; la CE quería intercambiar directamente ofertas sin definir condiciones previas, discutiendo los pedidos caso por caso.

El Mercosur pretendía, con este enfoque, el tratamiento de las distorsiones y asimetrías que impactan sobre el acceso a los mercados y que se derivan de circunstancias económicas y de la diferencia de instrumentos de política comercial de las Partes. El bloque sudamericano se quejaba de los mayores niveles de protección arancelaria y no arancelaria que la UE aplica a los productos en los cuales no es competitiva, es decir, los productos de su agricultura e industrias que utilizan insumos de origen agropecuario y los de sectores industriales en los que los países del Mercosur tienen alguna capacidad de competir en el mercado comunitario, como es el caso de calzado e indumentaria. Particularmente, denunciaba la existencia de picos arancelarios, escalonamiento arancelario, subsidios a la exportación y producción, precios de entrada, salvaguardias especiales, y aranceles complejos, dados por fórmulas poco transparentes. Los países del Mercosur consideraban que sin la remoción o neutralización de esos mecanismos, las eventuales desgravaciones arancelarias que pudieran alcanzarse expondrían al Mercosur a condiciones asimétricas de competencia y acceso al mercado comunitario.

En este estado de cosas se llegó al V CNB, en Montevideo, en el que la UE presentó de manera unilateral una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales. A pesar de las declaraciones de los negociadores de la UE, en términos prácticos, la oferta presentada no ofrecía mayores ventajas de acceso para las exportaciones del Mercosur.

Al momento de presentar su oferta, los negociadores europeos se empeñaron en resaltar que la misma cumplía con las reglas de la OMC, al ofrecer la eliminación de los aranceles para el 90% del comercio entre las partes.

Según el artículo XXIV del GATT, los Miembros de la organización pueden realizar acuerdos que se aparten del principio de la nación más favorecida, con la condición de que se liberalice lo esencial de los intercambios entre las partes. Con respecto a como entender cuanto representa “lo esencial” del comercio, si bien no hay consenso en la OMC, la CE ha insistido en tomar el 90% del valor de las importaciones del período de referencia.

El Mercosur se ha quejado de que esta interpretación unilateral es funcional a los intereses europeos, dado que la UE puede alcanzar sin problemas este porcentaje, sin comprometer la liberalización de los productos que considera sensibles.

La reunión del VI CNB, en octubre de 2001 en Bruselas, tuvo como único objetivo la presentación de la propuesta comercial del Mercosur. La misma contenía una preferencia básica inicial para 8.851 líneas arancelarias. Adicionalmente, el Mercosur ofreció el 40% de las líneas arancelarias, correspondientes al 33% del valor de las importaciones, en cinco cronogramas de desgravación a cero con un plazo máximo de 10 años. Todos los demás productos quedaron en la lista que se conoció como el Anexo II, para la cual los plazos y modalidades de desgravación se definirían durante el proceso negociador.

A partir del VI CNB se abre una etapa durante la cual los funcionarios comunitarios reclaman la ampliación de la oferta del Mercosur, sin ofrecer contrapartida alguna; lo que generó un período de impasse en la negociación.

En este contexto, en mayo de 2002, se realizó en Madrid la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y la Unión Europea y, paralelamente, una reunión del mismo nivel entre la UE y el Mercosur. En el Comunicado conjunto suscripto se acordó "dar un renovado impulso a las negociaciones económico-comerciales en el marco del Acuerdo interregional de asociación".

Habiéndose llegado a este punto, parecía necesario redefinir las aspiraciones de las partes, ante la evidencia de que la UE no estaba dispuesta a liberalizar el comercio agrícola, lo que conducía a una negociación de alcance limitado.

La redefinición del alcance de la negociación de acceso a mercados de bienes implicaba la redefinición de todos los temas incluidos en los Grupos Técnicos. Hasta ese momento, la UE había manifestado aspiraciones que no se limitaban a la reducción arancelaria, sino que incluían propuestas que iban más allá de los compromisos multilaterales en las disciplinas vinculadas al acceso al mercado de bienes, así como ofertas OMC-plus en servicios compras públicas y otros temas, como inversiones y competencia, en los que no hay acuerdos en la OMC. El Mercosur, a la vez que insistía en incluir todo el universo arancelario dentro de la negociación, aceptó los temas propuestos por la UE, pero sin definir cuáles serían los límites que encontrarían las aspiraciones comunitarias si la oferta en bienes fuera restringida.

Previo a la reunión de Madrid, la CE exigió la libre circulación de bienes en el Mercosur, propuso dividir la negociación en dos fases (con la segunda posteriores a la finalización de la Ronda Doha) y descalificó la propuesta presentada por el Mercosur para el acceso al mercado de bienes.

Durante una reunión ministerial en Río de Janeiro, realizada en julio de 2002, se acordó un plan de trabajo para hacer avanzar la negociación. El objetivo era llegar al segundo semestre de 2003 con un borrador del texto completo del acuerdo.

Con posterioridad al VIII CNB celebrado en Brasilia, el Mercosur acordó revisar su propuesta en materia arancelaria y en la fecha comprometida presentó una nueva oferta que incluyó en cronogramas de desgravación a cero el 83,5% del comercio, indicando la disposición a seguir negociando sobre el resto de los bienes, que se consideraban ofrecidos sin cronograma de desgravación asignado, a la espera de mejoramiento de la oferta europea. En la misma fecha, la CE reiteró sin modificaciones su oferta de julio del 2001, la que consideraba cubría el 90% del comercio.

El IX CNB tuvo lugar en Bruselas en marzo de 2003 y el núcleo del debate se centró en las ofertas revisadas intercambiadas un par de semanas antes. Como era de esperarse, las delegaciones se mantuvieron en sus posiciones tradicionales; y, si bien se avanzó en los textos de bienes, reglas de origen y solución de controversias, no se lograron acuerdos de relevancia.

En las reuniones siguientes se confirmó la distancia de las posiciones de las partes en lo referido a la oferta de bienes. La CE presentó un amplio pedido de mejoras, dirigido a un completo reordenamiento de la oferta del Mercosur, que permitiera un "cierre de la brecha" de las ofertas entre ambos bloques.

El concepto de equilibrio o nivelación de ofertas involucraba los siguientes aspectos: a) cobertura de productos y valor de comercio de las ofertas, b) nivel de los aranceles de partida para la desgravación, c) ritmo de la desgravación, es decir, cantidad de años que llevaría llegar al libre comercio.

En resumen, durante el X CNB la posición comunitaria consistió en una nueva descalificación de la oferta del Mercosur y en el reclamo de una definición sobre sus pedidos, dirigidos a una desgravación anticipada con armonización previa de los niveles arancelarios para los productos industriales y la aceleración de los cronogramas de desgravación del Mercosur, incluyendo la creación de nuevas categorías a plazos menores.

Frente a estos pedidos, el Mercosur ratificó su concepción de que el trato diferencial y especial debía estar reflejado en los cronogramas de desgravación, y señaló que estaba dispuesto a considerar pedidos de mejora comunitarios, aunque descartaba la reelaboración diseñada por la CE para "cerrar la brecha".

A su vez, la UE calificó las demandas de los países sudamericanos de una mayor apertura en el comercio de bienes agrícolas como "irrealistas" y "completamente inaceptables".

Ante esta realidad, las Partes formularon un nuevo calendario de trabajo, con reuniones dirigidas a intensificar la negociación con la meta de concluirlas en octubre de 2004, fecha en la cual se renovaría la CE.

En el XII CNB, realizado en Buenos Aires en marzo de 2004, la CE presentó un documento informal sobre la forma en que podía incluir en su oferta los productos hasta ese momento excluidos.

Según este documento, algunos productos serían reclasificados en el cronograma de desgravación a 10 años, para otros se conformaría una lista con preferencias fijas y para un tercer grupo habría cuotas con aranceles reducidos, que estarían divididas en dos partes. La primera, con un volumen anticipado como mínimo, se abriría al momento de ponerse en vigencia el acuerdo. La segunda, en cambio, estaría condicionada a los resultados de la Ronda de Doha de la OMC. Bajo el argumento del "bolsillo único" la UE quería asegurarse de no otorgar concesiones al Mercosur en productos agrícolas en ambas negociaciones. La UE consideraba que los países Miembros del bloque sudamericano serían los principales beneficiarios de las cuotas que esta otorgue a nivel multilateral, por eso el volumen de los cupos de la segunda etapa serían inversamente proporcionales a las concesiones que la CE tuviera que realizar en Doha.

Asimismo, quedó claro que la CE, en materia de bienes, concentraba sus ambiciones "más agresivas, con altas expectativas" en el sector automotriz. No obstante, tenía exigencia aún en sectores que poseían bajos valores intercambiados, como el del calzado.

A pocos días de concluido el XIII CNB, realizado en Bruselas en mayo de 2004, se intercambiaron las ofertas mejoradas. A partir de ese momento, se sucedieron reuniones técnicas informales, y en septiembre de ese año se intercambió una última versión de las mismas.

Estas ofertas, analizadas en el siguiente apartado, no permitieron impulsar las negociaciones para cerrarlas exitosamente en octubre, de acuerdo al plan de trabajo de Bruselas. Desde la perspectiva del Mercosur, el desequilibrio entre los ofertas hacía inviable continuar con las conversaciones.

En la Reunión Ministerial de Lisboa de 2004, los Ministros hicieron pública una vez más la prioridad que le asignan a la relación estratégica y la negociación del Acuerdo de Asociación. Teniendo en cuenta de que era necesario proseguir las conversaciones hasta alcanzar los niveles de ambición pretendidos, convocaron a una reunión de altos funcionarios para fin de ese año, a fin de preparar una nueva reunión ministerial en el primer trimestre de 2005.

En diciembre de 2004 los Coordinadores de ambas regiones se dieron a la tarea de señalar un número limitado de obstáculos a la negociación, ejercicio que se denominó identificación de "parámetros", a fin de presentar alternativas para los mismos en las futuras reuniones.

En marzo de 2005 se realizó una nueva reunión con el objetivo de definir el punto de partida para relanzar las negociaciones. En esta reunión, se evidenciaron visiones diferentes sobre cómo y a partir de que base podría reiniciarse la negociación.

En todas las reuniones realizadas desde entonces se ha reiterado el compromiso para una conclusión exitosa de las negociaciones pero, al mismo tiempo, se verifica que no se encuentran dadas las condiciones para relanzarlas. Durante el año 2006, llegaron a intercambiarse documentos de posición ("Elements for a possible agreement") en los que se destacaban los principales requerimientos de cada bloque para poder dar continuidad a la negociación. Sin embargo, tampoco en dicha ocasión se obtuvieron los consensos necesarios para continuar negociando.

En diciembre de 2007, los Ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur y el Comisionado Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios celebraron una reunión en donde expresaron una fuerte voluntad política para relanzar las negociaciones estancadas desde 2004.

Con ese propósito, en abril de 2008 se realizó en Bruselas un encuentro de altos funcionarios para considerar si se daban las condiciones que permitieran el relanzamiento de la negociación. La conclusión a la que se arribó es que se ratifica la voluntad negociadora bilateral y el apoyo a la Ronda Doha. En la práctica, las negociaciones no se reactivarían a la brevedad, quedando a la espera de definiciones en el ámbito multilateral.

Descripción de las ofertas presentadas en septiembre de 2004

Oferta de la Unión Europea

La Unión Europea presentó ofertas separadas para productos agrícolas, productos agrícolas procesados, productos de la pesca y productos industriales.

Los calendarios de desgravación asignados a los productos para los que se eliminarán los aranceles son los siguientes: Categoría A, desgravación inmediata, Categoría B, desgravación en 4 años; Categoría C, desgravación en 7 años; y Categoría D, desgravación en 10 años. La oferta también incluye productos con preferencias arancelarias fijas y productos ofrecidos por medio de una cuota con aranceles más bajos para los volúmenes que ingresen por medio de la misma.

De un total de 10.433 posiciones arancelarias, la oferta de la UE incluye 9.987. No obstante, debe señalarse que de estas últimas, 2.174 ya poseen aranceles del 0%. Excluyendo las posiciones que no tributan arancel, la oferta de la UE significa la desgrava-

ción a cero, en un plazo máximo de 10 años, para 7.834 posiciones, que representan, según la Cancillería argentina, el 35,8% de las importaciones comunitarias de origen Mercosur en el período 2004-2006. El arancel promedio simple que se desgrava a cero es de un 6,38%.

Otras 190 posiciones arancelarias, que representan el 1,6% de las importaciones del período 2004-2006, se ofrecen con preferencias fijas del 20%, 35% y 50%. El arancel promedio de las 91 posiciones con preferencia del 20% es 28,3%; el de las 15 posiciones con 25% de preferencia es 26,4%; y el de las 94 posiciones con preferencia del 50% es 51,3%.

Con cuotas están ofrecidas 429 posiciones arancelarias, que tienen un arancel equivalente advalorem promedio de 41,4% y un arancel intracuota menor que el arancel nación más favorecida (NMF). Estas cuotas representan el 6,7% de las importaciones del período 2004-2006, y su otorgamiento se dividirá en dos etapas. La primera comenzará al momento de la entrada en vigor del acuerdo, y la segunda luego de concluida la Ronda Doha.

La oferta de la UE estuvo acompañada por un texto de condiciones, que incluían: libre circulación para los bienes de origen comunitario en el Mercosur, sin doble cobro del arancel y con procedimientos acelerados para la circulación; inclusión en la oferta del Mercosur de al menos el 90% de su comercio con la UE; armonización intra-Mercosur en materia fitosanitaria y de normas técnicas; eliminación de derechos de exportación; disposiciones adecuadas para asegurar la protección de los derechos de propiedad intelectual; eliminación de los regímenes de drawback; acuerdo en los textos de regulación de servicios de telecomunicaciones, transporte marítimo, servicios financieros y postales; mejora en la oferta de servicios del Mercosur; reducción de las reservas horizontales en materia de inversiones; compromisos en materia de compras públicas; protección efectiva para una lista de denominaciones de origen; eliminación de toda medida fitosanitaria injustificada, y condiciones especiales para algunos productos agrícolas, entre otras.

Oferta del Mercosur

El Mercosur ofreció a la UE 8.995 posiciones arancelarias, equivalentes al 88,4% de las importaciones de origen comunitario del período 2004-2006.

En los cronogramas A, B, C, D y E a 10 años de plazo máximo se ofrecieron el 70% de las importaciones provenientes de Europa; mientras que en una categoría F se ofrecieron vehículos terminados a 17 años de plazo con 7 años de gracia, más una cuota de 25.000 unidades libres de arancel durante el período de desgravación. Con preferencias fijas de 20% y 50%, el 3,4% y el 12,9% de las importaciones, respectivamente.

Los productos sensibles sin cronograma de desgravación asignado sumaron el 11,6% de las importaciones correspondientes al período 2004-2006, y su arancel externo común (AEC) promedio es de 15,6%.

Como parte integral de su oferta, el Mercosur estableció un conjunto de principios y observaciones generales y condicionalidades

Las observaciones y principios fueron la reserva de derechos a presentar propuestas adicionales, la garantía de efectivo acceso al mercado mediante la negociaciones de cuestiones arancelarias y no arancelarias a los efectos de eliminar las distorsiones que afecten productos, la ratificación del compromiso único, el establecimiento de cuotas crecientes, la reserva del derecho a modificar la oferta en función del equilibrio general de la negociación, teniendo particularmente en cuenta el acceso efectivo adicional al mercado comunitario para los productos de interés exportador del Mercosur.

Las condiciones se referían a garantizar el trato especial y diferenciado a favor del Mercosur, la desgravación de todos los componentes de los aranceles y de cualquier gravamen de efecto equivalente, la inclusión de un mecanismo de protección para industrias nacientes, el principio de administración de las cuotas por el país exportador, la eliminación del régimen de precios de entrada, el derecho al uso de drawback y admisión temporaria, el mantenimiento de acuerdos y arreglos bilaterales sobres asuntos fitosanitarios, la negociación de un sistema de reconocimiento mutuo de las certificaciones de productos, la no aplicación de subsidios a las exportaciones, la creación de un mecanismo de salvaguardia para el comercio preferencial, la adopción de disciplinas OMC-Plus en materia de derechos antidumping y compensatorios, la excepción del comercio recíproco de la salvaguardia agrícola especial de la OMC, y un mecanismo de medidas compensatorias a los efectos de la ayuda interna comunitaria, entre otras.

Comparación de las ofertas

En el **Cuadro 5** se presentan, a fines comparativos, las categorías de las respectivas ofertas con la indicación de la cantidad de posiciones arancelarias que incluye cada una, los porcentajes de cobertura y los aranceles promedio que se desgravan. En el caso de la UE se excluyen las posiciones con arancel cero consolidado.

Cuadro 5: comparación de las últimas ofertas intercambias por la UE y el Mercosur en septiembre de 2004

Categorías de desgravación	Cantidad de posiciones arancelarias		Cobertura importaciones 2004-2006		Arancel promedio que se desgrava	
	UE	Mercosur	UE	Mercosur	UE	Mercosur
Categoría A: inmediata	1.506	1.237	5%	13%	3%	4%

Categoría B: UE 4 años MCS 2 años	2.448	1.761	4%	11%	13%	2%
Categoría C: UE 7 años MCS 8 años	2.082	1.077	11%	4%	7%	8%
Categoría D: UE 10 años MCS 1 de gracia	1.348	1.899	7%	17%	14%	13%
Categoría E: MCS 10 años con 2 de gracia		2.792	0%	25%	0%	16%
Categoría F: MCS 17 años c/7 de gracia + cupo sin arancel		42	0%	2%	0%	20%
Categorías con desgravación a cero	7.384	8.808	36%	72%	6%	10%
Preferencia fija 20%	91	65	2%	3%	28%	15%
Preferencia fija 25%	15		0%	0%	26%	0%
Preferencia fija 50%	94	121	0%	13%	32%	16%
Cupos sin desgravación	229		6%	0%	51%	0%
Sin oferta	446	825	1%	12%	44%	16%

Fuente: CEI (2008).

En primer lugar, puede observarse la oferta del Mercosur duplica la cobertura de las importaciones que desgravan a cero en un plazo máximo de 10 años ofrecida por la UE. El arancel que desgrava el Mercosur durante este período también es más alto. Respecto a las posiciones con desgravación inmediata, si bien la UE ofrece una mayor cantidad de posiciones en esta categoría, el porcentaje involucrado de importaciones también es el doble en la oferta del Mercosur, y el arancel que se desgrava más alto.

Segundo, la UE ofrece una mayor cantidad de partidas en las categorías de preferencias fijas, aunque la cobertura de importaciones es menor a la que ofrece el Mercosur para las mismas categorías. Debe notarse que los aranceles promedio que se desgravarán en estas canastas son mucho más altos en la UE, por lo que los aranceles resultantes luego de la reducción continuarán siendo considerablemente mayores en el mercado comunitario.

En tercer lugar, el Mercosur ofrece un sólo cupo de 25.000 vehículos, libre de arancel, para productos sujetos a desgravación en un total de 17 años. En cambio, la UE ofrece una mayor cantidad de productos sujetos a cupos, con aranceles superiores a cero y sin cronogramas de desgravación asignados.

Cabe subrayar, a su vez, que la UE ofrece cuotas en los productos en los que el Mercosur es competitivo, y los volúmenes ofrecidos son muy pequeños comparados con el tamaño del mercado comunitario y el potencial exportador del Mercosur. Además, estos productos poseen el mayor arancel promedio en la UE y, por lo tanto, es muy difícil exportar por fuera de la cuota.

Por último, el Mercosur no ofrece concesiones en casi el doble de posiciones que la UE. Estas partidas representan el 11,6% de las importaciones del Mercosur con origen comunitario. Por su parte, las partidas que la UE excluiría de las reducciones arancelarias sólo significan el 0,6% de las importaciones europeas desde el Mercosur. Esto es así, en parte, porque los aranceles promedio para estas posiciones en la UE más que duplican los vigentes en los productos sensibles del Mercosur.

En el **Cuadro 6** se ilustran los aranceles promedio resultantes una vez finalizados los calendarios de reducción ofrecidos por las Partes. En el puede observarse que el Mercosur reduciría, en promedio, un 85% sus aranceles; mientras que la UE haría una reducción del 47%. Esto tendría como resultado que el arancel promedio de la UE (4,3%) casi triplicaría el arancel promedio del Mercosur (1,6%). Si se ponderan los resultados por las importaciones de cada posición sujeta a reducción, el Mercosur continúa realizando una mayor reducción, aunque el arancel promedio resultante es levemente menor en la UE.

CUADRO 6: ARANCELES RESULTANTES DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CALENDARIOS DE DESGRAVACIÓN

Aranceles promedio simple	**UE**	**Mercosur**
Arancel inicial (NMF)	8%	11%
Arancel final sin incluir ceros consolidados	4%	2%
Arancel final incluyendo ceros consolidados	3%	2%
Reducción resultante de la negociación	47%	85%
Arancel promedio ponderado por importaciones	**UE**	**Mercosur**
Arancel inicial (NMF)	16%	12%
Arancel final sin incluir ceros consolidados	9%	4%
Arancel final incluyendo ceros consolidados	4%	4%

Reducción resultante de la negociación	42%	63%

Fuente: CEI (2008).

En síntesis, debido a estos resultados, el gobierno argentino considera que las ofertas presentadas en septiembre de 2004 presentan un marcado desequilibrio a favor de la parte europea, porque la cobertura de bienes que se desgrava en la negociación es mayor en la oferta del Mercosur y porque los aranceles promedio resultantes son mayores en la oferta de la UE que los del Mercosur. Esto sería contrario al principio del trato especial y diferenciado.

Por otro lado, la Cancillería argentina nota que cuando se restan de la oferta europea las posiciones arancelarias que ya poseen un arancel consolidado en la OMC del 0% y las posiciones en las que Argentina tiene en la actualidad un acceso preferencial por regímenes como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), las ganancias potenciales para el Mercosur en acceso a mercados son muy limitadas. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el universo cubierto por las desgravaciones del futuro acuerdo se reduce al 14,4% de las importaciones de origen Argentina y al 14% de las del bloque. El arancel promedio que desgrava a cero es del 4,38%.

En el caso de los productos agrícolas, la "oferta pura" de la UE quedaría reducida a 376 posiciones, de las cuales 125 estarían sujetas a cronogramas de desgravación y el resto a cuotas y preferencias fijas. Estas posiciones sólo representan el 12,4% de las importaciones de la UE desde Argentina, y el 8,9% de las provenientes del Mercosur en su conjunto. En productos agrícolas procesados la oferta comunitaria quedaría reducida a sólo 13 posiciones, con apenas 2 incluidas en cronogramas de reducción a cero.

LA OFERTA DE LA UE EN AGRICULTURA

La negociación sobre el acceso a mercado para los bienes agrícolas reviste de gran importancia para los países Miembros del Mercosur. Dada su elevada competitividad en este sector, se espera que en él residan la mayor parte de los beneficios potenciales de un Tratado de Libre Comercio con la UE.

La oferta que la UE hizo al Mercosur en mayo de 2004 en los productos de gran interés para los países del MERCOSUR, que hasta el momento habían sido excluidos de la negociación, fue muy pobre.

Como puede apreciarse en el **Cuadro 7**, la oferta consistió en la apertura de cuotas para carne bovina (60 mil ton), carne aviar (45 mil ton), ajo (6 mil ton), banana (30 mil ton), maíz compartida con sorgo y algunos derivados del maíz (400 mil ton), carne porcina (6 mil ton), leche en polvo (6.5 mil ton), manteca (2 mil ton), queso (10 mil ton), trigo (100 mil ton), arroz (20 mil ton) y etanol (600 mil lt).

Estas cuotas podrían duplicarse (a excepción de la cuota de maíz que aumentaría en solo 300 mil ton) dependiendo de los resultados obtenidos en la Ronda de negociaciones de la OMC. Si la UE diera mucho en OMC, es de esperar que el Mercosur no reciba el incremento de cuotas, pero si al contrario la UE no diera todo en la negociación multilateral, el Mercosur podría beneficiarse de dicha ampliación de cuotas.

Los aranceles intra cuota serían la mitad del consolidado por la UE en la OMC en el caso de que ya existiera cuota negociada en OMC, y para los demás productos estaría sujeto a negociación.

Asimismo, en el CNB de julio de 2004, la UE manifestó que la apertura de cuotas sería a lo largo de 10 años y no inmediatamente, y condicionó la ampliación de cuotas luego de las negociaciones en OMC a que no se alcance ningún acuerdo en el foro multilateral o que la reducción global de los subsidios sea inferior al 20%. Esto último hacía pensar que la UE no está dispuesta a aumentar las cuotas incluso luego de que terminen las negociaciones en OMC. Además, la UE señaló que las cuotas serían administradas por ella, a menos que el MERCOSUR aceptara el reconocimiento de las denominaciones geográficas para un listado de 600 productos.

Durante el mes de agosto se produjeron algunos intercambios informales de oferta, donde la UE ofreció incrementos en las cuotas de algunos productos. En el **Cuadro 7** se observa que las principales mejoras se dan en carne bovina (cuota de 116 mil toneladas), carne aviar (cuota de 245 mil toneladas) y maíz+sorgo (cuota de 1.000 toneladas). No obstante, estas cuotas continúan estando muy lejos de los pedidos realizados por el Mercosur, principalmente en carne bovina y maíz[12].

Por otro lado, en materia de productos agrícolas sin procesamiento o semi-procesados la UE ofreció reducir el arancel para algunos productos en un 50% y un desmantelamiento tarifario para otros, sin aclaran en que período se realizaría. En lo que respecta a productos agrícolas procesados (la UE hace esta diferenciación sin identificar criterio alguno para diferenciar entre productos agrícolas procesados y los que no lo son) hace una mejora en su oferta para algunos productos como son las pastas, chocolate, galletitas, caramelos, alimentos para infantes, extracto de malta, bebidas, entre otros.

Por su parte, el MERCOSUR presentó una oferta en compras gubernamentales y en servicios. La misma estuvo condicionada a que la UE se acerque aún más al pedido del Mercosur en las cuotas para bienes agrícolas, a la eliminación de los subsidios europeos a la exportación intra zona, al establecimiento de un mecanismo de compensación de los efectos dañinos de los subsidios a la producción agrícola en la UE, a la implementación del total del monto de las cuotas negociado a partir del primer año de im-

[12] En el documento de "demandas" presentado por el Mercosur en el año 2006 se modificaron los pedidos de cuotas para algunos productos agrícolas: carne vacuna (300 mil Tn), carne porcina (20 mil Tn), maíz+sorgo (3 millones Tn), etanol (3 millones Tn) y leche en polvo (45 mil Tn).

plementación del acuerdo, a la eliminación del arancel intracuota, a la administración de los contingentes por parte del país exportador, y a la necesidad de contar con un cronograma de desgravación para los productos agrícolas procesados, sujetos hasta el momento a preferencias fijas.

CUADRO 7: CUOTAS OFRECIDAS POR LA UE AL MERCOSUR EN 2004 PARA PRODUCTOS AGRÍCOLAS, EN MILES DE TONELADAS

Producto	Oferta mayo y septiembre 2004	Oferta informal agosto 2004	Pedido Mercosur
Carne bovina	60	116	315
Carne aviar	45	245	250
Ajo	6	6	20
Bananas	30	60	60
Maíz + sorgo	400	1.000	4.000
Carne porcina	6	7	40
Leche en polvo	7	8	50
Manteca	2	2	20
Queso	10	20	60
Trigo	100	120	4.600
Arroz	20	34	300
Etanol	600	600	3.000
Total en millones dólares	**449**	**1.273**	**3.911**

Fuente: elaboración INAI

Finalmente, en septiembre las partes realizaron un nuevo intercambio de ofertas, con un notorio retroceso respecto de los volúmenes comunicados informalmente en las reuniones realizadas en Brasilia y Bruselas en agosto y septiembre respectivamente. La oferta de la UE volvió a volúmenes parecidos a los de la oferta inicial de mayo.

En esta ocasión, la Comunidad informó que los aranceles intracuota no serán cero. Los más bajos serán para la carne aviar y porcina, trigo, ajo y etanol, representando menos del 10% del valor del producto. Para los restantes están aproximadamente entre el 10% y 40%.

La UE también comunicó que estaría dispuesta a incrementar las cuotas en un futuro (que en el caso de los lácteos equivaldría a duplicar la cuota y en los restantes implicaría un incremento del 68% en promedio). Sin embargo, esto dependerá de lo que otorgue en las negociaciones de OMC. Si la UE se compromete en OMC a incrementar sus cuotas en un 20% o más, el MERCOSUR no debe esperar ninguna mejora en su acceso preferencial. Además, la UE resaltó que por cada punto en que deba incrementar sus cuotas en OMC, las cuotas adicionales del MERCOSUR se reducirían en 5 puntos porcentuales.

Por último, la CE presentó algunos condicionamientos para ciertos productos agrícolas: 1) para alcanzar un acuerdo en materia de vinos, bebidas espirituosas y otros productos (como quesos, jamón, etc) el Mercosur debe reconocer las indicaciones geográficas protegidas por la UE; 2) para que se haga efectiva la oferta de la UE en materia de aceites vegetales, el Mercosur debe eliminar los impuestos diferenciales a la exportación y no aplicar derechos compensatorios a los aceites vegetales originarios de la UE; 3) la oferta en almidón está condicionada a que el Mercosur no aplique derechos compensatorios al gluten de trigo y productos del trigo provenientes de la UE; 4) la oferta de duraznos en conserva está condicionada a que el Mercosur no aplique derechos compensatorios; y 5) en materia de oferta de ovoproductos el Mercosur debe aplicar los estándares europeos en materia de bienestar animal de las gallinas ponedoras.

Beneficios potenciales

Como se expresó, en el caso particular de la agricultura, la negociación con la UE despierta muchas expectativas. Por supuesto, para que estas expectativas se conviertan en realidad el acuerdo debería conducir a una apertura efectiva del mercado comunitario, a través de una desgravación arancelaria completa para los productos del sector, la eliminación de toda clase de barreras no arancelarias, la supresión de los subsidios a la exportación y la neutralización de los impactos distorsivos de las ayudas internas a la producción.

Particularmente, como se aprecia en el **Cuadro 7**, en su último pedido formal, el Mercosur ha solicitado a la UE cuotas de: a) 350 mil toneladas para carne bovina; b) 250 mil ton para carne aviar; c) 4,3 millones de ton para maíz y sorgo; d) 80 mil ton para carne porcina; e) 50 mil ton para leche en polvo; 20 mil ton para manteca; 60 mil ton para queso; y f) 4,6 millones de ton para trigo, entre otras. Estas cuotas deberán incrementarse anualmente y poseer un arancel intra-cuota del 0%.

La última oferta de la UE intercambiada en el año 2004 se encuentra muy lejos de satisfacer estos pedidos, y está lejos de resultar en grandes oportunidades de acceso para los bienes de origen agrícola producidos en el Mercosur. Por tanto, la mejora en el tratamiento ofrecido a los productos del sector es una condición fundamental con vistas a lograr un resultado exitoso de la negociación.

El aumento de las exportaciones que surgiría de la oferta realizada recientemente por la UE sería muy pequeño. Como se explicó, muchos de los productos agrícolas que nuestro país y sus vecinos producen y exportan de forma más competitiva (entre los cuales destacan las carnes y cereales) han sido declarados por la UE como "sensibles" y sujetos a cuotas arancelarias.

En su momento, el INAI calculó que la ganancia que obtendría el MERCOSUR por la apertura de las cuotas iniciales sería de unos escasos 449 millones de dólares (Cuadro 7), la cual, a su vez, debería repartirse entre los 4 países Miembros del MERCOSUR. Esta cifra resultaba insignificante, comparada con los 30 mil millones que Argentina exportaba en ese año. En el caso de que la UE acepte el pedido de apertura de cuotas del Mercosur, esta ganancia ascendería a 1.273 millones de dólares para todo el bloque.

Aunque el cálculo solamente incluye el aumento que se originaría gracias a las cuotas para algunos de los productos sensibles, debe aclararse que estas comprenden los rubros agrícolas más importantes que hoy enfrentan trabas en su acceso a la UE.

Con el fin de evaluar la importancia de las cuotas ofrecidas, podemos compararlas con los niveles de consumo en la UE para cada uno de los productos. La oferta inicial representa, para el año 2004, entre un 0,1% (trigo) y un 1,3% (leche en polvo) del consumo interno europeo. Otros ejemplos son el banano y el maíz que apenas alcanzan un 0,6% y un 1 %, respectivamente. La ampliación de cuotas, condicionada al resultado en la OMC, representaría porcentajes similares.

Recientemente, el Ministerio de Agricultura argentino calculó que lo ofertado por la UE implica para Argentina un aumento de exportaciones del sector agrícola de 750 millones de dólares. Si se tiene en cuenta que la UE importa alimentos por 123 mil millones de dólares y Argentina exporta estos productos por casi 8 mil millones de dólares, esta cifra, aunque mayor, carece de la relevancia necesaria para motivar el proceso negociador.

En contraposición, este Ministerio señala que la propuesta realizada por el Mercosur significaría para Argentina un aumento de exportaciones agrícolas de 3.300 millones de dólares para una primera etapa. Las autoridades del MAGyP han señalado que impulsarán un resultado cercano a esta ambición.

Los productos argentinos que podrían tener alguna chance de incrementar sus exportaciones a la UE serían maíz, carne bovina, carne aviar, manteca, leche en polvo, preparaciones alimenticias para consumo humano, alimentos balanceados, biocombustibles, vinos, ajo, limones, peras y manzanas, entre otros.

Según análisis realizados en el INAI en base al modelo de equilibrio parcial computable PEATSim.Ar, en carne bovina, aviar y azúcar es donde Argentina tendría las mayores

chances de incrementar sus exportaciones hacia Europa. Será fundamental, por tanto, lograr una expansión de la cuota, a arancel cero, para estas carnes.

CUADRO 8: PRODUCTOS CON POTENCIAL PARA INCREMENTAR EXPORTACIONES ARGENTINAS A LA UE, EN MILES DE TONELADAS

Producto	Oferta UE			Pedido del MS		
	Cuota total	Cuota Arg.	Var. Exp. Arg. (%)	Cuota total	Cuota Arg.	Var. Exp. Arg. (%)
Carne bovina	100	30	4%	315	93	98%
Carne aviar	75	19	12%	250	63	144%
Azúcar	-	-	-	1.800	12	35% (2.329%)

Fuente: elaboración INAI

Siguiendo estos análisis, no deberían esperarse grandes beneficios en cereales (arroz, trigo y maíz), debido a que no se espera que la UE incremente considerablemente sus compras de estos productos en un futuro cercano. Aún si estas llegaran a incrementarse, la cercanía geográfica a la UE de otros países exportadores (principalmente de trigo) sería un escollo difícil de superar para el Mercosur. Tampoco se esperan beneficios importantes en lácteos.

En cuanto a harinas y semillas oleaginosas no habría beneficios adicionales para Argentina porque ya poseen arancel del 0%, y respecto a aceites vegetales y biodiesel se consolidaría el acceso preferencial que ya posee Argentina por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En materia de productos alimenticios procesados, de la lectura de las listas no se desprende la aplicación de un criterio uniforme. En consecuencia, serán necesarias mayores precisiones y una evaluación detenida para poder estimar cual será el impacto del acuerdo sobre este rubro.

No obstante, debe notarse que el acuerdo no sólo podría poner al agro mercosureño frente a oportunidades de incrementar sus exportaciones, también lo colocaría ante algunas amenazas. Los productores sudamericanos tendrían que competir en condiciones desventajosas, tanto en el mercado regional como en el comunitario, con agricultores europeos que se benefician de una auténtica red de seguridad a sus ingresos, constituida por una serie de políticas y programas de apoyo al desarrollo de su actividad. Ante la fuerte posición de la UE de sólo negociar una baja de sus subsidios agrícolas en el ámbito de la Ronda Doha, el potencial acuerdo debería, al menos, contemplar un mecanismo para neutralizar los efectos dañinos para el comercio de las enormes ayudas que el bloque europeo otorga a sus productores, independientemente de que ellas sean desacoplados de la producción. De lo contrario, en Argentina podría haber

cierta sensibilidad ante la eliminación del Arancel Externo Común en arroz, trigo, quesos y leche en polvo.

En este sentido, en la última notificación que presentó la UE ante la OMC se verifica que las ayudas agrícolas brindadas por el bloque a sus agricultores en la campaña 2007/2008 ascendieron a 80.130 millones de euros. En la misma, puede observarse que los subsidios considerados como los más dañinos para el comercio internacional, por estar relacionados con los precios y las cantidades producidas (Caja Ámbar), han caído a su menor valor histórico de 12.354 millones de euros. Esta notoria reducción se debe, principalmente, al aumento de los precios internacionales que evita que se activen algunos programas de sostenimiento de los precios. Por el contrario, las ayudas consideradas como no dañinas para el comercio internacional, o en grado mínimo (Caja Verde), han crecido en un 11% respecto a la notificación anterior, llegando al valor récord de 62.610 millones de euros. Esto hace que el total de las ayudas otorgadas por la UE sólo se haya reducido en un 10% respecto al período 2006-2007, a pesar del incremento en los precios internacionales de los productos agrícolas. Por tanto, la UE se encuentra realizando una favorable conversión de subsidios más dañinos a menos dañinos, pero sin alterar el monto total de ayudas brindadas a sus agricultores, y con ello los efectos perjudiciales sobre los países en desarrollo productores de bienes agrícolas.

También preocupa la intención de algunos países de la UE de que sólo se autoricen las importaciones agrícolas provenientes del Mercosur que respeten las normas europeas de protección de los consumidores, protección de los animales y protección del medio ambiente y las normas sociales mínimas, que los agricultores deben cumplir para poder recibir los cuantiosos subsidios.

Alguien puede con justicia preguntarse si el hecho de que el acuerdo sea un tanto pobre para el agro es en sí un problema excluyente. La cuestión es que este sector es el de mayor potencial inmediato para que se pueda dar un aumento de las exportaciones del Mercosur y, en consecuencia, es el sector donde se concentran gran parte de los beneficios potenciales de un acuerdo con la UE. Así, para que el resultado alcanzado sea equilibrado los negociadores del Mercosur deben tener en cuenta este dato cuando evalúen las concesiones que estén otorgando.

ACONTECIMIENTOS RECIENTES

RELANZAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES

A principios de 2009, las negociaciones para un tratado comercial entre el Mercosur y la UE comenzaron a adquirir un renovado impulso político. La llegada española a la presidencia de la UE abría una ventana de oportunidad para retomar las estancadas conversaciones.

Durante la visita oficial de la primera mandataria argentina, Cristina Fernández, a España, ambos gobiernos se comprometieron a relanzar las negociaciones para un acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE y comunicaron sus intenciones de concretarlo durante el 2010, año en que Argentina ejercería la Presidencia Pro Témpore del Mercosur y el país ibérico la presidencia de turno de la UE.

En esta línea, los días 18 y 19 de junio, se realizó una reunión informal de Coordinadores de la UE y Mercosur en Lisboa en la que se revisó la negociación birregional. La UE señaló que, dado el cambio ocurrido en las condiciones internacionales, especialmente el parate en la Ronda Doha, era oportuno relanzar la negociación. Entre sus principales comentarios, se destaca que esperaban que Mercosur incremente la oferta de principios de 2004 y ofrezca preferencias en el acceso para al 90% del comercio bi-regional. Para avanzar en esta dirección, ambas partes se comprometieron a analizar la posibilidad de mejorar sus respectivas ofertas de 2004 y los documentos intercambiados en 2006 y mantener un nuevo encuentro de evaluación en noviembre.

En los meses siguientes, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero reiteró su compromiso con América Latina y su intención de imprimir un "sesgo latinoamericanista" a su Presidencia europea. Particularmente, España señaló que daría prioridad a la negociación UE-Mercosur, con miras a suscribir el acuerdo en la Cumbre Unión Europea-América Latina, que se celebraría en mayo de 2010 en Madrid.

De esta manera, las autoridades españolas parecían confirmar una aparente flexibilización en la postura europea, al expresar que la negociación birregional no debía estar condicionada a la Ronda Doha, si bien están vinculadas.

Como estaba pautado, en noviembre se llevó a cabo en Lisboa otra reunión técnica. Durante la misma se trataron los temas principales del diálogo comercial: acceso a mercados, subsidios, propiedad intelectual e indicaciones geográficas. En dicha oportunidad quedó en claro la aspiración de ambas partes de alcanzar un acuerdo de nueva generación equilibrado y ambicioso.

Luego de la reunión, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería argentina, Alfredo Chiaradía, expresó luego del encuentro que “hay voluntad de ambas partes” en alcanzar un entendimiento, aunque lo dejó librado a la posibilidad de que “haya una mejora en la oferta europea”. El director nacional de Negociaciones Económicas Internacionales, Nestor Stancanelli, agregó que el posible acuerdo debe respetar las sensibilidades argentinas, permitiendo el desarrollo industrial y sumando beneficios en la parte agrícola.

A raíz de los acercamientos logrados a lo largo de 2009, los mandatarios del Mercosur refrendaron, en la XXXVIII Cumbre del bloque, una declaración en donde “reiteraron la prioridad que atribuyen a la firma de un Acuerdo de Asociación ambicioso y equilibra-

do con la UE, que tenga en consideración las asimetrías entre las Partes". Los presidentes se manifestaron favorables en acelerar los trabajos a fin de alcanzar los mayores progresos posibles con vistas al próximo encuentro ALC-UE. Al momento de recibir la Presidencia Pro Témpore del bloque, Argentina manifestó que la negociación con Europa sería una de sus prioridades.

Al igual que sus socios sudamericanos, el Consejo de la Unión Europea dio a conocer el 8 de diciembre una comunicación en donde reafirma la importancia de la asociación estratégica con Latinoamérica, y expresa la intención de los Miembros del bloque de intensificar el trabajo para relanzar las negociaciones con el Mercosur. No obstante, recuerdan la prioridad que le asignan a la conclusión de la Ronda Doha.

En el mes de febrero de 2010 se retomaron las reuniones técnicas entre funcionarios del Mercosur y de la Unión Europea sobre la base de las ofertas de septiembre de 2004 y los papeles intercambiados por ambos bloques en el año 2006.

Por parte del Mercosur las acciones estaban siendo coordinadas por Argentina, cuyo gobierno aspiraba a llegar con avances sustantivos a la Cumbre de mayo entre el Mercosur y la UE. La intención argentina se sumaba a la ya declarada por España, y todo hacía pensar que durante esta Cumbre se produciría el relanzamiento formal de la negociación.

A pesar del optimismo, restaba realizar un "gran trabajo" debido a que se mantenían las diferencias tradicionales en las posiciones de las partes.

En los siguientes CNB celebrados entre marzo y abril se ultimaron los acuerdos básicos para el relanzamiento del proceso negociador. En la reunión de Buenos Aires, el Mercosur acercó a la UE una propuesta que ofrece y exige un mejor acceso en sus productos de intercambio, y que invita a iniciar conversaciones de tipo técnico para evaluar el tema de los subsidios europeos en el sector agrícola. La intención del Mercosur sería que el Acuerdo cubra cerca del 90% de las líneas arancelarias. También se habrían ofrecido mejoras en temas referidos a compras gubernamentales y servicios. La propuesta habría sido bien recibida por la UE, y por lo tanto favorecía la reapertura de la negociación. Por el lado de la UE no se realizaron precisiones sobre la oferta que se le realizará al Mercosur, aunque se señaló que la totalidad de sus productos se encuentran sobre la mesa de negociación.

Finalmente, como estaba previsto, líderes de la Unión Europea y el Mercosur confirmaron al culminar la IV Cumbre Birregional, celebrada el 17 de mayo de 2010 en Madrid, el relanzamiento formal de las negociaciones para arribar a un Tratado de Libre Comercio entre las partes. En el Comunicado Conjunto se resaltó la importancia de alcanzar un acuerdo ambicioso y equilibrado entre las dos regiones.

Los mandatarios se mostraron concientes de que deberán hacerse sustanciales esfuerzos para que la negociación llegue a buen puerto, pero que los mismos verán sus frutos en un tratado que profundizará las relaciones bilaterales y ofrecerá grandes beneficios económicos para ambos bloques. En este sentido, señalan que el acuerdo creará una de las áreas comerciales más grandes del mundo, con más de 700 millones de habitantes, con un alto PBI conjunto, y con cerca de 100.000 millones de euros anuales en intercambios comerciales recíprocos.

Justificando la su vuelta a la mesa de negociación, la CE señaló que el Mercosur es uno de los mercados más importantes del mundo, con un gran potencial de crecimiento, y un socio comercial de relevancia para la UE, que no tiene firmados aún tratados de comercio con ningún país significativo. En sus estimaciones se sostiene que el posible acuerdo reportaría al bloque europeo cerca de 5 mil millones de euros en beneficios por exportaciones.

Para esto, expresó que exigirá al Mercosur una total liberalización de una gran parte del comercio de bienes, y concesiones en los mayores sectores industriales. Otras demandas estarán relacionadas con el comercio de servicios, compras públicas, propiedad intelectual, e indicaciones geográficas.

En respuesta al documento de la CE el bloque sudamericano reiteró, el 6 de mayo, su voluntad de avanzar en las negociaciones con la UE, para concretar un acuerdo que aborde apropiadamente las asimetrías de desarrollo entre las dos regiones con un tratamiento especial y diferenciado a favor del Mercosur. Las autoridades del Mercosur expresaron que el tratado resultante deberá ser compatible con los esfuerzos de sus países Miembros a favor de una mayor diversificación de su estructura productiva y el crecimiento del empleo. Específicamente, el Mercosur exigirá que el futuro acuerdo: a) aborde las demandas de acceso de sus productos de interés, en especial los bienes agrícolas y procesados, con la desgravación de todos los tipos arancelarios que aplica la UE y un sustancial incremento de las cuotas ofrecidas, sujetas a arancel cero y con incrementos anuales; b) posea una mayor cobertura en la cantidad de productos a desgravar en la UE; c) elimine la aplicación de subvenciones a las exportaciones; d) neutralice los impactos distorsivos de los subsidios a la producción otorgados por la UE a sus productores agrícolas; e) contemple las sensibilidades del Mercosur en materia industrial y una menor reciprocidad en la apertura del bloque para estos bienes; f) establezca un período de desgravación de aranceles más largo para el Mercosur; y g) preserve suficientemente los espacios de política del Mercosur en otros ámbitos.

Los países sudamericanos también resaltaron que la UE es uno de sus mayores socios comerciales y el principal inversor directo en la región.

El accionar de la CE generó duras críticas de gran parte de los Miembros que conforman la Unión. Una serie de países comandados por Francia, entre los que se encuen-

tran Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia y Finlandia, presentaron un documento ante el Consejo de la Unión Europea, en donde manifiestan que el anuncio realizado es una señal negativa para la agricultura europea. En el mismo lamentan que la CE haya adoptado la decisión de retomar las negociaciones con el Mercosur sin un debate previo, y sin tener en consideración los posibles impactos que podrían provocarse en la economía de Europa, incluido el sector agrícola.

Según estos países las conversaciones sólo podrían avanzar si la UE realiza concesiones adicionales en agricultura, lo que sería inaceptable. En este sentido, señalan que la oferta realizada por el bloque en la reunión de julio de 2008 en la OMC constituye un límite absoluto para negociar. Asimismo, recuerdan que el mandato otorgado a la Comisión en el año 1999 establece que las negociaciones entre la UE y el Mercosur no podrían cerrarse bajo ninguna circunstancia antes de que se concluya la Ronda Doha. Por esto piden a la CE que demuestre como se asegurará de que no se le "pague doble" a países como Argentina y Brasil, quienes serían los principales beneficiarios de un acuerdo agrícola a nivel multilateral. A su vez, mostraron su preocupación por el hecho de que sus agricultores competirán en desigualdad de condiciones, debido a que tienen que cumplir con normas y estándares de calidad, salud, medio ambiente y sanidad animal que no se encuentran vigentes en los países del Mercosur.

Este comunicado fue debatido en el último Consejo de Agricultura, celebrado el 17 de mayo, mismo día del relanzamiento formal de la negociación. Allí, los ministros de agricultura de la UE pidieron a la CE que realice un detallado estudio que muestre los efectos que causaría un posible pacto comercial con el Mercosur.

Por el lado el Mercosur también existieron algunos cuestionamientos internos. En lo que hace a los bienes industriales, frente a las quejas de ese sector, el gobierno argentino expresó que el acuerdo generará externalidades positivas, inversiones y clima de negocios, y aseguró que los sectores sensibles, como textiles y calzados, seguirán estando protegidos. A su vez, aclaró que el sector de autos y autopartes será parte de la negociación, aunque bajo un régimen especial; y advirtió que en materia de propiedad intelectual no va a conceder más allá de los acuerdos de la OMC.

La primera ronda formal de trabajo desde el anuncio de mayo se celebró en Buenos Aires entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2010. El encuentro, que prometía ser de trámite sencillo debido a que no iba a discutirse sobre la sustancia del acuerdo, sino sobre cuestiones más generales que hacen a la estructuración de los trabajos futuros del proceso negociador, se complicó como resultado de los duros cuestionamientos que la UE realizó a la Argentina, respecto a las restricciones que este país estaría aplicando a las importaciones de productos alimenticios.

Las conversaciones se quebraron luego de que los delegados de la UE manifestarán ante sus pares del Mercosur preocupación por las medidas proteccionistas que Argen-

tina aplicaría a sus compras de alimentos, y amenazaran con recurrir a la OMC. Amenaza que se concretó tres días más tarde, cuando la Unión Europea expresó ante el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC su queja acerca de una nota interna del gobierno de Argentina, que dijo restringía las importaciones de alimentos, incluidas las de la UE. Los europeos declararon que desde mayo se han registrado largas demoras en la expedición de los certificados necesarios para liberar las mercancías de importación de la UE en los puertos del país sudamericano, y se ha dado una señal negativa para el comercio cancelando pedidos de larga data.

Ante estas denuncias, Argentina no se limitó a negar la existencia de las medidas, sino que, asimismo, criticó el accionar de la UE por considerar que estaba utilizando políticamente cuestiones internas del país. En este sentido, la Cancillería argentina interpreta que Europa usa las supuestas trabas a la importación como excusa para demorar su posición sobre como continuar en la negociación. Más aún, en el Palacio San Martín se cree que el accionar de la UE estaba dirigido a preparar el terreno en el caso de que tenga que establecer en el futuro una posición de no negociar, o deba realizar duras demandas a los países sudamericanos en el contexto de la negociación.

A su vez, durante la reunión Argentina acusó a la UE de ser la región más proteccionista del mundo en agricultura, otorgando en 2009 más de 121 mil millones de dólares en subsidios a sus productores, y señaló que este monto es muy superior al valor del embarque de duraznos en almíbar subsidiados procedente de Grecia que desató la polémica.

Por otro lado, como el planteo de la UE fue realizado en la mesa de negociación birregional, cuando son cuestiones que afectan la relación bilateral, la Cancillería argentina percibió esta maniobra como un intento de dividir al Mercosur.

En lo que respecta a las cuestiones técnicas se constituyeron los siguientes grupos de negociación: acceso a mercados, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, indicaciones geográficas, solución de controversias, defensa comercial, políticas de competencia, aduanas (incluyendo algunas cuestiones de facilitación del comercio), servicios e inversiones y compras gubernamentales.

A su vez, trascendió que el Mercosur abogó enérgicamente en favor de abrir una mesa de trabajo para intercambiar información sobre los posibles impactos de los subsidios europeos en la agricultura del Mercosur, y encontrar mecanismos destinados a neutralizarlos. El gobierno argentino, impulsor de esta iniciativa, considera inaceptable que el Mercosur deba ofrecer una desgravación total en productos beneficiados con subsidios. Como era de esperarse, la parte europea no aceptó la constitución de este grupo, debido a que significaría aceptar los efectos dañinos de sus ayudas en el comercio internacional. No obstante, esto no significa que el tema no sea abordado en el contexto

de la negociación. El argumento esgrimido por la UE ha sido que los subsidios a los insumos agrícolas no tienen relevancia en el comercio, y por lo tanto sus productos deberían beneficiarse con la liberalización total. A raíz de esta negativa, el Mercosur no aceptó la constitución de un grupo para discutir temas vinculados al desarrollo sustentable, y la división en tres del grupo sobre propiedad intelectual (en vinos, indicaciones geográficas y propiedad intelectual propiamente dicha).

La primera reunión demostró que las relanzadas negociaciones para un acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE se presentaban nuevamente cuesta arriba. Los apartados agrícola y de propiedad intelectual se mantienen como los grandes obstáculos para un posible acuerdo.

Por otro lado, durante la Cumbre del Mercosur realizada a principios de agosto en San Juan, los países Miembros consiguieron importantes logros para consolidar la institucionalidad del bloque, al aprobar el Código Aduanero del Mercosur (CAM) y la eliminación del doble Cobro del Arancel Externo Común (AEC). Estas medidas vienen a resolver obstáculos recurrentes de larga data planteados por la UE, lo que podría ayudar a dinamizar la agenda negociadora. Estos avances fueron completados con la aprobación, en la siguiente Cumbre de diciembre, de una serie de documentos que aspiran a convertir al bloque en una Unión Aduanera “perfecta” a más tardar el año 2019.

En septiembre el comisario de Comercio de la UE, Karen De Gucht, realizó una gira por los países del Mercosur, para impulsar la negociación, luego de los contratiempos del CNB de junio. Con motivo de su viaje, la CE publicó un comunicado en el que caracteriza al Mercosur como: a) un mercado con elevado potencial de crecimiento, con un PBI superior al de países como Corea del Sur, India o Rusia, y tasas medias de crecimiento superiores al 5%; b) un socio cada vez más importante para la UE, con exportaciones de la UE a la región superiores a las destinadas a India, Canadá y Corea del Sur, e inversiones de la UE en el Mercosur por más de 165.000 millones de euros, cifra superior al conjunto de las inversiones europeas en China, India y Rusia; y c) un mercado relativamente protegido, tanto en términos de obstáculos arancelarios como no arancelarios, con aranceles del 35% para sectores de interés de la UE como automóviles. Según la CE, el beneficio económico para la UE podría cifrarse en un aumento de cerca de 4.500 millones de euros de exportaciones al año.

En el mismo comunicado, la CE manifiesta que la parte comercial de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur debe: a) ser completa y ambiciosa, excediendo las obligaciones respectivas de ambas partes en la OMC; b) ampliar la cobertura de productos y de servicios que se liberalizarán, así como tener en cuenta las cuestiones relacionadas con productos y sectores sensibles de ambas partes; c) tener en cuenta las sensibilidades; d) abarcar no solamente las mercancías, sino también aspectos como servicios, inversiones, contratación pública, así como el comercio y el desarrollo sostenible; e) garantizar una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual

y de las denominaciones de origen, unas políticas de competencia eficaces y un acuerdo especial sobre normas sanitarias y fitosanitarias; y f) establecer un mecanismo eficaz y vinculante de solución de diferencias.

La segunda ronda de negociaciones se llevó a cabo en el marco del XVII CNB, entre el 11 y el 15 de octubre en Bruselas. Durante la reunión los diferentes grupos técnicos repasaron, con vistas a consolidar y compatibilizar, los documentos intercambiados en los meses de agosto y septiembre.

En lo que puede considerarse un logro de la delegación argentina, la UE finalmente aceptó la conformación del grupo de trabajo para intercambiar información acerca de los posibles impactos de los subsidios europeos en la agricultura del Mercosur, y encontrar mecanismos destinados a neutralizarlos. A cambio, el Mercosur se mostró a favor de la constitución del grupo para discutir temas vinculados al desarrollo sustentable. La Comisión Europea señaló que estos tópicos deben figurar en el texto del acuerdo si se quiere conseguir el visto bueno del Parlamento Europeo.

Con respecto a las concesiones de reducciones arancelarias y apertura de cuotas, la UE se reveló dispuesta a realizar un nuevo intercambio de listas en el momento en el que el Mercosur lo considere pertinente. No obstante, los negociadores de la UE expresaron que no tienen mucho "margen de maniobra" en las negociaciones frente a los cuestionamientos del Consejo Europeo y el Parlamento Europeo (PE). Esto lleva a que los países del bloque sudamericano prevean que la UE no ofrecerá mejoras significativas respecto a las listas de concesiones intercambiadas en el año 2004.

Respecto al futuro, desde ambos lados manifestaron su intención de acelerar el proceso negociador. Particularmente, el gobierno argentino se mostró decidido a cerrar un acuerdo en el transcurso de 2011.

Posteriormente, en noviembre, se desarrolló el XIX CNB, en donde se reconoció la necesidad de intensificar los trabajos para superar diferencias en áreas claves como propiedad intelectual y bienes agrícolas. En esta cita, las partes acordaron realizar un intercambio verbal de ofertas de concesiones arancelarias durante el próximo CNB a mediados de marzo de 2011, para luego efectuar el intercambio formal hacia finales del mismo mes.

Pero contrariamente a lo esperado, debido a las diferencias existentes en las posiciones negociadoras, el XX CNB celebrado a mediados de marzo de 2011 en Bruselas concluyó sin que se realice el ansiado intercambio de ofertas. Luego de cinco días de tratativas, las partes señalaron que "continuarán con sus trabajos internos para preparar una oferta mejorada de acceso a mercados", la cual será presentada en una fecha conjuntamente acordada cuando "dicho trabajo esté completo".

La decisión de aplazar el intercambio de ofertas habría provenido de la UE, debido a que las críticas en contra de la CE son cada vez más mayores. A los pronunciamientos del Consejo Europeo se sumó el Parlamento, quién el 8 de marzo aprobó un informe en el que exige a la Comisión que deje de hacer concesiones que puedan repercutir negativamente sobre la agricultura comunitaria al negociar acuerdos comerciales internacionales. Particularmente, la Eurocámara considera inaceptable que la CE haya reanudado las negociaciones con el Mercosur sin llevar a cabo el necesario debate político con el Consejo y el propio Parlamento, y exige al ejecutivo europeo que no concluya las negociaciones con el bloque sudamericano hasta que llegue a su fin la Ronda Doha.

La CE debe tomar seriamente en cuenta esta resolución, dado que, luego del Tratado de Lisboa, necesita el dictamen positivo del Parlamento para la celebración de acuerdos comerciales negociados por la Comisión.

En un escenario como el descripto, los principales obstáculos para alcanzar un pacto parecerían estar del otro lado del atlántico, donde las voces lideradas por Francia en contra de un posible TLC se escuchan cada vez más fuerte. A diferencia del pasado, la Comisión Europea encuentra serias dificultades para avanzar en la negociación, debido a las presiones de diferentes sectores que temen por las consecuencias negativas que un acuerdo de este tipo podría tener para el agro europeo.

Es posible que, finalmente, los intercambios de ofertas tengan lugar durante la próxima reunión negociadora, que se celebrará en Asunción, entre el 2 y 6 de mayo. En cualquier caso, las partes se han rehusado a aventurar que las negociaciones podrían llegar a un final exitoso durante este año.

POSIBLES NUEVAS OFERTAS

Fuentes diplomáticas han revelado que la UE realizaría algunas mejoras a lo ofrecido en anteriores etapas del proceso negociador. En cuanto a las concesiones en materia de acceso a mercados para productos agrícolas, los bienes sujetos a cuotas podrían conseguir una ampliación de las mismas; con la salvedad de carne aviar, carne bovina y ajo, que tendrían mejoras discretas debido a que la UE los considera sensibles y sujetos a las concesiones que se otorguen en las negociaciones de la Ronda Doha.

Precisamente, en estas carnes sería donde el Mercosur tiene las mayores chances de incrementar sus exportaciones hacia Europa. No obstante, en el caso de la carne bovina la oferta que realizaría la UE no es despreciable, debido a que le posibilitaría los países del Mercosur vender sus productos a un mejor precio, al reducirse el arancel de importación para una mayor cantidad de toneladas. Respecto a la carne aviar sería fundamental lograr una expansión de la cuota, y será decisivo el mecanismo de asignación que se defina al interno del Mercosur.

Por otro lado, ciertos productos que en la oferta de 2004 estaban sujetos a cuotas serían ahora pasados a alguna de las canastas de desgravación arancelaria; lo que permitiría que, luego de cierto tiempo, los exportadores sudamericanos de estos bienes entren libre de aranceles al mercado europeo. Según trascendidos, esta sería la situación para maíz y trigo. Debe destacarse que para estos cereales esta no sería una concesión de importancia, debido a que no se prevé que la UE aumente de manera significativa sus compras en un futuro cercano. Aún si estas llegaran a incrementarse, la cercanía geográfica de otros países exportadores (principalmente de trigo) sería un escollo difícil de superar.

Finalmente, para algunos de los productos que no poseen un tratamiento en base a cuotas se aceleraría el cronograma de desgravación arancelaria, lo que significaría la adquisición de una preferencia del 100% para el acceso a la Comunidad en un lapso menor de tiempo.

A su vez, durante la reunión de Buenos Aires, la UE anunció que las preferencias resultantes del acuerdo se aplicarían a la totalidad de los componentes arancelarios, esto es, se reducirán tanto los aranceles ad valorem como los específicos. A su vez, la UE manifestó que prácticamente no excluirá productos agrícolas de la negociación, lo que hace prever que todos los bienes originarios del Mercosur podrían beneficiarse con alguna ventaja en el acceso al mercado comunitario.

Por otro lado, el Mercosur logró un avance importante con la aceptación de la UE a la conformación de un grupo de trabajo para intercambiar información acerca de los posibles impactos de los subsidios europeos en la agricultura del Mercosur, y encontrar mecanismos destinados a neutralizarlos. En el ámbito argentino, representantes del sector privado agrícola se encuentran trabajando en conjunto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para presentar propuestas en este sentido.

No obstante lo mencionado, debido a las duras críticas al interno de la UE, la Comisión no tendría mucho margen de maniobra para presentar mejoras sustanciales en su oferta para bienes agrícolas. Todo hace pensar que la futura oferta europea no diferirá mucho de la intercambiada en 2004.

Por último, en lo que hace a los bienes industriales, frente a los cuestionamientos de ese sector, el gobierno argentino aseguró que los sectores sensibles, como textiles y calzados, seguirán estando protegidos. Además, se aclaró que el sector de autos y autopartes será parte de la negociación, aunque lo hará bajo un “esquema especial”, con condiciones para transferencia de tecnología, decisiones de inversión y monitoreo de la evolución de los intercambios. Tampoco se ofrecerían concesiones en propiedad intelectual que vayan más allá de los acuerdos de la OMC.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Es difícil asegurar que las negociaciones llegaran a buen puerto cuando todavía las partes no han realizado ningún intercambio de ofertas. Este intercambio, que iba a realizarse a fines de marzo, se ha pospuesto sin una fecha determinada. Es en ese momento donde comenzará la verdadera negociación y podrán vislumbrarse claramente las perspectivas de éxito de la negociación.

Por lo pronto, en las reuniones de negociadores que se han celebrado hasta el momento, los delegados de ambas partes han dejado entrever que las diferencias fundamentales en las posiciones se mantienen, principalmente en los capítulos referidos a bienes agrícolas y propiedad intelectual.

No obstante, puede decirse que el contexto parece propicio para que las negociaciones culminen con un tratado. La situación de crisis económica mundial y la parálisis en la que se encuentran las negociaciones de la Ronda Doha motivan a los países a buscar acuerdos regionales de relevancia, con la intención de contrarrestar el revés sufrido en los flujos mundiales de comercio.

Del lado europeo, a su vez, se vislumbra un tratado con el Mercosur como la herramienta clave para contrarrestar la pérdida de relevancia de la UE como socio comercial de la región, y el avance de China, que rápidamente está ganando importancia como origen y destino del comercio extra-regional de los países de Sudamérica. La CE se muestra convencida de que un acuerdo con el Mercosur repercutirá en grandes beneficios para sus Estados Parte.

Por su parte, existe al interno del Mercosur una firme determinación para con el proceso negociador, lo que hace pensar que se invertirán los recursos necesarios para que la negociación sea un éxito. Los países del bloque parecen decididos a dinamizar la agenda de relacionamiento externo del bloque con la concreción de acuerdos ambiciosos con socios de importancia.

Las autoridades brasileñas están convencidas de que su país necesita de acuerdos con las principales potencias comerciales del mundo para consolidar su posición de relevancia en el concierto mundial. Tal es así que dentro de Brasil existen presiones de algunos sectores que pujan porque ese país lleve adelante individualmente una agenda de relacionamiento comercial externo más agresiva.

Los países menores del Mercosur, Uruguay y Paraguay, también se mostraron favorables a un acuerdo. Los magros beneficios obtenidos en el comercio intrazona, y la incapacidad del bloque para cerrar acuerdos de envergadura con terceros países, coloca a estos países en una difícil situación comercial. Las autoridades uruguayas han llegado incluso a demandar mayor flexibilidad en las reglas de juego del Mercosur, para poder negociar tratados bilaterales con socios como EE.UU.

Respecto de Argentina, el gobierno ha mostrado un cambio en su política de negociaciones internacionales, y dos años después de rechazar un acuerdo en la Ronda Doha se encuentra impulsando un acuerdo con uno de las economías más importantes del mundo como la UE. En las últimas declaraciones, las autoridades argentinas se mostraron a favor de acelerar el proceso negociador y poder concluir las negociaciones en el transcurso de 2011.

Analistas destacan que el aparente cambio de actitud de la Administración Kirchner frente a las negociaciones internacionales se debe, por un lado, al convencimiento de que lograr un Acuerdo de esta envergadura sería un gran triunfo de su política exterior y, por el otro, a la creencia de que el tratado atraería nuevas e importantes inversiones a la Argentina.

La realidad es que el gobierno argentino se encuentra ante una importante disyuntiva. La firme decisión de los demás Miembros del Mercosur de buscar acuerdos con los principales mercados del mundo choca contra la posición defensiva en bienes industriales, que ha manifestado Argentina en cuanta negociación ha participado. En el caso de que las conversaciones con la UE avancen, las autoridades deberán elegir entre realizar una sintonía fina en su política industrial, que le permita realizar concesiones para cerrar un acuerdo, ó seguir protegiendo a toda la industria sin discriminación, lo que implicaría romper el Mercosur, colocando al país en una situación de aislamiento comercial.

Las negociaciones que la Argentina pueda entablar con otros países presentan oportunidades y desafíos que no debería desaprovechar. Ellas deben jugar un papel primordial en la estrategia de inserción internacional del país, en la medida que sirvan para obtener ventajas de acceso para los productos en los que Argentina es o puede ser competitivo en el mediano plazo.

En el informe de la Presidencia Pro Tempore Argentina en el Mercosur, durante el primer semestre de 2008, el Embajador Alfredo Chiaradía expresó “la voluntad del Mercosur de continuar expandiendo su red de acuerdos bilaterales y regionales, con aquellos socios con los que se encuentren coincidencias para establecer negociaciones equilibradas y de mutuo acuerdo”.

Pero en el último decenio, la Argentina ha sido uno de los países más ofensivos en lo que respecta a negociaciones en productos del agro y el más defensivo en materia industrial. Esta dualidad argentina hace que sea muy difícil encontrar las coincidencias a las que alude el Embajador para concretar acuerdos comerciales de relevancia con otros países.

El desvelo que el gobierno argentino manifiesta por el desarrollo de su sector industrial es legítimo y también loable, pero para poder avanzar en la concreción de acuerdos

comerciales beneficiosos con otros países es necesario que la Argentina precise su política de desarrollo industrial.

El país tiene que insertarse en los productos y servicios que permitan tener industrias que sean competitivas, que empleen mano de obra, que alcancen elevada productividad laboral y que permitan pagar salarios elevados. Pero para esto debe primero definir cuales son los productos que cumplen con estas condiciones, y luego diseñar una política industrial que los potencie. Mientras no lo haga continuará protegiendo a la totalidad de las ramas industriales, y rechazando propuestas de acuerdos que impliquen alguna concesión en esta materia.

Solamente quedará la posibilidad de acuerdos bilaterales de poca significación y confiar en la permanencia de un escenario de altos precios para que los importadores potenciales y nuestros competidores decidan cesar sus protecciones, sin mediar acuerdo alguno.

Por otro lado, la posición de Argentina en bienes industriales ha llevado a que el país posea importantes diferencias con Brasil. Las cuales fueron puestas en evidencia con las posturas disímiles que los gobiernos de estos países mostraron ante las propuestas para la liberalización de productos agrícolas e industriales en la Ronda de Doha en junio de 2008.

Hoy en día, estas diferencias parecen zanjadas en un discurso que sostiene que cualquier acuerdo con terceros países, especialmente con aquellos que conforman la UE, debe resultar compatible con los esfuerzos de los Mercosur a favor de una mayor diversificación de su estructura productiva y el crecimiento del empleo.

En este contexto, las dificultades para avanzar hacia un acuerdo parecen hoy estar más del lado europeo que sudamericano. La Comisión Europea deberá superar las duras críticas tanto del Consejo como del Parlamento Europeo, que manifiestan que un acuerdo con el Mercosur tendrá graves consecuencias para la agricultura europea.

Luego del relanzamiento de la negociación, una serie de países, comandados por Francia, manifestaron que el anuncio realizado es una señal negativa para la agricultura europea. Más tarde, el Parlamento Europeo señaló que la política comercial exterior de la UE no debe poner en peligro la capacidad del bloque para mantener un sector agrícola fuerte y garantizar la seguridad alimentaria; y, por lo tanto, considera inaceptable que la Comisión haya reanudado las negociaciones con el Mercosur sin llevar a cabo el necesario debate político y exige al ejecutivo europeo que no concluya las negociaciones con el bloque sudamericano hasta que llegue a su fin la Ronda Doha.

Estos cuestionamientos encuentran su fundamento en el temor que poseen la mayoría de los países del UE de que el acuerdo implique disminuir la enorme protección que

poseen en el sector agrícola, frente a un importante productor de alimentos como es el Mercosur.

En relación, el ministro de Agricultura francés, Bruno Le Maire, advirtió que su país estará muy atento al desarrollo de las negociaciones, buscando que los agricultores de ambos bloques estén "estrictamente" sometidos a las mismas reglas. A pesar de que los agricultores de la UE reciben distintos tipos de ayudas, el gobierno francés considera que la producción sudamericana significaría una competencia desleal porque no cumple con las normas y requisitos a las que esta sujeta la producción europea.

Ante estas críticas, el comisario de Comercio de la Comunidad, Karel De Gucht, señaló que la CE tiene un mandato para negociar un acuerdo y los países Miembros deben respetarlo. A su vez, manifestó que la Comisión Europea (CE) mantendrá su firme compromiso para con el proceso negociador, más allá de las reticencias mostradas por algunos países importantes del viejo continente, y de que se retomen las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, según la legislación europea, si bien la que negocia es la CE, para la aprobación final de un Acuerdo de Asociación con terceros países se requiere de una mayoría calificada del Consejo Europeo, órgano conformado por los representantes de todos los Estados Miembros del bloque. Por lo tanto, si bien la CE puede continuar negociando un acuerdo con el Mercosur, la posición francesa podría obstaculizar la firma del mismo. Además, desde el Tratado de Lisboa, también se necesita del dictamen positivo del PE.

Asimismo, las trabas aplicadas por Argentina a sus importaciones no ayudan a destrabar esta situación y dificultan el accionar de la CE. En sus Informes sobre medidas potencialmente restrictivas al comercio, la UE coloca al país sudamericano como el socio socios que más cantidad de medidas de corte proteccionista ha adoptado desde el inicio de la crisis financiera internacional. Particularmente, el bloque comunitario se ha quejado de la imposición por parte del gobierno argentino de licencias no automáticas a diferentes rubros de productos y restricciones a las compras de productos alimenticios.

La Cancillería argentina interpreta que Europa usa las supuestas trabas a la importación como excusa para preparar el terreno en el caso de que tenga que establecer en el futuro una posición de no negociar, o deba realizar duras demandas a los países sudamericanos en el contexto de la negociación.

Por este motivo, el gobierno argentino debería comprender que acciones sin sentido como las llevadas adelante, trabando importaciones por unos pocos millones de dólares cuando se exporta por cifras muy superiores, no ayudan en lo más mínimo y otorgan el argumento perfecto para dilatar la negociación.

Otro de los aspectos que asoma como espinoso en la negociación es el referido a los derechos de exportación. La UE estaría muy firme en su demanda de que los productos del Mercosur que tengan como destino el mercado comunitario no tributen este tipo de derechos. Esto significa que Argentina deberá realizar mayores concesiones en otros ámbitos, si quiere conservar la facultad de aplicación de retenciones en el marco del acuerdo.

Finalmente, a pesar de las dificultades políticas que arrojan un manto de duda sobre el desenlace del proceso negociador, los beneficios económicos que un tratado de estas características podría generar para ambas partes, actúan como un fuerte impulso para el proceso negociador. Un acuerdo entre el Mercosur y la UE creará una de zonas de libre comercio más importantes del plantea, con beneficios para cada bloque estimados en 5 mil millones de euros por la CE.

Debe destacarse, además, el nivel de las relaciones comerciales recíprocas, con intercambios crecientes que superaron los 13.000 millones de euros en 2009, y el papel de la UE como el principal inversor en Argentina. Según datos de la Cancillería argentina, el monto total de inversión extranjera directa desde la UE alcanzó en 2007 los 4.609 millones de dólares, lo que representa el 55% de las inversiones recibidas por Argentina en ese año.

Por tanto, si bien todavía es muy pronto para evaluar los impactos que el posible acuerdo tendría sobre las economías mercosureñas, la negociación podría mejorar el acceso de los productos del Mercosur al mercado europeo, incrementar el flujo de inversiones a la región y contribuir a consolidar la estructura institucional del bloque.

Por el lado europeo se cree que un acuerdo con el Mercosur podría aportar beneficios económicos sustanciales y contribuir a la recuperación de su economía. En declaraciones a la prensa brasileña, De Gucht afirmó que dado el crecimiento del Mercosur, existen oportunidades importantes en la región para los exportadores, inversores y prestadores de servicios de la UE en los próximos años.

Comentarios Finales

Debido a los beneficios económicos que un acuerdo entre el Mercosur y la UE podría traer a los países de la región, especialmente a Argentina, se considera positiva la reapertura del proceso negociador. La creación de una de las mayores áreas comerciales del mundo, con más de 700 millones de habitantes, con un alto PBI conjunto, y con cerca de 122.000 millones de dólares anuales en intercambios comerciales recíprocos, generaría grandes oportunidades para el incremento de las exportaciones y las inversiones, favoreciendo, por tanto, el crecimiento y el desarrollo de la región.

Un tratado con la UE no sólo mejoraría la inserción económica del Mercosur, si no que también permitiría avanzar en la consolidación institucional del bloque. Para arribar a un trato serán requisitos indispensables la puesta en vigencia de los logros institucionales alcanzados recientemente, como el Código Aduanero del Mercosur y la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, y la consolidación plena de una zona de libre comercio al interno de los países sudamericanos, entre otros aspectos. El acuerdo también ampliaría los niveles de coordinación política con la UE y aumentaría los flujos de cooperación bilateral.

Que estas oportunidades se materialicen dependerá fundamentalmente de las características del acuerdo que finalmente se termine aprobando. En reiteradas ocasiones, el Mercosur ha expresado su voluntad de negociar un tratado ambicioso y equilibrado, que contemple apropiadamente las asimetrías de desarrollo entre las dos regiones. Para los países de este lado del Atlántico, un "buen acuerdo" será aquel que resulte compatible con una mayor diversificación de su estructura productiva, produzca un crecimiento del empleo, aborde las demandas de acceso de sus productos de interés, en especial los bienes agrícolas y procesados, y preserve suficientemente los espacios de política necesarios para promover el desarrollo.

En el caso particular de la agricultura la reapertura de la negociación despierta muchas expectativas. Por su competitividad, el sector agroalimentario del Mercosur estaría entre los ganadores de un tratado comercial con la UE. Por supuesto, para que estas expectativas se conviertan en realidad el acuerdo debería conducir a una apertura efectiva del mercado comunitario, a través de una desgravación arancelaria completa para los productos del sector, y la eliminación de toda clase de barreras no arancelarias.

Las últimas listas de concesiones intercambiadas por las partes en el año 2004, si bien son un avance, todavía están lejos de resultar en grandes oportunidades de acceso para los bienes de origen agrícola producidos en el Mercosur. No obstante, en contactos recientes los negociadores de la UE han destacado que mejorarían el tratamiento ofrecido a los productos del sector en anteriores etapas del proceso negociador. Esta sería una condición fundamental con vistas a lograr un resultado exitoso al finalizar la negociación.

Debe destacarse, no obstante, que las ventajas de acceso que un "buen acuerdo" generaría no son suficientes para hacerse con los beneficios del comercio. Las reducciones arancelarias deben estar acompañadas de esfuerzos coordinados y políticas complementarias, destinadas a garantizar que los productores y exportadores sean capaces de sacar provecho de las nuevas oportunidades comerciales, superando las limitaciones existentes al interno del país para el incremento de la oferta exportable.

En el caso de Argentina, debería aprovecharse el proceso encarado por el gobierno nacional en la construcción del nuevo Plan Agroalimentario y Agroindustrial para generar iniciativas que permitan incrementar la capacidad productiva del país. En este sentido, deberían ponerse en práctica desde políticas productivas que creen los incentivos adecuados para aumentar la oferta exportable, hasta un aumento de las inversiones en infraestructura básica como caminos rurales, ferrocarriles y puertos, destinadas a disminuir los costos del comercio.

Los países del Mercosur se encuentran ante una gran oportunidad para mejorar su inserción comercial en el mundo y estimular el crecimiento económico. La situación de crisis económica mundial y la parálisis en la que se encuentran las negociaciones de la Ronda Doha motivan a los países a buscar acuerdos regionales de relevancia. Si bien las ofertas que se encuentran actualmente sobre la mesa de negociación todavía distan de colmar las expectativas del Mercosur, se espera que el gobierno argentino consolide lo que parece un cambio de visión en su política comercial externa, y se sume a sus pares del Mercosur en el convencimiento de que un "buen acuerdo" con el principal importador mundial y mayor inversor en estas tierras podría constituirse en una herramienta importante para el desarrollo de la región.

BIBLIOGRAFÍA

Boletines del INAI N° 1 a 103.

Liboreiro, Ernesto (2004), *"MERCOSUR-UE: ¿mucho ruido y pocas nueces?",* Fundación INAI.

Liboreiro y Rebizo (2008), "*Es importante precisar una política industrial para negociar en la OMC*", Diario BAE, Suplemento Agrícola.

Liboreiro y Rebizo (2008), "*El agro argentino y la OMC*", Diario Clarín, Suplemento Rural.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2010), *"Negociación MERCOSUR-UE, relanzamiento 2010"*.

Molle, Graciela (2008), *"Negociación MERCOSUR-Unión Europea"*, Revista del CEI, Nº 11, pp 95-120.

Ofertas presentadas por el Mercosur y la Comisión Europea en septiembre de 2004 (http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/biblioteca_negociaciones_ver.asp?palabra=Mercosur-UE&id=18)

OMC, "Notificación de la Unión Europea al Comité de Agricultura acerca de la ayuda interna brindada en la campaña 2007/2008", enero de 2011.

Parlamento Europeo, resolución del 8 de marzo de 2011, sobre la agricultura de la UE y el comercio internacional (2010/2110(INI)).

Canadá y el Mercosur: pasado, presente y futuro de las relaciones económicas. El caso del comercio exterior.

Federico Borrone

RESUMEN:

El comercio entre Canadá y Mercosur desde la década del '80 se ha incrementado siguiendo las tendencias del comercio mundial, pero no ha representado necesariamente un mayor desarrollo de los países del cono sur, pese a que estos últimos contaban con beneficios arancelarios. Pese a las dimensiones del mercado sudamericano no se ha logrado estrechar significativamente este vínculo, principalmente debido a la fuerte relación con sus socios del NAFTA y su alto grado de complementariedad. Si bien el interés de Canadá está puesto en la región, demostrado mediante los acuerdos e intenciones comerciales con países latinoamericanos, resulta más complejo negociar con el Mercosur.

PALABRAS CLAVE:

Canadá, Mercosur, Comercio, Sistema Generalizado de Preferencias.

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "América Latina en las Relaciones Internacionales", dictada por las Profesoras Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación es entender el desarrollo y estado actual de las relaciones económicas, que surgen del comercio exterior, entre Canadá y el Mercosur[13] e identificar oportunidades y dificultades futuras de dicho vínculo, a la luz de la realidad contemporánea y las tendencias de la economía internacional. Para ello ser partirá de un análisis empírico de la evolución histórica de dicha relación entre la década del 80 y el año 2012[14], tratando de caracterizar y entender las razones, del comportamiento que arroja la información relevada.

La relevancia del estudio radica no sólo en el potencial interés de acercar a estas economías, sino como vehículo para reforzar los vínculos entre los países del continente, en pos de reducir las desigualdades y permitir un sendero de desarrollo sostenible y equitativo, a través de la cooperación y el fortalecimiento de las relaciones en materia económica.

Al tratarse de un primer acercamiento a estas cuestiones y dadas las características y lo amplio del campo de las relaciones económicas internacionales, hemos optado por focalizarnos en cuestiones de comercio internacional, dada la relevancia de dichos flujos, dejando de lado otro tipo de vínculos económicos (inversión extranjera directa, remesas, donaciones, etc.). El comercio suele ser la principal vía mediante la cual se vinculan dos o más economías, pero a pesar de ello, no suele haber consenso acerca de las ganancias que genera para las distintas partes que intervienen.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma. El primer apartado presentará brevemente una serie de antecedentes de importancia para el análisis desarrollado en esta investigación. La segunda sección tratará de sintetizar el estado reciente de las economías estudiadas, dando una caracterización de las mismas mediante una serie de indicadores. Seguido de ello, pasaremos al estudio empírico de los flujos de comercio exterior. Posteriormente, se analizará el Sistema de Preferencias Generalizadas de Canadá. Y para terminar se analizarán los resultados hallados a la luz de las proyecciones futuras de la economía mundial y particulares de cada caso, acompañadas por las conclusiones, tratando de identificar cuáles han sido los puntos fuertes de la relación y cuáles aquellos que deberían reforzarse en pos de un mejor entendimiento.

[13] Entendida como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (Mercosur original). No consideramos a Venezuela (dada su reciente incorporación) ni a Bolivia (en proceso de aceptación).

[14] Esto se debe principalmente a la disponibilidad de datos homogéneos, comparables y accesibles. Consideramos que es un período lo suficientemente amplio como para describir y entender la historia reciente de la relación entre Canadá y el bloque suramericano, en el aspecto económico.

ANTECEDENTES

La literatura previa a la que se ha accedido no contempla en particular el caso del Mercosur y su relación comercial con Canadá, pero aun así existen estudios que se focalizan o bien en la relación bilateral entre Canadá y alguno de los países o se refieren al vínculo con América Latina (algunos refiriéndose a otras temáticas económicas), con lo cual conforman el antecedente más adecuado a nuestros objetivos. Un primer antecedente de ello es el trabajo presentado por Saez (1996) que detalla las relaciones entre Canadá y los países de la ALADI, destacando el crecimiento de la presencia comercial canadiense (triplicándose el volumen exportado a estos países y duplicándose el volumen importado entre 1986-1993) y un aumento en lo que respecta a flujos de inversión extranjera directa (siendo a principio de los años 90 un inversor de importancia en Bolivia, Brasil y Chile). Por su parte el informe presentado por la CEPAL (2003), destaca el fuerte aumento de la presencia de Canadá, con aumentos considerables en los volúmenes de comercio desde 1990 (año en que se incorpora a la Organización de Estados Americanos, OEA) y en los flujos de inversión extranjera directa (triplicándose en el caso de Brasil y siendo su incremento aún más notorio para Argentina, entre 1990-2001). También encontramos el detallado trabajo de Brickman (2008) que estudia los lazos económicos de las provincias del oeste[15] de Canadá y los países de América Latina y el Caribe, mostrando a Brasil como su principal socio en la región y detallando dificultades y oportunidades, con particular interés en el área de ciencia y tecnología. Y siguiendo con este tipo de análisis, está la investigación de Randall (2010), quien describe la relación con América Latina, señala que dicho vínculo es, en general, más importante para Canadá que para Latinoamérica y el Caribe y deja una serie de recomendaciones de política para el gobierno canadiense.

En lo que respecta a cuestiones de comercio, la teoría económica postula las bondades del intercambio, pero estudios empíricos como el de Rajagopal (2007), encuentran resultados diversos entre crecimiento y apertura comercial para un conjunto de países de América Latina. Si bien ya hemos mencionado algunas investigaciones, existen algunas sobre aspectos más puntuales. Un ejemplo de esto es el análisis realizado por D' Cruz & Gastle (2002), que estudia la disputa en el sector de aeronaves entre Brasil y Canadá entre 1996 y 2001, haciendo una evaluación exhaustiva de dicha confrontación.

Por otro lado existen trabajos que se abocan al estudio temas económicos de la relación, no vinculados tan directamente con el comercio exterior. El trabajo de Hiratuka (2010) estudia la IED en Brasil con particular énfasis en Canadá como origen de los flujos y evidencia el fuerte crecimiento de los volúmenes entre 1987-2009, que acompañaron la tendencia mundial. Por su parte Luján (2010) hace un repaso del estado de las

[15] British Columbia, Alberta, Saskatchewan y Manitoba.

relaciones del Mercosur y su integración con el resto del mundo, en donde señalan la relevancia de Canadá por un lado como un aliado estratégico para estrechar la relación con EEUU y otros países desarrollados de occidente, y por otra parte la evolución de la relación con el bloque sudamericano. La investigación de Argüelles Arredondo (2010) analiza la evolución desde el siglo XX a la actualidad de las relaciones entre Canadá y Latinoamérica, y cómo estas han sido reforzadas a partir de la incorporación de Canadá en 1990 a la OEA, como ya habíamos mencionado, y a lo largo de las últimas dos décadas, además de destacar la necesidad de fortalecer los lazos y la cooperación en el continente. Y por último Lucchini (2001) habla sobre las diferencias en el desarrollo de Canadá y Argentina, y que ideas y debates internos estuvieron detrás de estas divergencias, mientras que otras investigaciones lo abordan desde un punto de vista puramente económico (González & Viego, 2009).

PERFILES SOCIOECONÓMICOS

Existen un universo vasto de indicadores socioeconómicos que nos permiten marcar las diferencias que hay entre las economías estudiadas, entendiendo que no resulta, en principio, directo y sencillo comparar al Mercosur, un bloque económico de países, con Canadá. Sobre ellos, hemos seleccionado un conjunto, que presentamos y comentamos a continuación de manera sintética.

CUADRO 1: Indicadores socio-económicos

	Canadá	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
PIB 2012 (Millones de USD corrientes) [A]	1.821.424	470.533	2.252.664	49.060	25.502
Población (2012) [A]	34.880.491	41.086.927	198.656.019	3.395.253	6.687.361
PIB per cápita (2012) [A]	52.219	11.452	11.340	14.449	3.813
PIB PPA 2011 (Millones de USD de 2005) [B]	1.231.588	631.909	2.021.305	44.853	31.215
PIB PPA per cápita 2011 (Precios de 2005) [B]	35.716	15.501	10.278	13.315	4.752
Tasa de desempleo (2011) [A]	7,4	7,2	8,3 [C]	6,0	5,6
Indice de Desarrollo Humano (2012) [B]	0,91	0,81	0,73	0,79	0,67
GINI (Año más cercano 2000-2010) [B]	32,6	44,5	54,7	45,3	52,4
Gasto del Gobierno (% del PIB) [A]	20,89 [D]	17	21	12,95 [E]	12
Saldo en Cuenta Corriente (Millones de USD Corrientes)	-62.265	107	-54.246	-2.626	116
Saldo en Cuenta Capital (Millones de USD Corrientes)	-140	33	-1.877	40	51
Balanza Comercial de Bienes y Servicios (% del PIB) [AF]	-0,21	2,31	-1,43	-0,18	-0,31

[A] Fuente: Banco Mundial
[B] Fuente: Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas
[C] Corresponden a datos del año 2009.
[D] Corresponde al año 2011.
[E] Dato de PNUD del año 2011
[F] Para Canadá y Uruguay se estimó en base a datos desagregados del Banco Mundial.

El Cuadro 1 muestra algunos indicadores económicos (PIB corriente, PIB per cápita, PIB según la paridad de poder adquisitivo total y per cápita, gasto del gobierno y balance comercial ambos como porcentaje del PIB y los saldos en cuenta corriente y en cuenta capital) y otros de carácter socio-demográficos (población, tasa de desempleo, coeficiente de desigualdad de Gini y el Índice de Desarrollo Humano).

Lo que se desprende de los datos indica que hay una marcada diferencia entre Canadá y los países del cono sur. En primer lugar observar el PIB de cada país en dólares corrientes da una idea un tanto distorsionada, debido a que de ser así uno pensaría que el desempeño brasileño sobrepasa incluso a la economía canadiense. Sin embargo, cuando ponderamos por otros factores, como puede ser la población (PIB per cápita) o los costos de vida (según paridad de poder adquisitivo, o PPA), los resultados muestran lo contrario: Canadá presenta los mejores indicadores por habitante, pero Brasil continúa siendo la economía más grande.

Para el caso del desempleo, en primer lugar Paraguay presenta un buen desempeño en relación a los demás países, con la tasa de desempleo más baja. Además, para Canadá se observa una proporción de desempleados similar a la Argentina. Por último, Brasil presenta una tasa de desempleo sensiblemente mayor.

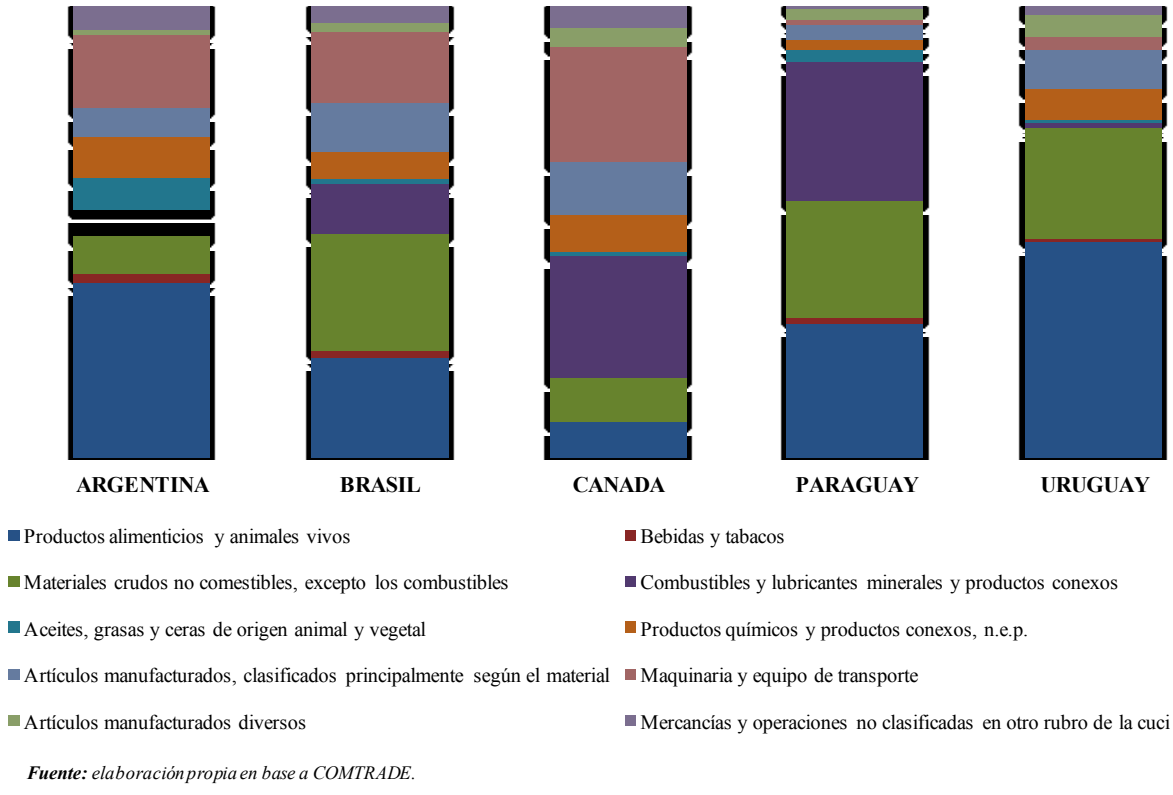
Si al análisis le sumamos el indicador de desarrollo humano y el coeficiente de desigualdad de Gini, lo dicho anteriormente termina de cobrar sentido, mostrando un comportamiento marcadamente diferente por parte de Canadá, con estándares de vida e igualdad superiores, seguido de lejos por Argentina, mientras que Paraguay presenta el peor indicador de la muestra de países.

Por el lado del consumo del sector público notamos que las dos economías más grandes, Brasil y Canadá, presentan una mayor participación del gobierno en la economía (al menos entendida como su participación en el PIB). El resto de los países presentan al menos en este aspecto una menor injerencia del Estado en la economía.

Respecto del sector externo, hemos elegido tres indicadores. Allí los resultados son similares para Canadá y Brasil, que presentan saldos negativos tanto por el lado de la Cuenta Corriente, como de la Cuenta Capital, y a su vez una balanza comercial de bienes y servicios negativa. Si miramos el resto de los países, Paraguay y Argentina son superavitarios en Cuenta Corriente, mientras que lo son en menor medida y Uruguay tiene un claro déficit. En el caso de la Cuenta Capital, Argentina, Uruguay y Paraguay son en términos netos receptores de capitales. Por último resulta llamativo el peso del sector externo neto de la Argentina (levemente positivo y cercano al 2,5% del PIB), contrario al resto de los países, que presentan un saldo deficitario.

Cuando nos referimos al comercio internacional estamos hablando del intercambio tanto de bienes y servicios. En nuestro caso, y dadas las dimensiones del comercio de bienes en relación al de servicios, sólo nos referiremos al primero. Por lo tanto, para continuar presentamos la composición de las canastas exportadas (Gráfico 1) e importadas (Gráfico 2) de cada uno de los países para el año 2012.

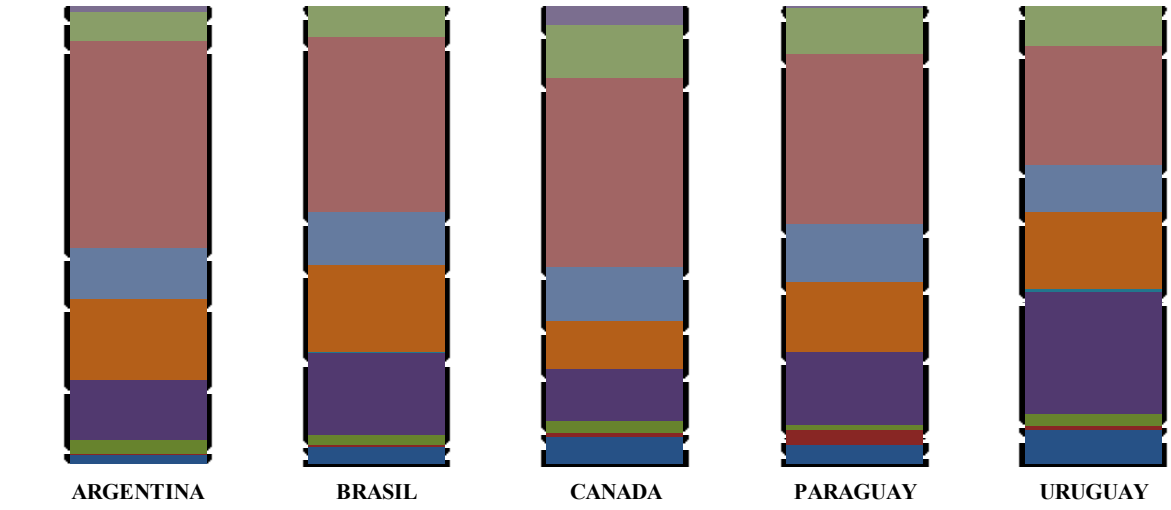
GRÁFICO 1: Composición de las Exportaciones



Fuente: *elaboración propia en base a COMTRADE.*

El Gráfico 1 presenta la composición de las exportaciones según los grandes rubros considerados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) en su revisión número 3. Lo que puede notarse es al considerar las categorías que incluyen a productos primarios y derivados (incluyendo Productos alimenticios y animales vivos, Bebidas y tabacos, Materiales crudos no comestibles, Combustibles y lubricantes minerales, y Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal), los países sudamericanos superan en todos los casos el 60% de la canasta exportadora, siendo más notorio en Paraguay, donde esta proporción supera el 80% de las mercaderías exportadas. De este grupo de países, la Argentina y Brasil son los que presentan una canasta más diversificada, con un peso relativo importante de las exportaciones de Maquinaria y equipo de transporte, Artículos manufacturados y Productos químicos y conexos. En el caso de Canadá la dependencia en bienes primarios o extractivos y sus derivados es inferior al 50%, a pesar de que su principal aportante es el rubro Combustibles y lubricantes (seguido por Maquinaria y equipo de transporte y Artículos manufacturados).

GRÁFICO 2: Composición de las Importaciones

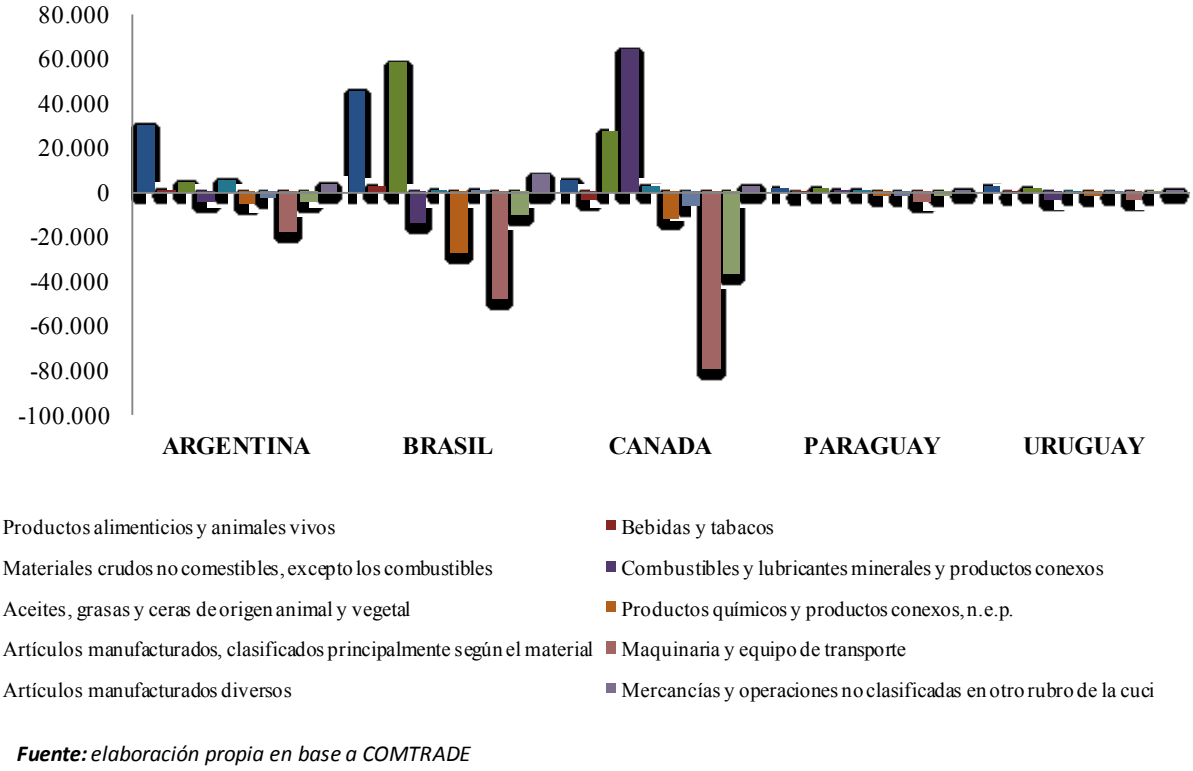


Fuente: *elaboración propia en base a COMTRADE.*

El Gráfico 2 muestra los mismos rubros por el lado de las importaciones. En este caso, las diferencias son menos marcadas. En todos los casos, a excepción de Uruguay, los Productos químicos, las Manufacturas (clasificada por materiales y diversas) y Maquinarias y equipos de transporte, representan aproximadamente el 80% de los bienes importados (siendo el último rubro el que representa la mayor demanda de bienes importados).

Por último presentamos los balances de cada una de las categorías presentadas en el Gráfico 3.

GRÁFICO 3: Balances por rubro (millones de USD)



Fuente: *elaboración propia en base a COMTRADE*

Lo que se observa es que dadas las dimensiones de la economía y el sector comercial de Paraguay y Uruguay, presentan saldos levemente marcados, pero que sin embargo muestran en líneas generales que los principales rubros con saldo positivo son aquellos de origen primario y extractivo, con una tendencia general al déficit en aquellas mercancías y manufacturas de origen industrial.

Por el otro lado, vemos que para Canadá los principales rubros superavitarios son los de origen primario o extractivo y sus derivados (principalmente Combustibles y Lubricantes, seguido por Materiales Crudos no comestibles), mientras que por el lado de los sectores deficitarios, Maquinarias y luego Artículos Manufacturados Diversos son los de mayor peso. En el caso de la Argentina el principal aportante positivo al saldo comercial es el conjunto de Productos alimenticios y animales vivos, seguido de lejos por Aceites, grasas y ceras y Materiales crudos no comestibles, y los principales sectores deficitarios son Maquinaria y equipos de transporte, y en menor medida Productos químicos, Combustibles y Manufacturas diversas, en ese orden. Brasil, por su parte presenta tendencias similares, aunque más marcadas, siendo Materiales crudos no comestibles el sector con un mayor superávit y en segundo lugar Productos alimenticios y animales vivos, que se contraponen a rubros deficitarios como son Maquinaria y equipos de transporte, Productos químicos y Combustibles.

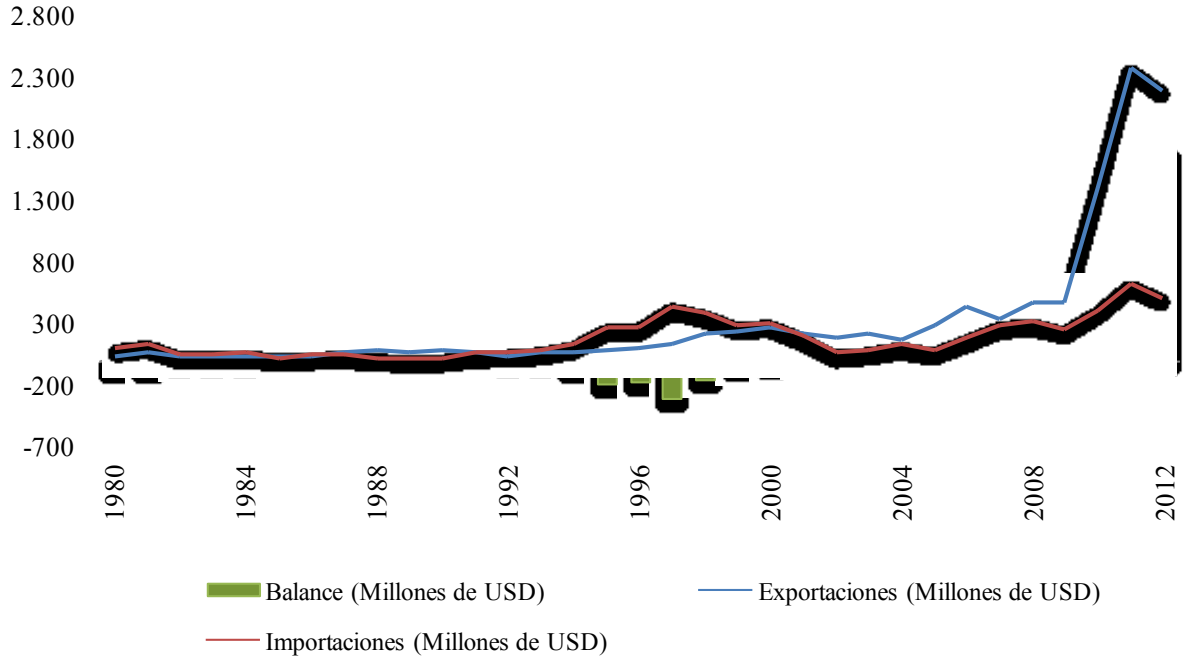
ANÁLISIS EMPÍRICO

La siguiente sección representa el aporte principal de este estudio. La presentación de los datos mediante indicadores, sumado al análisis de los mismos que efectuaremos, permitirá comprender el estado actual de las relaciones comerciales que existen entre el bloque sudamericano y el país del norte, entendida a través de su historia reciente. Para facilitar el análisis se optó por considerar en apartados separados las relaciones bilaterales entre Canadá y cada uno de los países del Mercosur.

CANADÁ-ARGENTINA

Para analizar la relación bilateral partimos de los flujos agregados de comercio, para luego ir desagregándolos y complejizando el análisis. El Gráficos 4 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones y saldo en el comercio de bienes (visto desde la perspectiva de la Argentina).

GRÁFICO 4: Exportaciones, Importaciones y Balance (Comercio de bienes)



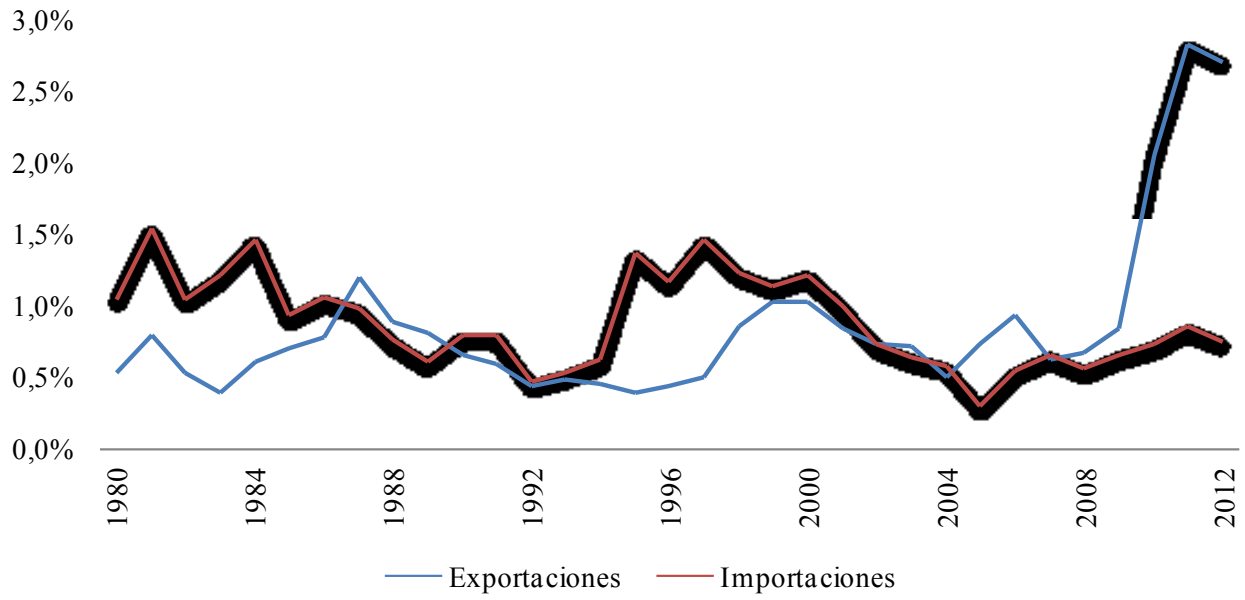
Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

Lo que puede observarse es que durante la década del 80 y hasta inicios de los 90, el comercio se caracterizaba por poco volumen (comparado con el período más reciente) y que dicha dinámica cambia durante la década de los '90, momento en el cual el volumen de comercio crece tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones. Para los valores promedio del período 1980-1992, y los años 1993 y 2002, las importaciones casi se triplicaron, mientras que por el lado de las exportaciones promedio aumentaron poco más de una vez y media. Si miramos el balance del comercio

de bienes en relación a los dos períodos hasta aquí diferenciados, mientras que el primero evidencia un saldo comercial bastante equilibrado, la segunda etapa es marcadamente deficitaria para la Argentina. Por último, la última década (es decir 2003-2012), evidencia un fuerte crecimiento por el lado de las exportaciones, donde se más que cuadruplica en volumen promedio en relación al período anterior inmediato. Como resultado de esto, y debido al modesto crecimiento de las importaciones, estos años mostraron una tendencia fuertemente superavitaria.

Si por otro lado miramos el peso de las exportaciones hacia Canadá y las importaciones provenientes de allí en los volúmenes totales comerciados, el Gráfico 5 muestra que la participación desde la década del '80 ha rondado el 1%, con un salto importante en los últimos tres años, donde alcanzan las exportaciones a Canadá una participación levemente superior al 2,5%. Por el lado de las importaciones, puede verse también que la participación no ha sufrido cambios abruptos, y se ha mantenido en torno al 1%.

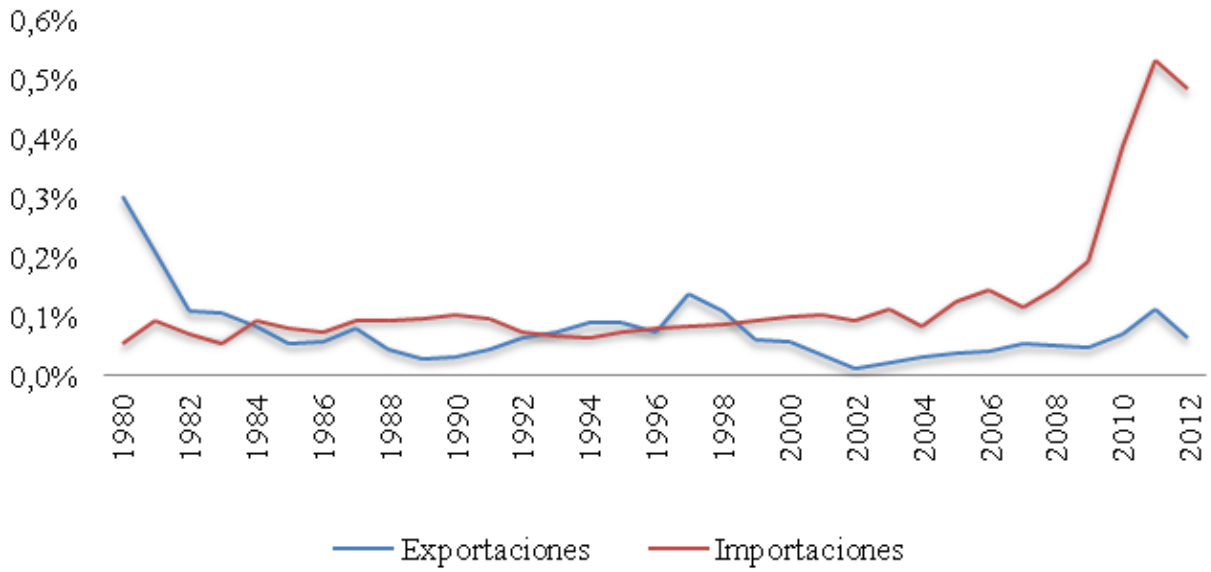
GRÁFICO 5: Participacion en las Exportaciones e Importaciones Argentinas



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Si miramos por el lado de Canadá, en el Gráfico 6 podemos ver que la participación de las exportaciones, con destino a Argentina, tiene una baja participación, inferior al 1%. En cuanto a las importaciones, los productos provenientes de Argentina también presentan una participación menor al 1%.

GRÁFICO 6: Participación en las Exportaciones e Importaciones Canadienses

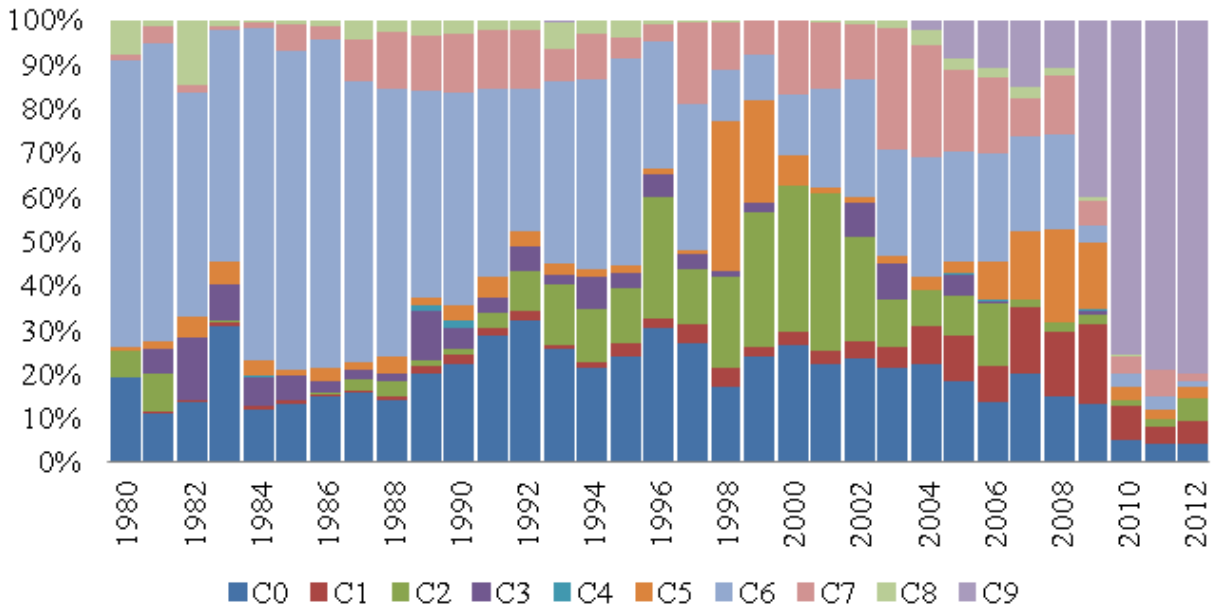


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Para continuar con el análisis resulta interesante ver cómo han estado compuestos dichos flujos. Sobre esto, presentamos los Gráficos 7 y 8, en donde se muestran las participaciones de los distintos rubros que ya hemos mencionado[16], para exportaciones e importaciones de manera respectiva.

[16] Simplificamos de aquí en adelante la notación de los distintos rubros de la siguiente forma: C0 – Alimentos y Animales Vivos; C1 – Bebidas y Tabaco; C2 – Materiales Crudos no Comestibles, sin incluir Combustibles; C3 – Combustibles Minerales, Lubricantes y Relacionados; C4 – Aceites y Grasas Animales y Vegetales; C5 – Químicos; C6 – Manufacturas; C7 – Maquinaria y Equipo de Transporte; C8 – Artículos Manufacturados Diversos; C9 - Otros Commodities y Transables no Clasificados.

GRÁFICO 7: Composición de Exportaciones (Argentina-Canadá)

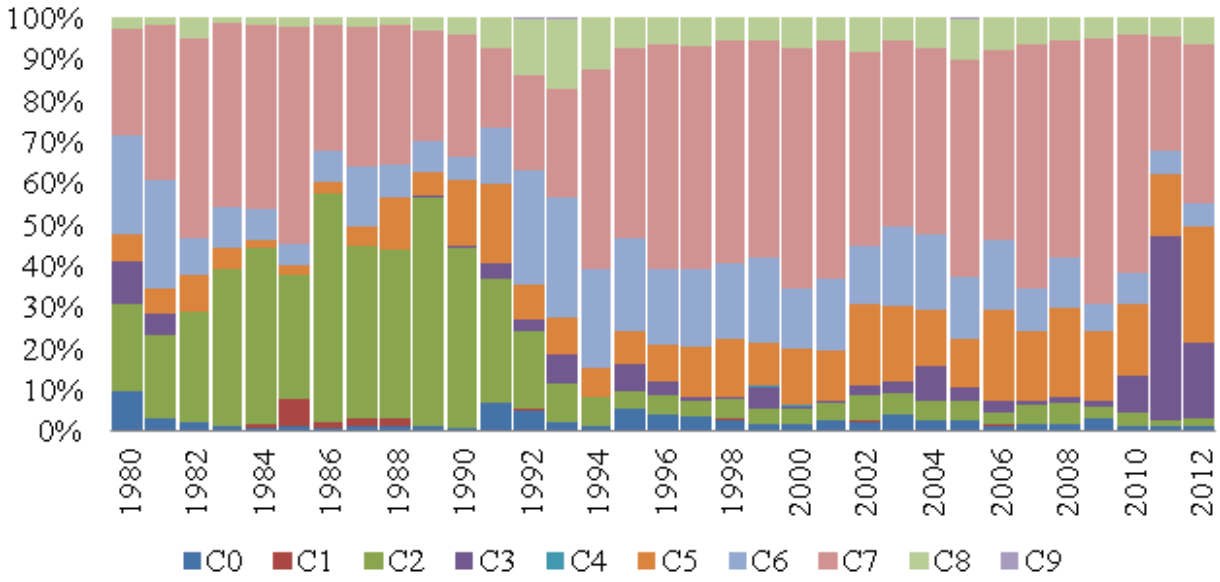


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Las exportaciones presentan un gran peso del rubro Manufacturas (C6) en la década del '80, pero su participación cae notoriamente desde mediados de la década del '90. El rubro Materiales Crudos no Comestibles (sin incluir combustibles) gana participación desde inicios de la década del 90, pero vuelve a perder terreno hacia fines de los 2000. El conjunto de bienes que incluyen Alimentos y Animales Vivos (C0) también representan un grupo relevante, alcanzando en promedio para todo el período estudiado un 15% del volumen comerciado. La participación de Maquinarias y Equipos (C7), tiene una participación un tanto menor, con picos máximos en 2003 y 2004, representando poco más del 20% de las exportaciones Argentinas a Canadá. Por último, resulta llamativo el comportamiento que presenta el grupo C9 para los años posteriores a 2009, que explica gran parte del saldo superavitario que puede observarse en el Gráfico 5. El conjunto de productos que causa este resultado es el 97101 según el sistema CUCI en su segunda revisión, que es Oro no Monetario, en Bruto o Semi-elaborado[17]. Entonces queda claro que este comportamiento se debe a un solo conjunto de productos, y su sostenibilidad es cuestionable, y por lo tanto los resultados observados en los últimos tres años analizados deben ser estudiados por separado y no como reflejo de las tendencias que se presentan anteriormente.

[17] La presencia de empresas mineras canadienses como Barrick Gold, Goldcorp, entre otras puede ayudar a explicar este comportamiento.

GRÁFICO 8: Composición de Importaciones (Argentina-Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

En cuanto a las importaciones, del Gráfico 8 podemos decir que el rubro C2, que representa a Materiales Crudos no Comestibles (sin incluir combustibles), perdió fuertemente participación desde inicios de los años '90. Por su parte el rubro C7 (Artículos Manufacturado Diversos) es predominante en particular a partir de inicios de los '90, alcanzando picos de participación superiores al 50%, como puede verse a fines de la década del 2000. Presenta, por otro lado, un peso levemente creciente a lo largo de todo el período C5 (productos Químicos), mientras que tiene un comportamiento más variable la categoría C6 (Manufacturas), oscilando entre el 5% y el 20% promedio de participación. Por último, debemos señalar que en los últimos años estudiados hubo un crecimiento en las importaciones de C3 (Combustibles Minerales, Lubricantes y Relacionados).

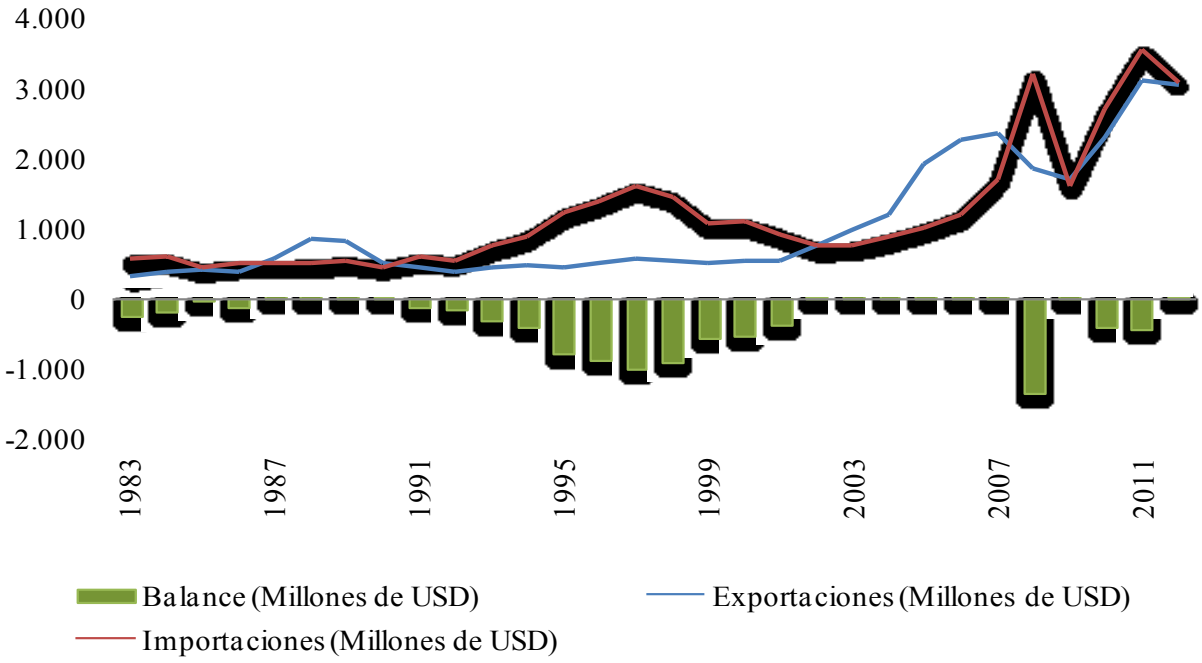
Lo que se desprende de lo visto hasta aquí es que en el caso de la Argentina, las exportaciones hacia Canadá sufrieron una suerte de proceso de primarización, considerando a los productos incluidos en las categorías C0, C1, C2, C3 y C4 como los de carácter extractivo o de producción primaria, y más aún si consideramos el peso de la categoría C9, con oro no monetario y en bruto. Si miramos el año 2012, y dejamos de lado la categoría C9, los productos primarios y de poca elaboración representan poco más del 70% de las exportaciones a Canadá. Por el lado de las exportaciones canadienses el resultado muestra lo opuesto, debido a que mientras que en los años 80 las exportaciones de bienes primarios a la Argentina representaban en promedio poco más del 40%, en la actualidad dicha participación se encuentra por debajo del 10%.

Podemos concluir que en este caso pese a poseer de ambos lados capacidad para tener una relación comercial más estrecha, aún representan una proporción relativamente pequeña. Explotar esos potenciales nexos comerciales, tanto de carácter interindustrial como aquellos intraindustriales, puede permitir un mejor vínculo y un acercamiento entre las economías.

CANADÁ-BRASIL

El caso de Brasil es de particular interés dada las dimensiones de la economía brasilera, tanto en lo que respecta a su mercado interno como a su rol en el ámbito internacional. Partimos del análisis de los flujos agregados al igual que en el caso argentino. El Gráfico 9 nos muestra la evolución de exportaciones e importaciones vistas desde el lado brasilero, acompañada por el resultado comercial para la balanza de bienes.

GRÁFICO 9: Exportaciones, Importaciones y Balance (Comercio de bienes)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

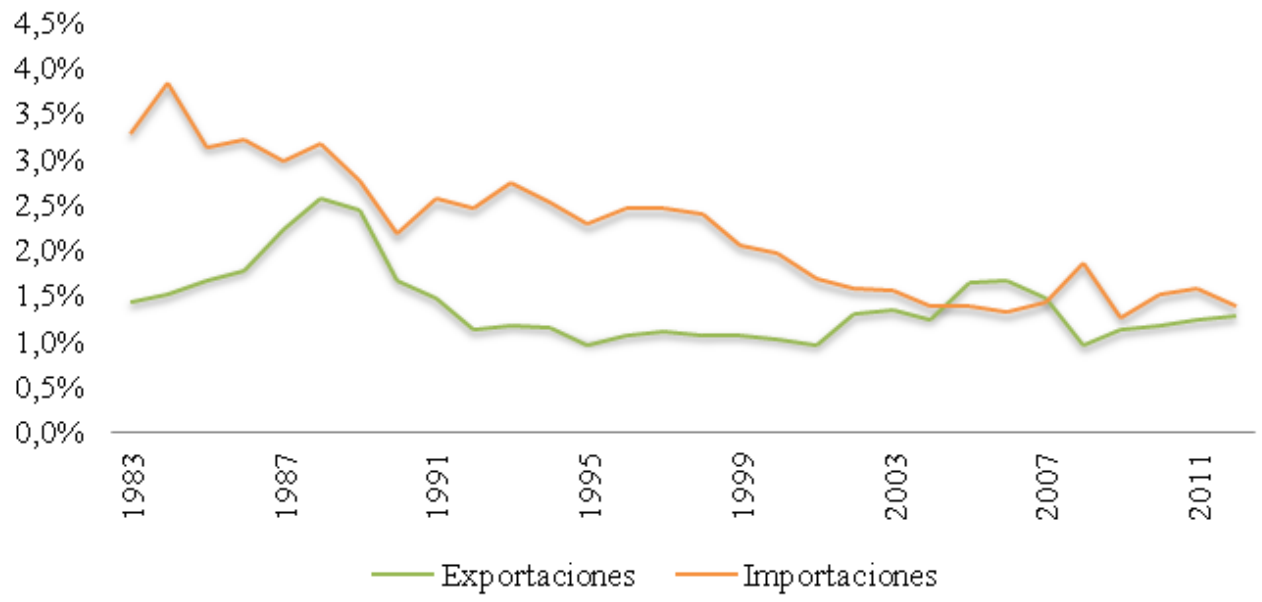
Se observa que para el período 1983-1993[18], los volúmenes comerciados se mantuvieron relativamente estables, con picos en las exportaciones en 1988 y 1989, lo que refleja en un balance comercial que en promedio estuvo relativamente equilibrado. La década de los '90 presenta un fuerte crecimiento de las importaciones canadienses,

[18] La disponibilidad de datos para la clasificación CUCI en su revisión 2 para Brasil sólo presenta datos desde 1983 en adelante, a diferencia del caso de Argentina.

pero no fue acompañada por un crecimiento de las exportaciones, resultando en un fuerte déficit con Canadá (en promedio las exportaciones prácticamente no crecieron –aproximadamente un 3%-, mientras que las importaciones crecieron un 120%). Por último el período posterior a 2001 muestra una tendencia creciente tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones (respecto del período anterior, las exportaciones promedio del período crecieron un 270% aproximadamente, mientras que las importaciones lo hicieron en un 54%). En este período el saldo comercial fue principalmente superavitario, si bien en 2008 muestra un déficit superior a todo el período analizado, principalmente impulsado por un fuerte crecimiento de las importaciones y una leve caída de las exportaciones.

Resulta necesario saber cuál es la relevancia de estos flujos para el comercio total de ambos países. Para ello presentamos en el Gráfico 10, que muestran la participación de Canadá en los volúmenes comerciales de Brasil (exportaciones e importaciones).

GRÁFICO 10: Participacion en las Exportaciones e Importaciones Brasileras

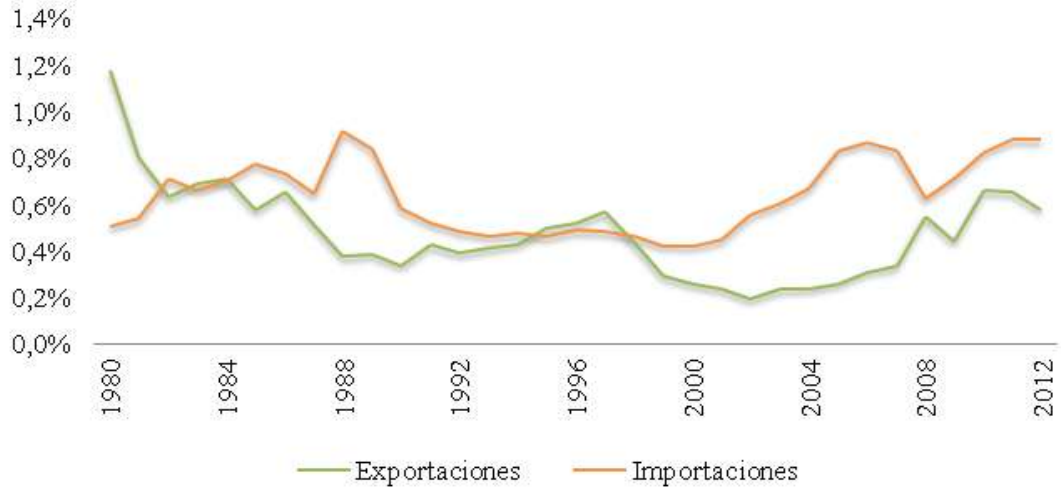


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Se desprende que el peso de Canadá como destino de las exportaciones brasileras varío en promedio en torno al 1,5%, alcanzando en la segunda mitad de la década del ’80 su máxima participación de alrededor del 2,5%. En relación con las importaciones el cambio a lo largo del período es sensiblemente más notorio, presentado una tendencia decreciente que parte de un peso relativo de un 3% en las importaciones de Brasil en los años ’80, a una participación promedio de 1,5% en los últimos años analizados.

Haciendo el mismo análisis pero desde el lado canadiense, los resultados que muestra el Gráficos 11 son en cierta forma similares al caso argentino.

GRÁFICO 11: Participación en las Exportaciones e Importaciones Canadienses

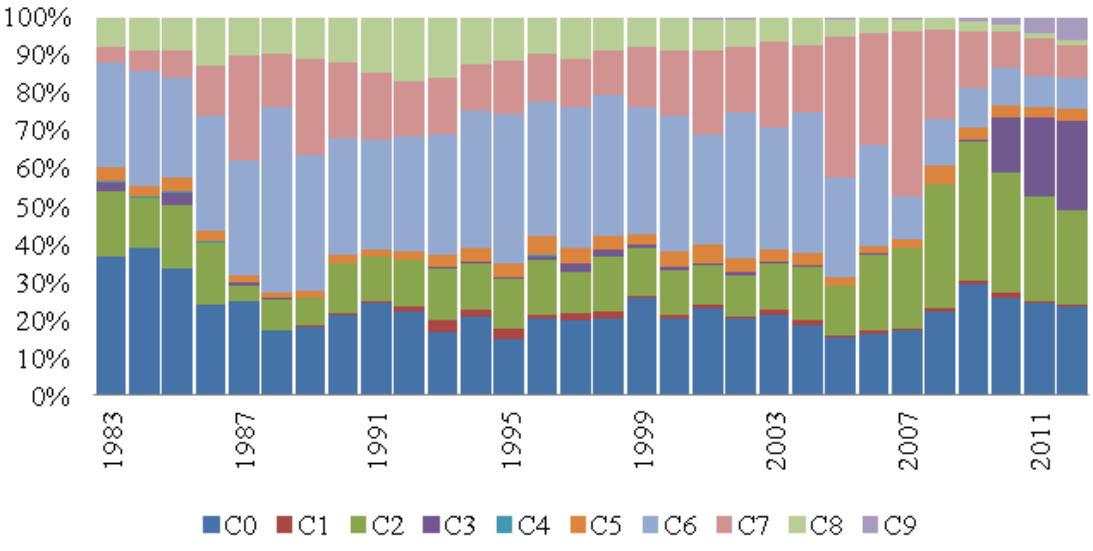


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Dadas las dimensiones de la economía brasilera es esperable que represente una proporción mayor del comercio con Canadá, sin embargo en promedio se mantienen por debajo del 1% tanto como destino de las exportaciones canadienses, así como origen de las importaciones.

Siguiendo con el análisis presentamos la composición año a año de ambos flujos desde la perspectiva del país sudamericano.

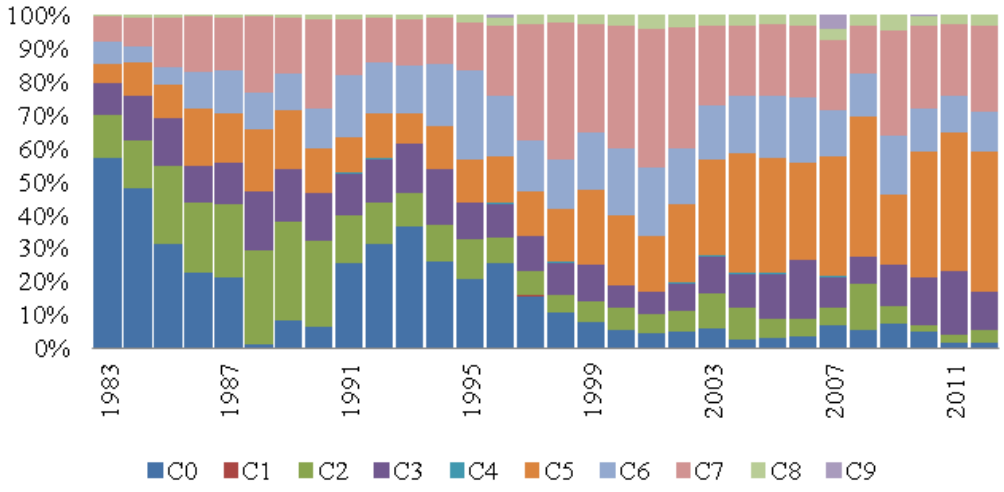
GRÁFICO 12: Composición de Exportaciones (Brasil - Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Del Gráfico 12 se desprende una cuestión similar a lo hallado para la Argentina, que la participación de los productos primarios, extractivos y de poca elaboración representan gran parte de las exportaciones a Canadá, llegando a más del 70% en los últimos tres años estudiados. Esto se debe principalmente a una participación creciente del rubro C2 (Materiales Crudos no Comestibles, sin incluir los Combustibles) y en los últimos años del C3 (Combustibles Minerales y Relacionados, que alcanza en 2012 una proporción superior al 20% del total exportado), mientras que el conjunto de productos C6 (Manufacturas) perdió en la última década fuertemente participación (pasando de una participación que rondaba el 30%, a menos del 10% en 2012). La categoría C7 (Maquinaria y Equipo de Transporte) también vio caer su peso relativo en los últimos años ubicándose en torno al 10% en promedio, similar a la década del '90, pero claramente inferior al 25% promedio de la primera mitad de los 2000.

GRÁFICO 13: Composición de Importaciones (Brasil - Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Del lado de las importaciones se evidencian ciertos comportamientos interesantes, que van en concordancia con lo hallado para el caso argentino. Si consideramos el inicio el período abarcado, el peso de las categorías que incluyen menor valor agregado representaban más del 60% (incluso en 1983 cercano al 80%), proporción que se vio disminuida hasta menos del 20% en 2012 (y en promedio para la última década). Desagregando el comportamiento de cada uno de los rubros la categoría C0 (Alimentos y Animales vivos) vio caer su participación en los años '80, y tras recuperarse en hacia inicios de los '90, volvió a caer a un peso relativo en promedio inferior al 5% para los últimos diez años. El grupo C2 (Materiales Crudos no Comestibles, excluyendo Combustibles), con una significativa participación hasta inicios de los '90, se mantiene en promedio en torno al 5% desde mediados de dicha década. Por su parte, los Combustibles Minerales y derivados (C3) tienen un peso relativo promedio estable a lo largo

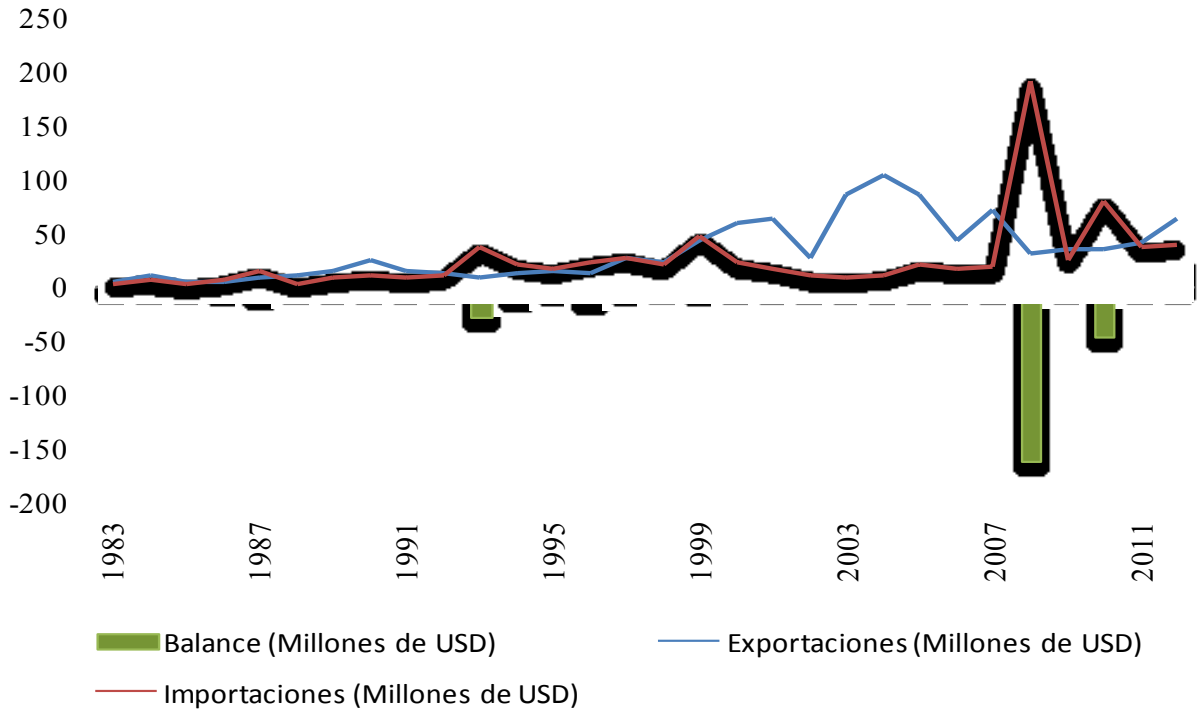
del tiempo, inferior al 20%. El comportamiento de la categoría C5 (Químicos), que tiene un comportamiento tendencial creciente pasando en 1983 de menos del 10% de las exportaciones a poco más del 40% en 2012 (lo cual es llamativo teniendo en cuenta el aumento de volumen comerciado que ocurrió a lo largo del período de estudio). Por último, las categorías de bienes manufacturados e intermedios tuvieron un pico de participación entre fines de los '90 e inicios de los 2000, estabilizándose en promedio alrededor del 40% (esto es considerando C6, C7 y C8).

De todo lo anterior, podemos decir que si bien ha aumentado el volumen comerciado entre las dos economías, en términos relativos, no ha habido ganancias significativas que impliquen un vínculo más estrecho entre ambos países. Si bien existen ganancias potenciales de incrementar la intensidad de intercambio, el resultado llamativo es que se ha tendido a un comercio con menor valor agregado en sentido Brasil-Canadá, mientras que se da lo opuesto en la dirección opuesta.

CANADÁ-URUGUAY

Uruguay es uno de los cuatro miembros originarios del Mercosur, y de ellos el tercero en importancia económica, si bien de proporciones significativamente menores tanto geográfica como económicamente. El Gráfico 14 muestra los flujos agregados de mercancías que salieron hacia Canadá y los que ingresaron a Uruguay provenientes del país del norte, y el correspondiente balance comercial.

GRÁFICO 14: Exportaciones, Importaciones y Balance (Comercio de bienes)

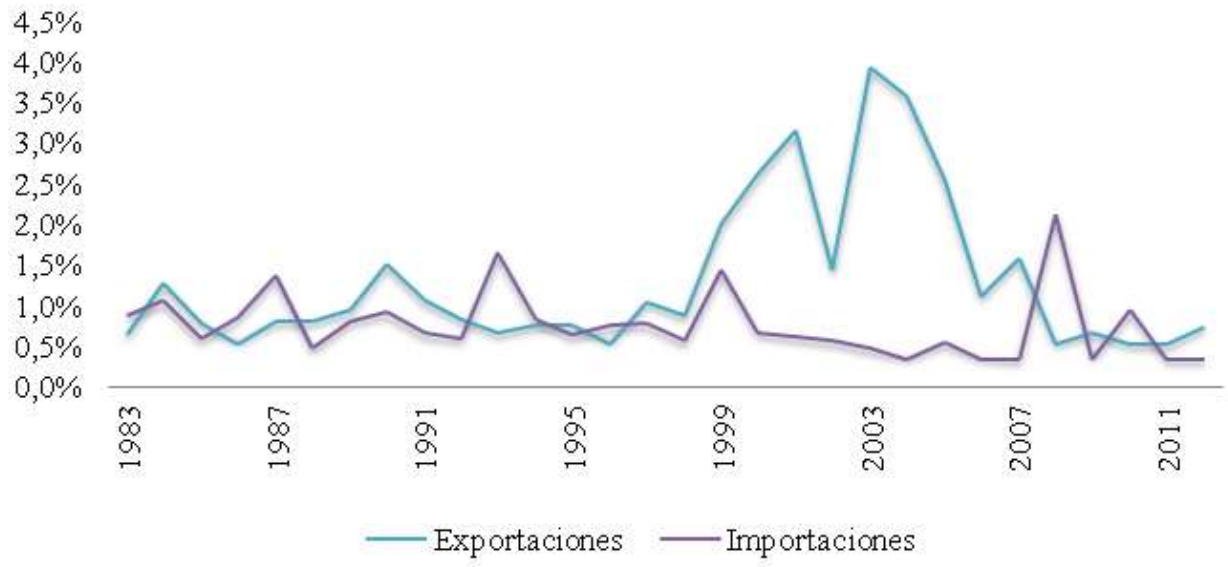


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Lo que se desprende de la información presentada es que hasta fines de los ’90 tanto importaciones como exportaciones se mantuvieron relativamente estables, mostrando un crecimiento moderado hasta 1999, año en el cual la dinámica cambia. Los años posteriores a 1999 y previos a 2008 muestran un fuerte crecimiento de las exportaciones, no acompañado por igual incremento de las importaciones, dando lugar a un período de sostenidos superávits comerciales para Uruguay. El año 2008 representa un año particular, y similar a lo que ocurrió en Brasil, la balanza comercial fue fuerte fuertemente deficitaria. Luego, los últimos años presentaron un comportamiento variante, con leve superávit en 2011 y 2012.

Si por otro lado observamos el peso de cada una de las economías en el sector externo (solo considerando comercio de bienes), vemos que las exportaciones a Canadá han tenido su máxima participación entre fines de la década del ’90 y la primera mitad de los 2000, alcanzando casi un 4% de participación en 2003, como puede verse en el Gráfico 15.

GRÁFICO 15: Participación en las Exportaciones e Importaciones Uruguayas

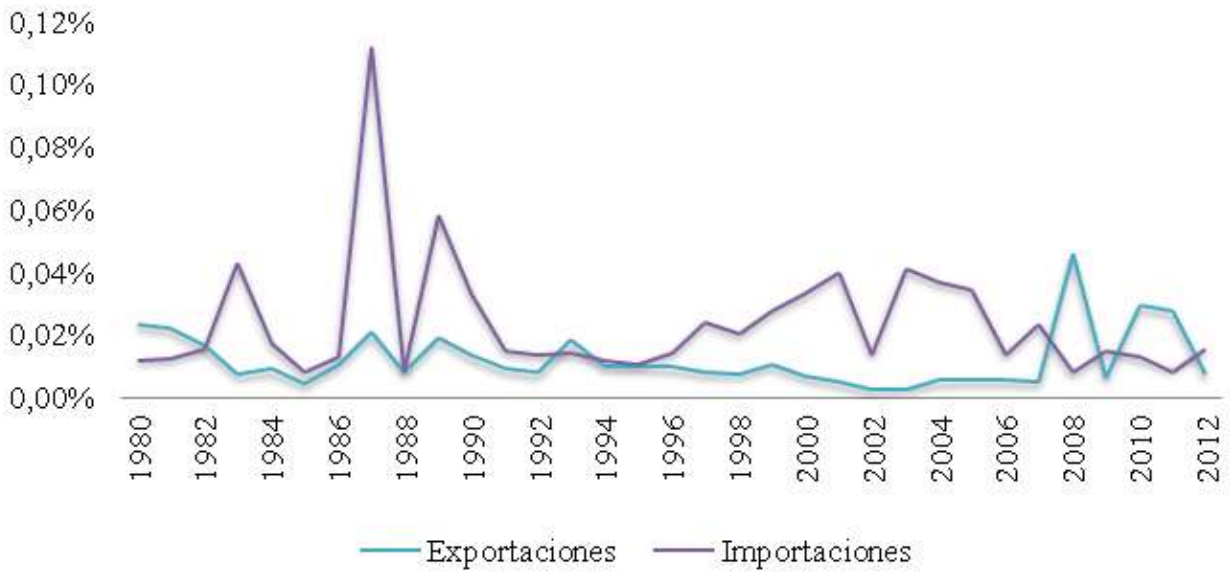


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

En cuanto a la importancia de los productos canadienses en las importaciones uruguayas, queda de manifiesto que en promedio para todo el período se mantuvo en una participación por debajo del 1%, alcanzando un máximo apenas por encima del 2% en 2008 (que como ya hemos mencionado anteriormente tiene un comportamiento atípico en relación con el resto de la serie).

Por su parte en la economía canadiense, se repite lo hallado para las economías previamente analizadas, resultado reforzado aún más por el tamaño de la economía uruguaya. El Gráfico 16 muestra una participación en las exportaciones inferior al 0,05% en términos generales (a excepción del año 2008), inferior a los casos argentino y brasilero. En cuanto a las importaciones, el resultado es similar, con una participación promedio del 0,02%, y un máximo en 1987 de 0,11%.

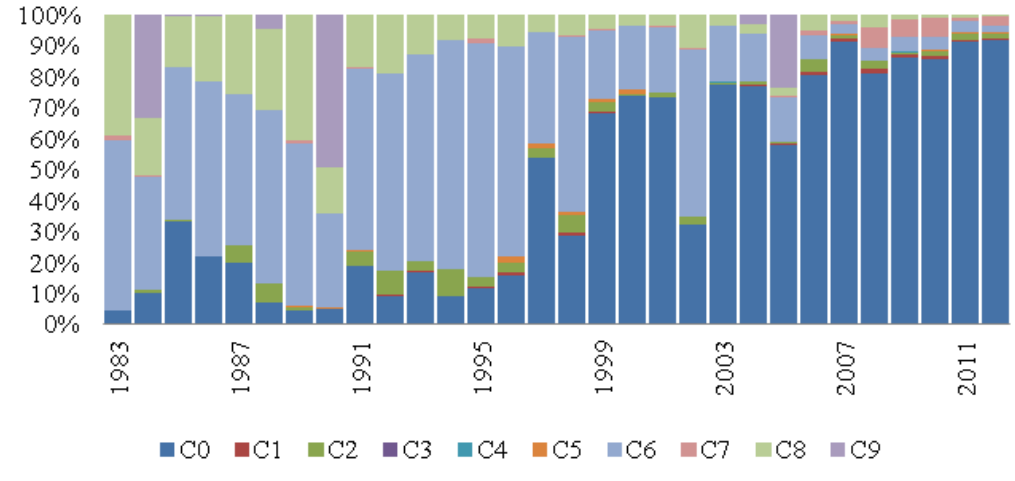
GRÁFICO 16: Participación en las Exportaciones e Importaciones Canadienses



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

A pesar de las diferencias que hay entre las economías hasta aquí analizadas, el patrón de especialización en la relación bilateral entre Canadá y Uruguay resulta similar, produciéndose a lo largo del período de estudio una primarización de los flujos comerciales.

GRÁFICO 17: Composición de Exportaciones (Uruguay - Canadá)

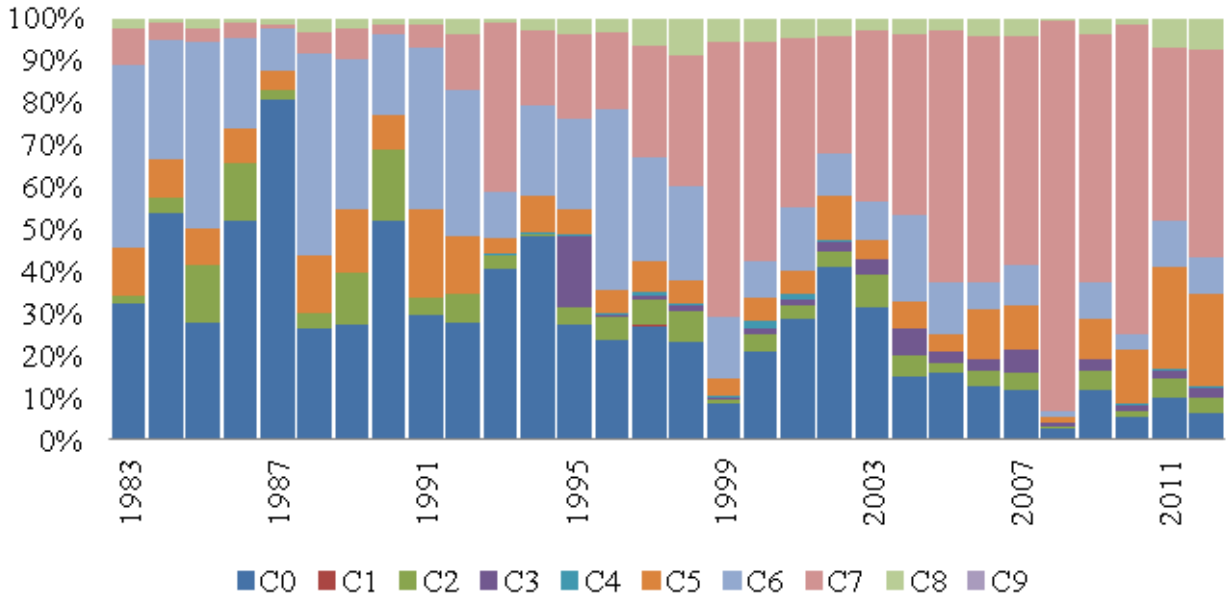


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

El Gráfico 17 muestra que C0 (Alimentos y Animales Vivos) ha sido el gran ganador en participación de las exportaciones a Canadá, pasando de conformar en la década del

'80 en promedio el 12%, mientras que en 2011 y 2012 ya representa más del 90%. Una reacción inversa y significativa se produce en el rubro C6 (Manufacturas) y en menor medida en la categoría C8 (Artículos Manufacturados Diversos), en donde en el primero de los casos se pasa de participaciones en torno al 50% en los '80 y '90, a menor al 5% en 2012. Para el segundo caso, se redujo de poco más de un 25% en los años 80, a menos del 10% en promedio en la década del 90, a menos del 1% en 2011 y 2012. El resto de las categorías tienen un menor peso lo que denota que la canasta exportadora está menos diversificada cuando el destino es el mercado canadiense, que si comparamos con los casos anteriores.

GRÁFICO 18: Composición de Importaciones (Uruguay - Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

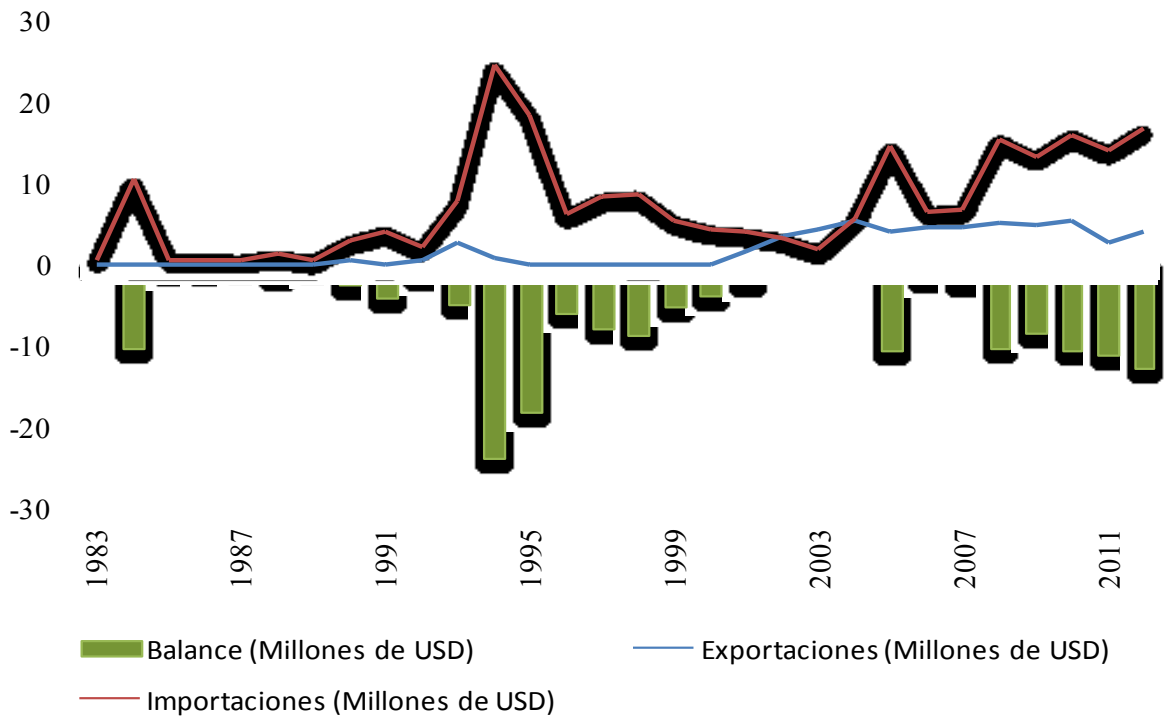
En lo que respecta a las mercancías que ingresan en Uruguay desde el país del norte, el patrón es opuesto al caso de las exportaciones, aunque el cambio resulta menos brusco. Las categorías que presentan mayor valor agregado (C5, C6, C7 y C8), representaban en la década del '80 en promedio poco más del 40%, mientras que en los últimos diez años en promedio alcanzan más del 85% de las importaciones. Los Alimentos y Animales Vivos (C0), vieron caer su participación de un 40% en promedio para los años 80, a menos del 5% en los últimos años del horizonte temporal considerado. En forma similar, para la categoría C6 (Manufacturas) perdió terreno pasando de casi un 25% promedio entre 1983-1999 a menos del 5% en promedio en los últimos 5 años. Por último, debemos señalar el llamativo desempeño del rubor Maquinarias y Equipos de Transporte (C7), que comprende en los últimos cuatro años en promedio el 60% de las importaciones, alcanzando un pico de más del 90% en 2008.

Para concluir con la relación bilateral Uruguay-Canadá, podemos decir que el grado de diversificación es más bajo que en Brasil y Argentina, pero aún observamos que a lo largo de los años, el peso de las mercancías menos elaboradas se ha ido incrementando. Desde el punto de vista canadiense, ha ido incrementándose la exportación de bienes con más valor agregado, además de que el mercado uruguayo, a pesar de su pequeña dimensión, representa un destino con potencial para los productos exportados por Canadá.

CANADÁ-PARAGUAY

En el caso de Paraguay, es el miembro pleno menos desarrollado, y con características geográficas que dificultan el comercio exterior con destinos lejanos, por tratarse de un país enquistado en el continente (es decir, sin costas). Si observamos el flujo de exportaciones en el Gráfico 19 vemos que ha presentado hasta inicios de los años 2000 montos relativamente bajos, mientras que por el lado de las importaciones, crecieron en promedio fuertemente en la década del ’90 en relación a los años 80 (casi cuadruplicándose) y constituyendo poco más de diez veces los montos exportados. Para los años posteriores al 2001, hay un crecimiento notorio en las exportaciones (crecieron en promedio seis veces en relación a los montos de la década anterior), pero sin embargo las erogaciones por importaciones más que duplican a los ingresos por mercancías exportadas.

GRÁFICO 19: Exportaciones, Importaciones y Balance (Comercio de bienes)

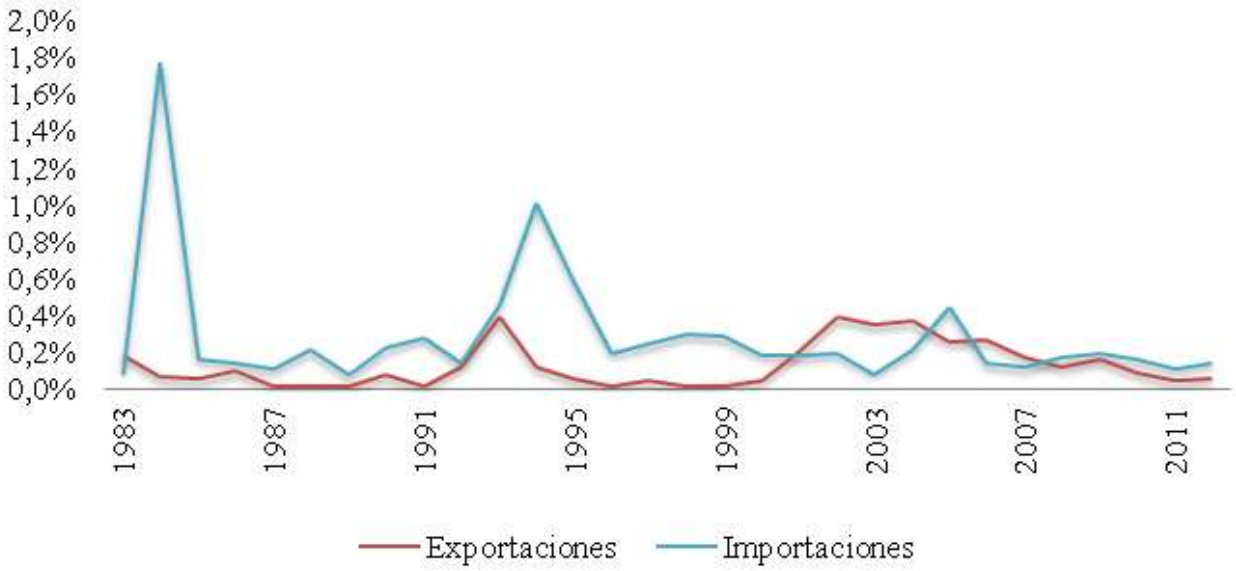


Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

El resultado del balance comercial, presenta un comportamiento en el cual la norma fue un marcado déficit para la balanza paraguaya.

Por el lado de las participaciones en el sector externo comercial, el peso relativo de Canadá como destino de las exportaciones paraguayas es inferior al 0,4%, tal como puede observarse en el Gráfico 20, y en promedio apenas superior al 0,10%. En cuanto a las importaciones, la participación se ha mantenido en promedio cercana al 0,30%, con máximos en 1984 y 1994 (1,7% y 1% respectivamente).

GRÁFICO 20: Participación en las Exportaciones e Importaciones Paraguayas



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

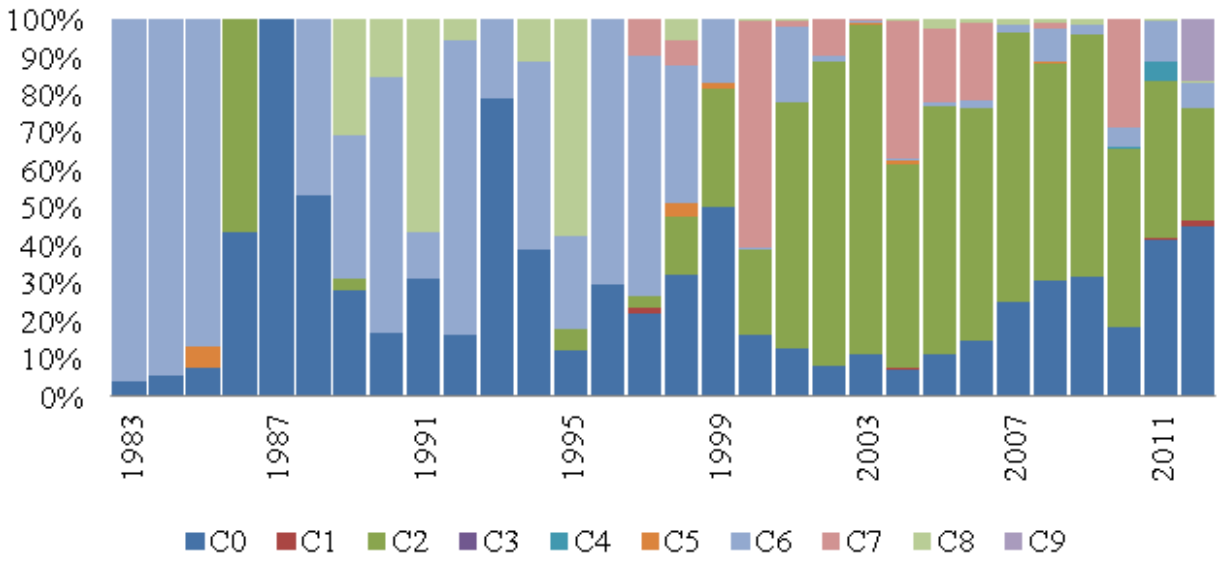
Por su parte, del lado canadiense (Gráfico 21), Paraguay como destino de las exportaciones, tiene una participación muy pequeña, siendo en promedio menor al 0,01%. En cuanto a las importaciones, el resultado es similar, con una participación promedio de los bienes paraguayos inferior al 0,01%.

GRÁFICO 21: Participación en las Exportaciones e Importaciones Canadienses

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Analicemos las composiciones tanto de la canasta de exportaciones, como el conjunto de los bienes importados desde Canadá. El Gráfico 22 muestra la composición para el primer caso, donde queda en evidencia que nuevamente los productos con menor valor agregado han ganado terreno, alcanzando proporciones cercanas al 100% en 2002, 2007 y 2009 (si bien en 1986 y 1987 alcanzaron el total de las exportaciones, la tendencia general es que la participación fue creciendo, si consideramos los rubros C0, C1, C2 y C3). Lo que puede decirse es que el crecimiento en las exportaciones que vimos para los años 2000 se debe principalmente debido al crecimiento de C2 (Materiales Crudos no Comestibles, sin incluir Combustibles) y en menor medida a la categoría C0 (Alimentos y Animales Vivos). Por su parte el rubro C6 (Manufacturas) lo que presenta es una caída en su participación, pero se debe a que más allá de la volatilidad de su evolución, presenta una tendencia relativamente estable si miramos los ingresos por esas exportaciones.

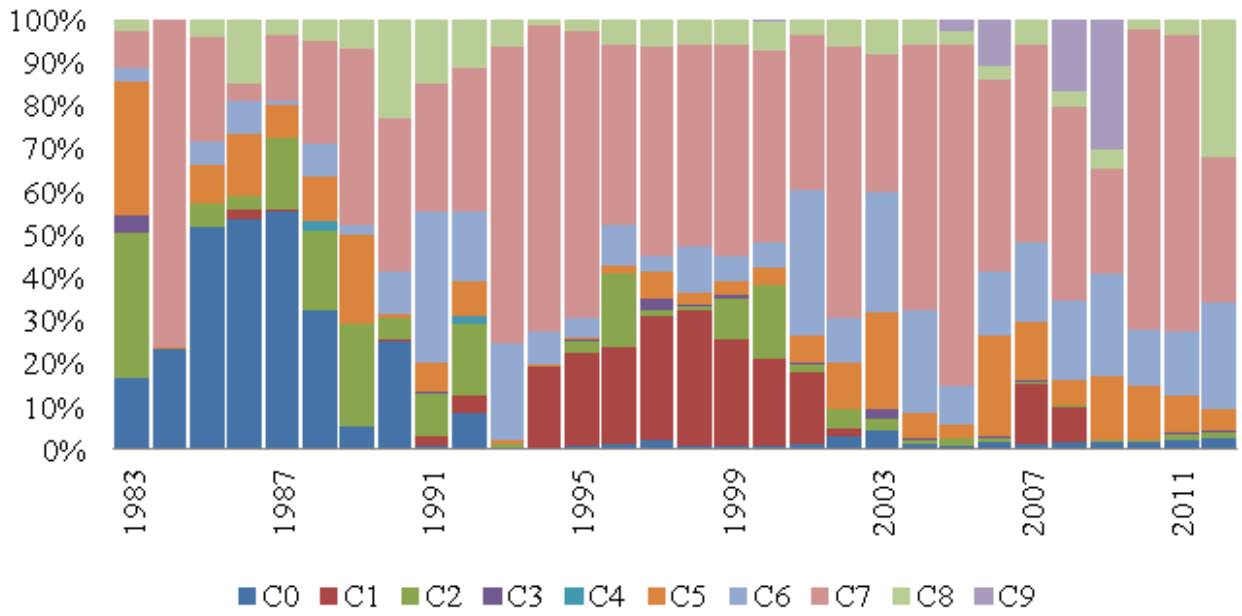
GRÁFICO 22: Composición de Exportaciones (Paraguay - Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

De las importaciones podemos decir que si bien en los años 80, y en menor medida en la década de los '90 los productos que hemos denominado con menor grado de elaboración o en bruto han tenido importancia relativa (alcanzando en algunos años, como 1985-1988, más del 50%), el patrón de exportaciones canadienses a Paraguay ha sido principalmente de productos manufacturados y/o bienes intermedios, siendo Maquinaria y Equipo de Transporte (C7) el de mayor importancia en promedio para todo el período (aproximadamente un 55%).

GRÁFICO 23: Composición de Importaciones (Paraguay - Canadá)



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Concluimos diciendo que este vínculo presenta una intensidad bastante baja, y que si bien se presenta una característica que hemos observado en los otros países (exportación de productos primarios o de poca elaboración, e importación de bienes intermedios y de mayor valor agregado, por parte de los países sudamericanos), en este caso en particular, la relación es potencialmente más beneficiosa para Canadá que para Paraguay (lo cual no es tan evidente en los casos ya estudiados).

Sistema Generalizado de Preferencias de Canadá

Hasta aquí hemos planteado el análisis basándonos únicamente en los datos empíricos. Sin embargo, el tratamiento los países en el comercio internacional no es igual y la relación entre Canadá y los países del Mercosur no es la excepción.

A pesar de algunos indicadores económicos recientes, a nivel internacional los países del cono sur siguen siendo considerados territorios en vías de desarrollo o menos desarrollados, cosa que claramente no ocurre con Canadá. Estas diferencias en el plano mundial han llevado a muchos países desarrollados a aplicar un trato diferencial en el comercio a aquellos países que se encuentran atrasados en su desarrollo, más allá del trato de Nación Más Favorecida.

El sistema generalizado preferencias arancelarias (SGP) entró en vigor en la legislación canadiense el 1 de Julio de 1974 y desde entonces se ha expandido y renovado, cada diez años. El objetivo de este tipo de medidas es favorecer a las naciones en desarrollo

a expandir sus exportaciones y de esa forma incrementar las ganancias por el comercio internacional.

La mayor revisión se hizo en 1995, ante la erosión de los márgenes de preferencias que generó la reducción de tarifas tras la Ronda Uruguay de Negociaciones de Comercio Multilateral. Esto generó una expansión en la cobertura de productos y una baja en las tasas impuestas (en el caso de las Naciones Menos Desarrolladas[19] –NMD-, se expandió aún más la cobertura y se eliminaron los requisitos de origen).

Para ser aceptados los productos provenientes de tanto de las naciones alcanzadas por el SGP o aquellas consideradas NMF, deben cumplir con las reglas de origen establecidas por dicho sistema de preferencias. Son considerados bajo este tratamiento aquellos productos[20] originados en el país beneficiado en su totalidad (minerales extraídos del suelo o lecho marino del país, productos vegetales cosechados en el país, animales vivos nacidos y criados en el país, productos derivados de animales, de pesca y caza, productos de mar capturados por embarcaciones de los países y productos hechos a bordo, artículos usados importados por Canadá para la recuperación de materias primas, productos elaborados en base a los productos previamente mencionados, etc.) o aquellos con contenido de importaciones (en el caso de los países del SGP es de un contenido máximo del 40% y para las NMD esta proporción alcanza el 60% del precio post-elaboración[21] de embarque hacia Canadá). Quedan fuera del esquema de preferencias arancelarias algunos productos textiles, el calzado, productos de la industria química, plástica y afines, aceros especiales y tubos electrónicos.

Un detalle a tener en cuenta es que además los beneficiarios del SGP son considerados como una única área, por lo que el contenido de origen es calculado a partir de todo el valor agregado y el proceso de manufactura llevado a cabo en cualquiera de los países alcanzados por este e incluso en Canadá.

También debemos señalar que los bienes con tratamiento preferencial deben ser embarcados directamente hacia Canadá desde el país beneficiario (salvo un conjunto de excepciones[22]). Además para ser considerados bajo el esquema de preferencias deben contar con el correspondiente certificado de origen[23].

19 Ninguno de los países del Mercosur entra en la categoría de NMD.

20 Para una lista detallada ver UNTCAD (2013). El 80% de las líneas arancelarias son alcanzadas por el SGP.

21 Este precio incluye materiales, partes, gastos generales de fábrica, mano de obra, otros costos incurridos, y una ganancia razonable.

22 Ver para más detalles UNTCAD, op. cit.

23 Puede tratarse de “Certificado de Origen del SGP Formulario A” o “Declaración de origen del exportador”.

Con el objetivo de ampliar el análisis realizado hasta aquí, veamos para los últimos años la relación entre los principales productos exportados por los países sudamericanos y las tarifas que Canadá impuso a estos bienes.

La Argentina presenta en el período 2007-2012 presenta, en línea con lo dicho anteriormente, que la mayor proporción de las exportaciones son en Oro (Otras formas en Bruto), alcanzada por un arancel cero por el SGP y conformando en los últimos tres años más del 70% de las exportaciones. De los demás bienes que conforman los cinco primeros productos exportados, tan sólo los Tubos y perfiles huecos (sin soldadura, de hierro -excepto de fundición- o acero - Para perforaciones de gas y petróleo – Otros)[24], Otros vinos[25] (en contenedores de menos de 2 litros) y Peras y Membrillos[26], el resto de los bienes con mayor participación son incluidos en el esquema de preferencias. Puede notarse que por lo general coincide que en su mayoría los bienes beneficiados con mayor participación son de gran complejidad o muy elaborados, y en el caso de serlos, son segmentos en los que el país tiene una ventaja comparativa

Para el caso de Brasil, todos los principales productos exportados son alcanzados por el esquema arancelario. Lo que puede verse en esta pequeña muestra es que en los últimos tres años más del 50% de las exportaciones son en cinco productos y que presentan poco grado de valor agregado o complejidad[27]: Oro (Otras formas en bruto); Óxido de aluminio (excepto corindón artificial); Azúcar de caña; Aceites de petróleo y de minerales bituminosos; Café sin tostar. Debemos señalar que en casi todos los casos el arancel es cero. Claramente el patrón es similar al de la Argentina, con mucho peso de pocos productos con poco grado de elaboración y fuertemente favorecidos por el SGP.

Uruguay, por su parte, también presenta un escenario similar, puesto que la mayor parte de sus primeras cinco exportaciones a Canadá en el período 2007-2012 son afectadas por el SGP (con tarifas diversas). Lo que se nota es que el grado de complejidad de dichas mercancías es baja (a excepción del caso de los Turborreactores, turbopropulsores y demás turbinas de gas - Otras partes), con productos como Naranjas, Mandarinas, Hilados, Prendas y Accesorios de vestir, etc. El caso de la carne enfriada y congelada es particular ya que si bien entra en el acuerdo de preferencias, hay una cuota por sobre la cual se paga un arancel del 26,5% y sobre el cual no hay trato diferencial.

Por último, en cuanto a Paraguay, la concentración (entendida como la proporción de las exportaciones a Canadá que representan los cinco primeros productos) cayó entre 2007 y 2012. En este caso la mayoría son bienes derivados de la madera y azucares,

24 Segmento en el cual la Argentina es competitivo, y que está en todos los años entre los cinco principales productos exportados.

25 Que en los últimos tres años representa la segunda exportación hacia Canadá.

26 Sólo aparece entre las cinco primeras exportaciones en 2009.

27 Puede verse en años anteriores la presencia de Aviones y aeronaves y ciertos tipos de vehículos.

con lo cual, nuevamente se presenta el resultado de un bajo contenido de valor agregado.

Podemos decir que en la mayoría de los casos la presencia del SGP fortalece las exportaciones de aquellos productos en los cuales los países pueden competir dadas las características homogéneas de los mismos (son productos primarios, y de poco grado de elaboración), y sólo en unos pocos casos verdaderas ventajas comparativas le permiten a los países del bloque acceder al mercado canadiense.

PERSPECTIVAS FUTURAS Y CONCLUSIONES

No resulta simple efectuar un análisis acerca de las perspectivas futuras de una relación como la que hemos estudiado, principalmente debido a que las particularidades de dicho lazo se ven afectadas por factores propios del vínculo, de la historia de cada economía (o bloque económico), así como también por factores o actores externos.

En primer lugar debemos señalar que, por el lado de las ventajas tarifarias, a pesar de que el alcance del SGP abarca una gran canasta de productos, no resultan necesariamente en una ventaja para el desarrollo de los países estudiados. Además de esto, debemos incluir el hecho de que el 1 de Enero de 2015 Argentina, Brasil y Uruguay dejarán de ser tratados bajo este régimen[28]. De esta forma, estos países pasan a ser tratados sólo como NMF y pueden ver afectados los volúmenes exportados de algunos de sus productos.

Por otro lado, la cercanía geográfica a Estados Unidos, la historia común y el hecho de que forme parte del NAFTA afecta la relación que pueda llegar a tener el país del norte con el bloque sudamericano. Más del 50% de las importaciones provienen de EEUU y México[29], mientras que supera el 70% la participación de EEUU en las exportaciones de Canadá.

Otra cuestión que afecta sin dudas es el conjunto de Tratados de Libre Comercio que Canadá tiene con países de la región (Chile en 1997; Costa Rica en 2002; Perú en 2009; Colombia en vigencia desde 2011; Panamá en 2013) y las negociaciones a las cuales se está abocando (Republica Dominicana, los países del CARICOM y de la Comunidad Andina). Esto tiende a generar desvíos de comercio, debido a que estos países están en una situación “privilegiada” si lo comparamos con el Mercosur.

Las perspectivas para el 2014 y 2015 en el comercio mundial son de crecimiento del volumen global comerciado (4,3% y 5,3% respectivamente[30]) y una tendencia esperada

28 Para mayor detalle ver: http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn14-019-eng.html.

29 Dato elaborado en base a WITS.

30 World Economic Outlook 2014 (IMF, 2014).

a la baja de los precios internacionales, en particular para los *commodities* que los países sudamericanos exportan a Canadá (alimentos, metales, materias primas, e incluso para 2015 caída en el precio del petróleo) y en menor medida en las manufacturas, que como hemos visto tienen un peso relativo importante en las importaciones de los países sudamericanos.

El análisis realizado permite esbozar una serie de cuestiones. En primer lugar, es cierto que en cierta forma la relación ha aumentado en términos de volumen comerciado, pero no necesariamente esto se debe a un vínculo más estrecho sino que suele seguir las tendencias mundiales del comercio. En segundo lugar, si bien se han alternado en términos generales períodos de balanza comercial favorable en uno y otro sentido, el caso de Paraguay, uno de los países menos desarrollado del bloque, muestra que los beneficios arancelarios no han logrado torcer sostenidamente el saldo de la balanza comercial de dicha nación, lo cual puede en cierta forma afectar su desarrollo. En tercer lugar, pese a las dimensiones del mercado sudamericano y la potencial capacidad de vender sus productos allí, resulta difícil desviar el comercio canadiense destinado al NAFTA (donde el grado de complementariedad es claramente mayor por diversas cuestiones). Por último, el interés de Canadá está puesto en la región (así lo demuestran los acuerdos e intenciones comerciales con países de América Latina), pero resulta difícil la negociación con el Mercosur que busca posicionarse internacionalmente, principalmente impulsado por Brasil y en menor medida Argentina y Uruguay.

A la luz de lo anterior, el futuro de la relación no parecería evidenciar una mejora sustancial y un mayor acercamiento entre estas economías. La decisión política, el rol de otros países en el vínculo y los beneficios potenciales no tan claros, parecen ser las razones por las cuales los caminos de Canadá y el Mercosur aún no parecen aproximarse.

BIBLIOGRAFÍA

ARGÜELLES ARREDONDO, C. G. (2010), “Canadá y América Latina. Una relación estratégica hacia la integración económica”. Revista Mexicana de Estudios Canadienses, N°20, pp.57-73.

BRICKMAN, B. (2008), “Western Canada and Latin America Existing and Potential Commercial Relationships”. Western Economic Diversification Canada.

CEPAL (2003), “Canada’s Trade and Investment with Latin America and the Caribbean”. CEPAL, Enero 2003. Washington DC.

CEPAL (2012), “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011”. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

D'CRUZ, J. & C. M. GASTLE (2002), "Canada-Brazil Trade Relations: an expedited arbitral mechanism may be required to resolve the WTO Aircraft from Brazil/Canada dispute". Estey Centre for Law and Economics in International Trade.

GONZALEZ, G. & V. VIEGO (2009), "Argentina-Canada from 1870: Explaining the dynamics of divergence". Universidad Nacional del Sur.

HIRATUKA, C. (2010), "FDI in Brazil: recent trends and the role of Canadian investment". Working Paper N°4-2010, Red Mercosur.

IMF (2014), "World Economic Outlook 2014: Recovery Strengthens, Remains Uneven". International Monetary Fund, April 2014.

LUCCHINI, C. (2001), "Desarrollo económico, industrialización y comercio exterior. Los debates en Canadá y Argentina en la primera mitad del siglo XX". Revista Mexicana de Estudios Canadienses, N°2.

LUJAN, C. (2010), "Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración". CEFIR, Documento de trabajo 009.

MERCOSUR (1997), "Proyecto de Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones entre Mercosur y Canadá" Consejo del Mercado Común, DEC. N°14/97. Montevideo.

MERCOSUR (1998), "Trade and Investment Cooperation Arrangement and Action Plan between Canada and The Mercosur". Buenos Aires.

RAJAGOPAL (2007), "Trade Openness and Economic Growth in Latin American Countries". Working Paper No. 2007-MKT-05, ITESM.

RANDALL, S. R. (2010), "Canada, The Caribbean and Latin America: Trade, Investment and Political Challenges". Foreign Policy for Canada's Tomorrow, No. 9, CIC.

SAEZ, R. E. (1996), "El comercio y la inversión entre Canadá y los países miembros de ALADI" en LIPSEY, R. & P. MELLER (Eds.) *Nafta y Mercosur: Un diálogo Canadiense-Latinoamericano*. Dolmen – CIEPLAN.

UNTCAD (2013) *Sistema Generalizado de Preferencias – Manual sobre el esquema de Canadá*. Naciones Unidas, 2013.

WORLD BANK (2013), "Global Economic Prospects. Assuring growth over the medium term". The World Bank, January 2013.

El conflicto colombiano y su transformación frente a las tendencias globales

Elizabeth Rojas Londoño

RESUMEN:

Nos encontramos hoy ante la posibilidad de hallar una salida negociada a uno de los conflictos de mayor duración en América Latina, nos referimos al conflicto armado interno colombiano. Se trata de una lucha armada de más de cincuenta años, en la que el fracaso de los ya numerosos intentos de paz genera cada vez más incertidumbre y sobre todo plantea interrogantes acerca de lectura que se tiene de sus orígenes, sus actores, sus relaciones, pero sobre todo su evolución. ¿Nos encontremos acaso con un conflicto que ha mutado y que ha desbordado las explicaciones tradicionales, pero éstas son aún usadas por los dirigentes a la hora de buscar una solución? Ante esta posibilidad nos planteamos en este texto, la necesidad de abordar otras variables causales, aquellas que se pueden encontrar más allá del ámbito nacional, es decir, aquellas de naturaleza transnacional e internacional.

PALABRAS CLAVE:

Conflicto Armado, Proceso de Paz, Tendencias Globales, Transnacionalización.

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "Teoría de los conflictos internacionales", dictada por el Profesor Ángel Tello, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

Entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI el mundo se ha visto envuelto en transformaciones tales como el término de la guerra fría, la revolución de la información, y la globalización, que han permitido la reconfiguración del poder mundial y por tanto una reconfiguración en la política internacional.

Y aunque las transformaciones han sido muchas, uno de los fenómenos con mayor impacto durante esta época ha sido la globalización, pues ésta quebrantó las bases del orden Westfaliano y trajo consigo un nuevo orden internacional que se ha caracteriza-

do por el surgimiento de vínculos transnacionales, el surgimiento de actores no estatales y privados, el nacimiento de movimientos sociales y desafíos y amenazas de naturaleza global

Cuando hablamos de globalización estamos haciendo referencia a diversos procesos sociales. “Se habla de una globalización económica, pero a la vez de una difusión global de transformaciones y patrones políticos de legitimidad, una red global informática, ciertos valores culturales de carácter global, preocupaciones ambientales de alcance planetario y más recientemente de una globalización de las amenazas mundiales y de la seguridad”.(Restrepo, 2005: 24) No hablamos, sin embargo ni de la integración total, ni de la interdependencia, ni mucho menos de la universalización, hablamos de una serie de procesos que abarcan todos los ámbitos de la vida social, pero que se despliegan de una manera heterogénea, poco equilibrada, y dejando al descubierto las grandes desigualdades en el mundo.

Además de la cooperación, la integración y la interconexión, uno de los elementos a destacar de este proceso globalizador es la fragmentación. Se trata pues de la reafirmación de las dinámicas nacionales y locales frente a los procesos homogeneizadores, la reafirmación de lo particular, de las historias, las culturas, las costumbres, la lengua y las creencias. La búsqueda de la autonomía y sobre todo la afirmación de identidades que se han visto amenazadas, son las bases para el surgimiento de otro tipo de fenómenos como los nacionalismos, los fundamentalismos y el estallido de conflictos entre las minorías ricas y las mayorías pobres. De esta manera, se hizo cada vez más notoria la incapacidad del Estado-nación para hacer frente a los desafíos que tanto desde el interior como desde exterior planteaban estas nuevas dinámicas. Por un lado, la transnacionalización iba dejando sin fuerza el papel de las fronteras nacionales, y a la vez impulsando el surgimiento de nuevos actores con naturaleza privada o no estatales; y desde el interior el papel de lo local y de las identidades dejaban en evidencia la debilidad de las instituciones y de la gobernabilidad.

Estos cambios por los que ha atravesado la política internacional han permitido el surgimiento de nociones diferentes alrededor de temas tan importantes como el de la seguridad, el cual es de vital importancia en las relaciones internacionales debido principalmente a que está vinculado con el conflicto. La noción más tradicional acerca de seguridad la relaciona directamente con el Estado, el territorio y en definitiva con el uso de la fuerza militar para garantizarla. Sin embargo, hoy escuchamos hablar de la globalización y la privatización de la seguridad. “El 11 de septiembre de 2001 y la reacción antiterrorista de Washington han desplazado el protagonismo de la globalización económica y han puesto en primer plano las nuevas amenazas y la disputa por una nueva concepción de seguridad global” (2005: 33)

Llegó a hablarse entonces, de la desaparición de las amenazas convencionales y de la emergencia de otras nuevas en estrecha relación con la globalización de la economía.

Estás nuevas amenazas son producto de un contexto en el que la diferenciación entre lo interno y lo externo, lo privado y lo público, el civil y el combatiente se ha hecho difusa, relacionadas también con una nueva categoría que se propone explicar la naturaleza de los conflictos surgidos durante las últimas décadas del siglo XX, conocida como las nuevas guerras. Esta teoría establece una serie de diferencias entre estos nuevos conflictos y las guerras modernas, las cuales eran llevadas a cabo en el enfrentamiento entre Estados nacionales a través de ejércitos regulares, con poderes más o menos simétricos, como fue el caso de las dos primeras guerras mundiales.

Entrado el siglo XXI, muy influenciado por la terminación de la guerra fría y la desaparición de la URSS y con la carga de todos estos procesos y trasformaciones sociales, políticas y económicas, comienza a hablarse del crimen organizado, un fenómeno transnacional que deja en evidencia cómo la globalización "ha disminuido la capacidad de los Estados débiles de responder a las demandas sociales de la población. Urgidos por la competencia global han tenido que renunciar a sus funciones y recursos de los que antes disponían para equilibrar e integrar la sociedad" (35) Debido a esto, ha comenzado a proliferar la globalización de los contrabandos de armas, de drogas ilícitas, y de seres humanos, y han aumentado la corrupción y la violencia, todo de la mano del crimen organizado. Se observan así las consecuencias perversas de los procesos globalizadores, pues han estado acompañados de una creciente concentración de la riqueza y un desmedido deterioro de la calidad de vida de una gran porción de la población mundial, dejando en evidencia los vacíos de los que comenzarían a conocerse como Estados fallidos, vacíos aprovechados por las organizaciones criminales, que han encontrado en las pésimas condiciones como la pobreza, el desempleo, la miseria, la falta de oportunidades, de educación y salud, los perfectos aliados para hacer los reclutamientos para sus empresas transnacionales.

Es así pues, como comienza la discusión alrededor de la gran cantidad de categorías que surgen a partir de la necesidad de dar explicación a los fenómenos y tendencias globales de estas últimas décadas, entre esas categorías aparecen las que buscan explicar los conflictos contemporáneos. Hablamos de las guerras irregulares, las guerras de baja intensidad, las guerras de cuarta generación, las ya mencionadas nuevas guerras, el crimen organizado y a partir del 11 de septiembre del 2001, del terrorismo. Ante tanta diversidad de miradas, clasificaciones y categorías, respecto a la guerra y a los conflictos armados y sobre todo ante la complejidad que estos conllevan en la historia contemporánea, es necesario comprender las características de estos nuevos conflictos y cómo los viejos han venido transformándose en el tiempo debido a las tendencias globales y de esta manera establecer en qué medida estas tendencias han determinado particularmente el desarrollo del conflicto armado colombiano.

VIEJAS Y NUEVAS GUERRAS

Cuestiones como el conflicto, la violencia, y en especial la posibilidad de lograr la paz han estado presentes en las sociedades durante miles de años, sin embargo, como objetos de estudio de la investigación científica algunos autores los sitúan en los comienzos del siglo XX,[31] y de la mano del estudio de las relaciones internacionales. Y aunque a lo largo de las décadas se han planteado diversos enfoques como los estudios sobre las causas de la guerra, los estudios sobre el conflicto, y las investigaciones sobre la paz, es posible encontrar un punto común entre ellos, y es la noción de conflicto, considerándolo como una situación inherente a las relaciones sociales, relacionada con los intereses de los individuos o grupos de individuos, intereses que muchas veces debido a la existencia de bienes escasos se encuentran en choque. Se constata entonces que "los conflictos aparecen como una constante en la historia de la humanidad. Son (…) inherentes a todos los sistemas vivos en cuanto portadores de objetivos. En algunas etapas de la historia fueron como la *force motrice* que contribuyeron a generar verdaderos cambios en provecho del hombre, pero en otras, trascendiéndose a sí mismos y convirtiéndose en violencia (metaconflicto) condujeron hacia la deshumanización absoluta (Calderón, 2009: 61)

Sobre el conflicto se ha dicho entonces que es un hecho natural, estructural y permanente en el ser humano, en palabras de Galtung, pero además se ha entendido con el tiempo como un medio para alcanzar cambios, como una garantía para que la sociedad progrese, sin el cual ésta se haría estática. En este sentido y entendiéndolo desde una visión sociopolítica, que nos acerca más a la comprensión de los fenómenos estudiados en trabajo, es decir la guerra y los conflictos armados, al referirnos al conflicto nos estamos refiriendo entonces a una situación en la que un grupo humano se encuentra en oposición a otro o a otros grupos humanos, en razón de que tienen o persiguen objetivos o intereses que aparecen incompatibles. Y sin embargo, y debido a las características que acabamos de considerar, el conflicto es un fenómeno que no es identificable con la guerra, "ya que abarca una gran variedad de situaciones. La guerra, en este sentido constituye la forma más importante y llamativa de los conflictos sociales, pero no la única (Del Arenal: 2007)

Así, para encontrar la relación entre el conflicto, ese fenómeno inherente al ser humano, y la guerra, tendremos que abordar primero otros fenómenos que se encuentran en el camino. De esta manera, aparece la noción de crisis, sobre la cual Weber citado por Tello (2010) hacía referencia como una situación a la que ha llegado el desarrollo de un conflicto a partir de la cual las partes involucradas deberán decidir acerca del recurso, o no, a la violencia para la resolución del mismo, por lo que desde esta mirada, la crisis se encuentra a mitad de camino entre el conflicto y la Guerra.

[31] Celestino del Arenal en su investigación de la paz sitúa a los estudios de la guerra y de la paz hacia los años veinte del siglo XX, pero más específicamente en 1930 con Wright y Richardson con su análisis científico de las causas de la guerra y a través de sus investigaciones con métodos cuantitativos.

Otro de los aspectos relevantes a la hora de abordar esta relación, es la noción de poder, pues al considerar al conflicto como una oposición, un choque de intereses o de objetivos, estamos haciendo referencia a la relación de fuerzas, y a la búsqueda por imponer los propios intereses, y en este sentido nos encontramos con la reconocida noción de Weber quien concibe al poder como la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad, por lo que "En este contexto la disputa por el poder debe ser aceptada como base, como el *explanans* que explica la conflictualidad: el *explanandum*, y como razón fundamental de la existencia de la oposición y el movimiento" (Tello, 2010: 343)

La búsqueda por imponer la voluntad, los intereses y en este sentido, la búsqueda por el poder está directamente relacionada con el conflicto y a través de la historia ha significado en muchas ocasiones el recurso a la violencia, y más precisamente a la guerra, lo que ha llevado a considerar tan apropiado el aporte de Clausewitz sobre esta materia pues afirmaba que:

"la guerra no pertenece al campo de las artes y las ciencias, sino al campo de la existencia social. Es un conflicto de grandes intereses resuelto con sangre, y en esto difiere de otros conflictos. Sería mejor compararla, más que con otras artes, con el comercio, que es también un conflicto de intereses y de actividades humanas: ella se asemeja todavía más a la política la que puede ser considerada, al menos en parte, como una suerte de comercio en gran escala. Más aún, la política es la matriz en la cual la guerra se desarrolla" (citado por Tello, 2010: 286)

La teoría y los estudios desarrollados por Clausewitz arrojaron luces sobre la naturaleza de las guerras, no solo para su época, pues siguen siendo vigentes sus ideas sobre todo alrededor del vínculo establecido entre la política y la guerra, pues éste afirmaba que "la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios" identificando así, al objetivo político como causa original de la guerra. Nos indica además que se trata de un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario, que sería entendido entonces como la fuerza de un Estado para imponer su voluntad sobre otros Estados, para lo cual se debería desarmar al enemigo, o bien, colocarlo en una situación en la que se sintiera amenazado por la posibilidad de ser derrotado.

Y aunque como fenómeno social, los conflictos se transforman, junto con las condiciones del entorno, la teoría desarrollada por Clausewitz marcó elementos determinantes para lo que serían los futuros estudios de las guerras, los conflictos y la paz. Como podría verse ya a finales del siglo XIX, se daban las condiciones que acercaban cada vez más a la teoría de Clausewitz con la realidades vividas, esto a través de hechos como

los avances de la tecnología industrial, la producción masiva de armas y la importancia creciente de las alianzas entre Estados. (Kaldor, 2001)

Ahora bien, aunque puede hacerse referencia a conflictos armados como parte en la historia misma de las civilizaciones, incluso relacionado con lo sagrado y su uso como mecanismo de cohesión de los grupos por parte de las religiones**,** lo que suele considerarse como guerra, es en realidad, "un fenómeno específico que tomó forma en Europa entre los siglos XV y XVIII, aunque desde entonces ha atravesado distintas fases. Fue un fenómeno íntimamente ligado a la evolución del Estado moderno". (Kaldor, 2001: 29)

Así pues, este fenómeno como lo menciona Kaldor ha tenido varias etapas, comenzando desde las guerras consideradas limitadas de los siglos XVII y XVIII, en relación con el poder de los Estados absolutistas, pasando por las guerras revolucionarias del siglo XIX, como las guerras napoleónicas, hasta llegar a las guerras totales a principio del siglo XX, sin dejar de lado la llamada guerra fría. Y aunque estas guerras se diferenciaban en sus métodos, estrategias y tácticas, tuvieron un común denominador y fue como lo menciona esta autora, ser una construcción del Estado moderno territorial, centralizado, racionalizado y jerárquicamente organizado.

En el proceso de la formación del Estado – Nación se fueron consolidando las fronteras territoriales, comenzaron entonces a conformarse ejércitos de mercenarios, pero sin que estos resultaran muy confiables fueron poco a poco siendo sustituidos por ejércitos permanentes que le permitirían a los monarcas poseer fuerzas militares profesionales. "La creación de ejércitos permanentes bajo el mando del Estado fue parte integrante de la monopolización de la violencia legítima, inherente al Estado moderno." (2001: 33) convirtiéndose entonces el interés del Estado en justificación legitima para la guerra.

Hacia el siglo XVIII podía hablarse ya de una serie de elementos que caracterizarían al Estado y que se harían extensivos a las guerras modernas, estos fueron, la división de lo público y lo privado, la división de lo interno y lo externo, distinción entre lo civil y lo militar. Sin embargo, llegado el siglo XX, estas características fueron difuminándose en medio de las guerras totales, se integraba la esfera pública con la privada, los civiles estaban cada vez más involucrados en los conflictos y debido a la formación de alianzas cada vez más rígidas entre Estados la línea entre lo interno y lo externo se hacía más invisible. A partir de 1945 las guerras fueron cada vez menos entre Estados y así, "Las guerras irregulares e informales de la segunda mitad del siglo XX, empezando por los movimientos de resistencia durante la guerra y la guerra de guerrillas de Mao Zedong y sus sucesores, son el preludio de nuevas formas de guerra. Los actores, las técnicas y las contratécnicas que surgieron de las grietas de la guerra moderna iban a proporcionar la base para las nuevas formas de violencia socialmente organizada". (Kaldor, 2001: 48)

De esta forma podemos observar que al igual que el Estado ha enfrentado transformaciones en medio de los procesos de globalización, la guerra tal como se ha concebido ha venido dando paso a nuevas formas, nuevos métodos, y sobre todo nuevos actores, dejando atrás las concepciones convencionales de ejércitos regulares con capacidades simétricas. Estos nuevos conflictos han venido manifestándose desde mediados del siglo XX para hacerse presente de una manera más clara con el fin de la guerra fría. En consecuencia, en el tiempo transcurrido entre final de la segunda guerra mundial y el final de la guerra fría, las estrategias y formas de guerra comenzaron a cambiar, caracterizadas por ser de baja intensidad y bajo la modalidad de guerra de guerrillas. Al entrar los años noventa afloraron los conflictos étnicos, confesionales y sociales ya existentes, al levantarse las barreras de la contención que en el pasado impusieron el orden colonial y las grandes potencias. Estos conflictos ya no podían explicarse completamente usando modelos o patrones de interpretación del pasado, sea por la forma de utilizar la violencia, por su carácter interno o por su aparición inesperada en cualquier punto del planeta (FISAS, 1998)

Durante esta época, surgieron nuevas dinámicas, tanto políticas, como económicas y tecnológicas. Nos encontramos con el proceso de globalización, un fenómeno que impactó todos los ámbitos de la vida social, pero que sobre todo desde el ámbito económico logró la transformación de las condiciones de vida de gran cantidad de la población mundial. “El paradigma dominante ha provocado una globalización elitista, desde arriba, que concentra y centraliza la riqueza, la tecnología, el poder militar y político, al tiempo que aumenta la pobreza, el desempleo y la exclusión y se agrava la crisis ecológica mundial” (1998: 45) Otro hecho significativo fue la fragmentación causada por las tendencias homogeneizadoras de este fenómeno global. La llamada mundialización conllevaría la afirmación de las diferencias, la búsqueda de la autonomía y la afirmación de las identidades

Así aunque los conflictos son diversos y complejos, y cada uno con sus propias lógicas, autores como FISAS (1998) nos plantean una serie de aspectos comunes que pueden permitirnos identificar las confrontaciones surgidas en las últimas décadas del siglo xx: 1) En su mayoría se presentan en países abandonados por las grandes potencias, con un marco estatal debilitado y en medio de profundas crisis económicas. 2) la influencia de factores internos y locales, factores como la brecha entre minorías ricas e inmensidades pobres, son determinantes en estos conflictos. 3) la fragmentación producida por la aparición de nuevos Estados plantea numerosos conflictos entre la población, muy ligados al tema de las fronteras. 4) la búsqueda de identidad se traduce en conflictos bajo marcos estatales débiles y represores 5) la extensión y manipulación de nacionalismos religiosos como respuesta rápida e irracional al malestar creado por el neoliberalismo y las lógicas occidentales. 6) La proliferación de conflictos étnicos es una expresión de la lucha por la identidad y la seguridad de las comunidades. 7) Nuevos actores del conflicto como mafias, clanes, bandas paramilitares, guerrillas que re-

chazan cualquier referencia a los derechos humanos, a la democracia o al derecho humanitario. 8) Nuevos métodos en los que todos los medios valen, se practica la guerra total, sin tener en cuenta los reglamentos internacionales. 9) La militarización de la sociedad como consecuencia de haber estado luchando durante muchos años, creando una cultura y una economía de guerra. 10) Aumento de refugiados pues al tratarse de conflictos internos, estos enfrentamientos producen una gran cantidad de personas desplazadas 11) desplazamiento de la violencia a las ciudades como consecuencia de la economía de guerra, la necesidad del control de grades infraestructuras para mantener el poder.

En esta misma línea, uno de los planteamientos más conocidos respecto a los conflictos contemporáneos fue el formulado por Mary Kaldor (2001) quien buscaba explicar estos fenómenos ocurridos en la posguerra fría, los cuales se alejaban cada vez más de las nociones convencionales de las décadas y siglos atrás. La autora nos presenta la noción de *nuevas guerras*, las cuales se caracterizan principalmente por tres aspectos. Primero, por el uso de políticas identitarias que llevan a la fragmentación de la población y permiten enfrentamientos entre los mismos integrantes de la sociedad. Segundo, por una violencia descentralizada, ejercida por milicias y por bandas criminales y en algunas ocasiones por fuerzas regulares. Aquí desaparece la línea que separa a la guerra política del crimen organizado, la delincuencia común y violación de los derechos humanos. Y por último, las guerras se desarrollan en escenarios donde los Estados de alguna forma han fracasado y no logran contener la emergencia de una economía de guerra.

Adicional a la noción de nuevas guerras, vale la pena considerar una noción más que permite abordar esa naturaleza ambigua y contradictoria de los conflictos contemporáneos y que podría ayudarnos en el análisis de conflictos más complejos, nos referimos entonces a aquella desarrollada por Fran Hoffman para quien al difuminarse tanto las formas de guerra como los actores, además de la tecnología utilizada, puede producirse una variedad y complejidad de fenómenos llamados *Guerras Hibridas.* Estas guerras pueden ser realizadas por Estados y por una variedad de actores no estatales e incorporan diferentes modos de guerra, que incluyen tanto las capacidades convencionales como las tácticas irregulares y los actos terroristas como la violencia, la coacción y el desorden criminal. (2007)

Como puede observarse, durante las últimas décadas han sido muchos los autores que a través de sus análisis han buscado establecer las diferencias entre las guerras modernas y los conflictos armados o nuevas guerras producto de los procesos globalizadores. De esta gran cantidad de estudios es posible señalar algunas características comunes, entre ellas las siguientes; la participación y el protagonismo de actores privados y transnacionales, en gran medida de naturaleza ilegal; los actores involucrados no tienen como objetivo el fin del conflicto y la firma de acuerdos de paz, sino por el con-

trario prolongarlo en el tiempo, ya que es éste el que les proporciona sus recursos, situación que conduce al planteamiento de que las nuevas guerras están orientadas a vivir en el conflicto, ya que "existe además una condición económica que permite la duración casi ilimitada de tales situaciones: la economía de guerra en las nuevas guerras se caracteriza por elevadas tasas de desempleo, alto nivel de importaciones, y una administración débil, fragmentada y descentralizada. (Münkler, 2005); Se definen además sobre la base de la asimetría, se desplazan hacia las zonas urbanas, ciudades, calles, barrios en busca del control de infraestructura y mayor impacto; y por último aunque los Estados continúan siendo actores principales en el sistema mundial, la debilidad de sus instituciones y la incapacidad de controlar sus territorios y el monopolio de las armas, ha abierto paso a la consolidación del crimen organizado, otro de los fenómenos característicos de estas épocas

Respecto a este último punto, tendríamos que decir, que estas organizaciones criminales surgen por un lado, como consecuencia de la desaparición de las URSS y el surgimiento de Estados débiles, y por otro, a causa de la globalización económica debido tanto a sus efectos perversos, entre ellos las grandes desigualdades, la pobreza, el desempleo, la falta de educación y salud, como por las tendencias globales de interdependencia que han llevado a la apertura de fronteras. Los vacíos dejados por ambos procesos abrieron las puertas a la criminalidad para hacer sus reclutamientos y para sustituir a los gobernantes en el proceso de la toma de decisiones, ya que se trata de gobiernos de instituciones frágiles y corruptas que a la vez urgidos por la competencia global deben renunciar a los recursos destinados al gasto público. Estos grupos delictivos tienen características empresariales, ya que imitan el comportamiento de empresas legales que a través de alianzas estratégicas buscan la conquista de nuevos mercados. Estamos hablando entonces del desarrollo de "redes transnacionales del crimen que debilitan a los Estados, lo cual a su vez, les abre mayores espacios a las redes criminales que por esta vía han llegado a controlar y administrar una poderosa economía global de carácter ilegal" (Restrepo, 2005: 35)

Para finalizar, muy relacionado con el crimen organizado y también como un fenómeno transnacional aparece el terrorismo como protagonista en el sistema mundial sobre todo a partir de septiembre de 2001. Se trata de un fenómeno ampliamente estudiado y sin embargo, es de naturaleza difusa, ambiguo y sin una definición precisa. Se habla de él como una acción que busca cambiar una situación, modificar un orden. Su mayores aliados son las comunicaciones y la opinión pública y su mayor blanco es la población civil para presionar y obtener su objetivo, es decir, el cambio; sus impactos son en el campo político y psicológico, por lo que Münkler de un modo muy general describe al terrorismo "como una forma de utilización de la violencia que se propone esencialmente conseguir resultados a través del efecto indirecto de la misma. Las estrategias terroristas no buscan por tanto las consecuencias físicas inmediatas del uso de la violencia, sino sus consecuencias psicológicas (…) se ha considerado al terrorismo una

estrategia de comunicación por medio de la cual se difunden mensajes de un modo especialmente espectacular" (2005: 132)

HISTORIA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

En el imaginario colectivo, el inicio del conflicto armado interno en Colombia tiene sus orígenes con el surgimiento de las guerrillas comunistas, hecho que se ubica alrededor de los años 1964 y 1966 con el nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y relacionado también con la aparición de otras guerrillas como el Ejército de liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de liberación (EPL). Sin embargo, la lucha armada en este país tiene profundas raíces que pueden ser rastreadas muchas décadas atrás. Así pues se tiene conocimiento de que las zonas en las cuales surge aquella resistencia comunista a finales de los años cuarenta del siglo XX tenían una larga tradición de lucha y organización campesina, ya que durante los años veinte y treinta fueron el corazón de las luchas agrarias.

Según Eduardo Pizarro (1991) durante estas décadas se presentaban allí tres tipos de conflictos. El primero, relativo a las condiciones de trabajo en las haciendas. El segundo, relacionado con la propiedad de la tierra. Y el tercero, vinculado con las problemáticas de las comunidades indígenas. Estas reivindicaciones llevaron e impulsaron a los campesinos e indígenas a formar ligas y sindicatos para defender sus intereses. Esta época se caracterizó por la afirmación de una ideología de la protesta rural y por una influencia socialista o del llamado agrarismo revolucionario.

Durante los años cincuenta en algunas zonas del país la represión oficial contra los campesinos se hizo cada vez más insoportable, llevándolos a conformar movimientos de autodefensas armados. "Circunscrita inicialmente en el ámbito estrecho de una táctica de resistencia irá transformándose a medida que el conflicto se prolongara ante la actitud intolerante de las elites para ampliar los espacios democráticos en un componente estratégico para acceder al poder". (Pizarro, 1991: 38)

El año 1948 marca para Colombia un punto de no retorno, pues luego del asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán, se desata una ola de violencia generalizada que afectará al país durante décadas. Hasta este momento se consideraba aún la resistencia civil como herramienta suficiente para contener los excesos oficiales, pero luego del asesinato de Gaitán las cosas cambiarían. Se desataría una lucha entre el partido Liberal y el partido Conservador que sobrepasaría la contienda electoral y se traduciría en persecuciones y asesinatos de sectores de la población pertenecientes a una opción política diferente. De esta manera, la incapacidad del partido liberal de contener la violencia conservadora, da paso a la resistencia armada campesina y sin embargo, esta resistencia no se dio de una manera planificada, sino impulsada por la necesidad de sobrevivir. "Como pasó en todo el país mucha gente se defendió durmiendo en el monte, una estrategia simple de sobrevivencia complementada por la organización de

avanzadas que vigilaban las veredas y daban aviso cuando los chulavitas entraban en ellas. Se trataba de una modalidad de defensa propia de donde salieron los primeros grupos guerrilleros como reacción meramente instintiva, eran campesinos rasos que formaban grupos armados" (Molano, 2014)

Durante esta época, por otro lado, se formaron bandas armadas compuestas por campesinos conservadores, denominados como los Pajaron y los Chulavitas, quienes eran reclutados por la policía de algunas regiones y encargados de establecer el orden, lo que implicaba la persecución de campesinos y poblaciones de origen liberal, siendo responsables de varias masacres y represiones brutales. Este fue el origen de marchas de campesinos desplazados que conformarían el primer comando en la región del Davis, un refugio para la comunidad campesina con el objetivo de defenderse de los ataques oficiales y de las bandas civiles armadas, la cual llegaría a estar conformada por 2000 personas, quienes adoptarían un reglamento para convivir, para trabajar en comunidad y para la defensa armada contra el hostigamiento conservador.

Uno de los hechos relevantes de esta época fue la ilegalización en la práctica del partido comunista acusado de conspirar en el asesinato del líder liberal, lo que marcaría a partir de allí una larga una persecución a la izquierda a través de décadas, que más adelante estaría justificada en las políticas de la guerra fría, la seguridad nacional y el enemigo interno. Estos hechos llevarían al partido a ser parte de la resistencia armada, sin que en esta época la consideraran aún como una herramienta para acceder al poder, pero poco a poco la lucha comenzaría a ser concebida en los términos de Mao Tse- Tung bajo la óptica de la guerra popular prolongada.

Fue así como el comando del Davis llegó a estar conformado por campesinos tanto de origen comunista como de aquellos de origen liberal, quienes actuaban conjuntamente, pero que perseguían objetivos diferentes, lo que los llevaría a enfrentarse y a separarse luego de unos años y a convertirse en opositores. Luego del golpe militar en 1953, Rojas Pinilla iniciaría el mandato con una amnistía e indulto general, al cual se acogerían la mayoría de guerrilleros liberales, más no los comunistas**.** De esta forma, terminado el indulto, el gobierno Rojas declararía la guerra al movimiento campesino a través de la política Anticomunista de la guerra fría inspirada en la The Subversive Activities Control Act de 1950, de origen estadounidense, iniciando una brutal persecución a la izquierda colombiana.

A partir de 1958, comenzaría en el país el denominado Frente Nacional, que consistía en la alternancia de poderes entre los partidos tradicionales, con el objetivo de poner fin a la violencia partidista y de reorganizar al país luego del gobierno de Rojas Pinilla. Este periodo se iniciaría con un plebiscito que anulaba el decreto por el cuál había sido ilegalizado el partido comunista, con lo cual esta organización recobraba su legalidad constitucional, incitándola de nuevo a la actuación por la vía legal. De otro lado, se formuló el Plan de Rehabilitación Nacional, con el cual se buscaba la desmovilización

de los guerrilleros a cambio de programas sociales. A través de esta política se lograría que los insurgentes, sin dejar las armas, se acogieran a los programas, volvieran a trabajar en el campo y recibieran préstamos, además de que los líderes guerrilleros se convertirían de nuevo en líderes de sindicatos campesinos, y el movimiento de autodefensas se convertiría en un movimiento agrarista.

No obstante, al mismo tiempo, muchos de los exguerrilleros liberales comenzaban a ser reclutados por ejército, el cual les ofrecía entrenamiento, dotación y recursos económicos con el objetivo de utilizarlos como herramienta para el nuevo orden. Sin embargo, estos grupos terminarían por desbordar las funciones de acompañamiento al Ejército cometiendo excesos contra la población civil e impulsando de nuevo a un clima de violencia en el país.

El partido comunista por su parte, había conseguido volver a la legalidad, no obstante, los gobiernos de esta época habían abierto las puertas de la democracia para los dos partidos tradicionales, pero las cerraron para cualquier otra expresión política o social. Es decir, la intención del partido comunista de actuar por la vía legal se encontraba limitada por las reglas del frente nacional para la participación política de terceros paridos, frustrando las posibilidades de una izquierda democrática y aumentando el clima de polarización e intolerancia que venía dándose en el país durante las últimas décadas.

Así, poco a poco, hacia 1960 volvería a sentirse la ola de violencia de la mano de las bandas conservadoras y de las exguerillas liberales, mientras que aquellos campesinos ahora parte del movimiento agrarista, se habían refugiado y habían conformado asentamientos en territorios, que serían denominados como Repúblicas Independientes, de las cuales se decía, escapaban a la soberanía y al control del gobierno nacional. Llegado 1964 el gobierno decide entonces una intervención militar de estas zonas campesinas de influencia comunista, con la justificación de llevar el estandarte de la paz. Los constantes choques armados entre grupos de autodefensa y la tropa responsable del cerco militar, las presiones de sectores de la clase política contra las llamadas repúblicas independientes, la avidez de los terratenientes de las áreas vecinas para apropiarse de estas regiones y sobre todo la emergencia tanto de grupos guerrilleros tanto en Colombia como en el resto de América latina convencerían de la necesidad de aplicar políticas preventivas en esta área de influencia comunista (Pizarro, 1991)

1964 es entonces el momento que marca el nacimiento de las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), pues como consecuencia de la agresión militar se impulsaría la reactivación de las guerrillas de autodefensas comunistas, que hasta aquí tendrían un carácter defensivo, pues a partir de este momento se trataría ya no solo de una lucha en la defensa de las vidas y de los bienes de la comunidad, sino de una lucha dotada de un contenido revolucionario. Sin embargo, esta no sería la única razón del surgimiento de este grupo armado, ya que también se constituirían como respues-

ta al surgimiento de otros grupos como el Ejército de liberación nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) quienes buscaban disputarle al partido comunista la hegemonía sobre todo en el terreno militar**.**

La toma de la república independiente de Marquetalia sería pues, el detonante de una larga y sobre todo cruenta violencia que ha consumido a Colombia durante aproximadamente cincuenta años. Lo que sería para el gobierno una intervención exitosa, para muchos sería uno de los mayores errores políticos de la historia del país, pues no solo no lograron derrotar a los bandoleros, sino que el Ejército no sabrían en qué momento estos habrían escapado, haciéndose invisibles y perdiendo todo contacto con ellos. Luego de Marquetalia se convocaría por parte del movimiento guerrillero a dos conferencias, pero sería en la segunda, desarrollada en el año de 1966, en la cual se adoptaría el nombre de FARC y constituirían un secretariado ejecutivo a la cabeza, un estado mayor, un reglamento y una estructura jerárquica.

Así comenzaría entonces la historia de las FARC, sobre la cual el académico Daniel Pecaut , (2008) hace un recorrido que vale la pena señalar ya que destaca cuatro momentos principales en la evolución de este grupo armando, entre ellos: *El estancamiento* de 1966 a 1980; *La expansión* de 1980 a 1990, *La ofensiva* de 1990 a 2002, y *El repliegue* de 2002 a 2007. Estas cuatro etapas sin embargo, no solo describen la evolución de este grupo armado, sino que coinciden con la periodización que han hecho otros analistas sobre el propio conflicto armado, relación que se hace evidente ya que no se puede desconocer que las FARC ha sido uno de los actores más relevantes en el conflicto y la evolución de su lucha ha estado íntimamente ligada a la evolución de la violencia y del conflicto armado interno colombiano.

Ahora bien, es necesario señalar de igual manera, entre los análisis sobre la periodización y las características del conflicto aquel que puede considerarse como uno de los más completos e interesantes que se han escrito sobre la violencia en Colombia en los últimos años, nos referimos al informe desarrollado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, llamado Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad (2013) el cual destaca los diferentes momentos de este conflicto a través de estas cinco décadas. Para comenzar nos habla del periodo entre 1965 y 1981, el cual se caracteriza por una violencia baja y estable, la imposición de las guerrillas y la confrontación con el Estado; luego viene el periodo entre 1982 y 1995 en el cual se destaca la tendencia marcada a la expansión de las guerrillas, la irrupción de grupos paramilitares, la propagación del narcotráfico y la crisis del Estado. Continúa con el periodo entre 1996 y 2002, momento en el que el conflicto armado alcanzó su nivel más estricto como consecuencia del fortalecimiento de las guerrillas, la expansión a nivel nacional de los grupos paramilitares, la crisis del Estado, la crisis económica, la reconfiguración del narcotráfico y principalmente el reacomodamiento de las coordenadas del conflicto. Y para finalizar, el periodo que abarca lo sucedido entre el años 2003 hasta la actualidad,

en el que se atraviesa por una etapa decreciente, se caracteriza por la recuperación de la iniciativa militar del Estado, el repliegue de la guerrilla, la desmovilización parcial de grupos paramilitares, pero que a la vez plantea nuevas amenazas por el reacomodamiento militar de las guerrillas, el rearme paramilitar y el desgaste de la prolongación defensiva militar del Estado.

La combinación de estos dos enfoques, será entonces, la herramienta que utilizaremos para reconstruir la historia del conflicto, puesto que nos permite comprender mejor su evolución y sus trasformaciones y aportar elementos para un análisis más completo.

1965-1981- La ofensiva

Luego de la invasión de Marquetalia y las dos conferencias del Bloque Sur, que ahora pasaría a llamarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las cosas para la guerrilla no cambiarían inmediatamente, pues aún no se constituía como una guerrilla dotada de verdadera capacidad militar, continuaría prevaleciendo el estilo de autodefensa, siendo difícil diferenciar qué tenía que ver con la guerrilla y qué sobrevivía del movimiento de autodefensas.

Casi al mismo tiempo en que surgía las FARC también lo hacían el Ejército de Liberación nacional ELN en (1962) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) 1967, cuyo origen se encuentra principalmente en los jóvenes que habitaban las ciudades, formados y radicalizados bajo los parámetros de la revolución cubana y china, siendo determinante en estos individuos el fervor revolucionario que rondaba en América Latina durante esos años. Sin embargo, estas guerrillas encontraron obstáculos militares en sus primeros años de formación ya que durante los años sesenta estos grupos sufrían de divisiones internas y hostilidad entre ellos. El poco arraigo social con el que contaban y el desfase entre el discurso y la realidad les hacía difícil sobrevivir en esta época, además de ello, las guerrillas se establecieron en las zonas periféricas del país, hecho que llevaría a que durante las décadas del sesenta y el setenta la lucha armada no tuviera mayor visibilidad a nivel nacional

1982-1995 - La expansión

Al acercarse la década de los ochenta la historia para las guerrillas colombianas comenzaría a cambiar, por su parte tanto las FARC, como el ELN y el EPL, encontrarían la forma de aumentar sus frentes y de expandirse por diferentes zonas del país. También entraría en el juego una nueva guerrilla denominada M-19 la cual tenía un origen esencialmente urbano e intentaba llevar la lucha armada a las ciudades a través de los ataque espectaculares. Durante estos años la imagen de las guerrillas se volvería atractiva, especialmente el M-19 representando esperanzas revolucionarias.

Las FARC por su parte**,** realiza en 1982, su séptima conferencia, en la cual se produciría una ruptura en su historia, pues se adopta una nueva orientación resueltamente ofensiva. En ese momento se añaden las siglas EP (Ejército del Pueblo) y se redefine su es-

trategia para acceder al poder, decidiendo aumentar su número de frentes, la construcción de un ejército revolucionario de comandos móviles para atacar al enemigo y la idea de poner fin al régimen y construir un gobierno provisional.

Sin embargo, con la llegada del gobierno de Belisario Betancur, se abría la posibilidad de un proceso de paz con las guerrillas que estaría acompañado de amnistía para delitos políticos como la sedición y la asonada. Este proceso no conllevaba ni la dejación de las armas ni mecanismos de verificación, sin embargo, se llegaría a pactar una alto al fuego con tres de las cuatro guerrillas más importantes de este tiempo, solo rechazado por el ELN. Aunque no pasó mucho tiempo para que tanto el EPL y el M-19 reanudaran las hostilidades, las FARC por su lado se comprometían aparentemente con la reconversión política.

El aparente cambio llega con la participación de este grupo armado, junto con el partido Comunista en la creación de un partido político legal denominado la Unión patriótica, no obstante, este nuevo partido no tardaría en convertirse en blanco de una campaña de exterminio. En este momento recorría el país una atmosfera desfavorable para las negociaciones de paz, y la llegada de este nuevo movimiento generaba desconfianza, por una parte entre las élites locales y regionales que sentían menospreciados sus intereses ante la nueva fuerza emergente, y por otra, entre los militares, para los cuales la UP era la materialización de la estrategia de la guerrilla y en general una fachada de las FARC. Así, en un periodo de aproximadamente de cinco años, la mayor parte de la Unión Patriótica fue asesinada, lo que ha sido conocido en la historia colombiana como la época de la guerra sucia de la cual formaba parte un universo heterogéneo, miembros de la fuerza pública, políticos, narcotraficantes, personalidades locales- terratenientes o comerciantes- miembros de grupos privados de autodefensas (Pecaut: 2008).

Para las FARC, sin embargo, este proceso de negociación, y el alto al fuego no sería más que parte de su estrategia para sacar provecho y continuar con su expansión territorial y la conquista del poder, por lo que este grupo no renunciaría al secuestro, ni a la extorsión, ni tampoco al asesinato de los líderes regionales de los partidos tradicionales. “para la mayor parte de la opinión pública se había hecho obvio que el proceso de paz de Betancur había sido hábilmente aprovechado por las guerrillas para ampliar sus frentes y afectar a regiones que estaban más integradas a la vida política y económica de la nación: entre 1981 y 1986,” (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013), situación que llevaría a la ruptura definitiva del cese al fuego en 1987

La combinación de estas situaciones se convertiría en la justificación utilizada por las élites locales y regionales para la creación de grupos paramilitares, pues consideraban que el Estados los estaba dejando abandonados frente a las guerrillas y sus amenazas, de este modo se crearon alianzas regionales con el objetivo de contener los efectos de las negociaciones entre el gobierno y las guerrillas, esta oposición por parte elites coin-

cidiría con la oposición de militares, que con el recrudecimiento de la guerra sucia, insistían en defender públicamente la existencias de grupos de autodefensas. De este modo se promovió "la conformación de estos grupos amparados en la Ley 48 de 1968, una iniciativa que abrió las puertas a la privatización de la lucha contrainsurgente y a la autonomía clandestina de sectores radicales de las Fuerzas Armadas" (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013)

El apoyo y alianza con estos grupos, coincide con la aparición de importantes narcotraficantes, quienes se dedicaron a comprar grandes extensiones de tierra para construir laboratorios clandestinos e invertir las ganancias de sus negocios ilícitos, y aunque llegaban a estas zonas con sus propios ejércitos privados, terminaron aliados con los grupos de autodefensas y de manera indirecta con los militares que los apoyaban. Los recursos financieros provistos por los narcos les permitieron a los paramilitares consolidarse en estas zonas y expandirse a otras regiones del país. Su deber consistía en proteger los laboratorios y las rutas de exportación de drogas o combatir a las guerrillas. Así la explosión del paramilitarismo se da entonces por la combinación de diferentes intereses, tanto de las élites, que buscaban defender su patrimonio, los narcotraficantes que buscaban expandir sus negocios ilegales y protegerse de las extorsiones de las guerrillas y los militares cuyo propósito consistía en atacar a la insurgencia. La explosión del fenómeno paramilitar puso en escena el entrecruzamiento del narcotráfico con el conflicto armado (…) La penetración del narcotráfico en la organización paramilitar y los efectos que este tuvo sobre la naturaleza contrainsurgente de las autodefensas volvieron más complejo el conflicto armado, inaugurando tramas difíciles de diferenciar entre la guerra y la criminalidad organizada". (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013: 143- 145)

Como consecuencia de la expansión de estos actores por el territorio nacional, y principalmente por la compra masiva de terrenos por parte de los narcotraficantes se observaría una reconfiguración del problema agrario, con lo cual Colombia entraría en un nuevo proceso de concentración de la tierra. Sumado a esto el país experimentaría transformaciones económicas, las cuales llevarían a la multiplicación de polos de desarrollo aprovechados por los grupos armados como oportunidades de expandirse y aumentaría los conflictos sociales. Colombia pasaría de ser un país cafetero a un país minero y cocalero y los grupos guerrilleros encontrarían la forma de cooptar cada uno un sector de la economía, así pues, por su parte las FARC se dedicaría a la economía de la droga, el ELN a la economía petrolera, el EPL a la economía cocalera, y el M-19, una combinación de los anteriores más ocasionalmente contribuciones de grupos narcotraficantes

1996- 2002 - La ofensiva

En esta época el conflicto armado alcanzó su máximo nivel y la mayor intensidad de violencia hacia la población civil, debido principalmente a la disputa y competencia

entre la guerrilla y los paramilitares por el dominio de extensos territorios y zonas del país como también por el control de los poderes locales. “Se trata de un periodo en el que la relación de los actores armados con la población civil se transformó. En lugar de la persuasión, se instalaron la intimidación y la agresión, la muerte y el destierro”. (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013: 156)

La escasa gobernabilidad del presidente de la época traducida en la ausencia del Estado en muchos territorios y la retirada de la fuerza pública tras los fuertes ataques de la insurgencia quienes los habían declarado como objetivo militar, creó un vacío aprovechado tanto por la guerrilla como para los paramilitares que dejó en una situación de extrema vulnerabilidad a la población civil.

Los paramilitares, por su parte, establecieron como uno de sus objetivos el control de los territorios que habían estado tradicionalmente bajo el mando guerrillero. Para acceder a estas zonas y mantener un control, la estrategia de este grupo armado se basó en lo que fue denominado “tierra arrasada o exterminio” caracterizada por una violencia indiscriminada, acompañada de masacres, sumado el asesinato de defensores de derechos humanos, periodistas, y líderes políticos originando bastos desplazamientos de población. Esta modalidad de violencia se fundamentó en el terror, y buscó profundizar las divisiones internas, exacerbar las delaciones, precipitar deserciones en las filas insurgentes y demostrar a las comunidades que la guerrilla era incapaz de protegerlas. (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013: 42) Del lado de la guerrilla, se respondió a estos ataques a través de violencia cuyo objetivo era dejar un mensaje a aquellos que habían colaborado o apoyado a los paramilitares. Se trató de una violencia selectiva contra poblaciones de territorios específicos, lo que luego conllevaría grandes costos para su legitimidad.

El éxito y la expansión paramilitar de esta época estuvieron precedidos por ciertos factores como el establecimiento de un esquema legal para las autodefensas a través de la conformación de Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada, denominadas como Convivir. Sin embargo, la Corte Constitucional más adelante declararía inexequibles los artículos del decreto que autorizaba el porte de armas largas y las labores de inteligencias, lo cual empujaría a las Convivir hacia clandestinidad. No obstante, con el repliegue del Fuerza pública, la lucha contra la insurgencia quedaría en manos de las Convivir. En 1997 se conformarían las Autodefensas Unidas de Colombia, reuniendo a nueve organizaciones paramilitares diferentes y definiéndose a sí misma como “un Movimiento Político-Militar de carácter antisubversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa”, adicionalmente esta organización buscaría controlar la política local y regional para luego intervenir el Estado y su poder Nacional, como también proponer un modelo basado en la defensa de la propiedad privada y preservación del control territorial

De las FARC en esta época sigue destacándose su expansión creciente desde los años ochenta, la ruptura con el partido comunista y la vía legal, que lo llevaría a privilegiar la opción militar por sobre la política. Su mensaje continuaba siendo la construcción de un gobierno y la toma del poder. Uno de los elementos importantes en su estrategia de esta época fue la importancia del acercamiento a las ciudades. "Las farc combinaron los golpes militares a la Fuerza Pública con acciones de asedio asfixiante sobre las élites regionales a través de secuestros, asaltos a sus propiedades, pillaje y extorsiones. A esto sumaron las acciones de sabotaje mediante el ataque a la infraestructura eléctrica y vial, el bloqueo y la restricción a la movilidad por el territorio nacional con retenes ilegales," (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013: 163). De igual forma continuaban concentrando el poder económico en el sur del país a través del control de la economía de la coca, y el aumento del poder militar a través de la ampliación de sus frentes de guerra.

En medio de esta coyuntura el gobierno de Andrés Pastrana propone un nuevo proceso de paz con las FARC, el cual contaría con el despeje militar de un territorio de aproximadamente cuarenta y dos mil kilómetros para adelantar allí los diálogos. Además de la desmilitarización por parte del gobierno, las FARC lograrían expulsar a los demás representantes del Estado, y aunque el objetivo del proceso era dar por terminado el conflicto armado colombiano y firmar la paz, el grupo armado aprovecharía el control sobre el territorio para convertirlo en base para sus entrenamientos, por lo cual los enfrentamientos nunca se detuvieron.

Por su parte, la fuerza pública comenzaba a mostrar cada vez más el aumento de la capacidad militar para hacer frente a los ataques guerrilleros, capacidad que fue reforzada por el Plan Colombia a través del apoyo del gobierno estadounidense en ámbitos como la tecnología militar e inteligencia. Este plan hacía énfasis en la relación entre los grupos armados y el narcotráfico, señalándola como la principal causa del conflicto colombiano. Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, motivada por la política de cero tolerancia con actividades terroristas, se planteó la idea de dedicar los recursos del plan Colombia exclusivamente a la lucha contra el narcocultivo y el narcotráfico y para combatir los guerrilleros, lo que llevaría a que en adelante, la amenaza narcoterrorista cambiara profundamente su significado y quedará vinculada al conflicto armado. Las FARC consideraban la aplicación del Plan Colombia como una posición contradictoria del gobierno y como una propuesta de guerra, por lo cual las posiciones ambiguas de los dos actores respecto a la consecución de la paz y el fin del conflicto, colocarían al proceso de paz en una etapa crítica, que lo llevaría finalmente a su ruptura en el 2002. (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013)

El descredito frente a una salida negociada y el descontento de la población frente al recrudecimiento de las acciones de los grupos armados, crearon el ambiente propicio para que la propuesta de mano firme que implicaba el fortalecimiento de las acciones

de la fuerza pública frente a los grupos armados, su persecución y debilitamiento, y que dejaba de lado las salidas negociadas, ganara gran aceptación tanto de la población como de la opinión pública y llevara a Álvaro Uribe a la presidencia, permitiéndole luego, ser reelegido para un segundo mandato.

2003 - Presente - El repliegue

Tras el fracaso del proceso de Paz, las FARC aumentaron los ataques y la lucha entre las guerrillas y los paramilitares era cada vez más fuerte, debido a que ambos se habían fortalecido política, económica y militarmente durante las últimas décadas. La sociedad se encontraba cada vez más polarizada, con tendencias hacia el rechazo de las negociaciones con las guerrillas y más favorables hacia los paramilitares. Sin embargo, en el 2002 año de mayor expansión del conflicto, también da inicio el gobierno de Álvaro Uribe con su política de seguridad democrática, ésta se enfocaba sobre todo en la ofensiva militar contra las guerrillas, que llevaría a la reducción y al repliegue de estos grupos armados, pero no a su desaparición definitiva, se trataba de la recuperación de territorios nacionales y del debilitamiento de las guerrillas con fuertes operativos militares dirigidos a la eliminación de las cabezas de la organización, logrando la recuperar las zonas de control tradicionales de estos grupos armados y obligándolos a replegarse hacia las fronteras nacionales.

Durante el gobierno de Uribe además de su guerra contra la insurgencia, también puede destacarse el proceso de desmovilización que se adelantó con los grupos paramilitares. Se trató de un proceso complejo, debido principalmente a la fragmentación y a los diferentes intereses al interior de estos grupos, principalmente motivados por sus vínculos directos con organizaciones narcotraficantes y con los recursos obtenidos de los cultivos ilícitos. Como otro de los obstáculos, aparecía el marco legal establecido para que los desmovilizados pagaran por sus delitos cometidos. A pesar de las contradicciones el proceso da inicio en el 2004, sin lograr resultados permanentes, pues aunque se logró la desmovilización de los principales dirigentes y la ruptura de la AUC como organización que conglomeraba a las organizaciones de autodefensas, para el año 2006, las limitaciones de la desmovilización hicieron inminente el proceso de rearme de los grupos, que se aceleró durante los años 2008 y 2010, y registró un importante repunte en su accionar criminal entre 2011 y 2012. (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013:186

Alrededor del rearme se generó un intenso debate a nivel nacional acerca de la naturaleza de estas nuevas organizaciones. Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación a través de informes presentados tanto en el 2007 como en el 2010, el surgimiento de estos nuevos grupos se trata de una tercera generación de paramilitares con continuidad de las estructuras que se habían construido alrededor de los poderes locales y regionales y vinculadas de igual forma al narcotráfico y a otras actividades delictivas. Más precisamente según los informes aparecieron los grupos disidentes que

pertenecieron a las AUC pero no negociaron con el Gobierno ni se desmovilizaron, los que entraron al proceso y no se desmovilizaron y los reductos de bloques desmovilizados que no se desmovilizaron. De otro lado, los grupos rearmados han sido conformados por desmovilizados que reincidieron en actividades similares a los anteriores bloques y, en general, relacionadas con el crimen organizado. Y Los grupos emergentes existían y cobraron mayor presencia al copar espacios que fueron de las AUC y grupos que se constituyeron por diversas razones luego de la desmovilización de las AUC. (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación 2010: 22)

En medio de este panorama, es decir, del repliegue de las guerrillas, sin una derrota definitiva y de un proceso de desmovilización que no ha logrado terminar con el fenómeno paramilitar, da inicio en el año 2010 el gobierno de Juan Manuel Santos, quien a pesar de continuar con la ofensiva militar hacia los grupos armados, le imprime un nuevo aire a sus políticas. Al encontrarse ante un país desgastado y polarizado como consecuencia de las violencias del conflicto y de las políticas guerreristas de los últimos ocho años, propone hacia el 2012 un nuevo proceso de Paz con las FARC, proceso que se plantea hacer énfasis en los mayores problemáticas que dieron origen y prolongaron durante cincuenta años el conflicto interno armado colombiano. La agenda que se negocia en la Habana, Cuba consta de 5 puntos entre los cuales se encuentran; la problemática alrededor de la tierra; la participación política del grupo armado, el narcotráfico y cultivos ilícitos, la reparación de las víctimas y finalmente la dejación de las armas y el fin del conflicto.

Uno de los elementos que ha sobresalido en el proceso de paz es que existe claridad en cuanto al hecho de que las negociaciones se adelantan en medio de la guerra, es decir no existe el cese al fuego ni el despeje de territorios, y solo se firmará la paz, en el momento en el que todos los puntos de la agenda hayan sido abordados y acordados. Es así como durante el gobierno Santos el conflicto ha mantenido vivo. Tanto las guerrillas como los grupos paramilitares han mostrado una gran capacidad de adaptación y de renovación de sus estrategias y estructuras, planteando nuevas amenazas tanto para el gobierno como para población, dejando en evidencia la necesidad de abordar el conflicto de manera profunda, concebirlo como un fenómeno complejo, con una gran diversidad de actores e intereses, el cual requiere políticas integrales que aborden lo aborden desde sus diferentes caras.

ANÁLISIS

Un breve recuento histórico del conflicto armado colombiano nos ha permitido observar sus orígenes, el surgimiento de sus actores e interacciones, pero principalmente la evolución que estos han tenido durante las últimas cinco décadas, donde puede señalarse como un hecho clave, la trasformación en las estrategias, tácticas y modalidades de violencia utilizada por estos grupos. Suele catalogarse al conflicto armado colom-

biano como uno de los más longevos y cruentos de la región latinoamericana, sin embargo, un poco más allá de estas etiquetas, encontramos estudios que durante los últimos años han dado cuenta de un fenómeno realmente complejo, que se ha transformado y adaptado para mantenerse en el tiempo, un conflicto degradado y que ha cobrado la vida de muchos personas.

Uno de los últimos informes presentados alrededor de este conflicto, habla de aproximadamente de 220.000 muertos. "De estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes; es decir que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles, y que, por lo tanto, son ellos — personas no combatientes, según el Derecho Internacional Humanitario— los más afectados por la violencia". (Centro Nacional De Memoria Histórica, 2013: 33). En este sentido se habla de una guerra sin límites, siendo uno de sus rasgos más característicos el uso de la violencia desmedida hacia la población civil, por lo cual vale la pena añadir un dato más, y es el que revela las cifras de desplazamiento, cifra que puede acercarse a 5.700.000 personas, lo que equivaldría a un 15% del total de la población colombiana.

Es así como, durante estos cincuenta años, no han sido pocos los que han querido interpretar, describir y sobre todo explicar este fenómeno. Una gran cantidad de literatura y análisis han señalado como el origen del conflicto a factores que han estado presentes en la realidad nacional incluso décadas antes del surgimiento de la violencia y que perduran hasta el presente. Se trata, tanto de las problemáticas alrededor de la tenencia y explotación de los territorios nacionales, básicamente en lo referente a la concentración de la tierra por parte de unos pocos, como de las problemáticas surgidas en torno a las deficiencias y debilidades del régimen político colombiano, es decir, obstáculos para la participación democrática de alternativas políticas diferentes de los partidos tradicionales, la formulación de pactos excluyentes y las falta de espacios legales para las diferentes manifestaciones o expresiones sociales y políticas. En este mismo sentido también se destaca el vínculo de las élites políticas con grupos ilegales, los cuales han permeado las instituciones del Estado y lo han sumergido en una crisis de gobernabilidad y una alarmante corrupción.

Así pues, a la hora de explicar las causas del Conflicto colombiano, han sobresalido, desde el ámbito académico y han tenido resonancia en la opinión pública, sobre todo dos corrientes teóricas. Primero encontramos a aquellos que se enfocan en los factores políticos e institucionales; se refieren a la oposición violenta y encuentran sus causas en la falta de presencia del Estado y la insuficiente provisión de bienes, como también en la falta de inclusión política. En síntesis demuestran que el tipo de régimen político es el factor dominante que dispara las revoluciones, guerras étnicas y derrocamiento de regímenes democráticos. En el caso colombiano se trataría según este enfoque de la precariedad y la debilidad del Estado. En segundo lugar, encontramos a aquellos que centran sus explicaciones en factores económicos. Los primeros análisis

planteaban la existencia de unas "causas objetivas" del conflicto, es decir, las desigualdades socioeconómicas, la exclusión y discriminación de algunos sectores, como también la injusticia y la pobreza generando resentimientos o carencias, las cuales serían las principales causas de la inconformidad y por tanto del conflicto. Sin embargo, criticado este enfoque por desconocer otros factores importantes, surgen nuevos estudios que basan sus explicaciones en la codicia, más precisamente en los intereses económicos de algunos grupos. Hace énfasis en la idea de que tanto las rentas públicas como las rentas de los recursos naturales son determinantes para originar y prolongar la violencia política. En el caso colombiano algunos analistas han demostrado que las áreas que son ricas en recursos primarios se han convertido en los puntos de mayor confrontación. (Yaffe, 2013)

No obstante, luego de décadas de estudios ha llegado a comprenderse que nos encontramos ante un conflicto complejo que no acepta aproximaciones simplistas o monocausales, esto debido principalmente a que la prolongación en el tiempo le ha otorgado rasgos tan diversos y tan propios que no es posible encuadrar este fenómeno dentro de una sola teoría. Se ha entendido entonces, que durante cincuenta años, los factores que dieron origen a la confrontación, aunque no han desaparecido, no son necesariamente los únicos que la perpetúan. Un ejemplo de esa complejidad, es que podemos hablar de una diversidad de actores, no solo porque con el paso del tiempo han surgido grupos armados o bandas criminales que se han ido integrando al conflicto, sino porque aquellos que se sitúan en el origen de la confrontación han ido transformando sus estructuras y de paso sus objetivos, acciones, interacciones e intereses. No se puede desconocer además que uno de los rasgos que lo hacen aún más confuso y de difícil comprensión es el entrecruzamiento de las diferentes modalidades de violencia, que sumado a las estrategias de invisibilización se han convertido en impedimentos para diferenciar a los actores y así atribuir a cada uno sus responsabilidades.

Ahora bien, hay que señalar que la comprensión del conflicto como un hecho complejo que requiere de diversas miradas, que comprende una variedad de intereses y una multiplicidad de poderes en confrontación y que por tanto requiere medidas integrales y transversales, ha sido posible en el ámbito académico, más no ha sido traducido aún en políticas gubernamentales, pues durante décadas las respuestas de los gobiernos se han alternado entre las negociaciones de paz y las acciones militares que más que superar el conflicto han estado dirigidas a ganar la guerra, medidas que han sido concebidas en la mayoría de casos como excluyentes. Así, el poco éxito de estas acciones no ha hecho más que comprobar la errada lectura del conflicto armado que existe por parte del Estado y de los dirigentes colombianos.

Ante un panorama incierto, incapaz de encontrar salidas reales para la confrontación, es necesario destacar, no obstante, el surgimiento de análisis que combinan toda una serie de factores para comprender el origen y desarrollo del conflicto, planteando nue-

vas miradas mucho más completas, e incluyentes, como es el caso del *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia* del año 2003, presentado por el PNUD, en donde se propone entender al conflicto colombiano como un conflicto con muchas caras. Según este informe cada actor del conflicto es simultáneamente y en distinto grado: 1) Un proyecto político. 2) Un aparato militar. 3) Un actor en los conflictos sociales de la región. 4) Un cazador de rentas 5) Un modo de vida. 6) Un poder territorial. 7) Un autor de violencia degradada. 8) y por ende un freno al desarrollo humano. Este informa nos presenta entonces una perspectiva integral que pretende superar el enfoque convencional que ha predominado en Colombia y que ha pretendido ignorar gran diversidad de políticas, acentos, episodios y caras del conflicto.

Sin embargo, aunque estas propuestas son realmente grandes aportes para el debate y la discusión tanto académica como ciudadana, pues plantean miradas del conflicto que abarcan su gran amplitud, debemos señalar que en muchos de los análisis se sigue considerando a esta confrontación como un fenómeno que obedece a factores esencialmente internos, lo que posiblemente deje por fuera elementos importantes que pueden ayudarnos a comprender su evolución, el porqué de la implementación de ciertas políticas por partes de los gobiernos, la transformación y el surgimiento de nuevos actores y sobre todo factores que han venido alimentando el conflicto e impidiendo su resolución.

En este sentido, es necesario poner en consideración que la globalización y la transnacionalización han desdibujado la línea que divide a lo nacional de lo internacional, dando paso a conceptos como la *complejidad interméstica* que da cuenta de la necesidad de incluir tanto factores internos como factores externos a los análisis que busquen comprender las lógicas de la política nacional e internacional y en esta medida se hacen cada vez más apropiados en el análisis de los conflictos contemporáneos.

La combinación de estos factores –tanto internos como externos- entrará a jugar entonces un papel importante en la comprensión del conflicto armado interno colombiano, pues durante décadas, ha sido también notaria la influencia de las tendencias globales y de las agendas internacionales en los diferentes ámbitos de la realidad nacional, tanto a nivel político, como económico y social y en esta medida el conflicto armado mismo, incluso desde sus orígenes, no ha escapado a las lógicas internacionales. La revolución cubana, la doctrina de la seguridad nacional y el enemigo interno, la persecución de la izquierda legal, la liberación de los mercados y aplicación del modelo neoliberal y más recientemente la lucha contra el terrorismo y el Plan Colombia o Iniciativa Andina, han tenido gran influencia en los destinos de la confrontación armada. Es por esta razón, es decir, por la presencia de elementos de naturaleza internacional, que consideramos posible utilizar conceptos y categorías de teorías que han venido buscando dar explicación a los conflictos contemporáneos y que posiblemente nos permi-

ta descifrar algunos de los elementos que han perpetuado la confrontación y que escapan a las fronteras y las lógicas nacionales.

Es así como entra jugar un papel importante para este análisis, en primer lugar, los conceptos desarrollados alrededor de las nuevas guerras. Una de las primeras características nos habla justamente de la "renuncia a los tradicionales marcos nacionales e internacionales como medio obligado para establecer su delimitación espacial, ya que, al determinar su "localidad", deben incluirse sus cientos de repercusiones transnacionales, lo que dificulta la clásica distinción entre conflictos internos y externos". Claramente en el caso colombiano esa transnacionalidad la representa la apertura de los mercados y las firmas de tratados de libre comercio, que aunque los últimos años han significado un crecimiento económico para el país, también han profundizado la brecha entre ricos y pobres, llegando a ser uno de los países más desiguales de la región a raíz de la gran concentración de la riqueza. Esta apertura de mercados ha generado grandes rechazos y enfrentamientos con los campesinos y el sector agrícola, debido a la falta de garantías del Estados para una competencia en el mercado internacional en términos más equitativos. Las consecuencias perversas de la aplicación del modelo neoliberal han sido utilizadas como uno de los argumentos expuestos por grupos como las FARC para estar en contra del régimen político colombiano y luchar por el establecimiento de un gobierno de reconstrucción y reivindicación social, lo que ha agudizado desde la década de los años noventa los enfrentamientos con las fuerzas militares y el atentado contra la infraestructura y las instituciones estatales.

Otro de los elementos que representa dicha transnacionalidad, ha sido el narcotráfico y con este el surgimiento de organizaciones criminales su alrededor. Como lo hemos mencionado la relación que se establece entre el narcotráfico y el conflicto armado pasa en primer lugar por las alianzas con el paramilitarismo como parte de las estrategias para el cuidado tanto las zonas de cultivo de coca como las rutas de salida de la droga, evitando las extorciones de los grupos guerrilleros. En los últimos años con la desaparición de las grandes organizaciones narcotraficantes y con la atomización de los grupos paramilitares a raíz de la desmovilización, han sido las bandas criminales emergentes, rearmadas y disidentes herederas de las estructuras paramilitares las que vienen haciéndose cargo de las rutas y distribución de la droga, no sin antes disputarse con las guerrillas el control de este negocio, pues grupos como las FARC desde hace ya muchos años han venido involucrándose cada vez de manera más directa con los cultivos de coca y con su comercialización. Estas relaciones y alianzas alrededor del narcotráfico, han sido precisamente las que han hecho cada vez más compleja la confrontación, pues ha sido cada vez más difícil diferenciar entre este conflicto armado y la criminalidad organizada, siendo esta una de las características principales de las nuevas guerras.

Muy ligado al narcotráfico, encontramos otro de los elementos destacados en los conflictos contemporáneos y es el de las economías de guerra. Se habla entonces de los intereses económicos que no permiten que los grupos armados o bandas criminales se interesen por procesos de negociación y por el contrario busquen prolongar el conflicto, pues encontraron en él una gran fuente de financiación para sus proyectos u objetivos. En Colombia la lucha por los territorios entre los diferentes grupos armados, se ha vuelto cada vez más, una lucha por recursos, representados aún en gran medida por las plantaciones de coca, pero cada vez más por el control de los recursos minerales. Tanto para los grupos armados como para las bandas criminales emergentes, el narcotráfico representa un negocio muy lucrativo, evitando que las propuestas como la desmovilización, la reinserción a la sociedad, la sustitución de cultivos de coca por otros cultivos legales generen demasiado interés. Para una parte importante de la sociedad colombiana desde hace décadas el conflicto armado se volvió sinónimo de confrontación por el control del narcotráfico, haciendo que poco a poco pierda la connotación de un conflicto enmarcado en una resistencia armada campesina por los derechos a la tierra y por la reivindicación de los derechos de las minorías, restándole cada vez más legitimidad a los proyectos políticos que presentan los diversos grupos armados.

Ahora bien, en gran cantidad de diagnósticos se ha destacado al conflicto colombiano por el uso de una violencia de alta frecuencia y de baja intensidad, lo que nos permite pensar en aplicar la denominación de guerras de baja intensidad cuyo objetivo se encuentra en lograr el desgaste del enemigo, situación que se ha conseguido en diferentes momentos de la historia del país, como lo han sido la etapa de la expansión y la ofensiva entre los años ochenta y dos mil en las que las guerrillas y los grupos armados se vieron fortalecidos, y más recientemente, en la etapa de desgaste por parte de las fuerzas militares debido a una estrategia de ofensiva prolongada.

Finalmente, otros elementos que podemos señalar como rasgos importantes en el conflicto colombiano, que pueden ser analizados bajos los parámetros de las nuevas guerras son la violencia hacia la población civil y el desplazamiento, que debido a su gran magnitud han desdibujado la frontera entre el combatiente y el civil dejado en el país una gran tragedia humanitaria. Tanto la violencia hacia la población civil como el desplazamiento, han hecho parte de las estrategias de los grupos armados, por un lado, en su lucha por el control de territorios y recursos, y por otro, como mecanismo para transmitir un mensaje, ya sea hacía los otros grupos armados o hacia el Estado, considerado este, incluso muchas veces como un acto terrorista, lo que nos dejaría de nuevo ante un rasgo propio de los conflictos contemporáneos.

CONSIDERACIONES FINALES

El conflicto colombiano es un conflicto de naturaleza compleja, que durante más de cincuenta años ha llamado la atención del mundo y de la región por sus devastadoras consecuencias. Ha afectado la vida de millones de personas, dejando miles de muertes, desplazados, desaparecidos y víctimas de una violencia sin límites y cargada de sevicia. Nace en el interior de conflictos agrarios y resistencias campesinas. Los primeros movimientos de autodefensa surgen como medida de supervivencia de la población ante la violencia oficial y con el objetivo de defender sus bienes y sus vidas. Con el paso de los años, frente a la intolerancia de las elites políticas y económicas y la polarización de la sociedad, se transforma en una lucha armada por el poder, por el territorio y por los recursos. Con el trascurso de las décadas se vuelve cada vez más borrosa la distinción entre lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal, lo interno y lo externo, el civil y el combatiente, el crimen organizado y el conflicto. Las alianzas y los enfrentamientos entre estos actores armados han marcado diferentes etapas en la historia de la confrontación. Sus estrategias y sus objetivos se han transformado y adaptado a circunstancias tales como nuevos actores, diferentes gobiernos, presiones e influencias internacionales, de modo que ninguno de los esfuerzos realizados ha sido suficiente para llevarlo a su fin

Ha sido un conflicto ampliamente estudiado y diagnosticado, desde la academia son numerosas las explicaciones y las propuestas como aportes al debate público y como insumos para los dirigentes. Sin embargo, las políticas han girado en torno a enfoques tradicionales, de lecturas simplistas y monocausales que no han dado mayores frutos. Desde el plano interno, persisten las causas originales; la gran concentración de los territorios y de la riqueza, la persecución y estigmatización de la izquierda y de las demás expresiones diferentes a las tradicionales. Se han añadido en el camino, los vínculos de las instituciones estatales y de las elites dirigentes con actividades ilícitas. La débil presencia del Estado en el territorio nacional, el abandono del país rural y las ineficaces políticas sociales, han dejado vacíos aprovechados por actores criminales para el establecimiento de poderes que compiten con las obligaciones fundamentales del Estado como son la seguridad, la tributación y la justicia

Desde el plano internacional también encontramos factores que han determinado el desarrollo de este conflicto. Pasando por la revolución cubana y los movimientos subversivos surgidos en América latina, la doctrina de la seguridad nacional, la globalización y la transnacionalización, el neoliberalismo, la configuración del crimen organizado transnacional y el narcotráfico, el Plan Colombia y la lucha antiterrorista. Lo que nos ha llevado a considerar además de los factores internos, la importancia de tener presentes en el análisis a aquellos factores de naturaleza global. Utilizar los conceptos que nos ofrecen las teorías que explican los conflictos contemporáneos, como son las nuevas guerras, las guerras de baja intensidad y las guerras híbridas, nos pueden ayudar a

comprender mejor la naturaleza compleja de este conflicto, sobre todo en el momento en el que se abre una nueva posibilidad para resolverlo. No obstante, si el gobierno continúa con sus enfoques tradicionales y no comprende que para llegar a conseguir una paz duradera es necesario abordar todas sus caras, que abarcan no solo elementos nacionales sino aquellos que trascienden las fronteras del Estado, como por ejemplo, las bandas emergentes y las políticas de corte neoliberal, replanteamientos en los términos de los TLC y el Plan Colombia etc. es muy difícil que el actual proceso de negociación que se adelanta con las FARC consiga resultados a largo plazo y que erradiquen de fondos las causas que alimentan la confrontación.

BIBLIOGRAFÍA

-Calderon, Percy (2009) "Teoría de conflictos de Johan Galtung" *Revista Paz y Conflictos*, No 2, pp. 60-81

-CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (GMH) (2013*)¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 431

-Clausewitz Karl Von (1972*), De la guerra,* Barcelona: Mateu, pp. 342

-COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN (CNRR) (2010), *La Reintegración: Logros en Medio de Rearmes y Dificultades No Resueltas,* Bogotá, pp. 312

-Del Arenal, Celestino (2007) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, pp.480

-Fisas, Vicenç (1998), *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona: Icaria Editorial/ UNESCO, pp. 407

-Hoffman, Frank (2007) *The Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Virginia: Potomac Institute for Policy Studies, pp.72

-Kaldor, Mary (2001) *Las Nuevas Guerras. La Violencia Organizada en la era global*, España: 4 Kriterios TusQuets Editores, pp. 248

-Molano, Alfredo (2014), *Pasos de animal grande,* Diario el Espectador, www.elespectador.com, consultado Junio de 2014.

-*Münkler*, *Herfried (2005) Nuevas* y *viejas guerras*: *asimetría y privatización de la violencia*, Madrid: Siglo XXI Editores, pp. 225.

-Pécaut, Daniel (2008) *Las FARC: ¿Una Guerrilla Sin Fin o Sin Fines?,* Bogotá: Grupo Editorial Norma, pp. 192.

-Pizarro Leongómez, Eduardo (1991) *Las FARC (1949-1966): De la Autodefensa a la Combinación de Todas Las Formas de Lucha*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 245.

-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2003), El *conflicto*, *callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, Bogotá, pp.510.

-Restrepo, Luis Alberto (2005) "La Globalización de la economía, el crimen y la seguridad" *Análisis Político*, Bogotá, No 53, pp. 22-38.

-Tello, Ángel (2010) "La teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista politico-polemológico**.** Sistema mundo y uso de la fuerza: nuevos escenarios y actores. El rol del instrumento militar y los caminos hacia la paz". Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata (IRI) La Plata, Argentina.

-Yaffe, Lilian (2011) *Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta*, Cali, Biblioteca Digital - Universidad ICESI, pp. 187-208

Más allá de la épica autonomista: la relación de Argentina con Estados Unidos y los acreedores internacionales en el marco de la salida del default

Juan Martin Barbas

RESUMEN:

La crisis del 2001 causó el colapso de un modelo basado en los lineamientos económicos del neoliberalismo y la dependencia externa, en especial respecto a Estados Unidos y los organismos de crédito internacionales. La llegada al poder de Néstor Kirchner, supuso para muchos un punto de quiebre y la puesta en marcha de un programa diametralmente opuesto, basado en una concepción autonomista y latinoamericanista. Sin embargo, el modo en el cual se condujo el proceso de reestructuración de la deuda externa, da cuenta de las incoherencias e inconsistencias del nuevo modelo, y de su incapacidad para reducir efectivamente los márgenes de dependencia y vulnerabilidad frente al contexto externo.

PALABRAS CLAVE:

Default, Deuda externa, Autonomismo, Acreedores, Kirchnerismo.

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "Política exterior argentina", dictada por el Profesor Alejandro Simonoff, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

LA CRISIS DEL 2001 Y EL DEFAULT DE LA DEUDA EXTERNA

El 20 de diciembre de 2001 el presidente Fernando De la Rua era expulsado del poder por una masiva rebelión popular que había ganado las calles del país, en medio de una crisis económica y social sin precedentes en la historia argentina. Ni las dubitaciones de las conducciones políticas y sindicales, ante un grado de efervescencia que no podían controlar plenamente, ni la violenta represión realizada por las fuerzas de seguri-

dad, que dejo varias decenas de muertos, pudieron evitar el colapso del gobierno aliancista y de un modelo de producción, acumulación y distribución de las riquezas pergeñado por los centros económicos y financieros del hemisferio norte.

Tras un breve interinato de Ramón Puerta, y aun en medio del caos y el vacío de poder, el Congreso de la Nación designo como flamante presidente a Adolfo Rodríguez Saa, quien en su primera alocución ante la Asamblea Legislativa anuncio que el país cesaría el pago de su deuda externa, dando inicio al primer default formal de la historia nacional. Ante el aplauso cerrado de los allí presentes, el mandatario explicitó así lo que ya muchos identificaban como uno de los principales factores que habían sumergido al país en el abismo (Pagina 12, 24/12/01).

El mandato del sanjuanino, sin embargo, apenas duro una semana y nuevamente la Asamblea Legislativa debió reunirse para nombrar a la máxima autoridad nacional. En este caso, el designado sería la por entonces principal figura del PJ: Eduardo Duhalde. El gobierno de Duhalde no representó una mejora sustantiva en las condiciones de estabilidad institucional ni en la base de sustentación del Poder Ejecutivo, que se encontraba frente a una dura disyuntiva: ejecutar un plan de ajuste que le permitiera recomponer relaciones con los organismos financieros internacionales, buscando la asistencia de los mismos para salir de la crisis, o desactivar el permanente estado de movilización haciendo concesiones a los sectores obreros y populares.

En un intento de conciliar ambos objetivos, el gobierno peronista recurrió a los fondos frescos liberados por el default para la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el cual casi dos millones y medio de desocupados pasarían a percibir un subsidio mensual de ciento cincuenta pesos. Al mismo tiempo, inició a través de su ministro de economía Remes Lenicov negociaciones con el FMI, y dio luz verde a una pesificación asimétrica con la cual se perjudico a los pequeños y medianos ahorristas, en beneficio de las grandes entidades bancarias multinacionales[32]. Además, cediendo a la presión del establishment financiero, el presidente adopto una serie de medidas tendientes a evidenciar la predisposición gubernamental respecto a la búsqueda de una recomposición de las relaciones con el sistema de crédito internacional. La principal fue la derogación de la Ley de Subversión Económica, en vigencia desde 1974, considerada por prestamistas e inversores extranjeros como una normativa que atentaba contra la seguridad

[32] El propio Ministro de Economía de aquel entonces confirmo que la medida fue adoptada a requerimiento de las entidades bancarias (Citibank, HSBC, Santander, Boston), en acuerdo con algunos grandes empresarios (UIA). *"Hubieron presiones de los empresarios y también de los bancos, que en forma conjunta se reunieron con Duhalde y con nosotros. Los empresarios decían que si aumentaba 40 por ciento su deuda, no la podrían pagar y los bancos entonces nada cobrarían: por eso es que conjuntamente ambas partes acordaron plantear la pesificación asimétrica"*, reconoció tiempo después Lenicov (Diario Página 12, 14/8/02)

jurídica de sus capitales[33]. Asimismo, se impulso en 2002 un acuerdo fiscal firmado entre la Nación y las Provincias, y se introdujeron modificaciones a la Ley de Quiebras (Miranda, 2014).

Sin embargo, el acatamiento de estas exigencias no bastó para facilitar las negociaciones con el FMI, ni para mejorar sustancialmente las relaciones entre los funcionarios argentinos y los técnicos del organismo (Giglio y Roark, 2012). ¿La razón? El Fondo Monetario buscaba deslindar responsabilidades respecto de la crisis argentina, por lo cual abogaba por una negociación eminentemente técnica y desprovista de consideraciones políticas, lo cual no era aceptado por los funcionarios locales (Miranda, 2014). Argentina no contó además ni con el respaldo ni con la asistencia de Estados Unidos, país con el cual había establecido durante la década del noventa extensos y nutridos vínculos políticos y económicos. Los motivos de este enfriamiento en la relación con el hegemon eran varios. Los norteamericanos atravesaban desde el año 2000 una crisis económica que creaba un contexto adverso para cualquier propuesta de asistencia financiera y además, a partir de los atentados del 11-S su foco de atención se había centrado en Medio Oriente, quedando la relación con los países de América Latina en un segundo plano. Por otro lado, Estados Unidos era, en tanto principal promotor de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, señalado por buena parte de la opinión publica local como uno de los responsables de la profunda crisis económica y social en la cual había quedado sumido el país, por lo cual una explícita injerencia del mismo podía resultar perjudicial y contraproducente para el gobierno de Duhalde.

La salida de Remes Lenicov, y la llegada al Ministerio de Economía de Roberto Lavagna, comenzaron a facilitar las negociaciones. En esta etapa va a ser primordial el cambio de actitud de los estadounidenses, que finalmente se involucraran con el objetivo de destrabar las tratativas y moderar entre ambos actores (Simonoff, 2009). ¿Por qué motivos Estados Unidos decidió rever su posición frente al default argentino? Una multiplicidad de cuestiones contribuyó a generar este cambio de postura. En primer lugar, los derrumbes de las bolsas bursátiles de México y Chile a mediados del 2002 hacían temer que la crisis argentina repercutiera y se contagiara a otros países, alterando la estabilidad económica y social de la región. En segundo lugar, tanto España como Francia habían abogado en el ámbito del G-7 por una rápida solución para la situación argentina, ya que la misma estaba perjudicando los intereses de sus empresas radicadas en el país (Miranda, 2014). Además, una parte de la dirigencia norteamericana consideraba que una profundización de la crisis, debido a la ausencia de ayuda por parte de Washington, podía dar lugar a la llegada al poder de un gobierno proclive a las

[33] En aquella ocasión, durante una entrevista realizado por el Diario La Nación al entonces Presidente Eduardo Duhalde, el mismo afirmo: *"Si no se derogaba, la verdad es que yo no me podía quedar ni un minuto más en el Gobierno. Esto es así (...) La derogación de esa ley era muy necesaria para nuestro país porque significa acercarnos definitivamente al acuerdo con el FMI. Si esto no sucedía, yo me iba, renunciaba a mi cargo... y la Asamblea Legislativa iba a tener que elegir a otro"* (Diario La Nación, 31/5/02)

posiciones de izquierda y anti-norteamericanas, y al resurgimiento de un Estado fuertemente regulador de la economía (Giglio y Roark, 2012).

En paralelo, la continuidad del malestar económico-social interno, la falta de legitimidad de las instituciones y la ausencia de soluciones definitivas a las problemáticas estructurales que afectaban el país, pusieron en jaque al gobierno peronista. La violenta represión sufrida por movimientos de desocupados en el Puente Pueyrredón en junio de 2002, que terminó con un saldo de dos manifestantes muertos, evidenció que el proceso abierto en diciembre 2001 no estaba cerrado. El presidente Duhalde, en un intento de contener una conflictividad social en ascenso, decidió adelantar las elecciones y canalizar el malestar por la vía institucional. Esta decisión fue respaldada por Estados Unidos y el mundo de las finanzas, que recelaban de la figura del mandatario y desconfiaban cada día más de su capacidad para garantizar condiciones solidas de gobernabilidad.

EL PRIMER CANJE DE DEUDA Y EL PAGO DE CONTADO AL FMI

El 25 de mayo de 2003 asumió la Presidencia de la Nación el ex-gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner. Los objetivos centrales del flamante mandatario eran claros. A nivel interno, contener la movilización popular, reactivar el aparato productivo y relegitimar las instituciones profundamente afectadas por la crisis. A nivel externo, impulsar la reinserción internacional del país y dar solución a la cuestión de la deuda en default. Estos objetivos debían perseguirse además en paralelo a la reconsolidación del Estado nacional, luego de una década de neoliberalismo acérrimo durante la cual el conjunto de las capacidades estatales se había visto profundamente debilitadas (López Sirotta, 2014).

Los discursos del flamante presidente y sus primeras acciones de gobierno daban cuenta de un alejamiento respecto a los principios rectores del neoliberalismo, y hacían a muchos analistas augurar un proceso de fortalecimiento de las capacidades soberanas y de reinstalación de Argentina en el tablero internacional, encarado desde un enfoque autonomista, industrialista y desarrollista (Simonoff, 2009; Busso, 2014). Todo ello en un contexto internacional especialmente propicio para la recuperación de la Argentina, ya que el marcado incremento en el precio de los commodities, generado principalmente por la expansión en la demanda de China e India, le permitió al país contar un importante afluente de divisas y establecer relaciones comerciales con diversas partes del orbe. Además, el involucramiento de Estados Unidos en los conflictos bélicos de Medio Oriente, y la consecuente pérdida de relevancia estratégica que América Latina sufrió a los ojos del hegemon, le dieron a la región cierto margen de permisividad dentro del cual se desenvolvieron procesos políticos anti-neoliberales, con tintes centroizquierdistas y una discursividad, no siempre materializada, fuertemente latinoamericanista.

Sin embargo, y más allá de la dureza de las declaraciones esgrimidas por Kirchner, que llevó a muchos a creer en la posibilidad de una ruptura definitiva con el FMI y los acreedores internacionales, el gobierno argentino se preocupó desde un principio por cumplimentar con los compromisos contraídos. Para ello empleó una estrategia de costos recíprocos, y aceleró las negociaciones con los acreedores privados cuyos bonos habían caído en el default del 2001[34].

A través del ministro de economía Lavagna, reconfirmado en el cargo tras el recambio gubernamental, y con el sólido respaldo brindado por Estados Unidos mediante el subsecretario del Tesoro John Taylor, lentamente el ala más dura dentro del FMI fue siendo eclipsada y se logró avanzar paulatinamente en el proceso de negociación con los acreedores. En la asamblea anual del FMI-BM, realizada en Dubái en septiembre del 2003, el gobierno presentó una oferta que implicaba una quita del 75% del valor nominal del capital inicial y la condonación de los intereses no abonados desde el año 2002. Además, como herramienta de presión adicional para lograr un alto plegamiento de los acreedores, el Congreso Nacional sancionó la denominada "Ley Cerrojo", mediante la cual se le impedía al Poder Ejecutivo reabrir procesos de canje de deuda para todos aquellos acreedores que no aceptaran la oferta vigente. En definitiva, una estrategia de *take it or leave it* con la cual buscaba darse una imagen de intransigencia, útil para impulsar a los acreedores a aceptar la reestructuración y para reforzar la imagen del gobierno en el plano interno. Tal como señala Busso, la centralización de las decisiones de Política Exterior en manos de Kirchner y su permanente estado de confrontación con el FMI y los grupos financieros internacionales, tenía como objetivo reforzar la figura presidencial, fortalecer el liderazgo doméstico, y revalidar las capacidades soberanas del Estado (Busso, 2014). En igual sentido, para Roberto Miranda fue el ministro de economía el principal responsable de conducir las negociaciones y el máximo artífice del acuerdo logrado, mientras que los discursos y planteos ultimatistas del entonces primer mandatario sólo habrían sido relevantes en el ámbito político local (Miranda, 2014).

De todos modos, para lograr el visto bueno de los tenedores de deuda, disminuir las presiones del FMI y acatar las recomendaciones hechas por los funcionarios norteamericanos, posteriormente esta oferta seria mejorada con el reconocimiento por parte del gobierno argentino de los intereses caídos desde la cesación de pagos y otras medidas compensatorias, como el Cupón PBI. Así, se logró finalmente destrabar el acuerdo, que conto con una aprobación de 3/4 partes de los tenedores de bonos en default, quienes aceptaron nuevos títulos de deuda refinanciados, en algunos casos, con valores nominales inferiores. Mediante esta operación de reestructuración, Argentina recuperó deuda en default por un monto de 73.500 millones de dólares y emitió nuevos

[34] El default involucro a cientos de miles de acreedores poseedores de más de ciento cincuenta y dos bonos, denominados en seis divisas, y regulados bajo ocho regímenes distintos (Rodríguez et al, 2013).

bonos por un valor de 40.820 millones de dólares, con lo cual se logró una reducción en el valor nominal de aproximadamente un 46% (Muller, 2013). Sin embargo, esta medida no perjudicó a los bonistas, lo cual explica en buena media su predisposición a aceptarla. Por el contrario, dicha operación termino beneficiando a grandes grupos inversores en detrimento de los pequeños y medianos ahorristas, quienes ante la incertidumbre del default habían vendido a una cotización cercana al 20% de su valor original, bonos por los cuales el Estado argentino terminaría el doble o triple. (Castillo, 2010).

Cerrado el trato con la mayor parte de los tenedores de deuda privados, el gobierno argentino se planteó como nuevo objetivo el logro de un acuerdo con el FMI. En este marco, en diciembre del 2005 el gobierno kirchnerista resolvió el pago en efectivo y por adelantado del total adeudado al Fondo Monetario, que alcanzaba una cifra cercana a los 9.800 millones de dólares. Este pago, que representaba casi el 10% de la deuda externa total e implicaba una disminución de reservas de aproximadamente el 32%, fue presentado por el oficialismo como un hito en la política de desendeudamiento y recuperación de la soberanía nacional. Durante el discurso brindado por el presidente para hacer pública esta medida, el mandatario afirmó que el pago en efectivo le permitía al país incrementar sus márgenes de autonomía y seguir dotándose de las herramientas necesarias para avanzar en la construcción de un proyecto soberano (La Nación, 16/12/05). En sintonía con lo declarado por Kirchner en aquella ocasión, muchos autores consideran que efectivamente la cancelación de la deuda con el FMI contribuyó a incrementar los márgenes de maniobra del país, al limitar la injerencia del organismo internacional en las decisiones soberanas y el manejo de la economía interna (Simonoff, 2009; Giglio y Roark, 2012; López Sirotta, 2014; Selva, 2014). Sin embargo, esta postura debe ser reconsiderada a partir de una serie de hechos. En primer lugar, el pago al FMI se efectuó en concordancia con lo que habían realizado poco tiempo antes Rusia, Filipinas, Indonesia y Brasil (Miranda, 2014). Todos estos países habían decidido cancelar sus deudas con el beneplácito del organismo y de los norteamericanos. En segundo lugar, la premura del gobierno por completar la operación llevó a que la misma no solamente no incluyera ningún tipo de quita o bonificación por parte del FMI, sino que además se hiciera bajo los criterios de valuación del organismo, con lo cual se pagaron casi dos mil millones de dólares más que los recibidos en su momento (Clarín, 31/12/05). Por último, el enfriamiento de las relaciones con el FMI, que lógicamente sobrevino a la cancelación de la deuda, no impidió que el organismo continuara emitiendo informes sobre la economía Argentina y dificultando el acceso del país a las fuentes de financiamiento internacional. Además, según Miranda se produjo una situación paradójica, ya que el congelamiento de la agenda bilateral con el organismo provocó que los acreedores privados que no habían participado de la reestructuración buscaran otros canales e interlocutores para poder llevar adelante sus reclamos, como por ejemplo la justicia estadounidense (Miranda, 2014).

EL SEGUNDO CANJE DE DEUDA Y LAS NEGOCIACIONES CON LOS "FONDOS BUITRES"

La llegada al poder de Cristina Fernández de Kirchner no supuso cambios significativos en el manejo del endeudamiento externo. Al igual que durante el gobierno de su esposo, se recurrió a una combinación entre un discurso radicalizado e inflexible orientado a las necesidades de la política domestica, y una actitud mucho más displicente y conciliadora en la mesa de negociación, que no diera lugar a equívocos sobre la voluntad argentina de cumplimentar con todas sus obligaciones internacionales. En este sentido, a poco de asumir, la presidenta anunció públicamente sus intenciones de cancelar en efectivo y en un pago el total de la deuda con el Club de Paris, que englobaba a muchos de los ahorristas que no habían aceptado ingresar al canje realizado durante el gobierno de Kirchner. Sin embargo, la intransigencia del consorcio de acreedores respecto a involucrar al FMI en las negociaciones, y el cambio de la coyuntura económica internacional, dieron por tierra con este proyecto.

Para peor, el estallido de la crisis económica del 2008 volvió a poner sobre la mesa la problemática de los vencimientos de deuda y las condiciones de acceso al financiamiento externo. La caída en los precios internacionales del petróleo golpeó duramente la economía de Venezuela, quien se había convertido en una importante fuente de divisas, alternativa a los centros financieros del hemisferio norte, aunque en muchos casos los prestamos se realizaran a tasas verdaderamente usurarias (Castillo, 2010). La situación se vio agravada por la simultánea disminución en la dinámica del mercado exportador argentino y el incremento de las importaciones tendientes a cubrir el déficit energético nacional, lo cual generó dudas acerca de la capacidad para sostener los pagos de la deuda con la exclusiva utilización de las divisas provenientes del superávit comercial (Selva, 2014). En este contexto el gobierno recurrió a una serie de medidas con resultados dispares: fracasó en su intento de incrementar las retenciones a los productores agropecuarios, y tuvo éxito en emplear fondos provenientes del ANSES y el Banco Central, aunque ello generó un fenomenal incremento de la deuda pública interna e intraestatal.

A fines del 2009, Cristina Fernández anuncio la creación mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del "Fondo del Bicentenario", con el cual se pensaban utilizar alrededor de 6.500 millones de dólares provenientes de las reservas del Banco Central para liquidar vencimientos de deuda y permitir al país acceder a nuevos financiamientos[35]. Finalmente, las duras criticas emanadas desde la oposición parlamentaria, los reveses judiciales, y la enconada disputa con el presidente del Banco Central, Martin Redrado, obligaron a la mandataria a dar marcha atrás con esta medida.

[35] En el discurso de anuncio de esta medida, la mandataria afirmo: *"La Argentina necesita imperiosamente salir del default para que nuestras empresas puedan conseguir financiamiento más barato en todas partes del mundo"* (Ámbito Financiero, 11/1/10)

Casi en paralelo, sin embargo, se anunció el lanzamiento de un nuevo canje de deuda para quienes no habían entrado en la reestructuración del 2005. A pesar de todo lo declarado en aquella ocasión, y de la existencia de una ley que impedía reabrir las negociaciones con los acreedores que no habían aceptado la oferta argentina, el gobierno de Cristina Fernández opto por llevar adelante nuevamente un canje de deuda para satisfacción de los sectores financieros internacionales. La negociación finalizó con una aceptación del 66%, inferior al 80% esperado por las autoridades nacionales, e implicó una quita aproximada del 60% del valor nominal. En esta oportunidad, tal como había ocurrido luego del primer canje, desde el gobierno se afirmó que el país podía considerarse desendeudado y blindado frente a las injerencias externas (Pagina 12, 24/6/12). También, como en el 2005, altos funcionarios del gobierno aseguraban que se había cerrado la última oportunidad para los bonistas (Infobae, 27/11/12).

El pírrico éxito del canje del 2010 no pudo evitar la paulatina reaparición de muchas de las problemáticas estructurales que afectaron tradicionalmente la economía argentina, tales como la inflación, la dependencia del sector externo y la falta de divisas, agravadas por un contexto internacional mucho menos benévolo que aquel con el cual debió lidiar Néstor Kirchner. Este marco determinó que la presidenta emprendiera un rumbo que evidenció aun más la distancia entre la confrontatividad del discurso y la actitud cooperadora y pragmática frente a los acreedores internacionales (Soibelzon, 2014). Las reformas emprendidas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la negativa a retirarse del CIADI y denunciar los Tratados Bilaterales de Inversión que legitiman este tribunal arbitral internacional, los compromisos realizados con el Club de Paris y el acuerdo indemnizatorio cerrado con Repsol por la re-nacionalización de YPF, son evidencia de una política gubernamental tendiente a generar confianza entre los sectores financieros internacionales.

La última etapa de este proceso de negociación entre el Estado argentino y los tenedores de deuda, esta signada por los litigios judiciales emprendidos por aquellos acreedores que han permanecido al margen de ambos canjes, también denominados *holdouts.* Los mismos han presentado recursos legales ante diversos tribunales, intentando forzar de este modo el pago de sus títulos. Sin embargo, y a pesar de los fallos judiciales favorables, la negativa del gobierno argentino a cumplimentar con los mismos ha derivado en un empantanamiento del litigio, que amenaza con boicotear el cumplimiento de las obligaciones reestructuradas, y que continúa afectando el acceso argentino al crédito internacional. Esta negativa, lejos de ser consecuente con el sostenimiento de un proyecto autonómico, se funda en el temor de las autoridades respecto a la posibilidad de que acreedores que ya aceptaron la reestructuración de sus bonos, busquen la vía judicial para reabrir las negociaciones y acceder así a mejores condiciones de cobro. Mientras tanto, la denominada "Ley de Pago Soberano" le garantiza al gobierno la posibilidad de seguir cumpliendo con parte de sus obligaciones internacionales sin el te-

mor de caer en el embargo o el congelamiento de activos por parte de la justicia norteamericana[36].

Dichos pagos, se hacen sin embargo cada día mas difíciles de sostener, lo cual explica el apuro gubernamental por destrabar el acceso a fuentes de financiamiento en China y Brasil (hoy día afectados por sus propias crisis), así como también el sostenimiento de las políticas de control cambiario y blanqueamiento de capitales. Se mantiene además la utilización de recursos provenientes del ANSES, el incremento de la deuda pública y la búsqueda de financiamiento a través de las emisiones de bonos por parte de YPF, o directamente desde el Estado, como en el caso del BONAR 24, de un monto superior a los 1400 millones de dólares, y con una tasa de interés cercana al 9% anual. Muy superior a la ofrecida por cualquier otro país latinoamericano a la hora de contraer deuda.

La Política Exterior kirchnerista: ¿un modelo de inserción autonomista?

La crisis desatada en 2001 implico el colapso un modelo que significaba, en el plano interno, el retraimiento de las funciones estatales, el desmantelamiento del aparato productivo y la extranjerización de los resortes económicos fundamentales, y en el plano externo, el reforzamiento de los vínculos de dependencia y subordinación con los centros internacionales del poder económico y político. Se abría así una ventana de oportunidad para reconfigurar completamente el sistema económico nacional, modificando radicalmente los patrones de producción y acumulación, y dando lugar a un nuevo paradigma de inserción internacional. Ambos procesos, sin embargo, quedaron truncos.

En torno al segundo aspecto, el patrón de inserción internacional del país, el problema radica en que todo proyecto autonómico que aspire a atenuar la subordinación frente a un factor externo, requiere indispensablemente y más allá de la voluntad del actor, de la movilización efectiva de recursos de poder material (Miranda, 2013). Si bien algunos autores señalan que Argentina logro desde el 2003 incrementar relativamente algunas capacidades de poder blando gracias a una correcta instrumentalización de las políticas de derechos humanos domésticamente ejecutadas y al desempeño logrado en el proceso de salida del default (Bueno, 2014), esto no bastó para mejorar sustantivamente los márgenes de autonomía del país. La principal razón es que Argentina no aprovecho suficientemente el relativo incremento de su *soft power* ni los mayores espacios de permisividad internacional para movilizar y desarrollar capacidades de poder

[36] Es importante remarcar que la intransigente posición sostenida por un grupo minoritario de bonistas, y respaldad por la justicia norteamericana ha sido merecedora del repudio de un importante número de gobiernos, incluido el estadounidense.

material, necesarias para sustentar más allá del terreno discursivo e ideológico cualquier proyecto autonómico (Miranda, 2013).

Interpretando que el desinterés por parte del hegemon equivalía a la reducción efectiva de la dependencia, y confundiendo un coyuntura económica internacional favorable con un mejoramiento en la estructura productiva y comercial nacional, las autoridades políticas quedaron presas de su propio discurso y fueron incapaces de instrumentar las medidas necesarias para poner en marcha un proyecto autonomista que atenuara la dependencia político-económica del país.. Al respecto, es evidente que el alineamiento con Estados Unidos no fue absoluto ni mucho menos, marcándose en tal sentido un quiebre respecto a lo ocurrido durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rua. Los tiempos del unipolarismo, la deificación del paradigma neoliberal, y las relaciones "carnales" con el hegemon habían llegado inexorablemente a su fin, y hubiera sido difícilmente sostenible para un gobierno post *argentinazo* intentar reeditar ese tipo de vinculación, principalmente debido a los cambios políticos domésticos e internacionales. La negativa a participar de la invasión a Irak, el boicot al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la oposición al establecimiento de tropas norteamericanas en la zona de la triple frontera y el rechazo a las presiones para que se atenuaran los vínculos con la Venezuela de Chávez, son marcados por algunos autores como elementos que permiten vislumbrar un menor grado de subordinación a los designios de Washington (Miranda, 2014). Sin embargo, todas estas situaciones son comprensibles dentro de la hipótesis sostenida con anterioridad: los contextos doméstico e internacional constreñían el margen de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández para satisfacer las demandas del hegemon, especialmente en torno a cuestiones controvertidas y de gran exposición mediática. En este sentido, el enfriamiento de las relaciones entre ambos países se debió más a las presiones internas ejercidas por distintas fuerzas políticas y sociales, muchas de las cuales incluso forman parte de la base de apoyo del kirchnerismo, los cambios operados a nivel regional con la consolidación de polos anti-norteamericanos y latinoamericanistas, y la marcada indiferencia de los estadounidense hacia nuestro país, que a una política gubernamental consciente y coherentemente enmarcada dentro del desarrollo de un proyecto autonómico. De allí la inconsistencia con la cual se accionó, dando lugar a constantes idas y vueltas, incurriéndose en permanente contradicciones, y cayéndose muchas veces en una sobreactuación útil a los fines políticos domésticos, pero irrelevante para atenuar las condiciones de dependencia estructural con respecto al exterior.

En cuanto al endeudamiento externo como factor de vulnerabilidad frente a los actores del sistema financiero internacional, la situación no es sustancialmente distinta. Por un lado, Argentina ha fracasado rotundamente en desentenderse de las tradicionales fuentes de crédito internacional para poder acceder a circuitos alternativos, teóricamente mas benévolos. Ni las reestructuraciones de la deuda, con las cuales Argentina ha asumido importantes compromisos de largo plazo, ni los abultados pagos efec-

tuados de contando, han logrado evitar las intromisiones y entorpecimientos de ciertos actores del sistema financiero, en la búsqueda de acceso al crédito internacional. Por otro lado, hay que puntualizar que todas estas medidas tan solo pudieron prosperar al contar con el respaldo de Estados Unidos. Además, en los casos donde esas fuentes alternativas de financiamiento surgieron, las condiciones exigidas por las mismas no parecieron distar demasiado de las reclamadas por quienes han sido clásicos acreedores del país. En este sentido, autores que respaldan las medidas adoptadas durante los gobiernos kirchneristas han comenzado a reconocer que el país no tendrá, luego de una década de altisonantes anuncios de ruptura definitiva, otra opción que retornar a las tradicionales fuentes de financiamiento internacional para poder acceder a divisas (Selva, 2014). Por otro lado, los montos netos de endeudamiento público lejos de disminuir han aumentado, con lo cual, los miles de millones gastados en el pago de obligaciones bien pueden considerarse despilfarrados. El peso de la deuda pública sobre la economía argentina no se ha reducido y por el contrario, se ha incrementado en términos absolutos. Los únicos beneficiarios aquí, de lo que durante años fue presentado por las autoridades como una gesta soberana, parecen ser los acreedores internacionales que se han asegurado el cobro de una deuda ilegitima, fraudulenta, y sobre parte de la cual incluso pesa un fallo judicial nacional que afirma que ha sido ilegalmente contraída[37].

En el corto plazo, y habida cuenta de la inclaudicable voluntad del gobierno de continuar con los pagos, deberá prestarse atención a la capacidad del país de afrontar los vencimientos venideros, en especial el de los bonos BODEN 2015. En un contexto de estancamiento económico y escasez de divisas, el gobierno hace malabares para conseguir los recursos con los que saldar dichas obligaciones, y no dejar de ser merecedor del autoimpuesto título de "pagadores seriales". Los planes de blanqueo de capitales radicados en el exterior, las presiones a las cerealeras para que liquiden exportaciones, los acuerdos suscriptos con multinacionales petroleras en condiciones escandalosamente favorables para estas últimas y la apresurada licitación de las redes de 4G son en tal sentido intentos desesperados por obtener los dólares necesarios para afrontar futuros vencimientos.

Frente a un default y una crisis integral que ponían en serio riesgo el cobro de los bonos de deuda, las sucesivas administraciones kirchneristas se ocuparon de garantizar el pago de los mismo en las mejores condiciones posibles para los acreedores. Una etapa de bonanza económica e incremento de los márgenes de permisividad para los países latinoamericanos, fue desaprovechada al no ponerse en práctica las medidas necesarias para consolidar un proyecto verdaderamente autonómico, sustentado en la consolidación de condiciones de poder material, que permitiera reducir la subordinación del

[37] Nos referimos al fallo del juez federal Ballesteros, de Julio del 2000, basado en las evidencias presentadas por el fiscal Alejandro Olmos.

país y atenuar la vulnerabilidad frente a factores y actores del medio externo. El modo en el cual fue conducido el proceso de salida de default, y la particular configuración que adoptaron las interacciones con los distintos actores involucrados, no hacen más que ejemplificar lo que más bien constituyen rasgos generales de la política exterior kirchnerista: la ausencia de un proyecto estratégico de construcción autonómica, la incapacidad para revertir las condiciones de dependencia estructural del país y un profundo desfasaje entre lo postulado discursivamente y lo materialmente alcanzado.

BIBLIOGRAFÍA

Bueno, María del Pilar (2014) "Autonomía, tendencias profundas y variables persistentes de la política exterior argentina 2003-2012", *Brazilian Journal of International Relations*, Sao Paulo, no.2, pp.185-226.

Busso, Anabella (2014) "Los vaivenes de la política exterior argentina redemocratizada, 1983-2013: reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, no.177, pp. 9-33.

Castillo, José (2013) "¿El modelo kirchnerista en su fase final? Balance, perspectiva y una salida desde la izquierda", documento de trabajo presentado ante el Plenario del EDI y la Sociedad de Economía Critica, Buenos Aires, Noviembre de 2013.

Castillo, José (2010) *Deuda externa: colonización, miseria y corrupción*, Ediciones el Socialista, Buenos Aires.

Giglio, Antonela y Roark, Mariano (2012) "La inserción internacional de la Argentina en las últimas décadas: un análisis comparativo de los principales lineamientos de la política exterior", *Debates Latinoamericanos*, no.19, pp. 62- 87.

López Sirotta, Santiago (2014) "El rol del Estado argentino y su capacidad de intervención en un mundo globalizado, post crisis del año 2001" , *Revista de Economía y Comercio Internacional*, Córdoba, no.4, pp. 83-95.

Miranda, Roberto (2014) "Vinculación de cuestiones. La relación de Argentina con Estados Unidos durante su desendeudamiento", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Resistencia, no.12, pp. 19-43.

Miranda, Roberto (2014) "El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina", *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, Porto Alegre, no. 5, pp. 227-246.

Miranda, Roberto (2013) "Argentina: autonomía en tiempo de crisis", *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, no.24.

Miranda, Roberto (2013) "Anacronismo y actualidad autonomista: el problema del poder internacional de Argentina", *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, no 45. pp. 39-64.

Muller, Alberto (2013) "Default y reestructuración: ¿cual fue la real quita de la deuda pública argentina", Documento de trabajo no. 32, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Bs.As.

Rodríguez, Carlos; Peralta, Ángela; et al (2013) "La reestructuración de la deuda en la crisis Argentina: estudio sobre el sistema de canje de la deuda", *Revista Precedente*, Cali, vol.3, pp. 277-312.

Selva, Rafael (2014) "Desendeudamiento y después", *Entrelineas de la Política Económica*, La Plata, no.38, pp. 26-38.

Simonoff, Alejandro (2014) "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, 2011-2013", *Estudos Internacionais*, v.2, no.1, pp.61-79.

Simonoff, Alejandro (2009) "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", *CONfines*, Monterrey, no.10, pp. 71-86.

Soibelzon, María Florencia (2014) "Las relaciones económicas internacionales de Argentina", *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, no.46 (Segmento digital - Sección Política Exterior Argentina).

Wylde, Christopher (2012) "¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007", *Iconos*, Quito, no.43, pp. 109-133.

Zabala Gallardo, Rosario (2014) "Argentina y la nueva globalización: argumentos para una inserción internacional exitosa", *Revista de Economía y Comercio Internacional*, Córdoba, no.5, pp.9-21.

FUENTES PERIODÍSTICAS

Ámbito Financiero, 11/1/10, Buenos Aires, Argentina, "Cristina defendió la creación del Fondo del Bicentenario: Es imperioso salir del default"

Diario Clarín, 31/12/05, Buenos Aires, Argentina, "El sobrecosto oculto de la deuda con el FMI"

Infobae.com, 27/11/12, Buenos Aires, Argentina, "Como fue la reestructuración del 2010"

La Nación, 16/12/05, Buenos Aires, Argentina "Histórico: el país saldara en un solo pago la deuda con el FMI"

La Nación, 31/5/02, Buenos Aires, Argentina, "Si no se aprobaba la ley, renunciaba"

Página 12, 24/12/01, Buenos Aires, Argentina, "Por primera vez en la historia, Argentina declaro un default formal"

Página 12, 14/8/02, Buenos Aires, Argentina, "Remes dice ahora que los bancos pidieron pesificar"

Página 12, 24/6/12, Buenos Aires, Argentina, "Con la mayoría adentro, y los buitres afuera"

La cuestión de género en el Comité de Ayuda al Desarrollo

María Belén Mixtli Cano Moreno

RESUMEN:

Teniendo el cuenta el tercer Objetivo del Milenio para el Desarrollo -promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer-, el presente artículo analiza el rol del Comité de Ayuda al Desarrollo, así como las políticas de igualdad de género en sus agencias y la perspectiva de género en la cual se enmarcan sus prácticas.

PALABRAS CLAVES:

Desarrollo, género, cooperación, Objetivos del Milenio.

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "Cooperación Internacional -sus mecanismos-", dictada por los Profesores Norberto Consani y Javier Surasky , como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Dentro del sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Comité de Ayuda al Desarrollo "promueve la cooperación para el desarrollo y otras políticas a fin de contribuir al desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de los niveles de vida en los países en desarrollo, para un futuro en el que ningún país va a depender de la ayuda"[38].

El tercer Objetivo del Milenio para el Desarrollo es promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre los géneros todavía persisten grandes disparidades en el acceso a la educación tanto primaria y secundaria como universitaria, los hombres siguen superando en número a las mujeres en el empleo remunerado y las mujeres son a menudo relegadas a formas vulnerables de trabajo y, en cuanto a la representación política, 58 países todavía tienen un 10 por ciento o menos de miembros femeninos en los parlamentos y el avance de la representación femenina en los poderes ejecutivos de gobierno es aún más lento[39].

En la Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995 se declaró que: "La potenciación del rol de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones, y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz"[40].

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) establece que el logro de los Objetivos del Milenio: "no será posible sin avances en la igualdad de género y la autonomía de las mujeres"[41].

Con el fin de alcanzar este objetivo general, el Comité, entre otras cosas recopila y analiza datos sobre la Ayuda Oficial para el Desarrollo; promueve el aprendizaje mutuo al

[38] DAC MANDATE 2011-2015, "The Development Assistance Committee's Mandate", approved by Council on 14 October 2010 [C(2010)123 & CORR1] and [C/M(2010)18]. Traducción nuestra.

[39] Millennium Development Goal 3: Where do we stand? Página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg3/where_do_we_stand/

[40] Declaración de Beijing : IV Conferencia Mundial sobre las mujeres. http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5857/1/ALT_03_15.pdf

[41] "Gender equality: empowering women so that development is effective". DAC Guiding Principles For Aid Effectiveness, Gender Equality And Women's Empowerment (2009).

proporcionar análisis, orientaciones y "buenas prácticas" para ayudar a sus miembros y la ampliación de los donantes; promueve las perspectivas de los bienes públicos globales y la coherencia política para el desarrollo en la coordinación con las comunidades de otras políticas en la OCDE[42], entre otros. Estos puntos particulares nos llevan a buscar cuál es la perspectiva con la que el CAD analiza la cuestión de género y cómo orienta las "buenas prácticas" y la "coherencia política" con respecto a este tema.

DIRECTRICES DEL DAC PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL ROL DE LA MUJER EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO[43]

El CAD adoptó los Principios Rectores de los organismos de ayuda para el Apoyo a la Función de la Mujer en el Desarrollo (Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development) en 1983, que fueron revisados en 1989. En un anexo a la versión revisada de este documento pueden identificarse áreas de especial interés donde la falta de oportunidades para las mujeres con afectan su participación y obstaculizan los esfuerzos para su desarrollo.

A partir del trabajo realizado con los Principios Rectores originales y de los revisados, el CAD avanzó en las cuestiones de género en el desarrollo de programas de cooperación.

También ayudaron a estructurar un programa de trabajo por el que en principio fue llamado el Grupo de Expertos del CAD sobre la Mujer en el Desarrollo (Expert Group on Women in Development).

La experiencia con los Principios Rectores contribuyó a la realización de que tanto la justicia como la efectividad en el desarrollo requieren un mayor énfasis en estas cuestiones. Los Principios se habían enfocado principalmente en la incorporación de experiencia, proyectos y actividad con respecto a la Mujer en el Desarrollo (Women in Devolpment, WID) en los programas y políticas de la cooperación para el desarrollo. "Se necesitaba un énfasis mucho mayor en la igualdad de género como un objetivo de desarrollo y en la incorporación de temas de género como parte integral de las estrategias de desarrollo locales".

Este giro en el énfasis dado a la cuestión de género se tradujo en la adopción por parte del DAC de dos declaraciones en mayo de 1995: Asociaciones para el Desarrollo en el Nuevo Contexto Global (Development Partnerships in the New Global Context) y, más específicamente: Igualdad de Género: Hacia un Desarrollo Sostenible, Centrado en la Persona (Gender Equality: Moving Toward Sustainable, People-Centred Development).

[42] DAC MANDATE 2011-2015, "The Development Assistance Committee's Mandate", approved by Council on 14 October 2010 [C(2010)123 & CORR1] and [C/M(2010)18].

[43] James H. Michel (Chair, Development Assistance Committee), Prefacio de "DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-coperation"; OECD 1999. Traducción nuestra.

En la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas para la Mujer, realizada en septiembre de 1995 en Beijing, los gobiernos participantes se comprometieron a llevar a cabo una exhaustiva plataforma de acción destinada a garantizar, en las palabras de la declaración de la conferencia, "que la perspectiva de género se refleje en todas nuestras políticas y programas".

En 1999, se formularon nuevas directrices (guidelines) del CAD para la Igualdad de Género y el Rol de la Mujer en la Cooperación para el Desarrollo (Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation). El trabajo contó con la colaboración del grupo de expertos del CAD (que fue renombrado en 1998 como Working Party on Gender Equality) y trata de establecer una serie de directrices prácticas para avanzar hacia las metas identificadas por parte del DAC y por la Conferencia de Beijing con respecto a la igualdad de género.

Según el documento elaborado por el CAD, estas directrices reflejan el cambio de una perspectiva de la "mujer con el fin de: el desarrollo" a la aproximación a un enfoque de género más amplio. Se sostiene que:

"El pleno desarrollo no puede lograrse a menos que las mujeres y los recursos que ellas representan se integren en el proceso de desarrollo. La inversión en la igualdad de género y en la revalorización del rol de las mujeres es vital para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas en los países en desarrollo en el marco del desarrollo sostenible. Un enfoque sobre la igualdad de género y la revalorización del rol de las mujeres en la cooperación al desarrollo es un medio para mejorar la eficacia total de la ayuda. El conocimiento, la comprensión y la experiencia de las mujeres y los hombres son necesarios para que el desarrollo sea eficaz y sostenible"[44].

Junto con aquellos factores que representan un "desafío y una oportunidad" para la cooperación para el desarrollo (la globalización, el papel de los Estados, la degradación del medio ambiente, el perfil de la sociedad civil, la disminución de los recursos militares, etc.), las directrices del CAD consideran que el enfoque de igualdad de género "ofrece un punto de partida constructivo para la transformación de la agenda de desarrollo". Para el CAD,

"el término género se refiere a los atributos económicos, sociales, políticos y culturales y oportunidades asociados con ser hombre o mujer. (…) En la mayoría de las sociedades, las mujeres, como grupo, tienen menos acceso que los hombres a los recursos, oportunidades y toma de decisiones. La desigualdad es un obstáculo para el desarrollo, ya que limita la oportunidad de las mujeres de desarrollar y ejercer plenamente sus capacidades, para su propio beneficio y para el de la sociedad en su conjunto. La natu-

[44] DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation"; OECD 1999.

raleza de las definiciones de género (lo que significa ser hombre o mujer) y los patrones de desigualdad varían entre las culturas y cambian con el tiempo. El reconocimiento de esta variabilidad ayuda en el análisis de los contextos socio-económicos y las relaciones y las posibilidades de cambio".

De la misma manera, la igualdad de género se define como la igualdad en el disfrute por hombres y mujeres de los bienes socialmente valorados, de oportunidades para tomar decisiones acerca de los que el género significa, de trabajo, igualdad con reconocimiento de las diferencias.

Además del trabajo en conjunto del CAD con organismos multilaterales para garantizar la "eficiencia de la ayuda" para promover la igualdad de género, los objetivos planteados por la reunión del Alto Nivel de la CAD (DAC High Level Meeting) de 1995 implican

"reconsiderar el impacto de formas de cooperación que no tienen forma de proyectos tales como los programas sectoriales de asistencia, ajustes estructurales y gasto público sobre la mujer. Incluir las implicaciones de género en análisis, políticas públicas y estrategias sectoriales. Incluir la cuestión de género en análisis, políticas y estrategias sectoriales. Ayudar al fortalecimiento de los socios en su capacidad institucional para incorporar acciones a favor de la mujer y desarrollar nuevos instrumentos para dirigirse la igualdad de género. Aumentar la política de diálogo entre socios".

La política de diálogo entre los miembros del CAD y los países parte incluyen tanto discusiones formales como contactos menos estructurados. La política de diálogo debe promover la igualdad de género, establecer agendas de trabajo que incluyan esta problemática, alentar a los gobiernos nacionales a que incluyan a las organizaciones femeninas y defensores de la igualdad de género en el diálogo político.

En el documento "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation" (OECD, 1996) se establece que: "(…) Las estrategias nacionales de propiedad local y objetivos de desarrollo deben surgir de un diálogo abierto y de colaboración de las autoridades locales con la sociedad civil y con socios externos, acerca de sus objetivos comunes y sus respectivas contribuciones a la empresa común."

Otras herramientas que propone el documento incluyen: análisis de países y estrategias; programas de asistencia (estrechamente vinculados a la reforma económica, incluyendo la reestructuración macroeconómica y del gasto público y los programas de liberalización); reformas sectoriales y estratégicas (programas que a menudo implican la participación de múltiples donantes en la reestructuración de las políticas sectoriales nacionales, los gastos y las instituciones. Pueden ser desarrollados a través de varias combinaciones programas de asistencia, de cooperación técnica y de actividades programadas); proyectos bilaterales; fortalecimiento de las instituciones y construcción de capacidad para identificar y abordar las necesidades relacionadas con el género y la

formulación de los enfoques que reducen las desigualdades entre mujeres y hombres; asistencia humanitaria y de emergencia; proyectos de las organizaciones no gubernamentales; contratistas públicos y privados (trabajan en la preparación de estudios, diseño e implementación de políticas negociadas entre los miembros del CAD y sus socios).

Las políticas de igualdad de género en las agencias del CAD

A principios de 2006, la Network on Gender Equality del CAD comenzó a documentar las prácticas institucionales y los arreglos estructurales que promuevan la igualdad de género en la cooperación al desarrollo y la autonomía de la mujer en las actividades de asistencia para el desarrollo. Examinó cómo las prácticas y los acuerdos se han desarrollado desde el año 1999 de acuerdo a las directrices antes mencionadas.

En el documento: "Gender Equality and Aid Delivery: What Has Changed in Development Co-Operation Agencies Since 1999?", se afirma que uno de los descubrimientos de los investigadores es que "la brecha entre la política y la aplicación sigue siendo un camino cuesta arriba. A pesar del progreso, ningún organismo coincide con su propia retórica política y los objetivos en materia de igualdad de género con los recursos humanos y financieros necesarios requeridos para ellos o con las medidas de rendición de cuentas para asegurar el progreso hacia la igualdad de género y la revaloración del rol de las mujeres"[45].

Identificaron que casi todos los miembros del CAD tienen políticas para la igualdad de género pero que solo algunos tienen el personal, presupuesto y prácticas administrativas necesarias para implementarlas. Además, descubrieron un "sorprendente nivel de pesimismo" en aquellas agencias que más tiempo llevaban trabajando en esta área, ya que algunas consideraban que los cambios en las modalidades de la ayuda presentaban "más desafíos que oportunidades" en la promoción de la igualdad de género.

Las encuestas realizadas para dicho trabajo sugirieron que los nuevos objetivos de la ayuda (relacionados a los Objetivos del Milenio y la Declaración de París) fueron adoptados en la mayoría de las agencias. Estos cambios afectaron el énfasis puesto en las acciones para la igualdad de género y el desarrollo de la mujer: dos tercios de las agencias afirmaron que estas acciones se volvieron más importantes desde 1999 y, además, que la introducción de nuevas modalidades de ayuda en los organismos miembros fue acompañado por un mayor énfasis en la igualdad de género. Sin embargo, más de la mitad de las agencias más observadas dijeron que las nuevas modalidades de ayuda han hecho más difícil la perspectiva de género - y ninguna afirmó que lo haya hecho menos difícil. El mayor pesimismo en los organismos maduros que en otras agencias

[45] "Gender Equality and Aid Delivery: What Has Changed in Development Co-Operation Agencies Since 1999?". OECD 2007.

puede reflejar la dificultad de adaptación de las prácticas de igualdad de género a un nuevo ambiente en lugar de crear estas prácticas de nuevo. Más de la mitad de las agencias más experimentadas dicen que las nuevas modalidades de ayuda han hecho más difícil la perspectiva de género - y no dicen que han hecho que sea menos difícil. Para estar seguro, el mayor pesimismo en los organismos maduros que en otras agencias puede reflejar la dificultad de adaptación de las prácticas de igualdad de género a un nuevo ambiente en lugar de crear estas prácticas de nuevo. Pero también puede reflejar la falta de experiencia en las agencias menos maduras para hacer un juicio informado sobre el cambio[46].

Entre los problemas que las agencias tienen en la aplicación de este tipo de políticas está la relación entre la modalidad de la ayuda y los países receptores: "Las agencias citan diversos efectos de las nuevas modalidades de acciones de igualdad de género. Varios organismos perciben la rendición de cuentas a ser más difícil de alcanzar en enfoques basados en programas que en los proyectos tradicionales, ya que estos enfoques son complejos y el país, no el donante, es responsable de la ejecución"[47]. Y también cuestiones referidas al organismo donante:

"El personal puede carecer de experiencia y herramientas para la integración de las acciones de igualdad de género en los enfoques programáticos, y puede haber un mandato para incluir la igualdad de género en el diálogo con el país. Un organismo señala que con una mayor armonización entre los donantes, los problemas pueden surgir si los donantes no están de acuerdo en la igualdad de género como una prioridad. En algunos casos, las agencias informan que la mayor dificultad para la adopción de medidas de igualdad de género como resultado de cambio de prioridades dentro de la agencia o el gobierno de los países donantes, en lugar de la adopción de los objetivos de las nuevas ayudas y modalidades per se"[48].

Con respecto al grado en que los organismos miembros incorporan acciones de igualdad de género en su ayuda al desarrollo, se examinaron varios indicadores de éxito en la promoción de la igualdad de género y el adelanto de la mujer en los países socios.

La mayoría de las agencias informó que al menos algunas de sus recomendaciones contendrían acciones relacionadas con el género. Solo tres agencias, sin embargo, pudieron afirmar que la mayoría de sus proyectos, programas o estrategias las incluían. Aún así, en todas las agencias se percibía un avance en la incorporación de la perspectiva de género, en particular los que se incluye con el género y el desarrollo relativamente reciente. La mayoría de los encuestados sostiene que el enfoque global sobre la

igualdad de género ha aumentado, y que el monto de la asistencia oficial para el desarrollo de la igualdad de género también se ha incrementado.

Una de las conclusiones a las que llega la investigación es que

“el abandono de los proyectos diseñados y ejecutados por los donantes hacia un sistema en el que los donantes ayudan a financiar los planes de desarrollo de los países socios, ha hecho que la inclusión de los objetivos de igualdad de género en la cooperación al desarrollo dependa mucho más de puntos de vista de los países socios que en las políticas de la agencia donante. (…) El paso hacia la apropiación por parte de los países ha puesto la aplicación más plenamente en las manos del gobierno socio y, en el caso de los planes sectoriales o de toda la economía, ha hecho que el seguimiento del impacto sobre la igualdad de género más complejo.”

La conclusión principal del estudio fue que el avance hacia las propuestas de la Plataforma de Acción de Beijing ha sido lento y desigual entre los miembros del CAD. En la mayoría de países miembros, las agencias de cooperación para el desarrollo están parcialmente tomando acciones sobre los temas de género y lo hacen en temas que han sido considerados como "temas de mujeres": educación y salud.

Revalorización del rol de la mujer en la economía

El CAD también trabaja el rol de mujer en la economía partiendo de la idea de que: “La participación económica de las mujeres y la potenciación de su rol en ella son fundamentales para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y permitir que las mujeres tienen el control sobre sus vidas y ejercer influencia en la sociedad. Se trata de la creación de sociedades justas y equitativas”[49]

Desde la Conferencia de Beijing de 1995, el apoyo de donantes para la igualdad género ha ido mejorando y han aumentado los recursos dedicados a los objetivos de igualdad, en particular en los sectores sociales. De 2001 a 2005, el volumen absoluto de la AOD bilateral centrada en la igualdad de género aumentó en un 160%, de USD 940 millones a USD 2,5 mil millones. Sin embargo, a pesar de que ha habido un aumento, sólo el 10% se destinó al sector productivo fundamental para el mejorar el rol económico de las mujeres. Más del 55% de la AOD se concentra en el sector social, es decir educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento[50].

La ayuda realizada por los miembros del CAD a la igualdad de género y el fortalecimiento del rol de las mujeres en sectores económicos y productivos (con exclusión de sectores como la salud y la educación) ascendieron a USD 4,6 millones en promedio

[49] Women’s Economic Empowerment, Issues paper. Abril 2011.

[50] Gender and Economic Empowerment of Women. Africa Partnership Forum Support Unit. Briefing paper No. 3 September 2007

por año en 2007-08, esto representa la quinta parte de la ayuda bilateral total comprometido con las iniciativas de los sectores económicos y productivos[51].

El enfoque igualdad de género de la ayuda bilateral a todos los sectores en conjunto (incluidos los sociales) es notablemente superior, asciende a un tercio (USD 18 mil millones por año) de todas la ayuda concedida al sector en el 2007-08. Los miembros del CAD hacen menos énfasis en la igualdad de género y en el rol de las mujeres en los sectores económicos y productivos de lo que hizo en su apoyo a otros sectores.

En un análisis de la OCDE de los vínculos entre pobreza- medio ambiente- género de 2001, se concluye que en el contexto rural uno de los problemas para el desarrollo femenino es la tenencia de la tierra. Esta suele estar registrada a nombre de los hombres y las mujeres son susceptibles de ser expulsadas en caso de quedar viudas o de que la tierra se distribuya directamente entre sus hijos varones.

"Las comunidades pueden necesitar ayuda para entender la necesidad de aplicar la igualdad de género. Cuando las autoridades locales se muestran renuentes a hacer valer los derechos de las mujeres de los usuarios, jueces y abogados pueden ser incluidos en un esfuerzo por cambiar las costumbres, los reglamentos o leyes que impiden a las mujeres el control sobre los recursos que poseen, o heredar en el mismo grado que los. Las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel clave en informar a las mujeres rurales de sus derechos legales y en el apoyo en el uso de estos derechos"[52].

Otro planteo que se hace en referencia al rol que juega la mujer en la economía en contextos rurales gira en torno a la valoración de sus productos en los mercados. Menores niveles educativos, movilidad, tiempo disponible, entre otras desventajas pueden hacer que las mujeres tengan menos acceso a los mercados que los hombres. Fomentar que las comunidades valoren los productos femeninos comercializados por mujeres de la misma manera que valoran los comercializados por hombres puede tener un fuerte impacto: "Si las mujeres tienen una fuente independiente de ingresos, esto será beneficioso para el bienestar de los hogares, y en el largo plazo para reducir la degradación de recursos, ya que una alta proporción de estos ingresos se gastarán en las necesidades tales como los gastos de salud, escuela, etc. que aumentan el capital humano". Según el trabajo citado, en el contexto urbano existe en muchos casos el mismo problema con respecto al acceso de las mujeres a los títulos de propiedad de sus hogares.

[51] Cifra del DAC Creditor Reporting System (CRS) en Women's Economic Empowerment, Issues paper. Abril 2011.

[52] Poverty-Environment-Gender Linkages Pre-print of the DAC Journal 2001, Volume 2, No. 4.

Según un Issue Paper publicado sobre el tema en abril de 2011 la evidencia sugiere que los donantes tienden a acercarse a la cuestión del fortalecimiento del rol de la mujer en la economía a través de microcréditos o apoyo a las mujeres emprendedoras y plantea como desafío un enfoque que alcance a las mujeres pobres que no son propietarias, pequeñas productoras agropecuarias, trabajadoras obreras o agrícolas y "asegurarse que esas mujeres tengan acceso a las oportunidades y beneficios del crecimiento económico y el comercio".

Además, plantea ciertos cuestionamientos sobre el enfoque actual como, por ejemplo, las deudas que acarrean los microcréditos si los programas en los que se aplican no están bien diseñados y sugiere que proveer servicios complementarios como entrenamiento, el trabajos con grupos más que con individuos, entre otras, han demostrado aumentar el control directo de la mujer sobre los recursos. Los microcréditos también resultan inadecuados para las mujeres que tienen alto nivel educativo, ya que ellas necesitan créditos completos y asistencia financiera para llevar a cabo sus emprendimientos cuestión difícil en los países en desarrollo dadas las prácticas conservadoras de sus bancos en este aspecto.

Como una propuesta superadora, el documento del CAD sugiere asumir un enfoque integral, que incluya factores sociales y políticos, del rol de la mujer en la economía. Estos incluyen: "acceso a la planificación familiar y otros servicios de salud; cobertura de protección social; educación de calidad para niñas luego de la escuela primaria; mejorar la calidad educativa de las mujeres adultas; y aumentar la influencia femenina en las estructuras de gobierno y de toma de decisiones políticas. (…). Las barreras culturales, que incluyen las prácticas y actitudes discriminatorias, también necesitan ser identificadas y atacadas".

Plantea la necesidad de mejorar las prácticas de los donantes en áreas claves en la economía para el fortalecimiento del rol de la mujer: responder a los contextos de los países y de las regiones; el control de los activos productivos y el acceso a los servicios en el sector agrícola; hacer que los mercados trabajen mejor para la mujer (el Plan de Acción del Banco Mundial de 2006 sostiene que el mejorar el rol de la mujer en la economía se trata de hacer que los mercados funcionen para las mujeres y su rol para competir en los mercados. Dado que los mercados vienen en muchas formas, el Plan de Acción se centra en cuatro mercados clave: tierra, mano de obra, financieros y de productos -aumentar el acceso a los servicios de negocio y facilitar la creación de empresas propiedad de mujeres- los mercados); desde el nivel micro a empresas viables (apoyo a los emprendimientos de las mujeres); diseño de los programas de infraestructura para beneficiar a las mujeres pobres; economía del cuidado (los trabajos que realizan las mujeres que no son remunerados, como el cuidado de los hijos merecen mayor atención por parte de los donantes); mejorar el empleo femenino.

Existe muy poca documentación del CAD sobre la relación entre el género y los bienes públicos globales. Los bienes públicos globales pueden ser definidos como "temas que son ampliamente concebidos como importante para la comunidad internacional, que en su mayor parte no pueden o no ser tratado adecuadamente por los distintos países por sí solos y que se definen a través de un amplio consenso internacional o de un proceso legítimo de toma de decisiones"[53]. Los bienes públicos tienen dos características esenciales: el consumo de una persona del bien no disminuye la cantidad disponible para otros (no rivalidad) y nadie puede ser excluido del consumo del bien (no exclusión).

Según Mark Blackden en su trabajo "Gender Equality and Global Public Goods: Some Reflections on Shared Priorities" la cuestión del género está ausente en la literatura sobre los Bienes Públicos Globales y no aparece de una manera significativa en el debate sobre ellos. Sin embargo, en el documento presentado con el fin de "aportar algunas reflexiones iniciales para el Desarrollo de la OCDE (CAD) de red en la igualdad de género en sí, y en qué medida, los vínculos se pueden hacer entre el trabajo sobre bienes públicos mundiales (BPM) y la promoción de la igualdad de género y la mejora del rol de las mujeres en la economía[54]", no se supera la instancia de la reflexión al respecto y el diagnóstico de la cuestión en las organizaciones internacionales. Si bien es un trabajo valioso en sí mismo, no contiene recomendaciones concretas para quienes operan en la órbita del OCDE ni del CAD y la ausencia de otros documentos que retomen la cuestión sugiere que esta no ha sido desarrollada posteriormente.

El género en la Reforma del Sistema de Seguridad (Security System Reform)

Un capítulo dedicado al rol del género en los procesos de reforma del sistema de seguridad del OECD publicado en 2009 destaca la importancia de integrar la igualdad de género en ellos y el fracaso de las políticas de seguridad de muchos países en la incorporación de la mujer en los procesos de toma de decisiones y en la comprensión de las dinámicas de género para solucionar temas como el acceso a la justicia o la prevención de la violencia[55].

Según ese enfoque, mujeres y hombres tienen diferentes experiencias en temas de seguridad, necesidades, prioridades y roles. "Una perspectiva de género llama la aten-

[53] International Task Force on Global Public Goods (2006) citado en "Gender Equality and Global Public Goods: Some Reflections on Shared Priorities", A thinkpiece prepared by C. Mark Blackden for the OECD DAC Network on Gender Equality. 2009.

[54] "Gender Equality and Global Public Goods: Some Reflections on Shared Priorities", A thinkpiece prepared by C. Mark Blackden for the OECD DAC Network on Gender Equality. 2009.

[55] OECD DAC Handbook on Securit Y System Reform Supporting Security and Justice (2009). Capítulo 9: Integrating Gender Awareness and Equality.

ción a estas diferencias, y trata de asegurar que las necesidades de seguridad y capacidades de las mujeres y las niñas se tenga en cuenta tanto como las de los hombres y los niños". Para lograr la igualdad de género se proponen como metas principales el reconocimiento y la respuesta a las necesidades de seguridad y justicia y asegurar la plena y equitativa participación de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre seguridad así como en las instituciones del sistema de seguridad.

Para ello se proponen diferentes medidas tales como la realización de evaluaciones sensibles al género sobre materias de reforma de los sistemas de seguridad; la revisión y corrección de la legislación, políticas, protocolos, códigos de conducta, etc. para asegurar que no sean discriminatorios; establecer iniciativas para aumentar la representación de las mujeres en el sistema de seguridad y en los órganos de control; implementar políticas, mecanismos específicos y programas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género y la discriminación; colaborar con la sociedad civil, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, combatir las actitudes discriminatorias y la cultura dentro de las instituciones de seguridad del sistema.

Además, especifica desafíos relacionados a la consecución de estos objetivos, entre ellos: la adaptación cultural en sociedades en las que la violencia de género es tolerada y las mujeres no tienen el derecho a trabajar; estereotipos arraigados y discriminación, considera que las reformas dentro de una institución del sistema de seguridad puede estimular cambios sociales si va acompañada de reformas más amplias nacionales, tales como planes nacionales para hacer frente a la violencia contra las mujeres o la reforma legislativa sobre la igualdad de derechos: la educación, y estrategias de sensibilización; falta de comprensión y priorización.

El trabajo también desarrolla aspectos como modificaciones en las prisiones que contemplen las necesidades particulares de las mujeres, especialmente cuando tienen hijos pequeños y la situación de los derechos de género luego de conflictos armados.

LAS AUSENTES: MINORÍAS DE DIVERSIDAD SEXUAL.

En todo este trabajo se tradujo literalmente "gender" por género y "woman" por mujer. En ninguno de los documentos del CAD citados se encontraron referencias acerca de las minorías de diversidad sexual (solo en el trabajo sobre sistemas de seguridad se menciona que las personas son susceptibles de ser víctimas de violencia por su orientación sexual).

Aunque en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se hace una especial referencia al rol de la mujer en la economía, también se alude a la "igualdad de género". Es posible afirmar que el CAD entiende el género en términos de varón y mujer y deja de lado otras manifestaciones genéricas como pueden ser las personas travestis o transexuales quienes, respetando el derecho a la identidad de género, deben ser considerados

según su identidad sexual pero que representan en la mayoría de los Estados una minoría vulnerable.

Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género reconoce, por ejemplo, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica respetando la identidad de género[56] (Principio 3). No hemos encontrado ni diagnósticos ni propuestas con respecto a la situación de personas travestis o transexuales en relación a la propiedad de la tierra, uno de los puntos con los que el CAD ha trabajado intensivamente respecto a las mujeres, como detallamos antes.

Una de las propuestas de la OCDE con respecto a las reformas de los sistemas de seguridad para la igualdad de género es la utilización de encuestas con datos sexuales desagregados[57]. En un país en el que el derecho a la identidad de género esté reconocido y consagrado esa herramienta puede resultar de utilidad para desarrollar estrategias que protejan a las mujeres de la violencia. Sin embargo, ¿cómo realizarán ese tipo de relevamiento de datos en países en los que las personas no pueden ejercer su derecho a la identidad de género? Además, el Principio 6 de Yogyakarta declara que todas las personas, con independencia de su orientación sexual o identidad de género, tienen el derecho la privacidad, sin injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada. Incluyendo el derecho a optar por revelar o no la propia orientación sexual o identidad de género. Relevar datos de poblaciones vulnerables en lugares en los que efectivamente sufren violencia por su condición sexual representa un desafío particular, sin embargo, el documento de la OCDE pasa por alto esa cuestión, aún cuando el capítulo citado se llama “integrando la conciencia de género e igualdad”.

¿Qué sucede con las condiciones de trabajo de estos grupos? No lo sabemos ya que no hemos encontrado evaluaciones ni en la página del CAD ni en la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estadísticas ni trabajos que hagan referencia al derecho al trabajo digno, en condiciones equitativas y a la protección contra el desempleo de las minorías de diversidad sexual. Aunque se hable de “igualdad de género” es imposible encontrar estadísticas sobre el acceso la vivienda y educación, alimentación adecuada, agua potable, servicios sanitarios y vestimenta adecuadas.

El enfoque de la igualdad de género en lo que refiere a los grupos de travestis y transexuales solo se enmarca dentro del derecho a la no discriminación pero no se menciona qué sucede con ellos en los programas para el desarrollo con eje en la igualdad de género. Consideramos que si los documentos del CAD pasan por alto la realidad

[56] Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género, marzo 2007.

[57] OECD DAC Handbook on Securit Y System Reform Supporting Security and Justice (2009). Capítulo 9: Integrating Gender Awareness and Equality. Página 1.

institucional de los travestis y transexuales es difícil imaginar en qué medida podrán realizar proyectos realmente destinados a brindarle seguridad a estos grupos.

Sucede algo llamativo: en los países como Argentina en el que el derecho a la identidad de género ha sido reconocido por Estado, las personas travestis y transexuales con identidad de género femenina podrán formar parte de los programas de ayuda al desarrollo para la mujer. Sin embargo, en los países en los que los Estados no respetan ese derecho no lo harán ya que seguirán siendo consideradas hombres y se ignorará el rol que efectivamente tienen en la sociedad. Es llamativo que esta cuestión haya sido totalmente ignorada en los trabajos del CAD o que en ninguna parte menciona sus propias políticas de aplicación de los programas y estrategias con respecto a estas personas.

Si la potenciación del rol de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones, y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, es necesario que los organismos que promueven la ayuda oficial para el desarrollo establezcan sus propias políticas con respecto a los grupos cuya identidad sexual femenina no es reconocida y cómo realizarán programas para la igualdad de género sea efectivamente alcanzada en todas sus dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

DAC MANDATE 2011-2015, “The Development Assistance Committee's Mandate”, approved by Council on 14 October 2010 [C(2010)123 & CORR1] and [C/M(2010)18]. Traducción nuestra.

Millennium Development Goal 3: Where do we stand? Página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg3/where_do_we_stand/

Declaración de Beijing : IV Conferencia Mundial sobre las mujeres.
http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5857/1/ALT_03_15.pdf

“Gender equality: empowering women so that development is effective”. DAC Guiding Principles For Aid Effectiveness, Gender Equality And Women’s Empowerment (2009).

James H. Michel (Chair, Development Assistance Committee), Prefacio de “DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation”; OECD 1999. Traducción nuestra.

DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation”; OECD 1999.

"Gender Equality and Aid Delivery: What Has Changed in Development Co-Operation Agencies Since 1999?". OECD 2007.

Women's Economic Empowerment, Issues paper. Abril 2011.

Gender and Economic Empowerment of Women. Africa Partnership Forum Support Unit. Briefing paper No. 3 September 2007

Cifra del DAC Creditor Reporting System (CRS) en Women's Economic Empowerment, Issues paper. Abril 2011.

Poverty-Environment-Gender Linkages Pre-print of the DAC Journal 2001, Volume 2, No. 4.

International Task Force on Global Public Goods (2006) citado en "Gender Equality and Global Public Goods: Some Reflections on Shared Priorities", A thinkpiece prepared by C. Mark Blackden for the OECD DAC Network on Gender Equality. 2009.

Gender Equality and Global Public Goods: Some Reflections on Shared Priorities", A thinkpiece prepared by C. Mark Blackden for the OECD DAC Network on Gender Equality. 2009.

OECD DAC Handbook on Securit Y System Reform Supporting Security and Justice (2009). Capítulo 9: Integrating Gender Awareness and Equality.

Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género, marzo 2007.

OECD DAC Handbook on Securit Y System Reform Supporting Security and Justice (2009). Capítulo 9: Integrating Gender Awareness and Equality. Página 1.

La cooperación regional para el desarrollo. La integración física y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

Vanessa Lavoie-Guillemette

RESUMEN:

Este artículo analiza la evolución de la cooperación para el desarrollo en la región de América latina y Caribe mediante la integración por la infraestructura física. La demostración que la integración por infraestructura evolucionó desde el período del regionalismo abierto, con una lógica comercial, al regionalismo post-liberal, con una visión desarrollista, se apoya en el caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En este trabajo, también está demostrado el papel de la infraestructura para el desarrollo y la integración; y evaluado su desempeño en comparación a otras regiones del mundo.

PALABRAS CLAVES:

Integración, infraestructura, Regionalismo, IIRSA

Este trabajo ha sido presentado en el marco de la materia "América Latina en las Relaciones Internacionales", dictada por las Profesoras Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

A la independencia de los países de América latina y del Caribe (ALC), los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán influyeron la construcción de la identidad nacional marcando también los valores y la cultura política de la región. Desde ahí, la integración regional y el unionismo han sido y siguen siendo elementos centrales de las políticas exteriores en los diferentes gobiernos (SANAHUJA, 2012: 21). Ahí nació una tendencia hacia el "multilateralismo latinoamericano" teniendo como propósitos el desarrollo, la autonomía y la inserción en la escena internacional. Ello se tradujo en la creación de varios acuerdos y grupos regionales (SANAHUJA, 2012: 21). Los primeros intentos de integración en los años 1960 fueron iniciativas dirigidas desde el exterior de la región principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (SANAHUJA, 2012: 23). Asimismo, el regionalismo activo, definiendo las estrategias de integración económica a partir de los años 1960 hasta los finales de 1980, fue marcado por los modelos desarrollista e integracionista con una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) elaborados por dicha Comisión.

A pesar de que aquellos modelos fallaran con la crisis económica de los ochenta (SANAHUJA, 2012: 24), la evaluación global de la integración regional demuestra un avance considerable en la profundización de las normas comerciales (SELA, 2011: 11). Hubo una importante reducción de las barreras comerciales tanto en la región como con el resto del mundo, las tarifas arancelarias pasando de 40% en los ochenta a 10% en los años 2000 (SELA, 2011: 16). No obstante, el comercio intrarregional todavía siguió bajo comparando a otras regiones del mundo: en 2008, era de 20% en ALC contra 54% en Asia, 44% en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y 67% en la Unión Europa (UE). Además, desde una perspectiva desarrollista, ALC "todavía tiene un espacio muy grande por recorrer para lograr que los beneficios de la integración se constituyan en un verdadero motor de crecimiento y desarrollo para sus economías" (SELA, 2011: 16).

Un obstáculo importante a la plena integración y a su potencial para el desarrollo está en las insuficiencias de la infraestructura física en la región (SELA, 2011: 11). En efecto, aquella tiene un papel fundamental en la superación de los limites, sobre todo físicas, que representan las fronteras al comercio restringiendo la circulación de los bienes y de las personas, así como a la armonización y aplicación de las políticas integradoras (LICHOWSKI, 2012: 100). Dicho esto, con el crecimiento del comercio con la Asia Pacifica (China, India, Japón) y la UE en los años 1990, el tema de la infraestructura se tornó central en los discursos de integración regional para mejorar y desarrollar más interconexiones entre los puertos del Este y Oeste (FERNÁNDEZ, 2010: 207). A partir de los años 2000, la integración por infraestructura se volvió un componente central en las políticas nacionales de desarrollo y en la agenda regional para la profundización de las relaciones económicas (SELA, 2011: 21). Se institucionalizaron entonces los "proyectos transfronterizos de infraestructura", con un enfoque sobre la "coordinación técnica, legal, administrativa y financiera" (SELA, 2011: 21). En ese sentido, la Iniciativa para la

Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) constituye una de las acciones de cooperación regional tomadas para "avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social" (http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=41 (Página consultada el 12 de junio 2014)).

Desde su creación, esa iniciativa evolucionó de acuerdo a los diferentes modelos de integración, desde un regionalismo abierto, bajo políticas económicas liberales, a un regionalismo post-liberal con nuevas prioridades enfocadas sobre el desarrollo y la cooperación política (SANAHUJA, 2012: 22). Tomando como ejemplo la IIRSA, se analizará entonces la evolución de la cooperación regional para el desarrollo mediante la integración por la infraestructura física, desde una lógica comercial hasta una visión desarrollista. Será analizado primero el papel de la integración por infraestructura en el desarrollo así como su situación en la región latinoamericana. Luego será discutida su inserción en las políticas de integración desde los años 1990 terminando con el análisis de la evolución de la IIRSA a través del tiempo siendo ajustada a las nuevas agendas nacionales y a la agenda regional.

1. La integración por infraestructura física

Hasta el fin de los años 1980, el concepto de la infraestructura representaba nada más que un subconjunto de la noción más amplia de capital, lo que cambio con la importancia creciente acordada al tema (BARBERO, 2011: 38). Ahora se refiere a varios sectores tales como la energía, el transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles), las comunicaciones, la salud, la educación así como el alojamiento (SELA, 2011: 11). Para cumplir con el propósito de este trabajo acerca del desarrollo y de la integración regional, se tratará de la integración por infraestructura física, definida como "el proceso de interconexión estratégica de las redes de transporte, telecomunicaciones y energía en corredores internacionales, que permiten, bajo un marco normativo común y de servicios adecuados, la circulación ágil y eficiente de bienes, personas, información y energía dentro de un determinado espacio de integración" (BONO y BORDAZAR, 2011b: 1). Esa noción viene del precepto que la infraestructura puede ser un instrumento para el desarrollo económico y la integración de un espacio geoeconómico.

1.1 El rol de la infraestructura para el desarrollo

El rol de la infraestructura en el desarrollo no es directo, pero se siente a través de los efectos y servicios que genera como en el caso de una mejor carretera (infraestructura) que facilita el transporte (servicio). El impacto de la infraestructura acontece en dos etapas (BARBERO, 2011: 38). Primero durante la ejecución de un proyecto, se generan más empleos y se desarrollan las actividades de las empresas. Luego, la explotación de la infraestructura permite "diferenciar posiciones de desarrollo, mejorar la competiti-

vidad, asegurar la inclusión y apoyar modelos económicos sostenibles" (BARBERO, 2011: 43). Así es, la infraestructura contribuye al desarrollo en varias dimensiones.

LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS Y DE LA ECONOMÍA NACIONAL

La infraestructura contribuye el desarrollo generando el crecimiento de la economía y de la competitividad (BARBERO, 2011: 38; BONO y BORDAZAR, 2011b: 6). Así, de acuerdo con el Foro Económico Mundial (FEM), que considera la infraestructura como uno de los 12 pilares del Índice de Competitividad Global (ICG)[58], una infraestructura eficiente juega un papel notable en la determinación de la localización de una actividad económica incrementando la competitividad de la región:

Unas redes bien desarrolladas de infraestructura de transporte y comunicaciones son el pre - requisito para el acceso de las comunidades menos desarrolladas a las principales actividades económicas y los servicios. La calidad de las carreteras, el transporte férreo, los puertos y el transporte aéreo permiten que las empresas accedan a los mercados de forma segura y a tiempo y los trabajadores pueden moverse fácilmente a sus trabajos. La economía también depende de suficientes suministros de electricidad y sin interrupciones, para que el sector productivo pueda desarrollar sus actividades de manera eficiente. Finalmente, una sólida y extensa red de telecomunicaciones permite realizar libres y rápidos flujos de información, lo cual aumenta la eficiencia de la economía y ayuda a asegurar el desarrollo de los negocios. (SELA, 2011: 14)

Las empresas teniendo un mejor acceso a los insumos ven sus costos de logística reducidos lo que permite realizar economías de escala, aumentando así su eficiencia y competitividad (SELA, 2011: 13). Aquellos costos logísticos relacionados al transporte se miden entre 18% e 40% del PIB de los países de ALC mientras soló están entre 9 y 10 % en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (SELA, 2011: 16). De acuerdo a estudios del Banco Mundial, se estima que el PIB de ALC podría crecer entre 1,4 y 1,8 % si su infraestructura estuviera tan buena como la de los países asiáticos (SELA, 2011: 3). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegó a la conclusión que el efecto sobre las exportaciones de una reducción de 10% de los costos logísticos relacionados al transporte seria cinco veces mayor que una reducción de la tarifas aduaneras también de 10%. También podría contribuir a un aumento de 21% de las exportaciones en la región favoreciendo así el crecimiento económico (SELA, 2011: 16).

LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y REGIONAL

[58] Los 12 pilares son: 1. Instituciones; 2. Infraestructura; 3. Estabilidad macroeconómica; 4. Salud y educación primaria; 5.Educación secundaria y formación; 6. Eficiencia de los mercados de los productos; 7. Eficiencia en el sector laboral; 8. La sofisticación del mercado financiera; 9. Preparación tecnológica; 10. Tamaño del mercado; 11. La sofisticación de los negocios; 12. La innovación. (SELA, 2011: 13-14)

La CEPAL también considera que una infraestructura desarrollada, reduciendo el efecto de la distancia entre las regiones y los países, permite una mejor integración de los mercados nacionales tanto como regionales además de facilitar el acceso a los mercados internacionales. Mediante la ampliación de los mercados y las economías de escala, una infraestructura desarrollada juega entonces un papel preponderante para la integración e la competitividad regional (BONO y BORDAZAR, 2011b: 1). Además, la coordinación de las inversiones para los proyectos de infraestructura lleva los gobiernos participantes a tocar otros temas relacionados como la economía, la política y el social (SELA, 2011: 13-14). Todo ello contribuye a la construcción del regionalismo sobre los planes comerciales, políticos, económicos, sociales, etc. En fin, los proyectos de infraestructura permiten ordenar el territorio de tal forma que surgen polos productivos y ciudades intermedias, facilitando la integración comercial y productiva (BARBERO, 2011: 39).

La integración productiva

Al mismo tiempo que facilita la organización del transporte para una mejor conectividad física y el aprovisionamiento en productos intermediarios, disminuyendo así los costos e incrementando la eficiencia (LICHOWSKI, 2012: 101), una infraestructura eficiente genera la integración productiva mediante los "efectos de red que dan lugar a impactos indirectos relevantes" (BARBERO, 2011: 39). Teniendo en cuenta las ventajas diferenciales de cada país o región, la inversión en la infraestructura en regiones donde haya cadenas productivas permite la especialización y una mejor localización de la producción, estableciendo mecanismos de complementariedad y optimizando el uso de los recursos disponibles (LICHOWSKI, 2012: 100). Últimamente, los mercados se extienden y aumentan las economías de escala así como el valor agregado de la producción (BONO y BORDAZAR, 2011a: 10). Ese proceso junto al desarrollo de otros servicios conexos a los proyectos lleva a una diversificación del tejido productivo mediante la colaboración entre pequeñas y medianas empresas (PYMES), universidades y centros de investigaciones además de la llegada de empresas más profesionalizadas, desarrollando nuevos sectores de la economía y generando mayores oportunidades laborales (BARBERO, 2011: 38; BONO y BORDAZAR, 2011a: 10-11; 2011b: 6-9; LICHOWSKI, 2012: 100, 101, 104). "Todo ello contribu(ye) al desarrollo de la integración endógena sustentado en un nuevo modelo de integración para la región que sea más inclusivo" (BONO y BORDAZAR, 2011b: 8-9).

El desarrollo humano

Finalmente, sobre el desarrollo humano, la infraestructura permite mejorar la inclusión social y la calidad de vida de los habitantes (educación, salud, vivienda) (BONO y BORDAZAR, 2011b: 6, BARBERO, 2011: 38). En efecto, una infraestructura desarrollada en los sectores del transporte, comunicaciones y energía permite conectar las poblaciones apartadas, lo que facilita el acceso a los bienes esenciales, insumos intermediarios y

servicios sociales aumentando así el capital humano y la productividad (SELA, 2011: 11-13). Una mejor calidad de vida en regiones aisladas también reduce la migración del campo hacia la ciudad y así la tasa de criminalidad urbana (SELA, 2011: 11).

1.2 El rezago de la infraestructura en América Latina y el Caribe

A pesar de su importancia para el desarrollo y la integración, el tema de la infraestructura estuvo ausente del regionalismo hasta muy recientemente. Por ello, la infraestructura en ALC está considerada por las diferentes instituciones internacionales (Banco Mundial, el BID, la CEPAL y la Corporación Andina de Fomento (CAF)) en situación de rezago general en comparación a otras regiones del mundo, incluyendo algunas que también están en desarrollo (BARBERO, 2011: 40, SELA, 2011: 16). Una investigación del FEM, donde140 países fueron clasificados por la calidad de sus infraestructura entre 1 y 6, concluye que ALC se posiciona abajo de casi todas las regiones con 3,6 puntos, África siendo la única región con un puntaje menor de 2,7[59] (BARBERO, 2011: 40). Así es, analizando solamente la infraestructura global[60], sólo Barbados (23), Chile (40), Panamá (44) y Trinidad y Tobago (45) están dentro de los primeros 50 países con puntaje respectivos de 5.37, 4.69, 4.53 y 4.53 (SELA, 2011: 15).

De acuerdo al FEM, el transporte representa el sector más deficiente de la infraestructura en la región mientras la energía eléctrica y las telecomunicaciones están bastante bien desarrolladas (BARBERO, 2011: 40-41). Así es, acerca del transporte por carretera, ALC (3.7) [61] se ubica abajo no solamente de los países desarrollados (OCDE) (5.3), pero también de algunas regiones en desarrollo como Norte de África (4.5) y Asia sudeste (4.1) (BARBERO, 2011: 41). La debilidad en la infraestructura de transporte, tanto para los puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, se explica por el hecho que cada estado considero solamente sus propias necesidades, sin tener en cuenta la integración regional, la continuidad de los caminos y los flujos comerciales presentes y futuros (FERNÁNDEZ, 2010: 208).

Acerca de las vías férreas, los antiguos trazados, la falta de mantenimiento y de homogeneidad entre las trochas de cada país impide una buena conexión (FERNÁNDEZ, 2010: 209). Por ello, solamente 0,2 % del comercio intrarregional se hace por ese medio (SELA, 2011: 18). La infraestructura de los puertos, puntos de salida de la producción nacional para los mercados extra-regionales, también está deficiente por falta de

[59] Ver Gráfico 1: “Desempeño general comparado de la infraestructura entre la diferentes regionales del mundo” en Anexo A

[60] Para hacer la comparación, se toma en consideración los siguientes elementos: calidad de la infraestructura global, calidad de las carreteras, calidad de la infraestructura ferroviaria, calidad de la infraestructura portuaria, calidad de la infraestructura del transporte aéreo, asientos aéreos disponibles por kilómetro, calidad del suministro eléctrico, líneas de telefonía fija y suscripciones a teléfonos móviles (SELA, 2011: 14).

[61] Ver Gráfico 2: “Desempeño comparado de carreteras entre la diferentes regionales del mundo” en Anexo A.

coordinación entre los países. La concurrencia para que cada país tenga sus propios puertos causó la construcción de estructuras superficiales, en lugares costosos y mal adecuados así como a una falta de inversión para el mantenimiento de los más importantes (FERNÁNDEZ, 2010: 209). Eso y la mala conectividad con la infraestructura vial generan problemas de congestión reduciendo la eficacidad del transporte (SELA, 2011: 18). Las carreteras también están en un estado precario, con caminos de terracería, obstáculos naturales y humanos así como una señalización inadecuada y heterogénea entre los países (FERNÁNDEZ, 2010: 208). Según la CEPAL, mientras el promedio mundial de la red vial esté de 241 km por cada 1 000 km^2, ALC carece un promedio 156 km, además de tener solamente un 16% que sean pavimentadas contra 57% en el mundo (SELA, 2011: 18; BARBERO, 2011: 51).

2. La cooperación regional para el desarrollo mediante la integración por infraestructura

El rezago en la infraestructura de ALC se puede explicar analizando la evolución del regionalismo en la región y de la inserción del tema a través las diferentes épocas, desde el regionalismo abierto al regionalismo post-liberal.

2.1 El regionalismo abierto y el fallo de la inversión privada para la infraestructura

A partir de los años 1990, frente al fracaso del modelo ISI y como respuesta a la crisis de la deuda de los años 1980, los países de ALC adoptaron nuevas políticas económicas de acuerdo con el modelo neo-liberal (MN), bajo las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo monetario internacional (FMI) (ARTURO, 2007: 489). El Consenso de Washington, consistiendo en 10 medidas de política económica, estableció los parámetros de ese modelo liderado por el precepto que las exportaciones de manufacturas debían ser el "eje del régimen de acumulación" (ARTURO, 2007: 501). Empezó entonces la era del "Regionalismo abierto" para describir los procesos de integración económica regional (ALVES DO CARMO, 2012: 304).

El MN, preconizado por los financieros, grupos privados y nuevos gobiernos de ALC y hasta varios sectores empresariales y populares, sostenía la liberalización comercial y la desregulación financiera como medias para corregir los desequilibrios macroeconómicos y alimentar el crecimiento sostenido (ARTURO, 2007: 490, 502). Se preconizaba entonces el libre mercado, incluyendo el fin de las prácticas proteccionistas, una disciplina fiscal rígida, y la no-intervención del Estado cuya función se limitaba a "mantener condiciones macroeconómicas sanas y establecer un marco legal propicio a la inversión privada" (ARTURO, 2007: 490). Los nuevos proyectos de integración se volvieron de carácter meramente comercial y ahí nacieron acuerdos regionales focalizando sobre la

reducción de los aranceles externos y de las barreras comerciales con el fin de alcanzar un superávit comercial (ALVES DO CARMO, 2012: 304-305; SANAHUJA, 2012: 25).

Una consecuencia importante de este enfoque en las políticas comerciales intrarregionales y la no-intervención del Estado fue las reformas estructurales de los servicios de infraestructura. El retiro del Estado de la economía se tradujo en una reducción de la inversión pública en casi todos los sectores relativos a la infraestructura pasando de 3,71% del PIB en el período de 1980 a 1985 a 1,46% en el de 2002 a 2006 (ROZAS, 2010: 61). Los gobiernos de ALC apostaron más bien sobre la inversión privada para el financiamiento de la infraestructura disolviendo los monopolios estatales mediante la privatización, y adoptando políticas para estimularla como la abolición de las barreras legales (ROZAS, 2010: 60, SELA, 2011: 14-15). El resultado fue una concentración de las inversiones apenas en algunos países con mayor potencial económico (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), y en algunos sectores específicamente (BONO y BORDAZAR, 2009: 64, SELA, 2011: 14-15).

Las infraestructuras en telecomunicaciones, que constituyen un sector con un retorno sobre la inversión mayor y más rápido siendo un servicio pagado directamente por los consumidores, beneficiaron de la más importante concentración de inversiones[62] (BONO y BORDAZAR, 2009: 64; ROZAS, 2010: 71; BARBERO, 2011: 84). Al revés, las actividades relacionadas al transporte, o sea la construcción y la conservación, así como a la construcción de instalaciones de aprovisionamiento para el agua potable y otros servicios de saneamiento, eran menos atractivas para los inversionistas privados, porque tanto el monto a invertir por "generar una unidad de ingreso anual" que el tiempo para lograr el retorno de la inversión eran considerablemente mayores (ROZAS, 2010: 71). La poca inversión privada que hubo en el sector del transporte fue más en el mantenimiento de las carreteras ya existentes que en el desarrollo de nuevas (BONO y BORDAZAR, 2009: 64). Por lo tanto, las deficiencias en infraestructura todavía casi igual a la de los años 1980 y principalmente en el sector del transporte (BONO y BORDAZAR, 2009: 64), son el resultado del regionalismo, y sus políticas neo-liberales hacia el comercio así como la atracción de las inversiones privadas en detrimento de la participación estatal.

La falta de integración física y las deficiencias en infraestructura explican entonces por una parte el poco crecimiento, y hasta el decrecimiento en algunos casos[63], del comercio intrarregional (SANAHUJA, 2012: 26). Ese resultado también se explica por la falta de complementariedad económica entre los países, la adopción de medidas unilatera-

[62] En el periodo de 1990-2006, las inversiones privadas en telecomunicaciones ocuparon 46% de las inversiones totales contra 32% en el sector de la energía, 16,6% en los transportes y 5,1% en agua y servicios de saneamiento (ROZAS, 2010: 69). Ver Gráfico 3: "Distribución de la inversión privada por áreas de infraestructura en las principales economías (en porcentajes)" en América Latina en Anexo B.

[63] MERCOSUR; CAN (SANAHUJA, 2012: 26)

les, la inestabilidad macroeconómica y el hecho que las exportaciones hacia los mercados extra regionales como Asia estuvieran concentradas en las materias primarias (SANAHUJA, 2012: 26). El hecho que cada país quisiera tener un superávit de su balance comercial también constituyo un límite a la discusión y la cooperación política (ALVES DO CARMO, 2012: 305). Además, el regionalismo abierto fue parcial y selectivo lo que se tradujo en una liberalización comercial limitada a algunos sectores con excepciones y barreras no arancelarias todavía existentes. La ausencia del inter-gubernamentalismo también impidió la adopción de políticas comunes y efectivas y la coordinación entre los países. Por causa de la debilidad de los procesos de integración comercial regionales, se acumularon los acuerdos bilaterales con mercados exteriores, especialmente con el Norte. Ese fenómeno creó una concurrencia[64] con los acuerdos regionales y su armonización, así como una pérdida de la autonomía de los países latino-americanos a favor de los intereses de los países desarrollados (SANAHUJA, 2012: 27-29).

Para resumir, el regionalismo abierto fracaso por ser un proceso de integración negativo, es decir con políticas destinadas solamente a eliminar las barreras al libre comercio, en lugar de una agenda de "integración positiva", con la construcción de instituciones y la creación de políticas comunes para otros sectores (SANAHUJA, 2012: 27). La falta de un proyecto nacional con medidas para disfrutar y difundir las ganancias también impidió que el crecimiento económico sirva el desarrollo (ARTURO, 2007: 493). Sin embargo, con la llegada de los gobiernos progresistas de izquierda en los países de ALC, y frente a los resultados decepcionantes, ese modelo fue interrogado y criticado (SANAHUJA, 2012: 26, 30, 31). A partir de la mitad de los años 2000, un nuevo modelo de regionalismo con un esquema post-liberal surgió reevaluando los objetivos de la integración regional, y con un mayor enfoque sobre el desarrollo y la integración por la infraestructura (SANAHUJA, 2012: 31).

2.2 El regionalismo post-liberal y el nuevo enfoque sobre la infraestructura

Al inicio de los años 2000, ALC se distanció de México y el Caribe, los dos bajo la influencia de América del Norte, y la integración regional conoció un giro importante pasando de políticas puramente comerciales hacia políticas estratégicas para el desarrollo (BONO y BORDAZAR, 2012). Temas políticos y sociales como la pobreza, la distribución de la riqueza, la integración física, la democracia y más allá se volvieron centrales en el regionalismo post-liberal (BONO y BORDAZAR, 2012). Sin dejar la promoción de las exportaciones y mediante la adopción de proyectos nacionales, los nuevos procesos de integración representaron una inserción activa en la globalización más bien que una ruptura (ARTURO, 2007: 511). Así es, a partir del precepto que la integración, además de servir a la ampliación de los mercados, también debía contribuir a una utili-

[64] "… la cobertura de los acuerdos Sur-Norte es mayor que la de los acuerdos Sur-Sur, proveyendo de garantías legales más fuertes, así como normas y mecanismos de resolución de disputas" (SANAHUJA, 2012: 30).

zación más eficiente de los factores productivos y de las ventajas diferenciales (LICHOWSKI, 2012: 100), el Regionalismo post-liberal incorporó a la variable económica de la integración regional asuntos "políticos, sociales, de defensa, culturales y de infraestructura" (BONO y BORDAZAR, 2011a: 8).

Los elementos esenciales caracterizando ese proceso de integración son: el retorno de la política en las relaciones regionales con una menor atención al comercio y a la liberalización económica; el enfoque sobre una agenda de desarrollo; el rechazo de las políticas neoliberales del Consenso de Washington incluyendo el rechazo de sus promotores (Banco Mundial y FMI); el retorno del Estado; la voluntad de incrementar la autonomía estatal frente al mercado y a los actores exteriores acerca de las políticas de desarrollo; la profundización de la cooperación sur-sur; una integración positiva con la creación de instituciones y políticas comunes; una mayor atención a la infraestructura; la integración de temas sociales (asimetrías, reducción de la pobreza, etc.); y por fin una mayor participación de los actores no estatales (SANAHUJA, 2012: 32-33).

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada en el 2008 con la participación de los 12 países de América del Sur, representa una organización de cooperación política conforme al modelo del regionalismo post-liberal. La innovación de este grupo está en el "carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales" (SANAHUJA, 2012: 40) tales como el dialogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento, el medio ambiente, etc.[65] (GARAY, 2011: 144; SANAHUJA, 2012: 40). La variable económica está casi inexistente, lo que está demostrado con la ausencia de la CAN y del MERCOSUR como partes legales o asociados a la organización (SANAHUJA, 2012: 40). En fin, por primera vez desde los años 1960, el tema de la infraestructura fue mencionado como eje principal del desarrollo del proceso de integración en los objetivos específicos del texto del tratado constitutivo (BONO y BORDAZAR, 2011a: 9; 2011b: 8).

Otro ejemplo más reciente y de envergadura más amplia en términos geográficos, es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) creada en el 2011 y de carácter más bien político que comercial. En el plano regional, tiene como propósito la construcción de un espacio para profundar la integración política, económica, social y cultural, así como la facilitación de los mecanismos de cooperación para el desarrollo incluyendo la integración física (LLENDERROZAS, 2012: 176, 191). Sobre el plano extra-

[65] « La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados. » (UNASUR, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Artículo 2).

regional, se quiere un instrumento para representar en una sola voz los países de ALC en la escena internacional (LLENDERROZAS, 2012: 176).

En todos casos, bajo el regionalismo post-liberal, la infraestructura se volvió un tema central en la agenda integracionista. Por ello, la inversión total en infraestructura pasó de USD 60.000 en el 2000 a USD 130.000 en 2009 y 2010 (BARBERO, 2011: 83). De acuerdo a las evaluaciones de la CEPAL y del Banco Mundial, se estima que las inversiones públicas en la infraestructura aumentaron de 3,2% a 4,4% del PIB entre 2000 y 2006 (BONO y BORDAZAR, 2011b: 65). Además, desde el 2000, reconociendo el papel central de la infraestructura como un "medio de consolidación de la interacción entre las regiones y el fomento de su desarrollo" (BONO y BORDAZAR, 2011a: 9), los países de ALC se envolvieron en un importante proceso de planificación y desarrollo de proyectos subregionales de infraestructura (SELA, 2011: 2).

Entre los proyectos subregionales que surgieron con la infraestructura siendo unos de los objetivos centrales, hay el Proyecto Mesoamérica que tiene como propósito la interconexión física estratégica entre América Central e América del Norte (COUTO y PADULA, 2012: 452). El Eje Económico para la Infraestructura y la Competitividad: Transporte, Energía, Telecomunicaciones, Facilitación Comercial - Competitividad y PYMES constituye uno de los dos pilares de ese proyecto (SELA, 2011: 5). Otra iniciativa, esa vez en el MERCOSUR, fue la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con el propósito de disminuir las asimetrías en el bloque mediante cuatro programas: (I) propiciar la convergencia estructural, (II) desarrollar la competitividad, (III) profundizar la cohesión social y (IV) fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR y el proceso de integración regional (BONO y BORDAZAR, 2011b: 9). Entonces el fondo sirvió para financiar tanto la infraestructura física (rutas, ferrocarriles, redes eléctricas, telecomunicaciones, etc.) como la infraestructura social (sistema de agua potable y saneamientos rurales, etc.) a través de proyectos nacionales, binacionales y regionales (BONO y BORDAZAR, 2011b: 14).

Por último, la IIRSA representa el ejemplo de mayor interés aquí por ser el primer proyecto para la "armonización y la convergencia regulatoria" de la integración física considerando aquella al corazón del desarrollo sostenible (SELA, 2011: 6). Precediendo la creación de la UNASUR, la IIRSA pretendía dar mayor perfil político a Brasil y ampliar el proyecto inicial de creación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) (GARAY, 2011: 35; SANAHUJA, 2012: 35; FLISFISCH, 2011: 125). En la próxima sección, se analizará su rol como proceso de integración por infraestructura así como su evolución y adaptación de acuerdo a los diferentes regionalismos en cuales se encuadró.

3. Análisis de Caso: la Iniciativa IIRSA

La IIRSA fue creada en el 2000 durante la primera Cumbre Sudamericana del 31 de agosto y 1 de septiembre en Brasilia, bajo el liderazgo del gobierno brasileño de Cardoso. Reuniendo los 12 países de América del Sur, representa el primer consenso regional y de tal magnitud sobre un agenda común para la planificación de la infraestructura integrada con una cartera de proyectos de interconexión física y un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales (FERNÁNDEZ, 2010: 210; http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=28). Multinacional considerando los 12 Estados involucrados, también es multisectorial ya que toca los sectores de la energía, de las comunicaciones y con mayor enfoque, del transporte (FERNÁNDEZ, 2010: 210). Además, es multidisciplinaria por ser un proceso de integración económico, político, jurídico, social, cultural y ambiental así como por la variedad de los agentes participantes desde los gobiernos, hasta las instituciones financieras (BID, CAF y Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FONPLATA)) y el sector privado (BONO y BORDAZAR, 2011a: 2; 2011b: 12; SELA, 2011: 35).

3.1 La IIRSA desde una lógica comercial: la integración física

Desde el inicio de la IIRSA, siete principios orientadores[66] fueron establecidos, los tres principales influyendo los demás siendo el Regionalismo Abierto, los Ejes de Integración y Desarrollo, y la Coordinación Público - Privada (COUTO y PADULA, 2012: 454). Así es, adoptada en el contexto del Regionalismo abierto, la IIRSA era un proyecto de integración física regional enmarcado en una lógica comercial bajo la ideología neoliberal, donde el mejoramiento de la infraestructura regional representaba sobre todo un medio para la formación de un área de libre comercio (COUTO y PADULA, 2012: 452; BONO y BORDAZAR, 2011a: 2). Los objetivos subsecuentes eran entonces la creación de un "espacio geoeconómico integrado", la aproximación de los mercados para estimular la apertura comercial y las inversiones, el incremento de la competitividad y la inserción e interconexión de la región con el mercado global (SELA, 2011: 35; BONO y BORDAZAR, 2011a: 1). El principio de la Coordinación Público – Privada traducía por su parte un intento para atraer las inversiones privadas y extrajeras en la infraestructura regional (COUTO y PADULA, 2012: 452). Por ello, los gobiernos de todos los niveles debían trabajar en colaboración con el sector privador para la adopción, coordinación y responsabilidad de las acciones, así como para financiar las inversiones en los proyectos de infraestructura (COUTO y PADULA, 2012: 454). Esa participación estatal reducida junto a todos los objeticos económicos enumerados encima demuestran la influencia todavía presente del Consenso de Washington (BONO y BORDAZAR, 2011b: 3).

La lógica comercial enmarcando la IIRSA también se tradujo en el principio orientador de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID). De hecho, diez ejes geoeconómicos sub-

[66] http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?Id=44

regionales fueron elaborados atravesando el continente de ALC y relacionando los puertos del este hasta el oeste para responder a los propósitos de intensificación del comercio y del intercambio de la producción así como para facilitar el acceso al mercado internacional (LICHOWSKI, 2012: 102; BONO y BORDAZAR, 2011a: 2; 2011b: 3). Era entonces una iniciativa para que la región sea más competitiva en la escena internacional en el contexto de la globalización. Aquellos ejes con los países involucrados son :

EID[67]	**Países involucrados**
Eje Andino	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
Eje Andino del Sur	Chile, Argentina)
Eje del Amazonas	Colombia, Ecuador, Perú, Brasil
Eje de Capricornio	Chile, Argentina, Paraguay, Brasil
Eje del Escudo Guayanés	Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia
Eje Interoceánico Central	Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú
Eje MERCOSUR-Chile	Chile, Argentina, Uruguay, Brasil
Eje Perú-Brasil-Bolivia	Perú, Brasil, Bolivia
Eje del Sur	Argentina, Chile

Franjas de territorio multinacionales ordenando una cartera de proyectos agrupados, los EID fueron definidos teniendo en cuenta los siguientes criterios: "cobertura geográfica, existencia de flujos comerciales intrarregionales; posibilidad de flujos potenciales; y sostenibilidad ambiental y social" (SELA, 2011: 39, FERNÁNDEZ, 2010: 211). A lo largo, se esperaba que el mejoramiento de la infraestructura física contribuyera a la generación de flujos de inversión y comercio tanto para la consumición que la exportación (SELA, 2011: 39). Por ello, en aquel momento y sin perjuicio de su denominación, los EID se acercaban más a unos corredores bioceánicos de transporte que a un proyecto geoeconómico para el desarrollo (SELA, 2011: 39).

Acerca de la organización[68] de la IIRSA, a pesar que su orientación fuera impulsada por parte de los gobiernos a través del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), era el Comité

[67] Ver Figura 1: Ejes de integración y desarrollo en Anexo B.

[68] Ver Figura 2: Organigrama de IIRSA para el período 2000-2010 en Anexo C.

de Coordinación Técnica (CCT), formado por el trio BID - CAF - FONPLATA, que realmente tenía el poder decisivo y de ejecución. En efecto, el CDE reuniéndose solamente una vez al año, en practica, el CCT era el órgano responsable de la coordinación de los proyectos además de llevar a cabo estudios y consultarías para influenciar a los gobiernos. En consecuencia, además de tener las cuerdas de la bolsa, era el CCT que definía la Cartera de proyectos actuando en todas las etapas de concepción, priorización y coordinación (COUTO y PADULA, 2012: 453). Sin embargo, las instituciones financieras del CCT, influenciadas por actores extra-regionales especialmente en el caso del BID donde los Estados Unidos tenían 30 % del poder decisional, tenían sus propios intereses (COUTO y PADULA, 2012: 453, 474). Aquellos intereses siendo meramente de naturaleza económica, eso también explica que la Cartera de proyectos del período 2000-2010 se conformase a una lógica neoliberal bajo el regionalismo abierto.

Así, la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) fue aprobada en 2004 para el periodo 2005-2010 junto con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), o sea el predecesor de la UNASUR (SANAHUJA, 2012: 44, http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?Id=53). En este momento, se había empezado el cuestionamiento de los principios del neoliberalismo definiendo el regionalismo abierto. Sin embargo, mientras la idea de crear un área de libre comercio fuese abandonada por la CSN, la IIRSA continuo manteniendo la directriz del regionalismo abierto con una lógica comercial (COUTO y PADULA, 2012: 456). La AIC era constituida de 31 proyectos prioritarios seleccionados en función de su impacto en la integración física y a partir de un total de 348 proposiciones (SELA, 2011: 42; SANAHUJA, 2012: 44). Ello resultó en una cartera de obras relacionadas al transporte principalmente por carretera, cuya mayoridad era destinada para facilitar el acceso a las costas (COUTO y PADULA, 2012: 454-455). Ello demuestra esa voluntad de integrar el comercio más que todo. En 2010, apena dos proyectos fueron concluidos, 19 siendo en ejecución y 10 en preparación (GARAY, 2011: 99; SELA, 2011: 43). La tabla 1 resume la distribución de aquellos proyectos.

TABLA 1 DISTRIBUCIÓN DE LOS 31 PROYECTOS DE LA AIC EN FUNCIÓN DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA, DE LA GEOGRAFÍA Y DEL ÁREA DE TRANSPORTES

Sector de infraestructura	Transporte	28
	Energía	1
	Telecomunicaciones	2
Geografía	Nacionales	16
	Binacionales	12
	Trinacionales	1

	Regionales	2
Área de transportes	Por carretera	24
	Por vía fluvial	2
	Ferrocarril	2

COUTO y PADULA, 2012:

En la AIC, los EID fueron complementados por los Procesos Sectoriales de Integración[69] (PSI) para incorporar iniciativas en materia de desarrollo económico, social y ambiental con el propósito del desarrollo sostenible (FERNÁNDEZ, 2010: 211, 214). Sin embardo, los PSI también respondían a una lógica comercial ya que pretendían sobre todo fomentar la supresión de las barreras y restricciones regulatorias, legales, operativas e institucionales representando una limitación al uso de la infraestructura, todo ello con el fin último de facilitar el libre comercio (SELA, 2011: 43). Fieles al neoliberalismo, esas medidas representaban una integración negativa con la eliminación de los obstáculos al comercio, en vez de la creación de normas integradoras para la interconexión de los proyectos de infraestructura con las cadenas productivas favoreciendo el desarrollo sostenible y no solamente económico (BONO y BORDAZAR, 2011b: 6). En suma, el primero modelo de la IIRSA, entre 2000 y 2010 buscaba más fomentar el comercio regional e internacional que la integración efectiva del ALC. Por ello, la IIRSA fue criticada por ser un proceso de integración "hacia afuera", donde, los Estados se conformaban a las necesidades mundiales en vez de concentrarse sobre el desarrollo de la región (BONO y BORDAZAR, 2011a: 4).

3.2 La IIRSA como estrategia para el desarrollo: la integración por infraestructura

En el medio de los años 2000, bajo el Regionalismo post-liberal como descrito encima, los gobiernos mantuvieron activa la IIRSA a pesar de que representase un proceso de integración de carácter neoliberal por causa del déficit todavía muy importante en la infraestructura (BONO y BORDAZAR, 20111b: 4). Sin embargo, le dieron una nueva visión estratégica para la integración productiva. A partir de 2007, estudios fueron lanzados para analizar el potencial de integración productiva de la IIRSA así como su potencial para desarrollo. En 2009 salió el "Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de valor agregado de Proyectos IIRSA" estableciendo un marco de referencia para que los equipos nacionales también pudieran ana-

[69] Aquellos procesos concernían los siguientes elementos: Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional; Integración Energética; -Facilitación de Pasos de Frontera; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal. (FERNÁNDEZ, 2010: 215; SELA, 2011: 43)

lizar el potencial de los EID para una integración productiva así como presentar planes de acción, tomando en cuenta las características socio-demográficas; la infraestructura existente; la estructura y dinámica del tejido productivo; las cadenas productivas de valor; y los impactos del área elegida (BONO y BORDAZAR, 2011a: 10; 2011b: 8). La pesquisa de cadenas productivas y de sectores a integrar relacionados a los EID les otorgaron una función trascendente a aquella de corredores de transporte bioceánicos: se convirtieron realmente en ejes con oportunidades de desarrollo (BONO y BORDAZAR, 2011a: 11; 2011b: 8).

Luego, la incorporación de la IIRSA en la UNASUR en 2011 como foro técnico del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) marcó una nueva etapa en la evolución de la IIRSA, contribuyendo a su institucionalización y testimoniando del consenso regional sobre la nueva visión estratégica (BONO y BORDAZAR, 2011a: 8; 2011b: 2, 7; COUTO y PADULA, 2012: 457). El COSIPLAN se convirtió en el órgano ejecutivo[70] asumiendo las funciones del Comité de Dirección ejecutiva de la IIRSA para la concepción y coordinación de los proyectos (PEREIRA, 2012: 35). Siendo un fórum de alto nivel político, el COSIPLAN posibilitó un mayor control y apoyo político en las orientaciones de la IIRSA ya que las directrices provenían de los gobiernos de los países de la UNASUR en vez de las instituciones financieras del CCT (COUTO y PADULA, 2012: 451, 562). En la determinación y priorización de los proyectos y su financiamiento, se consideraba factores técnicos otros que solamente económicos y comerciales (COUTO y PADULA, 2012: 461). En consecuencia, la IIRSA mantuvo su capital institucional pero sus orientaciones fueron de pronto impulsadas por el COSIPLAN que también movilizó nuevas fuentes de financiamiento, reduciendo el peso del trio BID-CAD-FONPLATA. Así, el Banco Nacional brasileño de Desarrollo Económico y Social (BNDES) representa de pronto la institución financiera con el mayor presupuesto para las inversiones en infraestructura regional (COUTO y PADULA, 2012: 459, SELA, 2011: 48). En el futuro, también se prevé que el Banco de Sur jugará un rol preponderante (COUTO y PADULA, 2012: 466).

El COSIPLAN era responsable de asegurar la continuidad de los proyectos realizados en los últimos 10 años al mismo tiempo que abrazando nuevas direcciones para la priorización de los próximos (COUTO y PADULA, 2012: 461-462). La definición de sus prioridades confirmó la nueva orientación de la IIRSA enfocada sobre el desarrollo endógeno, extendiendo el papel de los EID al desarrollo sostenible, la reducción de las asimetrías, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes (COUTO y PADULA, 2012: 476). La adopción de una Agenda de Proyectos de Integración prioritarios 2012-2020 (API), incluyendo 31 proyectos de infraestructura física, representó una innovación ya que los proyectos eran estratégicamente agrupados para alcanzar una

[70] Ver Figura 3: Organigrama de IIRSA desde su inclusión como Foro técnico en el COSIPLAN (2011) en Anexo C.

mejor coherencia y un mayor impacto en la integración regional desde un punto de vista político, económico, social y ambiental (COUTO y PADULA, 2012: 466; GARAY, 2011: 99; SANAHUJA, 2012: 45). Los criterios de selección fueron entre otros la viabilidad de los proyectos, su conectividad con alcance regional, las sinergias transfronterizas, y la complementariedad con otros sectores potenciales para el desarrollo, (COUTO y PADULA, 2012: 464). El hecho que solamente cinco de los proyectos fueran nacionales, contra 16 en la AIC, demuestra el carácter más regional de la API en comparación a la AIC.

En resumen, en el contexto del regionalismo post-liberal iniciado por los nuevos gobiernos progresistas, la IIRSA se convirtió en un proceso de integración productiva. Su incorporación en el COSIPLAN le dio una visión político-estratégica con la adopción de una cartera de proyectos de envergadura más regional, teniendo como propósito el desarrollo sostenible y la integración endógena.

CONCLUSIÓN

Como se ha observado a lo largo de este artículo, la IIRSA representa un instrumento de integración física al principio para el desarrollo económico y luego para el desarrollo en todas sus dimensiones (económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales). En efecto, creada durante el período del Regionalismo abierto, la IIRSA fue a su origen enmarcada en una lógica geoeconómica comercial propia al neoliberalismo. Por ello, los EID fueron concebidos priorizando la implantación de vínculos entre las regionales con grande potencial para los flujos comerciales y el acceso a los mercados extra regionales. Ello resultó en ejes geoeconómicos conectando el este al oeste con una cartera de proyectos principalmente en el sector del transporte por carretera, en su mayoría volteada hacia el acceso a las costas (COUTO y PADULA, 2012: 471).

Luego, la llegada de los gobiernos progresistas marcó un giro en los procesos de integración regionales. Con un carácter político más fuerte propio al Regionalismo post-liberal, la agenda de integración fue ampliada con la inclusión de cuestiones sociales y ambientales así como en una mayor participación del Estado para la promoción del desarrollo (COUTO y PADULA, 2012: 471). Fue criticada entonces la concepción de la IIRSA que había estado bajo la dirección, y así bajo los intereses de las instituciones financieras BID, CAF y FONPLATA por diez años, sin que fuera alcanzado el objetivo de atraer más inversiones privadas para el financiamiento de la infraestructura física. Por lo tanto, su integración en el COSIPLAN encargado de darle una visión política y estratégica con nuevas orientaciones, mientras conservando su capital institucional permitió consolidar el control político de la IIRSA y generar nuevas fuentes de financiamiento. Eso resultó en la definición de una nueva cartera de proyectos teniendo en cuenta otros factores que solamente técnicos y económicos (COUTO y PADULA, 2012: 471). A lo último esas modificaciones no representaron una ruptura con el primer mo-

delo de la IIRSA, pero más bien una profundización en el desarrollo de cadenas productivas y de sectores conexos a integrar, haciendo de los EID un medio para el desarrollo, la cohesión social y la integración regional superando la función inicial de corredor comercial (BONO y BORDAZAR, 2011b: 8, 15).

Ahora, la IIRSA representa un avance considerable en el proceso de integración regional por consolidar la infraestructura física como variable central al regionalismo y por constituir la primera agenda regional consensuada e implementada sobre la infraestructura de esa magnitud, considerando los 12 Estados involucrados, resistiendo al cambio de las orientaciones políticas en la región (BONO y BORDAZAR, 2011b: 8; COUTO y PADULA, 2012: 460). Sin embargo, todavía carece la participación de la sociedad civil en el proceso de definición de los proyectos. Por ello, hay especialistas que recomiendan que los análisis territoriales de las potencialidades sectoriales y complementares relacionadas a los proyectos de infraestructura sean hechas conjuntamente con Grupo de Integración Productiva (GIP) reuniendo representantes locales y actores civiles (LICHOWSKI, 2012: 104). Eso permitiera fortalecer el desarrollo mediante la integración física y productiva y adaptarlo a las necesidades reales y locales.

INDICE DE ABREVIATURAS

AIC	Agenda de Implementación Consensuada
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	América latina y Caribe
ALCSA	Área de Libre Comercio de Sudamérica
API	Agenda de Proyectos de Integración
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCT	Comité de Coordinación Técnica
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COSIPLAN	Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
EID	Ejes de Integración y Desarrollo
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo monetario internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONPLATA	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
GIP	Grupo de Integración Productiva
ICG	Índice de Competitividad Global
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MN	Modelo neoliberal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PSI	Procesos Sectoriales de Integración
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

BIBLIOGRAFIA

IIRSA : http://www.iirsa.org/

UNASUR : http://www.unasursg.org/

ALVES DO CARMO, Corival (2012), "O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o

pragmatismo da política externa Brasileira", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, Buenos Aire, Anuario de Integración 9, pp. 301-320.

BARBERO, José A. (2011), *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria*, Paraguay: CAF – Banco de Desarrollo De América Latina.

BONO, Laura M. y B. BORDAZAR, Laura L. (2009), "Los proyectos de infraestructura sudamericana frente a la crisis financiera internacional", *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, nº 36, pp. 61-75.

BONO, Laura M. y B. BORDAZAR, Laura L. (2011a), "La Iniciativa IIRSA a 10 años de la Reunión de Brasilia", *Revista intellector*, Rio de Janeiro, v. 8, nº 15, pp. 1-16.

BONO, Laura M. y B. BORDAZAR, Laura L. (2011b), "Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la Iniciativa IIRSA y el FOCEM", *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, v. 20, nº 41, pp. 31-54.

BONO, Laura M. y B. BORDAZAR, Laura L. (2012), "Argentina y su participación en los procesos de integración regional", *Revista Tempo Presente*, Rio de Janeiro.

COUTO, Leandro F. y PADULA, Raphael (2012), "Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, Buenos Aire, Anuario de Integración 9, pp. 449-478.

FERNÁNDEZ, Wilson Nerys (2010), "La integración física y la viabilidad de la IIRSA", en, Manuel CIENFUEGOS y José Antonio SANAHUJA (eds.), *Una región en construcción UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 207-243.

FLISFISCH, Ángel (2011), "La política exterior chilena y América del Sur", *Estudios Internacionales,* Chile, nº 168, pp. 115-141.

GARAY, Javier (2011), "La política de inserción internacional de Colombia", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 168, pp. 66-78.

GUILLÉN, Arturo R. (2007), "La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo", en, VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo R. (comp)., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 489-518.

LLENDERROZAS, Elsa (2013), "Latin American Foreign Policy and the Community of Latin American and Caribbean States", *AUSTRAL - Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Rio Grande do Sul, v. 2, nº 4, pp. 175-196.

LICHOWSKI, Luis E. (2012), "Logística, información y articulación al servicio de la producción y la integración", *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, nº 19, pp. 99-105.

PEREIRA, Ruy Carlos (2012), "El Mercosur y la Unasur en la actual coyuntura", *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, nº 19, pp. 28-37.

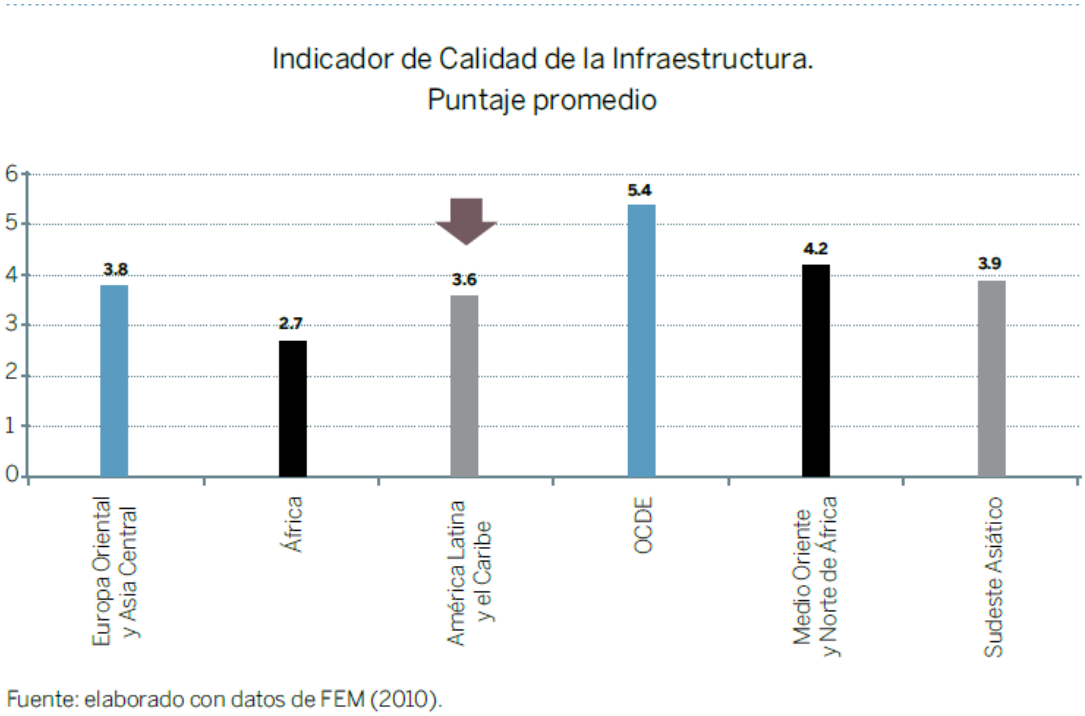
ROZAS, Patricio (2010), "América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura", *Revista CEPAL*, nº 101, pp. 59-83.

SANAHUJA, José Antonio (2012), "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, Buenos Aire, Anuario de Integración 9, pp. 19-72.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, (2011), "Infraestructura Física para la Integración en America Latina y el Caribe", Venezuela. (SELA)

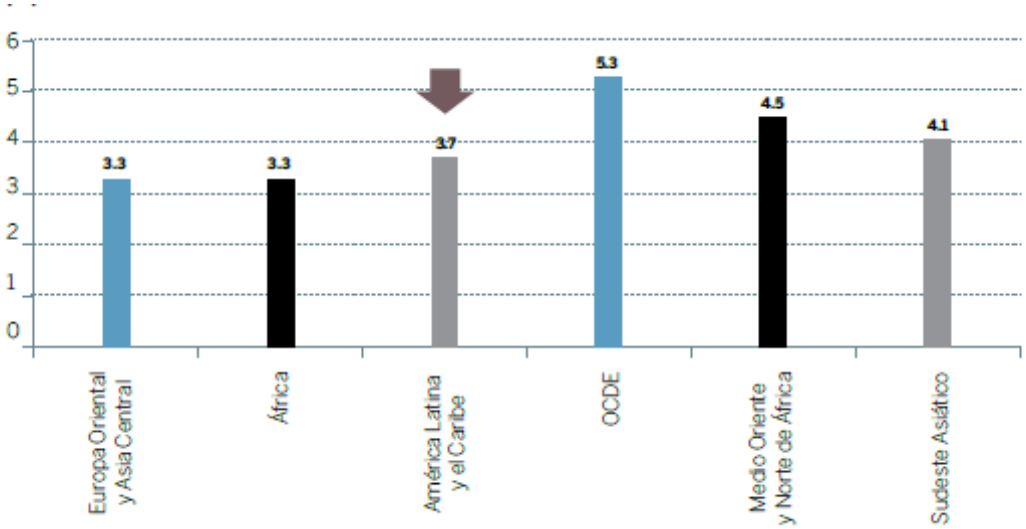
ANEXO A

Gráfico 1 "Desempeño general comparado de la infraestructura" entre las diferentes regionales del mundo" en Anexo A



Fuente: BARBERO, 2011: 40.

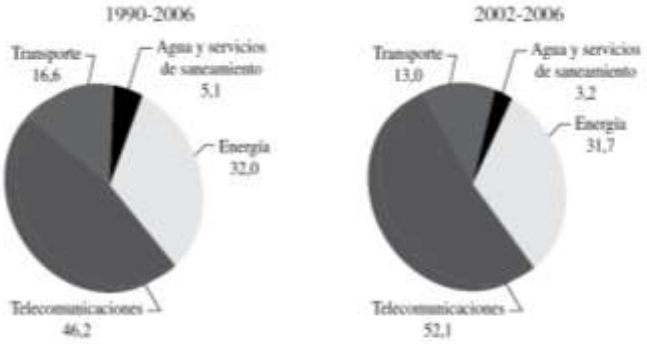
Gráfico 1 "Desempeño comparado de carreteras" entre las diferentes regionales del mundo



Fuente: BARBERO, 2011: 42.

ANEXO B

Gráfico 3 "Distribución de la inversión privada por áreas de infraestructura en las principales economías (en porcentajes)" en América Latina[a]



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial.

[a] Incluye a la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Perú.

Fuente: Rozas, 2010: 69.

Figura 1 Ejes de integración y desarrollo

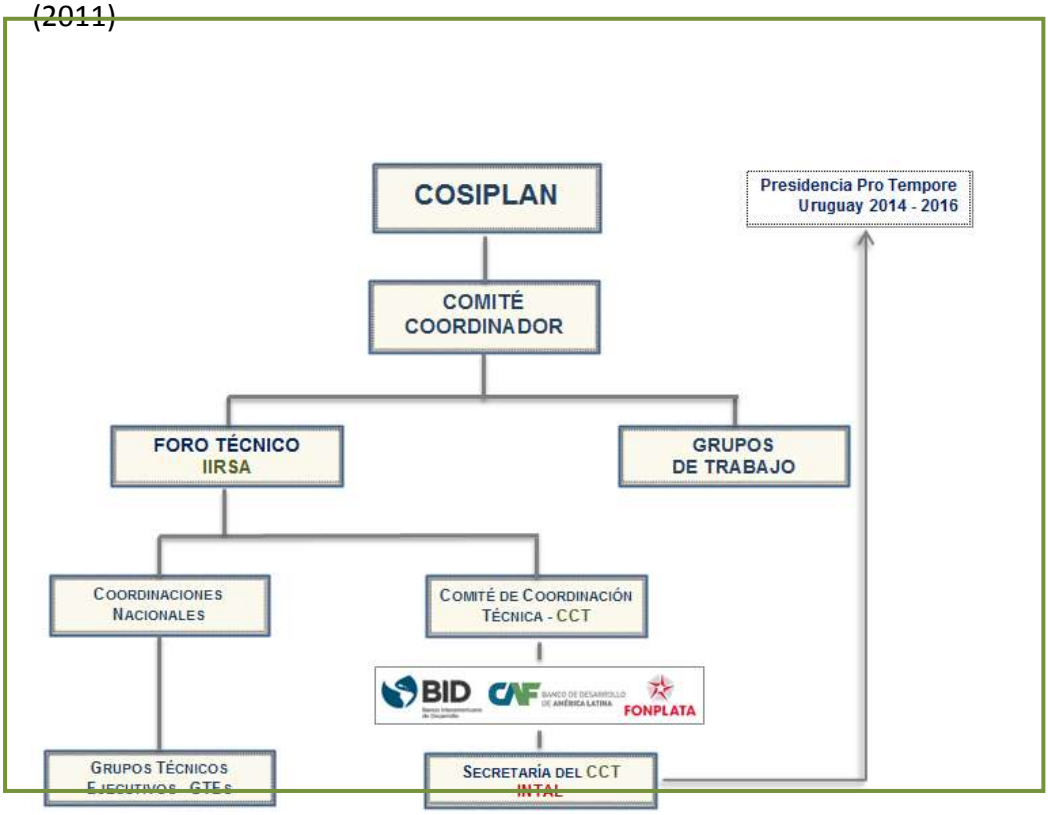
Fuente: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/ejes.jpg (página consultada el 12 de junio, 2015).

Anexo B

Figura 2 Organigrama de IIRSA para el período 2000-2010

Fuente: SELA, 2011: 35.

Figura 3 Organigrama de IIRSA desde su inclusión como Foro técnico en el CIP (2011)



Fuente: IIRSA, http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?Id=33 (página consultada el 12 de junio, 2015).

Primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: análisis discursivo desde algunos aportes de van Dijk

Dulce Daniela Chaves

RESUMEN:

El objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre las expresiones de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, mediante el análisis de algunos de sus discursos -correspondientes a distintos momentos de su primer gobierno (2007, 2009 y 2011)-, focalizándonos en dos de las dimensiones principales del concepto de discurso identificadas por van Dijk (2006); es decir, la comunicación de creencias (cognición) y la interacción en la situaciones de índole social. Desde aquí se atenderán a los conceptos de poder e ideología y se los analizará a la luz de la política doméstica y externa argentina.

PALABRAS CLAVES:

discurso, ideología, poder, gobierno, Cristina Fernández.

Este trabajo fue presentado en el marco de la materia "Política exterior argentina", dictada por el Profesor Alejandro Simonoff, como parte de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

El primer gobierno de Cristina Elisabet Fernández marcó un hecho histórico en la historia política argentina; ya que dicha Mandataria se convirtió en la primera mujer que en nuestro país accede a la presidencia, elegida por el voto popular[71]. El 28 de octubre de

[71] María Estela Martínez Cartas, alias "Isabelita", había sido la primera mujer en convertirse en Presidente de la Nación, pero tras heredar el cargo de su fallecido marido, Juan Perón en julio de 1974. Antes, había sido su Vicepresidente. Duró en el poder menos de dos años. Según Halperín: "Debió afrontar la difícil tarea de gobernar en una época agitada y de cargar con la pesada herencia del líder carismático

2007, Fernández obtuvo el 44% de los votos; el doble de lo que había logrado Néstor Kirchner en el 2003.

A este fenómeno inédito se le sumaron dos aspectos, dignos de resaltar: a) Cristina fue la sucesora política de su marido, Néstor Kirchner; y, aunque su lema de campaña fue "El cambio que recién comienza", lo que quedó demostrado luego en su gestión fue la continuidad de acciones en la dirección de su antecesor, tanto en la política doméstica como en la externa. b) El compañero de fórmula de Fernández fue Julio Cesar Cleto Cobos, entonces gobernador de Mendoza, proveniente del radicalismo. Esta disidencia ideológica que al principio de sus mandatos muchos vieron como enriquecedora, porque suponía compartir cierto espacio de poder con un representante del partido opositor históricamente de mayor peso, con el tiempo supondría un obstáculo para la Jefa de Estado. En especial, con la famosa votación de la Resolución 125[72].

Las dos situaciones mencionadas previamente -como otras áreas en las que ahondaremos más adelante- pudimos rastrearlas en el corpus de discursos de la Presidente que hemos seleccionado para el presente trabajo:

Sobre la continuidad de acciones en la dirección de su antecesor, tanto en la política doméstica como en la externa:

"El Presidente, que está sentado a mi izquierda, junto a todos los argentinos cambió en estos cuatro años y medio ese escenario que teníamos aquel 25 de Mayo. **Lo hizo en nombre de sus convicciones que son las mías** y las de muchísimos argentinos que siempre creímos en el país y en sus hombres y en sus mujeres, en el pueblo y en la Nación, palabras que tal vez en tiempos de la globalización no suenen bien o suenen raro al menos, pero a poco de conocer a los países con más desarrollo económico y social e indagar en las claves de su crecimiento y de su desarrollo**, uno puede encontrar en la defensa irrestricta de sus propios intereses, como Estados y sociedades, la clave de ese avance, la clave de ese desarrollo**" (Fernández, 2007. Negrita nuestra).

---

más importante del siglo. Una tarea para la que no estaba preparada. A cargo del Poder Ejecutivo, las circunstancias históricas y su propia debilidad la devoraron" (2009: 70-71).

[72] El proyecto de ley sobre un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación, que iban a aumentar o disminuir de acuerdo con la evolución de los precios internacionales de la soja fue anunciado por el entonces Ministro Lousteau en marzo del 2008. A raíz de este anuncio, las organizaciones que reúnen al sector empresario de la producción agropecuaria declararon paros, cortes de rutas, cierres patronales y la interrupción de las exportaciones. La situación en el país se agudizó y llegó a haber desabastecimiento en muchas ciudades, porque la medida afectó el comercio nacional e internacional. Hacia fines de abril, el impulsor de la 125, Lousteau, renunció y fue reemplazado por Carlos Fernández. "El 17 de julio, el proyecto se trató en la Cámara Alta. La votación terminó empatada con 36 votos, y quien debió decidir fue el vicepresidente, Julio Cobos. Sus palabras sellaron, en parte, el tono del futuro del gobierno a partir de ese momento: "Yo creo que la Presidenta de los argentinos me va a entender. Que la historia me juzgue. Pido perdón si me equivoco. Mi voto es no positivo. La resolución 125 pasó a ser historia. Enseguida el gobierno la derogó, y si bien el conflicto ha continuado (…), esos cuatro meses marcaron la gestión de Cristina Fernández más que cualquier cosa" (Halperín, 2009: 88).

"(E)n este año 2009 (…) **hemos aumentado en lo que hace desde el año 2003**, donde el presupuesto para cuestiones de carácter social, acción social y promoción social (…), **teníamos un presupuesto en aquel 2003** de 1.700 millones de pesos aproximadamente **y este año 2009 vamos a tener** más de 10.000 millones de pesos, lo que significa un aumento del 510 por ciento de recursos que asignamos también a los sectores que mayor grado de vulnerabilidad social tienen en la República Argentina" (Fernández, 2009. Negrita nuestra).

Sobre el problema que significó para la Presidente tener un Vicepresidente que opine diferente a ella en cuestiones centrales:

"¡Mirá vos! Yo pensaba, todos pensaban, ¿no?... ¡Cómo la biología enseña Derecho Constitucional más que los jurisconsultos! ¿no? Porque durante buena parte de mi gestión, fundamentalmente a partir de julio del año 2008, casi se planteaba que era una obligación que el Presidente disintiera con el vicepresidente, un caso único en el mundo. (…) Fíjense cómo la biología enseña que, en realidad, una fórmula que se propone para la dirección de un país con una titular del Poder Ejecutivo y su Vicepresidente como su reemplazante natural - en caso de enfermedad, de ausencia o de muerte - **miren qué importante es que el Vicepresidente piense lo mismo que quien ha sido elegido para conducir los destinos del país**" [73] (Fernández, 2011.Negrita nuestra).

Estos fragmentos responden -desde nuestra perspectiva, y siguiendo a van Dijk (2006; 2008)- a una serie de representaciones sociales a las cuales la Mandataria alude, utilizando de esta forma sus discursos como recursos de poder.

OBJETIVO DEL TRABAJO

El objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre las expresiones de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, mediante el análisis algunos de sus discursos -correspondientes a distintos momentos de su primer gobierno-, focalizándonos en dos de las tres dimensiones principales del concepto de discurso identificadas por van Dijk (2006); es decir, la comunicación de creencias (cognición) y la interacción en la situaciones de índole social[74]. Desde aquí se atenderán principalmente a los conceptos de poder e ideología.

[73] Para contextualizar esta afirmación hace falta aclarar que la Jefa de Estado está aludiendo a las diferencias ideológicas que años atrás había vivido con el que era su entonces compañero de fórmula y Vicepresidente de la Nación, el radical Julio Cesar Cleto Cobos (*Ver nota al pie 2, sobre la Resolución 125*). Sus expresiones se enmarcan en el anuncio de que -debido a la operación de la glándula tiroides que debía realizarse a los pocos días de pronunciarse el discurso- su actual Vicepresidente, Amado Boudou, sería su reemplazante natural-por ese breve periodo- en el Poder Ejecutivo. Fernández no pierde oportunidad para criticar a Cobos y "halagar" a Boudou, que se muestra condescendiente a sus opiniones.

[74] La otra dimensión del concepto de discurso, según Van Dijk (2006: 23) es "el uso del lenguaje".

El análisis no se limita a la política externa; ya que consideramos que el proceso de decisiones a nivel interno, el rol de las instituciones estatales y no estatales, son elementos que interactúan para producir la política exterior. Así lo afirma Lasagna: "...la política doméstica es un factor explicativo importante -no exclusivo- de la conducta de política exterior de un Estado" (1996:45).

PRESENTACION DEL TEMA

Para la realización de este análisis se seleccionaron tres de los discursos que la Presidente Cristina Fernández de Kirchner realizó durante su primer gobierno. Los mismos se conformaron, a nuestros fines, en materia de reflexión desde una de las perspectivas de Van Dijk. Dicho lingüista sostiene que "las personas utilizan el lenguaje para comunicar ideas o creencias (o para expresar emociones) y lo hacen como parte de sucesos sociales más complejos" (Van Dijk, 2006: 22). Los usuarios del lenguaje, de acuerdo a este autor, llevan a cabo acciones de índole política o social. Siguiendo esta línea, las nociones de: *contexto, poder* e *ideología* cobran importancia y se vuelven necesarias para el análisis de los discursos políticos seleccionados.

A continuación aclararemos en qué contexto se inscriben los textos seleccionados.

CONTEXTO

El primer discurso es del día 10 de diciembre del 2007 y corresponde al acto de Asunción del Mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa.

Éste fue un hecho relevante porque la fórmula Fernández- Cobos había ganado con el 44 % de los votos. Por primera vez en la historia argentina la esposa de un Presidente era elegida democráticamente y lo sucedía en su cargo.

El segundo discurso es del 1 de marzo del 2009 y corresponde a las palabras que la Presidente pronunció durante el acto de apertura del 127º período ordinario de sesiones realizado ante la Asamblea Legislativa en el Honorable Congreso de la Nación.

Tal como destaca al inicio de su discurso la Mandataria, la Constitución Nacional, en su artículo 99, inciso 8º, obliga a los Jefes de Estado presidir la apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento. Asimismo, Fernández resalta que su discurso viene a "dar cuenta de la gestión del Estado de la Nación", en lo que ella misma describe como "una situación inédita en materia internacional", que llega a comparar con la crisis del año `30. Sin embargo, cuando la funcionaria se pregunta por cómo nos encuentra a los argentinos esta crisis sin precedentes a escala global, ella sostiene que nos encuentra

en "nuestro sexto año[75] de crecimiento consecutivo completando el ciclo de crecimiento económico más importante de nuestros 200 años como Nación (…) [y]con un sistema financiero que ha duplicado su capital los últimos cinco años" (Fernández, 2009).

c) El tercer discurso es del 28 de diciembre del 2011 -a poco de haber iniciado formalmente su segundo mandato, con quien comparte fórmula con Amado Boudou- y se realiza en el marco del acto de firma de ampliación de fondo de desendeudamiento para las provincias. Los principales destinatarios son los gobernadores provinciales.

ANTECEDENTES

Al igual que el presente trabajo, el texto de Rimolo Bariatti (2014), realiza un análisis discursivo desde algunas de las nociones de Teun A. van Dijk. Sin embargo, la autora no se centra en una figura presidencial, sino en un ex Ministro de Agricultura de Costa Rica (Ing. Claudio Antonio Volio Guardia, 1949-1953); del que sólo analiza un discurso -correspondiente al año 1982- que considera significativo. Asimismo, la cuestión de la política exterior -en este caso, costarricense- sólo aparece en este artículo relacionada a la migración italiana que hace 30 años llegó a San Vito; ya que Volio Guardia argumenta a favor de la influencia positiva de dicha inmigración en el quehacer nacional.

Por su parte, Cuadro afirma que uno de los principales supuestos de su tesis Doctoral es que "el discurso es constitutivo de la totalidad de las prácticas sociales, entre ellas, las relaciones internacionales" (2013: 14). Al igual que ella, este trabajo pretende revalorizar los discursos, entendiendo que éstos "participan como reproductores y creadores de relaciones de poder" (Ibíd., 28). Además de la disimilitud temática entre lo que Cuadro aborda y lo que aquí planteamos, otra diferencia relevante es que la investigadora descarta el uso del concepto de ideología en sus análisis.

Respecto al material encontrado sobre política exterior argentina, se destacan: Simonoff (2008), sobre la política externa de los gobiernos Kirchneristas, aunque el alcance del texto llega hasta los inicios del primer mandato de Cristina Fernández, pero permite comparar cuestiones con la gestión de su predecesor; Simonoff (2012; 2013), donde se analizan distintos aspectos de la estrategia de inserción internacional del gobierno de la Presidente, en el periodo 2007-2011. Estos últimos artículos han sido guías de este trabajo, aunque ninguno de los dos se centran en cuestiones discursivas; aquí abordadas.

[75] La expresión "en nuestro sexto año" denota un "nosotros", que refiere a la suma de años que su marido gobernó más los años que ella llevaba al frente del Ejecutivo al momento de pronunciar estas palabras.

Asimismo, cabe destacar el texto de Lasagna (1996) que se presenta como un modelo explicativo del cambio institucional y la política exterior; brindando un análisis teórico bastante exhaustivo de cómo la política exterior está condicionada por el régimen político, "puesto que es fruto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él" (Ibíd., 50).

Por otro lado, el texto de Russell y Tokatlian (2003), nos ayuda a pensar en qué tipo de autonomía puede trazarse en países latinoamericanos, como Argentina y Brasil. Como se verá más adelante, los autores plantean un tipo de *autonomía relacional*.

Por último, no queremos dejar de mencionar el libro de Halperín, con colaboración de Tomasi (2009), "Las muchachas peronistas: ¿Por qué desatan odios las mujeres en el poder?", que si bien reviste un carácter más de investigación periodística; creemos que nos ayudó a problematizar el rol de Cristina Fernández en el Ejecutivo. A pesar de ello, resta aclarar que no ha sido la finalidad de este trabajo el abordaje discursivo desde un enfoque de género.

DESARROLLO DEL TEMA

LA CUESTIÓN DEL PODER EN EL DISCURSO

Van Dijk (2008) nos habla de un poder social, entendido como una relación específica entre grupos sociales e institucionales, donde un grupo tiene control sobre el otro. El discurso, entonces, no sólo es un medio para la realización del poder; sino también un recurso del poder.

En el caso de la Presidente argentina, ella está empleando el poder mental (a través del control de las intenciones o propósitos de las personas)[76] en sus discursos; ya que, legitimada con su investidura de Mandataria, ejerce su poder a través de sus discursos políticos. Más allá de lo meramente discursivo, en los hechos también quedó demostrado el poder de la Primera Mandataria. "Detrás de Cristina todos son y serán actores de reparto que le reporta solo a ella y cuyas destrezas técnicas y opiniones no importan, lo que importa es su disposición a ir para un lado o el otro según lo que en cada momento la Presidenta disponga" (Novaro, 2011. En: Simonoff, 2012: 5).

En sus exposiciones -y siguiendo los lineamientos de Van Dijk- la Jefa de Estado utiliza una de las técnicas para legitimar su poder: **la autopresentación positiva.** Algunos ejemplos de ello, son:

DISCURSO DEL 10 DE DICIEMBRE DEL 2007

[76] El otro tipo de poder es el coercitivo, que se ejerce a través de la fuerza física.

"En el día de hoy, yo no quiero compartir con ustedes cifras o datos o venir a contar las cosas que hemos hecho en estos cuatro años y medio que han sido tan importantes, la renegociación, el pago del Fondo, la lucha sin tregua contra la desocupación, la indigencia, la pobreza en la que vamos obteniendo batallas y triunfos importantes…"

"Para terminar, quiero convocar a todos los hombres y mujeres de mi país (…) , a las que nos votaron y a los que no lo hicieron, porque en definitiva hoy estamos representando los intereses de todos, quiero hacerlo también desde mis convicciones, ustedes lo saben (…) que no somos marcianos ni Kirchner ni yo, somos miembros de una generación que creyó en ideales y en convicciones y que ni aún, ante el fracaso y la muerte perdimos las ilusiones y las fuerzas para cambiar al mundo".

Discurso del 1 de marzo del 2009

"Debo reconocer que, tal vez, sea la primera Presidenta en tantas décadas que viene a dar este mensaje ante nuestras Cámaras, en una situación inédita en materia internacional."

"¿Cómo los encuentra a los argentinos esta crisis sin precedentes a escala global? Esta crisis nos encuentra *en nuestro sexto año*[77] (cursiva nuestra) -me refiero al año 2008, mi primer año de gestión- de crecimiento consecutivo completando el ciclo de crecimiento económico más importante de nuestros 200 años como Nación".

"…en este año 2008 que me tocó presidir la suerte de los argentinos, el gobierno de los argentinos, pudimos tener un récord de exportaciones, récord de exportaciones, que también es bueno desentrañarlo, porque tal vez refleja con absoluta claridad, el por qué de la disminución del desempleo, el por qué del aumento de la participación de los trabajadores y del sector asalariado en el PBI…"

"He tenido también el honor de ser la Presidenta que envió a este Parlamento para su tratamiento la Ley de Movilidad de Salarios y Haberes de Pensionados y Jubilados de la República Argentina".

Discurso del 28 de diciembre del 2011

"Si uno compara estas cifras con la Argentina del 2003 o del 2001, la verdad que no tiene punto de comparación" (sobre los ingresos de la masa asalariada).

"(No) sé porque nunca hay tanta gente ni tantos periodistas para un anuncio de esta naturaleza, agradecer todas las muestras de solidaridad, de cariño y afecto de todos los argentinos y también de presidentes amigos".

[77] La expresión "en nuestro sexto año" denota un "nosotros", que refiere a la suma de años que su marido gobernó más los años que ella llevaba al frente del Ejecutivo al momento de pronunciar estas palabras.

"Y la verdad que las cosas han ido bien en la Argentina, en los últimos ocho años y medio, sobre todo en los últimos dos años -año 2010 y 2011- donde se han registrado los incrementos salariales más importantes de todo el período.

¿QUÉ CUESTIONES PRINCIPALES APARECEN EN ESTAS FRASES CON LA INTENCIÓN DE LEGITIMAR EL PODER PRESIDENCIAL?

Algunos de los aspectos que se deducen de las palabras de Cristina, son: que, por ejemplo, cuando usa expresiones como "las cosas que hemos hecho en estos cuatro años y medio", da cuenta que su propio gobierno es una extensión del de su marido, Néstor Kirchner. Es decir, la Primera Mandataria plantea su gestión como la continuidad de las obras y acciones que inició su predecesor (aunque, como afirmamos en la Introducción, su lema de campaña era "El cambio que recién comienza").

En este sentido, Simonoff (2008) afirma: "Por la división de tareas históricas de esa sociedad política mientras Néstor Kirchner, le había tocado siempre estar en cargos ejecutivos, Cristina Fernández ocupó legislativos. Eso moldea los estilos de ambos donde el primero, aunque terminante posee cierto criterio pragmático, la segunda es más ideológica, por eso concluimos que desde su propia historia, nada indicaba un cambio rotundo, como el que se deseaba y anunciaba".

Por otro lado, en los tres discursos expresa los avances del país en materia económica, ya sea en el plano de la pobreza, los salarios y empleos, las jubilaciones, exportaciones, entre otros.

Asimismo, es destacable cómo Fernández remarca en todo el material analizado su rol de funcionaria de "todo" el pueblo argentino. Lo hace a través de las siguientes expresiones: "…a las que nos votaron y a los que no lo hicieron, **porque en definitiva hoy estamos representando los intereses de todos**…" (Fernández, 2007. Negrita nuestra); "…en este año 2008 que me tocó presidir **la suerte de los argentinos, el gobierno de los argentinos…"** (Fernández, 2009. Negrita nuestra); "…agradecer todas las muestras de solidaridad, de cariño y afecto **de todos los argentinos** y también de presidentes amigos". (Fernández, 2011. Negrita nuestra). En este último caso, además, la Presidente evidencia las alianzas ideológicas que guarda con pares de la región, al nombrarlos como "presidentes amigos".

Van Dijk también advierte que -en este plano de poder- debe analizarse las expresiones que se realizan para provocar la deslegitimación de otros. Estos, según el lingüista, son presentados negativamente. Del siguiente modo lo observamos en algunos pasajes de los discursos de la Jefa de Estado:

DISCURSO 10 DE DICIEMBRE DEL 2007

"Recuerdo los argumentos de muchos opositores y de los medios de comunicación, que no son lo mismo pero a veces se parecen bastante. Y quiero decirles que aquellas

profecías que se desgranaron en radio, en televisión, en río de tinta acerca de que íbamos a manipular la Justicia o perseguir a los jueces probos, resultó desestimada, no por otros discursos, sino por la realidad…"

"…creo que también otros estamentos de la sociedad, empresariales, dirigenciales, medios de comunicación deben saber que el hecho de no integrar el espacio público gubernamental, no los exime también de la tarea y de la responsabilidad que a cada uno de aquellos argentinos que tiene un poco más de poder, bastante más poder -diría yo- que el resto de los ciudadanos, tienen también obligación moral de construir un país distinto".

DISCURSO 1 DE MARZO DEL 2009

"…cuando discutimos la Ley de Movilidad aquí en este ámbito, hubo una fuerte discusión acerca de qué índice aplicar. Me acuerdo que el índice que quería aplicar el oficialismo, o sea nosotros, el Gobierno, le iba a dar mal a los jubilados, el 4 por ciento y, sin embargo, si hubiéramos aplicado el índice que quería la oposición, que yo calculo que lo hacía con las mejores intenciones, no creo que hubieran querido hacerlo con malas intenciones, hubiera sido menor que el que se aplicó. ¿Por qué? Porque esta Presidenta decidió en todo caso cuando me vinieron a consultar en el bloque por las diferencias que había, "apliquemos siempre el más alto" dije. Porque si se hubiera aplicado el RIPTE, los jubilados hubieran cobrado menos. Primer aprendizaje: no es bueno muchas veces oponerse por oponerse; lo importante es que podamos discutir, razonar y, entonces, no hacer solamente ejercicio político de oposición, sino esencialmente trabajar por los intereses de nuestros representados".

"Pero si se me permite una digresión y para reflejar como muchas veces se plantean las cosas ante la sociedad por parte de algunos medios de difusión. Ayer salió que un informe de los Estados Unidos observaba a la Ley de Repatriación y Exteriorización. La propia embajada de los Estados Unidos salió a desmentir esto y hoy el título es que Estados Unidos analiza si se va a levantar su veto a la Ley de Repatriación y Exteriorización. Esta manipulación de la información realmente le hace mucho mal a la República Argentina y también a todos los ciudadanos que tienen derecho a acceder a una información correcta".

"Ha habido avances, ha habido condenas emblemáticas, pero no podemos dejar de decirlo aquí en este recinto, frente a lo que constituye la representación del poder popular en la Argentina, que demandamos a esa Justicia, a la cual este mismo Parlamento le ha dado los instrumentos para la agilización de esas causas (…) . El Poder Ejecutivo también ha dado recursos a la Justicia (…). Es hora entonces que la Justicia de respuestas porque es la hora de ella. Ya pasó la hora del Poder Ejecutivo y la hora del Poder Legislativo, es la hora de la Justicia y se viene demorando desde hace demasiado tiempo".

DISCURSO 28 DE DICIEMBRE DEL 2011

"…me parece que algunas demandas se convierten más en querer privilegios a costa de otros. Creo que hay que aprender a diferenciar. Todos los empresarios quieren tener beneficios, pero una cosa son los beneficios y otra cosa son las rentabilidades extraordinarias a costa de métodos de presión y de cosas".

"…pedir a ver si podemos hacer esa bendita transferencia, pase al señor Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, porque le corresponde a él. Y la verdad que yo estoy dispuesta a hacerme cargo de todo, pero me parece que todo es mucho y, bueno eso finalmente repercute. Uno no se puede hacer cargo de todo. Así que le pido a ver si podemos terminar con la transferencia de los subtes, aprovecho este momento para pedírselo encarecidamente. Que haga un esfuercito."

¿QUÉ CUESTIONES APARECEN EN ESTAS FRASES CON LA INTENCIÓN DE DESLEGITIMAR EL PODER DE LOS "ENEMIGOS" DE LA JEFA DE ESTADO?

Los medios de comunicación opositores -principalmente los relacionados al Grupo Clarín y al diario La Nación- han sido para la Primera Mandataria siempre un enemigo visible durante su gestión. En relación a esto, Simonoff (2012:15) sostiene que "los medios de comunicación se dividieron en dos campos antagónicos, en función de sus percepciones e intereses, lo que produjo información viciada en todos los casos, ya sea por oficialista o por opositor".

Por la importancia en la formación de opinión pública, estos medios críticos del gobierno de Fernández, aparecen siempre en sus discursos, demonizados junto a otros sectores como los partidos opositores, los sectores empresariales y el sistema judicial.

Algunas expresiones que dan cuenta de ello, son: "Recuerdo los argumentos de muchos opositores y de los medios de comunicación, **que no son lo mismo pero a veces se parecen bastante** (…) acerca de que íbamos a manipular la Justicia o perseguir a los jueces probos, resultó desestimada, no por otros discursos, sino por la realidad" (Fernández, 2007); "…creo que también otros estamentos de la sociedad, empresariales, dirigenciales, medios de comunicación deben saber que (…) **tienen también obligación moral de construir un país distinto**" (Ibíd.); "…si hubiéramos aplicado el índice que quería la oposición, que yo calculo que lo hacía con las mejores intenciones, no creo que hubieran querido hacerlo con malas intenciones, hubiera sido menor que el que se aplicó. (…)Primer aprendizaje: no es bueno muchas veces oponerse por oponerse; lo importante es que podamos discutir, razonar y, entonces, no hacer solamente ejercicio político de oposición, sino esencialmente trabajar por los intereses de nuestros representados" (Fernández, 2009); "Es hora entonces que la Justicia de respuestas porque es la hora de ella. Ya pasó la hora del Poder Ejecutivo y la hora del Poder Legislativo, es la hora de la Justicia y se viene demorando desde hace demasiado tiempo" (Ibíd.).

En el discurso del 2011: "…me parece que algunas demandas se convierten más en querer privilegios a costa de otros" [sobre el sector empresarial] (Fernández, 2011); "…pedir a ver si podemos hacer esa bendita transferencia, pase al señor Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, porque le corresponde a él. Y la verdad que yo estoy dispuesta a hacerme cargo de todo, pero me parece que todo es mucho y, bueno eso finalmente repercute". Sobre esta última frase, es importante resaltar, por un lado, que la Presidente aprovecha para hacerle un reclamo público a un político opositor elegido democráticamente; y, por el otro, que ella enaltece su figura haciendo referencia a que -si bien ella se haría cargo de "todo" (incluso lo que por ley no le corresponde, de acuerdo a su cargo), esto afecta su salud. Aquí cabe recordar que hacía muy poco tiempo a Fernández le habían detectado un carcinoma papilar en la glándula tiroidea, que la condujo a una operación programa para enero del 2012.

IDEOLOGÍA EN LOS DISCURSOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ: ¿UNA CONSTANTE EN SU POLÍTICA EXTERIOR?

Teun A. van Dijk (2008) le brinda al menos siete características a las ideologías. A los fines de este trabajo, vamos a rescatar las tres que parecen incumbirnos más, dada nuestra finalidad. Estas son: las ideologías son cognitivas, sociales y -en consecuencia- sociocognitivas.

En el primero de los casos, se refiere a que las ideologías "incluyen objetos mentales (ideas, pensamientos, creencias, juicios y valores)" (Van Dijk, 2008: 204); lo cual equivaldría a decir que son un sistema de creencias. A continuación, veremos algunos ejemplos que se desprenden de los discursos de la Jefa de Estado:

"**En aquellos años**[78] **soñábamos con cambiar el mundo, ahora nos conformamos con cambiar este nuestro país,** nuestra casa (…) Quiera Dios y me ilumine para que me equivoque lo menos posible, que me ayude a escuchar, que me ayude a decidir. Lo voy a hacer como siempre he hecho todas las cosas que he emprendido en mi vida: con mis convicciones, con mis ideas y, por sobre todas las cosas, con mi inmenso y eterno compromiso con la Patria" (Fernández, 2007. Negrita nuestra).

"Tengo también mis serias dudas que quienes fueron los causantes de esta crisis puedan tener la capacidad intelectual de formular alternativas y soluciones diferentes. No por malos, sino simplemente por estructuras mentales muy consolidadas por mucho tiempo de pensamiento único rechazando toda otra alternativa, lo cual nos obliga a todos nosotros a ejercitar una fuerza diferente en cuanto a encontrar alternativas a un mundo que se ha derrumbado" (Fernández, 2009).

[78] La Presidente se refiere a cuando su marido y ella eran más jóvenes y -de acuerdo a sus palabras- "miembros de una generación que creyó en ideales y convicciones" (Cristina Fernández, 2007).

"¿Se imaginan quién fue el primero que me llamó anoche? Terminé de trabajar en Jefatura a las diez y ya me estaba llamando, así que lo atendí en la Residencia: Hugo Chávez Frías, el primer Presidente que me llamó. Y le digo: "Vos y tu congreso". Porque él anda propiciando junto con Lula un congreso, dice, de los que vencieron el cáncer. Y le digo: "Vos y tu congreso y con tu convocatoria a los congresos esos. Pero te aclaro que te voy a pelear la presidencia honoraria a vos y a todos", le digo". (Fernández, 2011).

De estos fragmentos, vale la pena destacar conceptos asociados a valores, como: "cambiar el mundo", "convicciones", "compromiso con la Patria". La Presidente, además, emite un juicio sobre "los causantes de esta crisis" y su insuficiente capacidad intelectual de encontrar soluciones. Dicha limitación la atribuye a "mucho tiempo de pensamiento único"; y la lleva a posicionarse detrás de un "nosotros" heroico, que expresa así: "nos obliga a todos nosotros a ejercitar una fuerza diferente en cuanto a encontrar alternativas a un mundo que se ha derrumbado". Asimismo, reluce su costado creyente invocando a Dios para que la guíe, "ilumine" y la "ayude a decidir".

Por otro lado, es interesante analizar cómo la Mandataria parecería querer hacer de su enfermedad (cáncer de tiroides), una fortaleza. En primer lugar, comparándose con otros Jefes de Estado de la región que también "vencieron el cáncer" (Fernández, 2011). Hombres fuertes y de carácter, como ella. Y, en segundo lugar, mostrándose como una mujer aguerrida que compite -incluso en un plano imaginario- con cualquiera. Estas características se ven cuando ella relata -aludiendo al Congreso de Mandatarios que padecieron esa enfermedad y que Chávez estaba en aquél tiempo anunciando-: "…te aclaro (al ex Presidente venezolano) que te voy a pelear la Presidencia honoraria **a vos y a todos**".

Respecto al segundo atributo de las ideologías, son sociales, en tanto que compartidas por miembros de grupos o instituciones, y relacionadas con los intereses socioeconómicos o políticos de estos grupos. A continuación, veremos algunos ejemplos que se desprenden de los discursos de Cristina:

"Ayer, **en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno tuve la fotografía que creo que es la fotografía de nuestra historia, de nuestros orígenes, de nuestros intereses.** Allí, el Presidente del Brasil que hoy nos acompaña, el Presidente de Ecuador, el Presidente de Paraguay, el Presidente de Bolivia, el Presidente de Venezuela junto a nuestro Presidente firmaban el Acta Fundacional de lo que espero sea un instrumento para la transformación económica y social de nuestros pueblos. Esta es nuestra Casa la América latina **que también tiene nombre de mujer** y que no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, 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, 2007. Negrita nuestra).

"Al G-20 vamos a ir con lo que venimos sosteniendo desde el año 2003 en todos los foros internacionales, pero que ya no se agota en la mera formulación de los organismos multilaterales de crédito o en la propia organización política que es Naciones Unidas, va a requerir la reformulación total del pacto de Bretton Woods, pero al mismo tiempo también, un acuerdo en materia de políticas macroeconómicas globales que tengan y tiendan a levantar y sostener la demanda global. Porque vemos que, con el solo fondeo de bancos que se caen, no alcanza; el grave problema es que se ha quebrado la confianza y muchas sociedades están al borde de su capacidad de endeudamiento, la han superado, con lo cual uno de los problemas fundamentales del mundo, es lograr reactivar la demanda global, única manera de reactivar la economía, además también de lograr fuentes de financiamiento. Se va a tener que tener, entonces, una noción de cooperación y no de subordinación en la formulación de políticas en este sentido". (Fernández, 2009).

"Y en cuanto a los empresarios ya me habrán escuchado hablar en la Unión Industrial Argentina de lo que pienso, y fundamentalmente de aquellos sectores que tienen un peso específico muy importante en la economía, como es el sector de combustible, energético, que deberá mejorar su inversión para poder producir más en la Argentina y tener que importar menos, ese es un tema que también tenemos que abordar seriamente todos los argentinos". (Fernández, 2011).

Los intereses socioeconómicos y/o políticos que se desprenden de estos fragmentos, son:

-la creación de un organismo como el MERCOSUR, "instrumento para la transformación económica y social de nuestros pueblos", según las palabras de la Presidenta (2007). En este sentido, enfatiza su deseo de la pronta incorporación de Venezuela, "para cerrar la ecuación energética en América Latina"; es decir, no tener dependencias externas (fuera de la región).

-utilizar el G-20 como plataforma donde reclamar por un nuevo acuerdo en materia de políticas macroeconómicas globales. La Mandataria resalta la noción de "cooperación" por sobre la de subordinación, en la formulación de este tipo de medidas.

-en relación al sector empresarial, les exige que mejore su inversión para producir más en Argentina y que el país tenga que importar menos, sobre todo en el área de combustibles y energías.

La tercera característica -las ideologías son sociocognitivas- refiere a que "las ideologías se comparten socialmente mediante ´marcos interpretativos' que permiten a los miembros del grupo entender y dar sentido a la realidad social, las prácticas diarias y las relaciones con otros grupos" (Button, 1991. En: Van Dijk, 2008).

En este apartado describiremos los aspectos de la política exterior[79] que aún no fueron mencionados y que aparecen en los discursos de la Presidente, con una carga ideológica muy acentuada, capaz de propiciar la construcción de "representaciones sociales" (Van Dijk: 2008, 205) en los grupos o sectores a los que van destinadas sus palabras.

Por un lado, sobre el conflicto con la República Oriental del Uruguay por la instalación de las pasteras, la Presidente le dice a su par, Tabaré Vázquez, que por su parte no tendrá "un solo gesto que profundice las diferencias" que tienen; pero a la vez le reclama que los argentinos "nos hemos presentado en la Corte Internacional de La Haya porque se ha violado el Tratado del Río Uruguay al instalar las pasteras" (Fernández, 2007).

Asimismo, la Mandataria continua durante toda su gestión el reclamo por las Islas Malvinas; síntoma que caracteriz**ó** previamente al gobierno de Néstor Kirchner. Sobre esta demanda, Simonoff (2013: 168) sostiene que "el gobierno argentino privilegió dos planos: uno, geográfico, que es claramente conosureño y de alineación con las naciones de la periferia; y otro conceptual, que es multilateral y de afirmación del Derecho Internacional". Estos dos planos aparecen de forma clara en el siguiente fragmento discursivo:

"Quiero también reafirmar, una vez más, nuestro reclamo irrenunciable e indeclinable a la soberanía sobre nuestras Islas Malvinas y llamamos al país ocupante, que en todos los foros internacionales luce como adelantado y respetuoso, que hay una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte". (Fernández, 2007).

Walner (2011, En: Simonoff, 2012: 3), por su parte, afirma que las "Malvinas es otro de los temas sensibles para el matrimonio, que parece un virus patriotero".

La alusión al Derecho internacional ha sido también una constante durante el primer gobierno de Fernández. Por ejemplo, cuando anuncia que el país colaborará en la negociación para lograr la liberación de la ciudadana franco-colombiana Ingrid Betancourt, afirma: "Quiero comprometer el esfuerzo de nuestra diplomacia, el esfuerzo de nuestro país y también solicitar a Dios ilumine al señor Presidente de la hermana y querida República de Colombia para poder alumbrar a una solución que exige el dere-

[79] Sobre cómo se tomaron las decisiones de política exterior, Simonoff (2005. En: Simonoff, 2012: 3), sostiene que fue "del mismo modo que lo hizo el gobierno de su esposo: un núcleo duro integrado, además del entonces Presidente Néstor Kirchner, por la senadora Cristina Fernández, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández; el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini, y el Ministro de Planificación Julio De Vido. Esto produjo un desplazamiento de las áreas que institucionalmente deberían hacerlo. Incluso existe cierta división de tareas en donde las cuestiones de construcción ideológica discursiva están reservadas en Cristina Kirchner y Carlos Zanini, mientras las referidas a la construcción de un aparato político están a cargo de Julio De Vido y Alberto Fernández".

cho humanitario internacional, **sin que esto signifique inmiscuirnos de ningún modo en cuestiones internas de otro país**" (Fernández, 2007. Negrita nuestra).

Asimismo, la Jefa de Estado expresa como una "necesidad imperiosa, la reconstrucción del multilateralismo" (Fernández, 2007); ya que afirma que un mundo unilateral es más inseguro e injusto. La estrategia multilateral en materia de seguridad es uno de los temas de la política exterior que se mantuvo desde el gobierno de Néstor. Dicho argumento se da en el marco de recordar -como lo ha hecho a lo largo de su gestión- su compromiso contra el terrorismo global; pensando en lo sucedido en nuestro país en 1992 y 1994. "Con respecto al tratamiento de la causa de la AMIA, Cristina Fernández de Kirchner quien presidió la Comisión Investigadora Parlamentaria, no dudó en calificar a todo el proceso judicial como un 'error' y una 'vergüenza nacional' " (Simonoff, 2012: 3).

Por otro lado, la Mandataria analiza de un modo coloquial y simple que lo nuevo e inédito de la crisis mundial del 2008 sería que, surgiendo de los países centrales, afecta a todas aquellas economías que venían manteniendo el crecimiento global; sin brindar soluciones hacia ninguno de los afectados, ni siquiera al interior de sus propias economías. En este sentido, Fernández (2009), argumenta sobre el rol de los organismos multilaterales: "(el) Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional deberán convertirse en instrumentos de financiamiento sin condicionalidades, fundamentalmente las economías emergentes que han sido las responsables de las tres cuartas partes del crecimiento de la economía mundial en los últimos 10 años en planes de infraestructura que complementen además, los requerimientos de la demanda global".

Relacionado a lo anterior, Simonoff (2012:13), expresa: "Las inversiones extranjeras son un foco de presión importante sobre todo en el ámbito de los Organismos Multilaterales de Crédito, donde los representantes de sus países de origen pujan por mejorar la situación de aquellas tras la pesificación asimétrica y el consiguiente congelamiento de las tarifas".

Sin embargo, la Presidente se mantiene firme en sostener que lo económico y lo financiero es sólo la punta de iceberg de un problema mayor: "Creo que hay un modelo en crisis que tiene que ver también con una forma de relacionarse en el mundo basado en la subordinación y no en la cooperación, basado, fundamentalmente, en que las reglas sólo existen y deben ser cumplidas por los países débiles o emergentes, y tal vez los que integran un selecto grupo que hasta ahora ha dirigido las economías, las finanzas y la política del mundo no deben atenerse a esas reglas. (…) Estamos ante la crisis de un sistema de ideas" (Fernández, 2009).

A las palabras previamente citadas de la Jefa de Estado, se le suma su énfasis puesto en afirmar que en Argentina se pudo hacer "algo diferente y que tuvo buenos resultados distintos a los que tuvieron otros países con otros modelos" (ibíd. 2009). Dicha

postura se encuentra asociada al pedido que en el 2011 les hace al empresariado: "…ya me habrán escuchado hablar en la Unión Industrial Argentina de lo que pienso, y fundamentalmente de aquellos sectores que tienen un peso específico muy importante en la economía, como es el sector de combustible, energético, que deberá mejorar su inversión para poder producir más en la Argentina y tener que importar menos, ese es un tema que también tenemos que abordar seriamente todos los argentinos" (Fernández, 2011).

CONCLUSIONES

Como ya hemos afirmado, la ideología es uno de los nexos que establece una conexión entre el discurso y la sociedad. Van Dijk lo expresa del siguiente modo: "Una vez compartidas, las ideologías aseguran que los miembros de un grupo actuarán en general de modos similares en situaciones similares, serán capaces de cooperar en tareas conjuntas, y contribuirán así a la cohesión grupal, la solidaridad y la reproducción exitosa del grupo" (2008: 52). Siguiendo a este lingüista, y luego del análisis de los discursos seleccionados, podemos inferir que la Presidente Fernández espera que sus seguidores generen o sostengan como representación mental: el posicionamiento de la Mandataria a favor de los intereses del Estado y -por ende- de sus ciudadanos, defendiéndolos de cualquier amenaza interna (llámese oposición, medios de comunicación social, empresarios, dirigencia rural o poder judicial) o externa (multinacionales, organismos multilaterales de crédito, países en disputa con el país -como Uruguay, por las pasteras y Reino Unido, por Malvinas-).

"Para el análisis ideológico del discurso, van Dijk (2008: 59-63) aplica el Método del Cuadrado Ideológico, donde la autopresentación es positiva en contraposición con la presentación negativa del otro" (Rimolo Bariatti, 2014:162). Dicho contraste ha sido desglosado en el apartado de *La cuestión del poder en el discurso*; del cual podemos deducir a modo de conclusión que la Mandataria se presenta como una persona de convicciones y valores, cuya búsqueda constante es la de potenciar el país en términos económicos, apostando por la integración regional desde lo ideológico y pensando en disminuir las diferencias -y deudas- sociales, sobre todo de sus representados más vulnerables. Quienes -desde su perspectiva- atentan contra estos objetivos, serían las amenazas a su proyecto (mencionadas en el párrafo precedente); cuya finalidad seria desestabilizar al gobierno, obtener ventajas -territoriales, económicas, financieras- a cualquier costo, influenciar a la opinión pública, entre otros. En definitiva, la disputa de fondo es por el poder, fuera y dentro de las fronteras nacionales.

Por último, la política exterior argentina no puede leerse sin tener en cuenta el concepto de "autonomía". Russell y Tokatlián (2003) -mirando a América Latina- definen a la *autonomía relacional,* donde se piensa las propiedades del Estado como básicas para desarrollar su condición de autónomo. "Como condición se refiere a la capacidad y

disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, de manera competente, comprometida y responsable. Como interés nacional objetivo, esto es, la preservación y ampliación de grados de libertad, se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en las que el "otro", en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es" (Ibíd., 103).

Aunque el concepto de autonomía no aparece de forma explícita en los discursos analizados, sí podemos detectarlo en forma implícita en las expresiones de la Presidente. Al igual que en la definición de Russell y Tokatlián (2003), en el corpus revisado las ideas juegan un papel fundamental; ya que contribuyen a la constitución de la identidad nacional y de los intereses de los actores. Desde aquí es posible entender cuando la Mandataria enfatiza en que Argentina defiende lo que le corresponde (en aspectos como territorio, economía, reconocimiento internacional, derechos soberanos) o lo que ha logrado (avances sociales y en materia de Derechos humanos, bajo los ejes de "memoria, verdad y justicia"; superación de la crisis económica, según sus palabras); y, asimismo, se comprende desde d**ó**nde se posiciona para afirmar la importancia de crear reglas e instituciones internacionales útiles para los intereses de la región, como el MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA

-Cuadro, Mariela (2013). "Matar para mejorar la vida. Racismo religioso o la constitución del sujeto exterminable durante la Guerra Global contra el Terror". Tesis Doctoral. IRI, UNLP.

-Halperín, Jorge. (2009) *Las muchachas peronistas: ¿Por qué desatan odios las mujeres en el poder?* Buenos Aires, Aguilar.

-Lasagna, Marcelo. (1996). "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo". En: *Afers Internacionals*, N° 32, pp. 45-64.

-Rimolo Bariatti, Annamaria (2014). "Construcción de significados en el discursos social. (San Vito, 1982)". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica, Nº 143, Vol. I, Enero/Marzo 2014, 157-165.

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

-Simonoff, Alejandro (2008). "La Política Exterior de los Gobiernos Kirheneristas y la Tercera Posición". En: *Intellector/ Centro de Estudos em Geopolitica e Relaçoes Internacionais*. Río de Janeiro, N° 9, Vol. V, Junio/Diciembre de 2008, 11-33.

- Simonoff, Alejandro (2012) "La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)". En: VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 5-7 de diciembre de 2012.

-Simonoff, Alejandro (2013). "Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)". En: *Relaciones Internacionales.* La Plata, Nº 44, Vol. 22, Enero/Junio de 2013, 147- 172.

-Van Dijk, Teun A. "El discurso como interacción en la sociedad". El discurso como interacción social: estudios sobre el discurso II. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2008.

-Van Dijk, Teun. El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el Discurso I Una Introducción Multidisciplinaria: Barcelona: Gedisa, 2006.

DISCURSOS:

-Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre del 2007. (On line). Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/discursos/2940

-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 de marzo de 2009. (On line). Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/discursos/3396

-Palabras de la Presidenta de la Nación en el Acto de firma de ampliación de fondo de desendeudamiento para provincias, 28 diciembre 2011. (On line). Disponible en: http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25642-acto-de-firma-de-ampliacion-de-fondo-de-desendeudamiento-para-provincias-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion