

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ AL FINALIZAR SU MANDATO

**EDICIÓN PREPARADA POR EL
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO – CERIR**

Alfredo Bruno BOLOGNA (Compilador)

Anabella BUSO

Marta CABEZA

Natalia CEPPI

Miryam COLACRAI

María Belén ELÍAS

Roberto FALCÓN

José FERNÁNDEZ ALONSO

Gladys LECHINI

Emilio LO VALVO

María Elena LORENZINI

Sol MORA

Carla MORASSO

Carla OLIVA

Rubén PAREDES RODRÍGUEZ

Martín QUIROZ

Hugo Daniel RAMOS

Alejandro SIMONOFF

Ariel TCACH

Laura VILOSIO

TOMO VI



**CERIR
CENTRO DE ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO**


**UNR
EDITORIA**

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ AL FINALIZAR SU MANDATO

Alfredo Bruno Bologna

UNR EDITORA
Universidad Nacional de Rosario
ROSARIO-ARGENTINA

Bologna, Alfredo Bruno

La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato. 1a ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014.

520 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-702-096-0

1. Política Exterior.
CDD 327.1

Fecha de catalogación: 28/11/2014



IMPRESO EN LA ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA
UNR EDITORA - EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

**A la memoria de la
Dra. Graciela Zubelzú**

Introducción

Programa de seguimiento de la Política Exterior Argentina

Cuando en 1994 publicamos el primer libro de este Programa no imaginábamos la continuidad que llegaría a tener, ni la repercusión que han alcanzado nuestros trabajos.

En aquel tomo, enfocado en los primeros gobiernos democráticos, colaboraron en la redacción exclusivamente miembros del CERIR quienes estaban afectados a Proyectos de Investigación Plurianuales presentados a CONICET.

En la obra que hoy presentamos han participado no sólo miembros del CERIR sino también autores invitados, circunstancia que ha permitido ampliar el repertorio de temas abordados. Vaya entonces nuestro agradecimiento a los colegas que han brindado su colaboración desinteresada a la concreción de este nuevo fruto de nuestro Programa.

El Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina se fundamenta en el criterio de que la misma debería basarse en los principios de alcanzar el bienestar de la población y a la vez adaptarse a la idiosincrasia y objetivos de cada país, región u organismo con el que se establece algún tipo de relación. Este enfoque permitiría una vinculación diplomática más fluida con los diversos actores del sistema internacional.

Por esa razón, en este tomo VI, además de estudios generales sobre teorías y fundamentos de la Política Exterior Argentina, se ha intentado ampliar la cobertura de países, regiones y organismos internacionales.

Pasando ahora a un detalle del contenido de esta obra, hemos creído conveniente incluir tres trabajos sobre aspectos generales que nos permitan contextualizar la gestión de la Política Exterior diseñada por el gobierno de Cristina Fernández, y comprender las características del relacionamiento con los distintos países y regiones, y el posicionamiento en los organismos internacionales.

En primer lugar, mencionamos el trabajo de Alejandro Simo-
noff relativo a las “Interpretaciones sobre la política exterior desde
el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)”.

Desde el punto de vista teórico, nos pareció interesante en-
comendar a Emilio Lo Valvo un trabajo desde esta perspectiva que
estudiara la propuesta teórico-política de Ernesto Laclau, por su
influencia en la política del gobierno de Cristina Fernández¹.

Desde el punto de vista económico-financiero, José Fernán-
dez Alonso realiza consideraciones a partir del abordaje de la pro-
blemática de la inserción financiera internacional.

En cuanto a los aspectos puntuales de la obra, el detalle de
los países incluidos es el siguiente: Bolivia, Chile, China, Estados
Unidos, India, Japón, Turquía y Venezuela; las regiones compren-
didas en el estudio son Medio Oriente y de África; el tratamiento
de los organismos internacionales se centra en la Unión Europea,
MERCOSUR y CELAC; y en cuanto a los grandes temas de nues-
tra Política Exterior, no podíamos dejar de referirnos a la Cuestión
Malvinas.

En este punto nos permitimos una breve y muy sentida acla-
ración. Debemos disculparnos por no haber incluido ningún trabajo
sobre la región de Europa Oriental, tema al que dedicaba su investi-
gación la Dra. Graciela Zubelzú. El pasado 30 de junio Graciela nos
ha dejado, generando un enorme vacío en nosotros. Resaltamos su
fecunda actividad en distintos campos de gestión, docencia e inves-
tigación, pero particularmente sus cualidades como ser humano. A
ella dedicamos el presente tomo.

1. Con motivo del fallecimiento de Ernesto Laclau la Presidenta ha manifestado: “... Er-
nesto Laclau, un filósofo muy controversial realmente, un pensador que tuvo tres virtu-
des, como ser humano: la primera, pensar, cosa que no es muy habitual en los tiempos
que corren. Segundo, hacerlo con mucha inteligencia y, tercero y lo más importante,
hacerlo en abierta contradicción con los paradigmas que se imponían de las usinas
culturales de los grandes centros de poder en el mundo, que esto es lo más valioso
para un intelectual... Yo quería decir algo al respecto hoy porque leí entre uno de los
que lo criticaban que había contribuido a la división de los argentinos Ernesto Laclau”.
Disponible en: [http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27410-acto-de-inauguracion-
del-salon-de-los-pueblos-originarios-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion](http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27410-acto-de-inauguracion-del-salon-de-los-pueblos-originarios-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion).

Por último, queríamos referirnos a la política editorial que viene manteniendo el CERIR en todas sus publicaciones. Los capítulos presentados, para su evaluación, han sido sometidos al sistema de doble ciego; hemos seguido el criterio general de las Ciencias Sociales de ordenar los capítulos de acuerdo al orden alfabético de los autores; considerando que el CERIR es una institución multidisciplinaria, que comprende todas aquellas áreas temáticas que tienen relación con los estudios internacionales, como núcleo central; autónoma, en cuanto a su contenido programático e independiente de toda afiliación política e ideológica. El CERIR aclara que los trabajos presentados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan la opinión de la Institución. La fecha límite de presentación de los originales antes de entrar a la imprenta y editorial de la Universidad Nacional de Rosario ha sido el 1º de julio de 2014.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento al personal del CERIR: Lidia Gatti, María Erika Lindberg y Laura Marsol. Alfredo Bruno Bologna (Compilador)

Índice

1. Bologna, Alfredo Bruno; Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y la Comunidad Internacional . . .	17
2. Busso, Anabella; Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición	49
3. Cabeza, Marta y Falcón, Roberto; Unión Europea - Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles	79
4. Ceppi, Natalia; Con la “mirada” en la región. Las relaciones entre Argentina y Bolivia durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner.	97
5. Colacrai, Miryam; La relación bilateral Argentina-Chile en clave política durante el Gobierno de Piñera y los mandatos de Cristina (marzo 2010-marzo 2014): pudo haber sido mejor	127
6. Elías, María Belén; Argentina y la India: un lazo promisorio.	153
7. Fernández Alonso, José; Política económica exterior argentina. Consideraciones sobre la problemática de la inserción financiera internacional (2009-2014)	177
8. Lechini, Gladys y Morasso, Carla; ¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013) . . .	205
9. Lo Valvo, Emilio; La urgencia del pueblo. Notas sobre la propuesta teórico-política de Ernesto Laclau	233
10. Lorenzini María Elena; Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica	255
11. Mora, Sol; Relaciones Argentina-Japón: Incidencia de variables externas y nuevos temas en la agenda bilateral (2006-2014)	283
12. Oliva, Carla; Argentina y China. Continuidades de una relación inmersa en la irrupción global de China.	329
13. Paredes Rodríguez, Rubén; Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibristismo a los giros en las acciones externas	351
14. Quiroz, Martín; Argentina y Turquía: la intensificación de las relaciones bilaterales	383

15. Ramos, Hugo Daniel; Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de la integración regional (1991-2011)	401
16. Simonoff, Alejandro; Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)	431
17. Tcach, Ariel; CELAC: Su conformación y la solidaridad regional en torno a la Cuestión de las Islas Malvinas.	453
18. Vilosio, Laura; Mercosur 2007-2013: un cambio de paradigma	479

*El CERIR no se hace responsable de las opiniones vertidas por cada uno de los autores de la obra.

CAPÍTULO 1

Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y la Comunidad Internacional

*Dr. Alfredo Bruno Bologna**

Resumen

En este trabajo el autor intenta observar los cambios producidos en el posicionamiento del gobierno nacional con respecto a la Cuestión Malvinas en los últimos años de gestión de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

A nivel interno se realizaron avances en la desclasificación del Informe Rattenbach, se creó una Secretaría especial para el tema y se apreciaron avances en la consolidación de nuevos grupos de solidaridad con la Cuestión Malvinas en el extranjero.

A nivel externo, la participación de la Presidenta en foros internacionales, en especial en las Naciones Unidas, solicitando al Reino Unido negociaciones según lo establecido por el organismo, ha permitido evidenciar que el tema se incluya entre las prioridades de la agenda de la política exterior argentina.

Palabras clave: Política Exterior Argentina – Cuestión Malvinas – Cristina Fernández de Kirchner

Malvinas: an active policy towards the United Kingdom and the International Community

*Dr. Alfredo Bruno Bologna**

Abstract

In this paper the author observes the changes in the positioning of the national government regarding the Malvinas sovereignty dispute in the

last years of President Cristina Fernández de Kirchner Administration. In the domestic scenario, some advances were made: the declassification of the Rattenbach Report; a special Secretariat to deal with this issue was established; and there are impulses abroad from solidarity groups with Malvinas.

In the external scenario, the participation of President Fernández de Kirchner in international meetings, in particular at the United Nations, requesting the United Kingdom negotiations as established by this institution, has allowed to appear the topic among the priorities of Argentina's foreign policy agenda.

Key words: Argentina's foreign policy - Malvinas sovereignty dispute
- Cristina Fernández de Kirchner

MALVINAS: UNA POLÍTICA ACTIVA FRENTE AL REINO UNIDO Y A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL*

Dr. Alfredo Bruno Bologna**

Introducción

El 15 de junio de 2011 el Primer Ministro David Cameron, durante una exposición en el Parlamento Británico expresó que “mientras las Islas Malvinas quieran ser territorio soberano británico deben seguir siendo territorio soberano británico. Punto. Final de la historia”². El 30 de noviembre de 2011 Cameron volvió a presentarse en el Parlamento. Andrew Rosindell, un colega de su partido preguntó si Gran Bretaña estaba dispuesta a proteger y defender los 16 territorios sobre los que el Reino Unido ejerce dominio. En esta ocasión respondió que “felizmente puedo darle esa garantía a nuestro honorable amigo”. Anunció que su país tendría “un momento para una genuina celebración” cuando se cumplieran los 30 años del final de la batalla de las Islas Malvinas³.

Las palabras del Primer Ministro británico no han tenido una buena acogida en nuestro país. Considero que, como reacción, el Gobierno argentino tomó una actitud activa con relación al tema. Esto se puede observar en los mensaje anuales de la Presidenta de la Nación en la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación; en los actos del 2 de abril, Día del Veterano y de los Caídos en la guerra de Malvinas; en la actividad

* El autor agradece la colaboración prestada para este trabajo por la Magister Lidia Gatti.

** Director del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Director de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, docente de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

2. *“I would say this: as long as the Falkland Islands want to be sovereign British territory, they should remain sovereign British territory—full stop, end of story”*. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110615/debtext/110615-0001.htm#11061543000009>. Consulta 14.12.13.

3. *“I can happily give my hon. Friend that guarantee. Let me add that the overseas territories will remain British for as long as the people of those territo-*

desplegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con la creación de una Secretaría especial para el tema Malvinas; y en las iniciativas propuestas por el partido gobernante en el Congreso Nacional.

En ese sentido se observa asimismo un mayor afán por parte de las autoridades nacionales en incluir el tema en cada reunión o foro internacional que se convoque.

A modo de ejemplo podemos mencionar la participación de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la Asamblea General de las Naciones Unidas; presidiendo, como miembro no permanente, el Consejo de Seguridad; en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas; y reuniones con el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki - Moon en su función de buen oficiante en el conflicto.

En base a estas consideraciones, hemos decidido estructurar el trabajo en torno a tres ejes centrales: Argentina (Gobierno Nacional y Frente Interno), Administración Británica de las Islas Malvinas; y medios empleados por los actores principales.

1. ARGENTINA. GOBIERNO NACIONAL Y EL FRENTE INTERNO

En este punto nos parece interesante hacer referencia a los mensajes anuales de la Presidenta en ocasión de la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, a las actividades desplegadas por el partido oficialista en el mismo Congreso, y a una declaración crítica de la política del Poder Ejecutivo relativa a la Cuestión Malvinas realizada por el Club Político Argentino.

ries want to maintain their special relationship with us, and that the Union flag will continue to fly over the Governors' residences. We are increasing our assistance to overseas territories—my hon. Friend will be familiar with what we are doing in St Helena with the airport—and, of course, next year is the anniversary of the liberation of the Falkland Islands, which will be a moment for genuine celebration in all overseas territories". Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm111130/debtext/111130-0001.htm#11113030000011>. Consulta 14.12.13.

1.1. Apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Discurso de la Presidenta Cristina Fernández⁴

En los mensajes anuales de la Presidenta de la Nación se pueden observar diversos matices en cada oportunidad. En el año 2009 no realizó ninguna mención al tema Malvinas. En el 2010 solicitó que el Reino Unido permitiera la visita de los familiares al cementerio de Darwin donde se inauguró un monumento. Existió una breve referencia en el año 2011 y mayores precisiones a partir de los 30 años de la guerra, como veremos a continuación.

En la apertura de sesiones del año 2012 hizo referencia a la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconociendo que la misma había sido aprobada durante el gobierno del Dr. Arturo Illia. Se concentró en las empresas que están depredando nuestros recursos ictícolas y petroleros en Malvinas. Mencionó el tema de los vuelos entre las Islas Malvinas y Punta Arenas, recordando los vuelos de Fitzgerald⁵ en 1964 y el Operativo Cóndor en 1968, cuando militantes peronistas secuestraron un avión de Aerolíneas Argentinas aterrizando también en la pista de cuadreras⁶.

En este mensaje anunció la creación de un Museo de Malvinas que se instalará el 10 de junio en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), y el viaje a Nueva York para asistir a la reunión del Comité de Descolonización.

En la apertura del año 2013 volvió a reclamar el diálogo con el Reino Unido y destacó los apoyos logrados por nuestro país en los foros internacionales como por ejemplo UNASUR, CELAC, la Declaración de Malabo con los países africanos, y las actividades desarrolladas en el ámbito de las Naciones Unidas.

4. Los discursos completos de la Presidenta de la Nación se pueden consultar en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos>, Consulta 3 de marzo de 2014.

5. El 8 de setiembre de 1964 con motivo del tratamiento del tema Malvinas en Naciones Unidas, el piloto argentino Miguel Fitz Gerald aterrizó en una pista de cuadreras de Puerto Stanley (Hoy Puerto Argentino) con un pequeño avión. Dejó una bandera Argentina y entregó una nota para el gobernador sobre los derechos argentinos en las Islas.

6. Para ampliar se puede consultar: Bologna, Alfredo Bruno, *El Conflicto de las Islas Malvinas*. Ediciones Facultad. Rosario, 1992. P.23. http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000100/Bologna%20El%20conflicto%20de%20las%20Malvinas-web-1.pdf

En su último mensaje de 2014 hizo referencia a Malvinas para destacar el aspecto de la explotación de petróleo y la instalación de una base militar por parte del Reino Unido.

1.2. Poder Legislativo. Gobierno y oposición

Las declaraciones del Primer Ministro británico David Cameron, el 17 de enero de 2012 cuando afirmó que los argentinos son mucho más que colonialistas en sus actitudes hacia los malvinenses, fue motivo de distintas respuestas por parte de nuestro país⁷. El Parlamento argentino, reaccionó inmediatamente, convocando a una reunión conjunta de las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de Diputados, para elaborar una Declaración de repudio a las expresiones del Primer Ministro inglés.

La oposición al gobierno en esos momentos expresó que quería tener una mayor participación en la elaboración del texto. El arco opositor comenzó a manifestar su disgusto por no ser consultados desde el 20 de febrero de 2012. Los desencuentros entre el gobierno y la oposición en el tema Malvinas se iniciaron el 7 de febrero de 2012 cuando dirigentes de los partidos de la oposición fueron invitados a la Casa Rosada para participar de un anuncio de la Presidenta Cristina Fernández sobre el informe Rattenbach, tema sobre el cual no habían sido informados previamente.

Las reuniones entre legisladores oficialistas y opositores se realizaron en un principio en la ciudad de Buenos Aires pero, por invitación de la Gobernadora de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Fabiana Ríos, las mismas se trasladaron a Ushuaia.

No asistieron los Diputados del peronismo disidente, aunque el diputado de ese sector Alfredo Atanasof concurrió a título personal. El PRO no adhirió a estos actos aunque concurrió Federico Pinedo. Los diputados del Frente Amplio Progresista (FAP) tampoco asistieron motivados por la consternación y dolor del accidente ferroviario producido en la Estación de Once el 22 de febrero. Sin embargo, el senador socialista Rubén Giustiniani, quien integra ese espacio político, asistió a la reunión de Ushuaia.

7. *P.M. accuses Argentina of 'colonialism' towards Falklands*, BBC-New Politics en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-16617666>; Cameron: "Más colonialista es la Argentina", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 18 de enero de 2012.

El acto se realizó en un hotel de esa ciudad, el 27 de febrero de 2012. Se inició con el discurso de la Gobernadora, Fabiana Ríos. En esa ocasión y también hicieron uso de la palabra, entre otros, Federico Pinedo, Rubén Giustiniani y Agustín Rossi. Como culminación del acto se leyeron los diez puntos de la Declaración. Cada uno de los párrafos fue leído por legisladores oficialistas y de la oposición.

La Declaración de Ushuaia hace referencia a la legítima e imprescriptible soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y a las resoluciones de Naciones Unidas instando a una solución negociada de esta controversia; advierte sobre la militarización e introducción de armas nucleares por parte del Reino Unido en una zona de paz; condena las acciones del Reino Unido en materia pesquera e hidrocarbúrfica; respalda la presentación de nuestro país ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental; insta a la Unión Europea a revisar los Tratados sobre países y territorios de ultramar; agradece profundamente el respaldo de Chile, Uruguay y Brasil por impedir el ingreso de buques con bandera de las Islas Malvinas, y el apoyo brindado por MERCOSUR y Estados Asociados, OEA, UNASUR, CELAC y ALBA, así como por grupos biregionales como la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre América del Sur-África (ASA), la Cumbre de los Países Sudamericanos y Países Árabes (ASA) y el Grupo de los 77 más China; en el punto 10 se vuelve a instar al Reino Unido a cumplir las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendadas anualmente por el Comité de Descolonización.

Se manifestó la voluntad de hacer llegar esta Declaración a todos los Parlamentos, en particular a los de la región, y a todos los foros y organismos internacionales correspondientes⁸.

El Senado de la Nación aprobó el 14 de marzo de 2012 por unanimidad el proyecto que declara la “legítima e imprescriptible soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”.

8. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/prensa/10219/noticias>. Consulta 15 de junio de 2013.

El jefe del bloque de Senadores kirchneristas, Miguel Pichetto, afirmó que veía “positivamente” la conformación de una Comisión, idea surgida a partir de iniciativas de la UCR, del bloque Proyecto Buenos Aires Federal, que integra el Senador Samuel Cabanchik, y de Daniel Filmus. Además de la Comisión mixta de legisladores y expertos, también se analizará crear una comisión de seguimiento a nivel del Senado⁹.

A su vez, por unanimidad, en la Cámara de Diputados, tras casi seis horas de debate, el 21 de marzo de 2012, se aprobó la Declaración de Ushuaia a mano alzada y los legisladores aplaudieron de pie, junto con los grupos de ex combatientes que se acercaron al Congreso a escuchar la discusión.

Dentro de otras actividades realizadas por el Senado de la Nación se organizó un panel sobre el tema Malvinas.

La Embajadora de Argentina en el Reino Unido, Alicia Castro, participó del mismo afirmando que la postura británica es simplemente de imperialismo y colonialismo y que “se enmarca en la política imperial del Reino Unido y en la necesidad de tener una posición estratégica en el Atlántico Sur que le permita el dominio de los mares”. Agregó que “Tuvimos la suerte extraordinaria de tener un Papa argentino malvinero. Sobre todo porque el Primer Ministro Cameron fue tan tonto, suficientemente ineficaz cuando designaron a Bergoglio como Papa, porque difundió que Bergoglio había tenido un discurso histórico sobre Malvinas”¹⁰.

Con relación al referéndum, la funcionaria también afirmó que el mismo, impulsado por el gobierno británico para que los isleños se pronunciaran a favor de seguir perteneciendo al Rei-

9. Se carece de información sobre su constitución. Disponible en: <http://www.ncn.com.ar/notas/14233-el-senado-aproba-la-declaracion-de-ushuaia-sobre-malvinas.html>. Consulta 15 de junio de 2013.

10. Alicia Castro fue nombrada embajadora en Londres el 27 de enero de 2012. El Arzobispo de Buenos Aires y Primado de la Argentina, Cardenal Jorge Mario Bergoglio, presidió el 3 de abril de 2012 una Misa en la que rezó por los caídos en la Guerra de las Malvinas, al conmemorarse 30 años de la finalización del conflicto con el Reino Unido. En la homilía de la Eucaristía que celebró en la Catedral de Buenos Aires, el Purpurado dijo que “venimos a rezar por aquellos que han caído, hijos de la Patria que salieron a defender a su madre, la Patria, a reclamar lo que es suyo de la Patria y les fue usurpado”. Disponible en: <http://www.aciprensa.com/noticias/etiquetas/cardenal-bergoglio/C.4.4.13>

no Unido, “fue extraordinariamente útil” para la Argentina porque rasgó el velo de que son 1.513 personas las que viven en Malvinas. “Cuando se pregunta si es racional que los deseos de 1.513 personas condicionen las relaciones entre dos naciones, todo el mundo dice que no”.

Por su parte Marcelo Kohen, quien fuera invitado al panel, sostuvo que Gran Bretaña trata de poner a la Argentina en una posición que considera que en las islas no hay habitantes, que para Inglaterra es más importante el territorio que la gente. Si bien los isleños no son una tercera parte en las negociaciones, se debe buscar la forma de mostrarles que la propaganda británica es totalmente falsa. Hay que desterrar esta idea de que la Argentina impide que los pobres isleños puedan vivir libremente. La Argentina tiene mucho más que ofrecer a los habitantes que la situación actual. Estimó que el Reino Unido cometió un grave error al hacer el *referendum* ya que sólo Canadá reaccionó favorablemente a esta iniciativa¹¹.

Londres pidió explicaciones a la Argentina por las palabras pronunciadas por la Embajadora Alicia Castro en el Senado de la Nación. Una vocera del *Foreign Office* manifestó que estaban al tanto de los informes periodísticos referidos a la Embajadora argentina. La funcionaria agregó además que “Nuestra política con respecto a las Islas Falkland (Malvinas) no ha variado ni va a variar. El pueblo de las Islas Falkland (Malvinas) desea que su país (sic) siga siendo un territorio británico, como lo demostró claramente el 99,8 % que votó por el Sí en el referéndum de marzo de 2013”.

Ante esto, la Embajada argentina en Londres emitió un comunicado en el que afirmó que la declaración fue sacada de contexto y que no era la intención ofender a David Cameron.

La prensa británica aprovechó para fustigar a la Embajadora argentina. Se destacan el *Huffington Post* y la cadena BBC. Por su parte el diario oficialista *The Telegraph* en un artículo de John Carter dijo que desde que arribó al Reino Unido, su comportamiento ha sido despreciable y aseguró que la diplomacia es su atributo más

11. “Alicia Castro tildó al premier inglés Cameron de “tonto”, Diario *La Capital*, Rosario, 21 de agosto de 2013. La pregunta del referéndum está relacionada con el territorio y no con los habitantes de la isla.

débil. “El gobierno británico debería declarar a esta mujer horrible persona non grata y demandar su regreso a Buenos Aires”¹².

Con posterioridad, Alicia Castro dio a conocer un comunicado en el cual se refirió al fracaso de una estrategia comunicacional. Sus dichos no estuvieron destinados como un agravio personal al Primer Ministro ni a su investidura. La Embajadora mencionó que el Primer Ministro cuestionó al Papa Francisco respecto de las homilías que hizo como obispo en 2008 y 2012, reivindicando la soberanía argentina en Malvinas. Expresó que era “tonto” comparar el referendo entre los 1.513 habitantes de las islas con a elección del jefe de la Iglesia Católica, que reúne a millones de fieles.

Dos instituciones presentes en este acto, el Centro Argentino de Estudios Internacionales y la Iniciativa Pueblos por Malvinas, avalaron la aclaración, agregando que “la referencia a la torpeza comunicacional de Cameron ocupó un lugar marginal en la presentación”¹³.

1.3. Críticas a la Política Exterior del Gobierno con relación a Malvinas

Dentro de Argentina existen personas o instituciones que proponen un mayor diálogo con los isleños, incluso proponiendo la autodeterminación de los mismos.

En este sentido ha tendido una gran repercusión el documento presentado por el Club Político Argentino, denominado *Malvinas: hacia una nueva estrategia de cooperación*¹⁴, dado a conocer en

12. “Londres le pidió explicaciones a la Argentina por exabruptos de Castro”, Diario *La Capital*, Rosario, 22 de agosto de 2013, P.14

13. “Alicia Castro aseguró que “no agravio” a Cameron”, Diario *La Capital*, Rosario, 23 de agosto de 2013, P. 12.

14. El documento está firmado por las siguientes personas: Henoch Aguiar, Sabrina Ajmechet, Antonio Camou, Marcelo Cavarozzi, Silvia Cornejo, Graciela Fernández Meijide, Guillermo Genta, Ernesto Gore, Victoria Itzcovitz, Alejandro Katz, Sebastián Katz, Elsa Kraisman, Carlos Kreimer, Aleardo Laría, Héctor Leis, Alicia Lissidini, Darío Macor, Roberto Martínez Nogueira, Federico Merke, Manuel Mora y Araujo, Daniel Muchnik, María Matilde Ollier, Vicente Palermo, Astrid Pikielny, Hugo Quiroga, Roberto Pucci, Carlos Reboratti, Rodolfo Rodil, Luis Alberto Romero, Guillermo Rozenwurcel, Gabriel C. Salvia, Leonardo E. Stanley, César Tcach, Damián A. Toschi, Guillermo Yanco, Carlos V. Zurita. Disponible en <http://www.clubpoliticoargentino.org/malvinas-hacia-una-nueva-estrategia-de-cooperacion-2/>. Consulta 24 de febrero de 2014.

Buenos Aires, el 29 de marzo de 2012, y que es conocido también como “documento de los intelectuales”.

Entre los componentes principales de esta política cooperativa con los malvinenses, el Club menciona los siguientes elementos:

En primer lugar, “a nuestro entender, los mejores intereses argentinos en el mediano plazo no consisten en una eventual incorporación territorial del archipiélago, sino una apropiada inserción de nuestro país en el mundo que potencie nuestras oportunidades de desarrollo y calidad de vida de nuestra ciudadanía”.

En segundo lugar propone “derogar el feriado del 2 de abril y reemplazarlo por la recordación del 10 de junio (“Día de la reafirmación de los Derechos sobre Malvinas”). “En este esquema, y sin que medie ninguna renuncia formal de nuestros derechos, debemos hacer patente ante la comunidad internacional nuestra visión de que la solución de esta controversia depende de una difícil y paciente negociación que involucre no solamente los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña, sino también a los isleños”.

El tercer aspecto del documento enumera las áreas posibles de cooperación. “Esta cooperación tendrá, al menos, dos facetas: por un lado, estará orientada a coordinar esfuerzos y políticas con otros países latinoamericanos; por otro, deberá ser definida por un vector de mutuo beneficio para argentinos, malvinenses y británicos”.

Este documento produjo en Argentina un fuerte debate ya que incluía a los malvinenses como actores principales junto a nuestro país y al Reino Unido. El diario *La Nación* propuso un debate entre Vicente Palermo (Presidente del Club Político Argentino) y el Titular del Instituto de Revisionismo Histórico “Manuel Dorrego”, Mario “Pacho” O’Donnell. Este encuentro fue publicado por ese diario el día 1 de abril de 2012.

El historiador O’Donnell expresó que conceder el derecho a los malvinenses de la autodeterminación es el punto clave de ese documento: “Creí que era un error de redacción. No pensé que un grupo de intelectuales podía asumir tan abiertamente la posición británica, que es reconocer a los malvinenses el derecho a la autodeterminación. A esto siempre se ha negado la Argentina porque sería darle automáticamente la soberanía de las Malvinas a Gran Bretaña: los malvinenses son británicos.”

En una respuesta con referencia a las fechas conmemorativas de las Islas Malvinas, Palermo expresa que no elegiría el 2 de

abril, “pero si se puede conmemorar el día de la derrota... conmemorar el 2 de abril, el día que la Argentina invadió las Malvinas, me parece trágico”¹⁵.

Quiero aclarar aquí que Argentina no invadió las Malvinas porque ese territorio pertenecía a nuestro país y fue arrebatado por el Reino Unido en 1833.

Pero en todo este debate lo que provocó mayor controversia fue el papel que se asigna a los malvinenses. Palermo expresa: “no esperaba tener que convertirme en un defensor del documento, aunque lo firmé y estoy feliz de haberlo hecho, pero el **asunto de la autodeterminación está puesto para producir impacto político**. Es verdad que la palabra autodeterminación está en un vocabulario de derecho internacional, pero no en el contexto político donde queremos ubicarla: nos proponemos patear el tablero de cómo hoy día se entienden las cosas”¹⁶.

A mi entender, se hace muy difícil comprender estos razonamientos en la medida que el documento claramente se adhiere a la posición del Reino Unido. Si esa idea fue concebida para producir impacto político, resulta contraria los intereses de la negociación que se viene manteniendo con Gran Bretaña.

Un miembro del Club Político Argentino, el historiador Luis Alberto Romero, en un extenso artículo en el diario *La Nación*, plantea una serie de consideraciones geográficas e históricas comparando el comportamiento de los matrimonios con las relaciones bilaterales existentes entre Argentina y el Reino Unido¹⁷.

Esta comparación entre los matrimonios y las relaciones entre países, nos trae a la memoria aquellas relaciones carnales que pretendió mantener nuestro país con Estados Unidos.

El documento elaborado por el Club Político Argentino recibió muchas críticas. Entre ellas podemos mencionar la de la Organización ex Combatientes por la Memoria, la Paz y la Soberanía, que destacó que los kelpers “viven en una aldea controlada y no toman ninguna decisión en cuestiones de política exterior: forman parte de

15. La parte destacada es nuestra. Carpena, Ricardo, Un debate que aún divide a los argentinos, Diario “*La Nación*”, Buenos Aires, 1 de abril de 2012. Suplemento Enfoques.

16. *Ibidem*.

17. Romero, Alberto Luis, “¿Son realmente nuestras las Malvinas?”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de febrero de 2012, P.13.

los territorios de ultramar de la Cancillería británica y el gobernador lo impone Londres”. Argumentaron que los kelpers “conviven en una relación de un habitante por un miembro de las fuerzas armadas británicas, unos tres mil soldados que están asentados en la fortaleza Malvinas en la base de Mount Pleasant”.

Los ex combatientes denunciaron que “Malvinas es hoy un campo de entrenamiento de las últimas tecnologías militares donde las tropas que allí se entrenan participan luego en los distintos escenarios en los que actúan las Fuerzas Armadas de Gran Bretaña”.

La entidad que agrupa a los ex soldados aseguró que “los isleños viven totalmente amordazados con los medios de comunicación, donde prima la señal de TV BFBS (sistema de comunicación de las bases militares británicas) y no se respetan las normas básicas en la relación laboral”. Señalaron que “Argentina garantiza en la Constitución nacional «el modo de vida de sus habitantes»”¹⁸.

2. ADMINISTRACIÓN BRITÁNICA DE LAS ISLAS MALVINAS

Diversos acontecimientos realizados en las Islas Malvinas merecen destacarse en el período bajo estudio. Entre ellos podemos mencionar, la militarización de las Islas, la exploración y explotación de hidrocarburos, los viajes marítimos realizados por barcos con la bandera de las Islas Malvinas, la realización de un referéndum, las elecciones legislativas y la designación de un nuevo gobernador nombrado por Su Majestad Británica.

En este punto hacemos referencia a la realización del referéndum, las elecciones legislativas y la designación de un nuevo gobernador nombrado por Su Majestad Británica, dejando los demás temas para la última parte del trabajo.

2.1. Referéndum¹⁹

Tanto antes como después del referéndum los dos actores principales del conflicto, Argentina y el Reino Unido, fijaron sus res-

18. Veteranos de Malvinas objetaron el documento de intelectuales críticos, Diario “La Capital”, Rosario, 24 de febrero de 2012.

19. Para ampliar el tema: Pezzano, Luciano, El referéndum de 2013 en Malvinas: una oportunidad para reforzar la posición argentina. Cuadernos de Política Exterior Argentina. Rosario, julio-setiembre 2013. Disponible en: http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/cuadernos/0000165/cupea%20113%20con%20tapa.pdf

pectivas estrategias de confrontación para minimizar o maximizar los resultados del mismo.

El Presidente de la Asamblea Legislativa de las Islas Malvinas, Gavin Short, anunció la realización de un referéndum en las Islas, horas antes de que la Presidenta de la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, hablara en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas el 16 de junio de 2012.

Por su parte el Primer Ministro británico, David Cameron, en la sesión semanal de preguntas, por la misma fecha, expresó que esperaba que la población de Malvinas hablara fuerte y alto en el referéndum que se realizaría en 2013 y pidió a la Argentina que escuchara el veredicto de las urnas. Agregó: “Los habitantes de las Falkland (Malvinas) han decidido celebrar un referéndum para demostrar que creen en la autodeterminación. Es muy importante porque la Argentina trata continuamente de ocultar este argumento y pretende que las opiniones de los isleños ni importen”. El Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno británico, David Lidington, reafirmó en una declaración posterior que la consulta anunciada por las autoridades de las Islas tenían pleno respaldo del Reino Unido²⁰.

El Gobernador de las Islas Malvinas, Nigel Haywood, en diálogo con la agencia DyN, fue consultado sobre la afirmación que había realizado en Londres el Canciller argentino Héctor Timmerman en el sentido de que Argentina podría controlar el archipiélago “en menos de 20 años”. Al respecto afirmó que “los isleños responderán en el referéndum” de marzo, y agregó que la decisión de llevar a cabo la consulta “cuenta con el apoyo del gobierno británico”.

A su vez, Jan Cheek, integrante de la Asamblea Legislativa, se reunió con el Canciller británico William Hague, y adelantó que en el referéndum habrá observadores internacionales de organizaciones muy respetadas aunque prefirió no mencionarlas²¹.

En apoyo de la campaña isleña, no es casual que el Reino Unido haya reforzado su presencia en América Latina. Reabrió su Embajada en El Salvador y en el acto estuvo el Ministro de Estado de la Cancillería británica Hugo Swire. Con motivo de este acto el

20. “Que la Argentina escuche”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de junio de 2012.

21. “Los isleños responderán con el referéndum”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2013, P. 8.

Ministro expresó: "Se abre una nueva etapa para el Reino Unido y los países de América Latina. Los países de la región tienen un papel cada vez mayor en asuntos internacionales". Según Dinatale no hizo falta que hablara de Malvinas y la presencia británica en el Atlántico Sur. Sus palabras fueron más que elocuentes sobre el respaldo británico a los isleños²².

No acuerda con el referéndum el columnista del diario *The Guardian*, Richard Norton-Taylor, quien expresaba que el plebiscito no resolvería nada y que sería insignificante. "Nunca antes en la historia británica hubo un referéndum tan predecible, con un propósito tan provocativo. El referéndum no va a resolver nada. Va a exacerbar discusiones anacrónicas sobre la soberanía". Según el periodista se trataba de un dispositivo o procedimiento para fortalecer al gobierno británico frente a la escalada de reclamos de la Argentina para negociar la soberanía de las Islas²³.

El gobierno argentino a través del Canciller Héctor Timerman afirmó que el referéndum era "ilegal" y recordó que las Naciones Unidas habían declarado que la organizadora era una nación implantada desde 1833, cuando Londres invadió y expulsó a los habitantes argentinos, y que el organismo, en 1985, había advertido que un referéndum de esta naturaleza no iba a ser reconocido por ese cuerpo. Para Timerman la consulta carecía de sentido: "se pregunta a ciudadanos ingleses si quieren seguir siendo ciudadanos ingleses". La consulta, para el Canciller argentino, "tiene el espíritu de hacer una campaña publicitaria, pero no tiene ningún efecto legal sobre la disputa de soberanía". Según Timerman el gobierno argentino insistirá en su reclamo internacional para quitarle respaldo al referéndum²⁴.

22. Dinatale, Martín, Malvinas: "el Gobierno busca boicotear un referéndum isleño", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 24 de noviembre de 2012.

23. Críticas en la prensa británica, Diario "*La Nación*", Buenos Aires, 11 de marzo de 2013, P. 7

24. Por su parte el Consejo Ejecutivo de las Islas Malvinas, en colaboración con la Comisión Electoral del Reino Unido, fijó las fechas del lunes 11 y martes 12 de marzo para realizar el referéndum, con la finalidad de dar a todos la máxima oportunidad de ejercer su derecho de voto. Los requisitos para ejercer el derecho al voto fueron los siguientes: tener 18 años, una residencia en las Islas de 7 años y documentos al día. Con estas condiciones estuvieron habilitados para votar aproximadamente 1.500 habitantes. Hubo cinco puestos de votación, tres en la Isla Soledad (uno de ellos móvil) y dos en la Isla Gran

El estatus político actual de las Islas Malvinas para el Reino Unido es Territorio de Ultramar.

El enviado especial del Diario *La Nación*, Martín Dinatale, pudo saber que existe un grupo de observadores para el referéndum que está dirigido por el norteamericano Brad Smith acompañado por el colombiano Juan Manuel Henao quien fue designado jefe adjunto de la misión. También están en la misión Elaine Souza de Oliveira, de Brasil; Samuel Valenzuela, de Chile; Laura Elena Herrejón, de México; el diputado Jaime Mario Trobo, de Uruguay; Wyatt Creech y Richar Barker, de Nueva Zelanda y Alisha Todd y Andrés López-Hoyos, de Canadá.

“El gobierno uruguayo cuestionó la presencia de Trobo, diputado del Partido Nacional y ex Ministro de Deportes de la gestión de Jorge Batlle. El diputado uruguayo se justificó diciendo: “Nosotros no tenemos compromisos con el gobierno en su política exterior. No comprometemos tampoco al Estado uruguayo ni su posición sobre la soberanía. Este grupo fue contratado por las autoridades de las Islas Malvinas y responde a una ONG de Canadá, que cuenta con politólogos y analistas de todo el mundo²⁵.”

Las 1.672 personas que estaban habilitadas para votar tenían que contestar por sí o por no: “Desea usted que las Islas Falkland (Malvinas) mantengan el estatus político actual como Territorio de Ultramar del Reino Unido”.

Con una participación del 92 por ciento del total de 1.672 votantes que estaban convocados, el resultado de la consulta divulgado fue un 98,8 por ciento del padrón 1.513 personas–votó por el “Sí”, sólo tres optaron por la opción del “No” y un voto fue impugnado.

Distintos países del mundo se han solidarizado con la postura argentina. Un ejemplo es Venezuela quien se unió a la Argentina para rechazar el referéndum. El gobierno de Caracas, expresó su más firme solidaridad y apoyo incondicional con el hermano pueblo argentino y con el gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de

Malvina (uno móvil). El presupuesto aprobado para este acto eleccionario es de 62.000 libras. Para la organización del referéndum se convocó a voluntarios. Los isleños responderán con el referéndum, Op. Cit.²⁴

25. Dinatale, Martin, “Los isleños ganaron la pulseada”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2013.

Kirchner. Caracas recordó que más de 40 resoluciones de la ONU reconocen las Malvinas como objeto de una disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido y afirmó que no se puede hablar de libre determinación de un territorio en disputa, colonizado, y con una población implantada a la fuerza que representa los intereses del Reino Unido. Venezuela también exhortó a otros países a desconocer los resultados del referéndum, al que calificó de agresión colonialista²⁶.

Entre el lunes 25 y el martes 26 de marzo, el Canciller Héctor Timerman junto a los Cancilleres de Uruguay, Luis Almagro (en ejercicio de la presidencia pro t  pore del MERCOSUR) y de Cuba, Bruno Rodríguez Parrilla (presidencia pro t  pore de la CELAC) y el Vicecanciller del Perú, José Bera  n Aranibar (presidencia pro t  pore UNASUR) mantuvieron diversas reuniones de alto nivel en la ciudad de Nueva York.

Las reuniones tuvieron lugar poco después de la celebración del reciente referéndum organizado por el Reino Unido en las Malvinas con el objeto de justificar el continuado incumplimiento de las resoluciones de la ONU sobre la disputa de soberanía en el Atlántico Sur. El referéndum no ha sido reconocido por ninguno de los organismos regionales ni por la ONU.

La delegación fue recibida por el Presidente del Comité Especial de Descolonización, Embajador Diego Morejón Pazmiño (Ecuador). Siguió un almuerzo con los representantes permanentes de los miembros de este Comité, a quienes se agradeció el respaldo que anualmente prestan a la adopción de una resolución sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, que llama al Reino Unido a reanudar las negociaciones para encontrar una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía. La oportunidad fue propicia para exponer las razones de la ilegitimidad del referéndum isleño.

A continuación, la delegación fue recibida en audiencia por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, a quién se le renovará el mandato para que lleve adelante los buenos oficios tendientes a que conforme al derecho internacional público y sus obligaciones

26. "Los kelpers comenzaron a votar si quieren seguir siendo británicos", Diario *La Capital*, Rosario, 11 de marzo de 2013.

como parte de las Naciones Unidas, el Reino Unido se avenga a retomar las negociaciones con la Argentina²⁷.

El Presidente del Comité de Descolonización, con respecto a la consulta en las Islas Malvinas auspiciada por el Reino Unido y procesada por los malvinenses, Diego Morejón Pazmiño, en una entrevista realizada por la agencia AFP, dijo: “El referéndum es una maniobra política del gobierno inglés justo en momentos en que hay una cierta simbología por el tema Malvinas, porque es un aniversario de la guerra y cuando se presenta la Presidenta, Cristina Fernández, en el Comité. Es parte de las circunstancias que viven los dos países. Aquí yo no creo que se discuta la nacionalidad de los lugareños. Es un territorio de soberanía argentina, no un territorio abandonado. No se discute la nacionalidad de los que habitan ahí”.

Según Morejón Pazmiño, los isleños no pueden invocar el derecho de autodeterminación que reclaman porque en el caso Malvinas “hay un principio de integridad territorial que se impone. La posición de Inglaterra no es la de una potencia administradora, es la de una potencia ocupante. No administra una colonia que puede ser reclamada como independiente. No existe la figura dentro del Comité de Descolonización”²⁸.

En nuestro país también se demostró con distintos argumentos la situación del referéndum. El Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Julián Domínguez, opinó que el referéndum de Malvinas es una maniobra más del imperio inglés para seguir justificando la usurpación territorial ilegal. Carece de valor legal internacional ya que se trata de la opinión de una población trasplantada que habita un territorio de un Estado soberano como es la Argentina. Por su parte el senador Rodolfo Terragno señaló que “ellos mismos (por los malvinenses) están admitiendo que pertenecen al pueblo británico, y que no son uno distinto, por eso no tienen derecho la autodeterminación. Advirtió que provocarlos es hacerle el juego al Reino Unido”²⁹.

27. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/america-latina-y-el-caribe-renuevan-el-pedido-ban-ki-moon-de-exigir-gran-bretana-que-respete>. Consulta 12 de marzo de 2014.

28. “El referéndum suma críticas en ámbitos de la ONU”, Diario *La Capital*, Rosario, 15 de junio de 2012. P.13.

29. *Ibídem*.

La Presidenta de la Nación menciona asimismo que “El responsable de la Cancillería británica para asuntos de América Latina, Hugo Swire, admitió que el referéndum que se realizó el domingo y el lunes en las Malvinas no cambia nada desde el punto de vista legal”³⁰.

El diario británico *The Independent* de Londres, admitió que el Reino Unido discutiría con Estados Unidos sobre las Islas Malvinas y el referéndum que se realizaría en marzo. Según fuentes del Foreign Office citadas por el diario, se mencionó que luego que Washington admitió que no reconocería el resultado del referéndum donde se reafirmará su deseo de identidad británica y no argentina, Londres buscaría de modificar su posición. A ese fin viajaría a los Estados Unidos en los próximos días el Canciller William Hague para mantener una reunión con el Secretario de Estado John Kerry. Un vocero de Hague citado por el diario británico *Evening Standard* dijo “La posición de los Estados Unidos no ha cambiado. Estados Unidos no apoyó el reclamo de soberanía de la Argentina. Estados Unidos reconoce la administración británica de las Islas Falkland (Malvinas) pero no toma posición sobre la soberanía”³¹.

La Asamblea Legislativa de las Malvinas criticó las gestiones del Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Héctor Timerman ante las Naciones Unidas para insistir en el reclamo de soberanía. Además entregaron una carta al Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, para validar el resultado del referéndum. El legislador isleño Gavin Short dijo: “Decepciona que Timerman parezca tan deseoso de desacreditar nuestro referéndum. Sus esfuerzos frenéticos de *lobby* para ignorar nuestra voz golpea como un acto de la diplomacia de la desesperación”³².

Frente al referéndum es importante conocer cuál fue la postura de los Estados Unidos.

30. Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de lanzamiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva “Argentina Innovadora 2020”, en el salón de las mujeres argentinas del bicentenario el 12 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26381-acto-de-lanzamiento-del-plan-argentina-innovadora-2020-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consulta 14 de marzo de 2013.

31. “Presión de Londres a EE.UU”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de febrero de 2013.

32. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de marzo de 2013.

A ese fin nos pareció interesante recurrir a un discurso de la Presidenta de Argentina. En el mismo se preguntaba: “¿Cuál ha sido la posición de Estados Unidos sobre esta suerte de parodia de referéndum que hubo?... Y hoy el Departamento de Estado ha dicho: ‘Reconocemos que hay un conflicto de soberanía entre Argentina y Gran Bretaña’... Los Estados Unidos continúa reconociendo la administración de facto de las islas, pero no toma posición en relación a la soberanía reclamada por ambos países. Solicitamos al Reino Unido y a Argentina cooperar en hechos prácticos y urgimos a una resolución pacífica al conflicto. Creemos importante que ambas partes sean constructivas en sus posiciones y faciliten su resolución... Le preguntaron a la portavoz del Departamento de Estado, a Victoria Nuland, la insistían con el tema de qué hacían con el Reino Unido y con todo –esto es un cable de DPA–, la vocera precisó que ‘ello no varía la postura diplomática de Estados Unidos que siempre ha alentado a Buenos Aires y Londres a resolver su diferendo por la vía diplomática del diálogo’. Reconocemos que reclamamos soberanía y nuestra posición formal no ha cambiado; reconocemos la administración de facto del Reino Unido pero no nos posicionamos sobre los reclamos de soberanía, reiteró al respecto”.

En su discurso del 12 de marzo de 2013, ya mencionado, la Presidenta de la Nación hace mención a un artículo que apareció el día sábado 9 de marzo en *The Guardian*, escrito por Richard Norton Taylor. La Presidenta lee el artículo que con respecto al referéndum dice: “nunca antes en la historia británica ha sido tan previsible el resultado de un referéndum ni tan provocativo su propósito”. La Presidenta agradeció las palabras que tuvo el senador Giustiniani, del Partido Socialista, quien manifestó que esto más que un referéndum era una verdadera provocación. Coincide con lo que dice Richard Norton Taylor³³.

Por su parte otro columnista del diario *The Guardian*, Seumas Milne, advirtió que no hay “libre determinación” en las islas Malvinas sino un vestigio colonial.

33. Disponible en <http://www.presidencia.gob.ar/discursos>. Consulta 13 de marzo de 2013.

Durante años se exploraron alternativas para llegar a un acuerdo, incluyendo la soberanía compartida, administración conjunta y retroarriendo”. Una solución negociada redundará en el interés de Gran Bretaña, Argentina y los isleños”³⁴.

2.2. Elecciones en las Islas Malvinas

El 7 de noviembre se realizaron elecciones para ocupar bancas en la Asamblea Legislativa. Las elecciones de 2013 tienen algunas características especiales que es necesario remarcar:

En primer lugar, se modifica el número de bancas. Hasta ese año era de 7 y se aumentó a 8. Por primera vez las habitantes de Malvinas eligieron un cuerpo profesional de parlamentarios de las Islas. Los 8 parlamentarios elegidos tienen una dedicación *full time* a las tareas legislativas, por lo cual debieron dar de baja sus ocupaciones anteriores. Cada legislador recibe un salario de 64.600 dólares al año³⁵.

Se presentaron a las elecciones 16 candidatos, seis de los cuales renovaron sus mandatos. Ellos son: Michael Summers, Gavin Short, Jan Check, Barry Elsbey, Ian Hansen y Rogers Edward. Eligieron a Michael Poole que tiene 29 años y nació luego de la Guerra y Phyl Rendell. En estas elecciones sólo participó el 75% del padrón electoral³⁶.

2.3. Nuevo Gobernador en las Islas Malvinas

Hasta los últimos días del mes de abril, el gobernador nombrado por Londres fue Nigel Haywood. Entre las funciones de gobernador se encuentran el manejo de las relaciones exteriores y la defensa. La despedida para Haywood, tendrá lugar el 24 de marzo. Según Mercopress se realizará un desfile sobre la Ross Road a la altura de Victoria Green. Entre otras ceremonias se hará lo que se llama el “Saludo Real”³⁷.

34. “El diario *The Guardian* señaló que Malvinas es “un vestigio colonial”, Diario *La Capital*, Rosario, 15 de marzo de 2013. P. 27

35. Elecciones en las islas Malvinas, Diario “*La Nación*”, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2013.

36. En la Asamblea Legislativa cinco bancas son en representación de Puerto Argentino y tres en representación de las zonas rurales e islas del archipiélago, en “Los malvinenses eligieron sus nuevos legisladores”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de noviembre de 2013.

37. “El nuevo gobernador británico llegará en abril a las Malvinas”, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de febrero de 2014.

El 29 de abril de 2014 asumió el nuevo gobernador nombrado por el Gobierno británico, Colin Roberts³⁸.

En una nota de opinión del diario *The Guardian*, la Embajadora argentina en Londres, Alicia Castro consideró llamativo que el gobierno británico, que se escuda en el derecho de autodeterminación para no negociar, haya elegido a Roberts, uno de los máximos responsables de negarles ese principio a los chagosianos. Recordó que a fines de la década del sesenta más de 2.000 personas fueron expulsadas de la isla Diego García, en el Océano Índico, para permitir que allí funcionara una base militar norteamericana. “Desde entonces los chagosianos, que viven en la pobreza y dispersados en distintas partes del mundo, reclaman su derecho de regresar a su territorio”.

El derecho de autodeterminación de este pueblo que, a diferencia de los habitantes de Malvinas, sí son una población nativa diferente a la metrópoli conquistadora, fue reconocido por la comunidad internacional y la propia justicia británica en dos oportunidades. En 2010 Londres estableció que la zona se convierta en una reserva marina protegida, lo que hasta hoy impide que la población originaria vuelva a su tierra. La Embajadora expresó que cables filtrados por WikiLeaks demostraron que Roberts, entonces director para Territorios de Ultramar del Foreign Office, fue quien fabuló la estrategia. El documento prueba que Roberts le dijo a un funcionario de la Embajada estadounidense en Londres que el establecimiento de una reserva marina podría ser la forma eficaz a largo plazo para evitar que los antiguos habitantes o descendientes de Chagos logren un reasentamiento³⁹.

En su primera conferencia de prensa, el nuevo gobernador expresó: “El gobierno argentino ha acusado con frecuencia que la actitud del gobierno británico, al apoyar el derecho a la libre determinación de los *Falkland Islanders* (Islas Malvinas) era contradic-

38. Roberts fue hasta ahora Director de Europa del Este y Asia Central. Entre 2008 y 2012 fue Director del área de Territorios de Ultramar del Foreign Office. Entre otras misiones diplomáticas, representó a su país en Lituania y Japón. El gobernador a su vez es Comisionado de las Islas Sandwich del Sur y Georgias del Sur.

39. “Castro criticó el “relato colonial” de Londres”, Diario *La Capital*, Rosario, 4 de marzo de 2014. P.11. Sobre el tema: Bologna, Alfredo Bruno, “El principio de libre determinación. Análisis comparativo de los casos Diego García (Chagos) e Islas Malvinas”, Semanario *El Fuegoño*, Ushuaia, 25 de agosto de 1983, disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000278>

toria, en vista de la evacuación contra su voluntad de la población aborigen (chagos) de la isla Diego García y de otros Territorios británicos de ultramar en el Océano Indico”.

El gobernador Roberts dijo “que la situación actual de las *Falkland Islands* (Islas Malvinas) es enteramente distinta y era importante recordar que los acontecimientos en el Océano Indico sucedieron hace medio siglo, y que recientes gobiernos británicos reconocieron que lo hecho en aquel entonces estaba completamente equivocado”⁴⁰. Lo que no ha impedido retomar el anterior status jurídico, de los habitantes originarios desplazados.

3. MEDIOS EMPLEADOS POR EL REINO UNIDO Y LA ARGENTINA.

En esta parte del trabajo se mencionan los distintos medios que han empleado los actores principales del conflicto y que en realidad no ayudaron a una mejor relación bilateral.

Los actos llevados a cabo por el Reino Unido en las Islas Malvinas han tenido una impronta agresiva en el sentido de que se realizan acciones fuera de las establecidas en las resoluciones de Naciones Unidas.

Se debe aclarar que la resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas produce una modificación de importancia con relación a las anteriores resoluciones relativas al tema. El punto 4 de la misma “insta a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas estén atravesando por un proceso recomendado en las resoluciones 2065 y 3160”. Por primera vez el Reino Unido vota en contra y arrastra con su voto a 32 países que se abstienen. Argentina alcanzó 102 votos a favor.

Frente a estas decisiones, la República Argentina ha adoptado medidas desde el punto de vista doméstico como así también ha promovido la adopción de resoluciones través de todos los organismos internacionales de los cuales es miembro. Lo que pretendemos esclarecer aquí es en cuáles de esos organismos se han tomado decisiones que luego se efectivizaron *in situ*.

40. Disponible en: <http://es.mercopress.com/2014/05/02/gobernador-de-falklands-perplejo-por-la-logica-argentina-y-pide-lo-iluminen>. Consulta 15 de abril de 2014.

Los aspectos más conflictivos en el Atlántico Sur a nuestro entender han sido promovidos por el Reino Unido como por ejemplo: explotación de recursos no renovables en especial hidrocarburos, comunicaciones marítimas y aéreas entre las islas Malvinas y el continente, y militarización de área.

a. Explotación de recursos naturales en especial hidrocarburos

La exploración y explotación de hidrocarburos en la zona de las Islas Malvinas comenzó el 20 de febrero de 2010, con la llegada de la Plataforma *Petrolera Ocean Guardian* que fue trasladada desde el Mar del Norte. La empresa británica *Desire Petroleum* fue la primera en anunciar que había encontrado petróleo a los 3.570 metros de profundidad y que el mismo no era económicamente rentable.

La segunda empresa fue la *Rockhopper Exploration* que, contrariamente a la primera, anunció el 24 de marzo de 2011 que había ubicado un pozo con un potencial de 250 millones de barriles de crudo comercialmente viable en el bloque *Sea Lion* donde el pozo 14/10-4 de 2.800 metros de profundidad, había mostrado una reserva “espesa y de alta calidad”. La Empresa declaró que antes de planificar la exploración del yacimiento haría tres perforaciones más para comprobar su potencial, que en forma preliminar fue estimado en unos 242 millones de barriles⁴¹.

Ante esta situación la Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur aprobó el 25 de agosto de 2011 una ley que expresa:

“Artículo 1º. Reafirmanse los imprescriptibles derechos sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes como parte del territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur conforme a la ley nacional 26.552.

Artículo 2º. Prohíbanse la permanencia, amarre o abastecimiento u operaciones de logística en territorio provincial de buques de bandera británica o de conveniencia, que realicen tareas relacionadas con la exploración, explotación de recursos naturales, buques militares, dentro del ámbito de la cuenca de las Islas Malvinas sobre la plataforma continental argentina.”

41. Para ampliar sobre el Atlántico Sur ver: Biangardi Delgado, Carlos Alberto, *Cuestión Malvinas. A 30 años de la Guerra del Atlántico Sur. Propuesta para la construcción de una Política de Estado*. Editorial Dunken. Buenos Aires, 2012.

Esta ley conocida como “Gaucho Rivero” fue adoptada por todas las provincias con puertos en el Mar Argentino⁴².

Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, envió notas a la Bolsa de Valores de Nueva York y de Londres advirtiéndole la actividad desplegada por empresas en territorio argentino. El Comunicado expresa:

“En seguimiento de la política anunciada el pasado 15 de marzo relacionada con las actividades que el Reino Unido realiza ilegítimamente en aguas próximas a las islas Malvinas en materia de hidrocarburos, el día 19 de marzo de 2012 el Canciller argentino Héctor Timerman remitió sendas notas al Director Ejecutivo de la Bolsa de Valores de Nueva York y al Presidente de la Bolsa de Valores de Londres, informando que las compañías *Argos Resources Limited*, *Borders & Southern Petroleum PLC*, *Desire Petroleum PLC*, *Falkland Oil and Gas Limited* y *Rockhopper Exploration PLC*, se encuentran ilegítimamente realizando tareas de exploración de hidrocarburos en la plataforma continental argentina, exponiéndose a sanciones administrativas, civiles y penales”⁴³.

Relacionado con el tema del petróleo se probó a nivel regional impedir el ingreso de buques con la bandera ilegal de Malvinas.

En la IV Cumbre de la UNASUR realizada en Guyana el 26 de noviembre de 2010 los Presidentes se manifestaron de acuerdo en impedir el ingreso de buques con bandera de las Islas Malvinas y también en informar al gobierno de la República Argentina sobre el cargamento de buques que lleven cargas destinadas al abastecimiento de las actividades hidrocarburíferas consideradas ilegales en aguas de las islas Malvinas⁴⁴.

42. El gaucho Antonio Rivero era un criollo entrerriano que recuperó las Islas Malvinas y las retuvo durante seis meses, después de la usurpación de 1833, en “Las Malvinas son Argentinas”, Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión, Dirección Nacional del Registro Oficial, Buenos Aires, 1975. Disponible en: <http://islasmalvinasargentinas.blogspot.com.ar/>.

43. Los documentos enviados se encuentran en la siguiente página: <http://es.scribd.com/doc/86335406/Malvinas-Notas-a-Bolsas-Nueva-York-y-L...> Información para la prensa N° 082/12. Dirección de Prensa de Cancillería (www.cancilleria.gob.ar). Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/node/35001>. Consulta 20 de marzo de 2013.

44. Para ampliar: Bologna, Alfredo Bruno, El “Tratamiento del Conflicto de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en la UNASUR”, Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos “*Humania del Sur*”, *Malvinas: Causa y cuestión latinoamericana*, Universidad de los Andes, Venezuela, Centro de Estudios de África y Asia, Caracas, julio-diciembre 2012. P. 99. Se puede consultar la versión electrónica en: <http://www.human.ula.ve/cea>

La Declaración expresa que:

“Los Estados miembros de UNASUR se comprometen a adoptar, de conformidad con el derecho internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas. Se comprometen, en el marco de los acuerdos internacionales vigentes, a informar al Gobierno argentino sobre aquellos buques o artefactos navales con derroteros que incluyan las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, con cargas destinadas a las actividades hidrocarburíferas y/o mineras ilegales en la plataforma continental argentina y, de este modo, prevenir o evitar que estas actividades se consoliden”.

De la misma manera en la Reunión Cumbre del MERCOSUR, realizada en Montevideo, 20 de diciembre de 2011⁴⁵:

“Las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados reiteraron el compromiso oportunamente asumido de adoptar, de conformidad con el Derecho Internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas.

Aquellas embarcaciones que hubiesen sido rechazadas previamente en su acceso a algún puerto de la región, evitarán solicitar el ingreso a otros puertos de los demás Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados mientras sean portadoras de dicha bandera. En caso contrario, se aplicará a esa nave igual medida que la contemplada en el primer párrafo de la presente declaración, de conformidad con el Derecho Internacional y la respectiva legislación interna”⁴⁶.

Ante estas medidas, el gobierno de Gran Bretaña a través de su Canciller Willim Hague instó a los países miembros del bloque a que no sean cómplices del bloqueo de buques con bandera de las Islas⁴⁷.

Asimismo el Primer Ministro, David Cameron, dijo que buscaría aliarse con países latinoamericanos para contrarrestar la decisión de los Cancilleres del MERCOSUR⁴⁸.

45. Cárdenas, Emilio, “El acuerdo del MERCOSUR y las Islas Malvinas”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de diciembre de 2011.

46. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3745&site=1&channel=secretaria. Consulta 2 de mayo de 2011.

47. Presión de Londres al MERCOSUR, Diario *“La Nación”*, Buenos Aires, 11 de enero de 2012.

48. Duras críticas de Filmus a Cameron, Diario *“La Nación”*, Buenos Aires, 10 de enero de 2012.

Esta presión se hizo efectiva con la visita del Secretario de Estado de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Jeremy Browne, a Santiago de Chile sin resultado positivo⁴⁹. De la misma manera el gobierno de Perú canceló la visita de la Fragata de la Armada Real HMS Montrose a la Base Naval del Callao⁵⁰.

b. Militarización de las Islas Malvinas

No podríamos contabilizar en esta parte del trabajo la cantidad de reclamos que realiza nuestro país y los organismos regionales ante el Reino Unido por la militarización de las islas Malvinas. La descripción de la base militar la realizó la Presidenta de la Nación.

En el acto realizado en recordación de los veteranos de Malvinas que se efectuó en la Casa de Gobierno el 2 de abril de 2014, la Presidenta al referirse al tema de la militarización expresó:

“La verdad sobre Malvinas, es que constituye la base militar nuclear de la OTAN en el Atlántico Sur, esta es la verdad que no pueden seguir ocultando (...) constituye hoy la mayor base militar existente al Sur del paralelo 50 grados Sur. Desde Malvinas se maneja todo el despliegue militar británico del Atlántico Sur, y también los sistemas de inteligencia electrónica”. Esto, no lo podemos desconocer, las Islas Malvinas se encuentran entre los territorios más militarizados del mundo. Teniendo presente la proporción de efectivos y civiles, es mucho mayor la cantidad de militares que de civiles (...), poseen entre 1.500 y 2.000 efectivos militares con una población de apenas 3.000 personas. Un poco más de 1.000 nacidos en las Islas, el resto son todos militares que normalmente se rotan permanentemente entre el Reino Unido y aquí. El gobierno inglés no desglosa y se calcula que el gasto militar por cada uno de los ingleses para mantener lo que tienen en Malvinas, es de 31.000 dólares al año por cada habitante inglés. Por cada ciudadano inglés están gastando 31.000 dólares en mantener una base a más de 13.000 kilómetros de distancia, en donde solamente está la Antártida y el Cono Sur... La flota británica en Malvinas está integrada por las siguientes unidades. Esto es para que no desmientan: un patrullero, un buque de apoyo, un buque de investigación, un submarino nuclear con capacidad de portar armas nucleares, un rompehielos, una fragata tipo 23. La base de Monte Agradable situada en la Isla Soledad, posee un importante centro de comando y control y una base de inteligencia electrónica que permite monitorear el tráfico naval y aéreo de la región; 800 hombres de la Real Fuerza Aérea, más de 500 efectivos del Ejército británico, 30 miembros de la *Royal Daly*; 2 pistas aéreas tras conti-

49. Vergara, Carlos, “Embestida británica en Santiago”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2012.

50. “Perú dio marcha atrás y canceló la visita de un sofisticado buque inglés”, Diario *La Capital*, Rosario, 20 de marzo de 2012.

mentales de 2.900 y 1.5525 metros. Todo esto requiere una zona, y la conozco porque está apenas a 700 kilómetros de Santa Cruz, una altísimo grado de mantenimiento; aviones de combate quinta generación, los *Eurofighter Typhoon*, equipados con poderosos misiles cruceros capaces de alcanzar gran parte del Cono Sur, no solamente la Argentina sino gran parte del Cono Sur. Algunos dicen que esos misiles pueden llegar hasta Ecuador inclusive. Dos helicópteros Sea King, 2 helicópteros *Sikorsky C-61*, aviones Hércules, aviones *Locked*, avión tanque, protección antiaérea y misiles *Reipel*...⁵¹.

c. Suspensión de vuelos entre las Islas Malvinas y el continente

La cuestión de la suspensión de vuelos entre Punta Arenas (Chile) y Puerto Argentino en las Islas Malvinas fue planteada en la 66ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 21 de setiembre de 2011. En esa ocasión la Presidenta de la Nación con referencia a Malvinas dijo:

“Yo quiero transmitir una vez más a esta Asamblea y también al Reino Unido el interés argentino en el diálogo, pero también es cierto que ha transcurrido mucho tiempo y que manifestamos ante esta Asamblea que vamos a esperar un tiempo razonable más, pero que si no, nos vamos a ver obligados a comenzar a revisar los entendimientos provisorios aún vigentes haciendo especial hincapié en que la cuestión de la soberanía debe estar incluida en esas obligaciones. Ustedes se preguntarán a qué me refiero: a la declaración conjunta y canje de notas del 14 de julio de 1999 cuando se dispuso la reanudación de un vuelo regular semanal operado por la empresa LAN Chile entre Punta Arenas-Islas Malvinas con dos escalas mensuales, una en cada dirección, en Río Gallegos”⁵².

Este medio de suspensión de vuelos lo habíamos propuesto en un artículo publicado en 24 de junio de 2011⁵³. Los vuelos de LAN entre Punta Arenas y las Malvinas son el principal vínculo de comunicación para los kelpers (y los 70 chilenos que viven en las islas). Cada año se movilizan 3.000 pasajeros entre las dos ciudades.

51. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27378-acto-por-el-dia-del-veterano-del-guerra-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consulta 4 de abril de 2014. En 1988 había advertido que la base inglesa podía ser una base de la Alianza Atlántica, ver Bologna, Alfredo Bruno, “Malvinas ¿Base estratégica del Reino Unido o de la OTAN?”, Semanario *El Fueguino*, Ushuaia, 29 de abril de 1988, disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000300>

52. Disponible en: <http://www.caserosada.gov.ar/discursos/25411-66o-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consulta 17 de enero de 2014.

53. Bologna, Alfredo Bruno, “Aislar a las Islas Malvinas”, Diario *La Capital*, Rosario, 24 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000192>

Se debe recordar que en 1999 el gobierno chileno también suspendió los vuelos entre Punta Arenas y las Malvinas con motivo de la detención del General Augusto Pinochet en Londres. El entonces presidente de Chile, Eduardo Frei, recomendó a la empresa LAN Chile que suspendiera los vuelos a Malvinas a partir de abril de 1999, recomendación que efectivamente implementó LAN a partir del 27 de marzo de 1999. Con el regreso de Pinochet a Chile se restablecieron los vuelos el 16 de octubre de ese mismo año.

Esta amenaza tuvo fuertes respuestas por parte del Reino Unido y de los malvinenses.

El Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Bill Rammell, en un informe al Parlamento de su país, aclaró que su gobierno no negociaría con Argentina la soberanía de las Islas Malvinas y destacó que cualquier cambio de régimen de vuelos entre el continente y el archipiélago debe contar con la aprobación de los isleños.

Por su parte, los consejeros isleños denunciaron el procedimiento como una amenaza de Argentina y un comportamiento intimidatorio. Convocados por la Radio local durante todo el día se concentraron el 9 de febrero de 2012, en la plazoleta Victory Green, lugar que conmemora el triunfo del Reino Unido en la Primera Guerra Mundial. Sobre un total de 300 chilenos residentes se concentraron 60, en la vereda de enfrente se veían algunos residentes. Cantaron el himno. Tenían banderas de Gran Bretaña, de Chile y de Malvinas. Un pasacalles decía “Apoyar la Comunidad Chilena de las Islas Falkland” la aclaración en inglés en el mismo cartel dice *“Support the Falkland Island Chilean Community”*⁵⁴.

Existieron otros medios diplomáticos empleados por los dos países. Argentina recurrió a los organismos internacionales, a solicitadas en diarios de difusión internacional, al envío de cartas al Primer Ministro británico, David Cameron, para denunciar la explotación de recursos no renovables y la militarización del Atlántico Sur. Ninguno de esos procedimientos dio resultados satisfactorios hasta el presente.

54. Sued, Gabriel, “Inusual marcha en las islas para pedir que no se corten los vuelos”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de febrero de 2012. P. 8. Los malvinenses salieron a la calle por primera vez el 1999 preocupados por las negociaciones entre Carlos Menem y Tony Blair.

CONCLUSIONES

La mayor actividad en torno a la Cuestión Malvinas desplegada por el gobierno nacional queda reflejada en iniciativas que deben valorarse positivamente. Entre ellas podemos mencionar:

A nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la creación el 19 de diciembre de 2013, de la Secretaria de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur con el objeto de potenciar las acciones nacionales relativas a la defensa de los legítimos derechos de soberanía en esa área determinada.

Se nombra al frente de la misma a Daniel Filmus, quien preside la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la Nación.

En el mismo Ministerio debe destacarse la creación de Grupos nacionales de Solidaridad con la Cuestión de las Islas Malvinas.

Se han constituido en todo el mundo más de 90 Grupos de Apoyo o Solidaridad con la Cuestión de las Islas Malvinas en casi 80 países. El primero se formó en México, el 4 de abril de 2011⁵⁵.

Estos Grupos, integrados por personalidades de alto prestigio local y/o regional de los ámbitos académico, cultural y periodístico, buscan generar iniciativas que visibilicen y difundan la Cuestión de las Islas Malvinas y contribuir a generar acciones que propicien el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas referidas a dicha cuestión, especialmente la reanudación de las negociaciones sobre soberanía tal como ocurrió entre a fines de la década del '60 y durante la del '70.

Con motivo del tratamiento de la Cuestión de las Islas Malvinas en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas en junio de 2012, los Grupos de Apoyo enviaron mensajes al Presidente del Comité reafirmando la necesidad de la reanudación de las negociaciones entre la República Argentina y el Reino Unido de Irlanda del Norte para encontrar una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Asimismo, representantes de los Grupos de Apoyo estuvieron presentes en la sesión en la que fue abordada la Cuestión Malvinas.

55. El autor agradece la información suministrada por la Embajada de Argentina en México.

El 28 de agosto del 2012 se realizó en Santiago de Chile el Primer Encuentro de Grupos de Solidaridad con las Malvinas Argentinas de los Países Andinos. Los representantes de los grupos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela coincidieron en su respaldo a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y caracterizaron la Cuestión Malvinas como un asunto de interés latinoamericano, lo que se vio reflejado en la declaración final suscripta por los participantes.

Asimismo, entre el 5 y 7 de febrero de 2013 tuvo lugar en Londres, Reino Unido, el Primer Encuentro de Grupos Pro-Diálogo sobre la Cuestión Malvinas de la Unión Europea. Los representantes de los 18 grupos constituidos en esta región intercambiaron opiniones y reflexiones acerca de cómo fortalecer las iniciativas tendientes a lograr que el Reino Unido se avenga a reanudar las negociaciones de soberanía con la República Argentina. Como conclusión de la reunión, se suscribió una declaración en la que los participantes llamaron a las partes a reanudar dichas negociaciones⁵⁶.

A nivel del Poder Ejecutivo, se debe destacar que por primera vez un Jefe de Estado concurre al Comité de Descolonización en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 6 de agosto de 2013. Con muy buen criterio, en esta reunión, la Presidenta de la Nación trae a colación etapas del pasado relativamente reciente en las cuales los dos países, el Reino Unido y la Argentina, realizaron distintas negociaciones. La Presidenta menciona que “hubo negociaciones entre el Reino Unido y la República Argentina, que se desarrollaron durante la tercera Presidencia de Juan D. Perón, bajo la más estricta reserva. Las mismas se llevaron a cabo entre el Embajador inglés, en la Argentina por indicaciones del *Foreign Office*, y el Canciller Alberto Vignes, a fin de intentar arribar a un acuerdo entre ambos países. El Acuerdo se justaba a la figura jurídica de un condominio. Los condóminos serían su Majestad la Reina y su Excelencia el Presidente de la República Argentina⁵⁷.

56. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuesti%C3%B3n-de-las-islas-malvinas/grupos-nacionales-de-solidaridad-con-la-cuesti%C3%B3n-de-las-islas>. Consulta 4 de abril de 2014.

57. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25915-sesion-del-comite-de-descolonizacion-de-la-onu-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consulta 14 de agosto de 2013.

Otra iniciática del Poder ejecutivo fue la desclasificación del Informe Rattenbach. La Presidenta de la Nación invitó a los partidos de la oposición a un acto en la Casa de Gobierno el 7 de febrero de 2012. La convocatoria tenía dos ejes fundamentales: el primero de desclasificar el Informe Rattenbach y segundo denunciar la presencia militar cada vez mayor de Gran Bretaña en las Islas Malvinas.

El Informe, sobre el cual existían algunas versiones no oficiales tanto en Revistas como en libros, es el trabajo de una Comisión Especial creada por el Gobierno Militar, que analizó el desempeño de las fuerzas armadas en la Guerra de 1982. Era intención de ese gobierno mejorar la mala imagen que había dejado y por ello decide la creación de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur. El trabajo mereció unánime reconocimiento y en las conclusiones se califica de “aventura militar” el intento de recuperación del archipiélago ordenado por el ex Presidente de facto Leopoldo Fortunato Galtieri. El presidente de la Comisión fue el Teniente General Retirado, Benjamín Rattenbach, y estaba compuesta por siete militares en retiro efectivo. Las conclusiones del Informe no eran favorables al Gobierno Militar, por ello el Presidente de facto Bignone lo declaró secreto militar por 50 años.

Por decreto 200 del 7 de febrero de 2012, el Poder Ejecutivo crea una Comisión para relevar la clasificación de seguridad al mencionado Informe. La Presidenta recibió el 22 de marzo de 2012 por miembros de la Comisión que se hicieron presentes, el coronel Augusto Rattenbach, la Embajadora Susana Ruiz Cerruti y el Licenciado Eduardo Forti el documento original y recomendaron “dos tachas”: los nombres de un agente que aún presta servicios en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y un kelper que ayudó a Argentina en la guerra.

La Presidenta resaltó la tarea realizada en 1982 por Rattenbach y replicó “una campaña de desprestigio que se intentó desde algunos sectores alegando que era antiperonista”⁵⁸.

58. El Informe consta de 17 tomos. Los primeros tomos son testimonios de testigos convocados por la Comisión originaria, desde Leopoldo Fortunato Galtieri a conscriptos y el resto el análisis de las responsabilidades y las recomendaciones. Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/component/content/article/108-gobierno-informa/25773-informe-rattenbach>.

Por último no puede dejar de mencionarse que el 13 de marzo de 2013 es elegido el Cardenal argentino Jorge Mario Bergoglio como Papa. En oportunidad de la ceremonia de asunción al cargo, en una audiencia privada, el 19 de marzo, la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández, habría hecho un pedido concreto de intermediación de S.S. Francisco en el conflicto de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Salvo comentarios desfavorables a esta propuesta por parte de funcionarios del Reino Unido no existen avances sobre la misma⁵⁹.

De esta manera hemos pretendido destacar resumidamente las actividades realizadas por los actores principales del conflicto con el fin de que los hechos señalados sirvan para encontrar nuevas líneas de trabajo con vistas a una negociación bilateral.

59. De Vedia, Mariano, "La Presidenta le pidió al Papa una mediación por las Malvinas", Diario *La Nación*. Buenos Aires, 19 de marzo de 2013. Sobre el tema Bologna, Alfredo Bruno, "La mediación papal". Diario *La Capital*. Rosario, 8 de julio de 2013. Disponible en : <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000333>.

CAPÍTULO 2

Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición

*Mter. Anabella Busso**

Resumen

Este capítulo analiza las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos bajo la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. Desde una perspectiva general dicho vínculo es descripto como cíclico y tipificado a partir de un patrón permanente que fluctúa entre situaciones de crisis e intentos de recomposición, sin llegar a la ruptura. A partir de esa conceptualización se avanza sobre un repaso puntual de lo acontecido en las dimensiones político-diplomáticas y económicas del vínculo bilateral para concluir analizando cómo las causalidades domésticas llevaron la situación desde la crisis al intento de recomposición en el período que se inicia en agosto de 2010 y se extiende hasta inicios de 2014.

Palabras claves: Cristina - Obama - Relaciones Bilaterales - Argentina - Estados Unidos

Cristina and Obama: the unstable course of bilateral relations and the sustainability of the pattern crisis- attempt of recomposition

*Mter. Anabella Busso**

Abstract

This chapter focuses on bilateral relations between Argentina and USA under Cristina Kirchner's administration. From a general perspective, that link is defined as cyclical considering that it is characterized by a permanent pattern ranging from crisis situations to at-

tempts of recomposition, without actually reaching a breaking point. Regarding this conceptualization, the analysis moves on a specific overview of the main facts in both the political-diplomatic and the economic dimension of the bilateral relationship. As a conclusion, the work evaluates how domestic causalities contributed to become a state of crisis into an attempt to recompose the bilateral relation, during the period from August 2010 to early 2014.

Key words: Cristina - Obama - Bilateral Relations - Argentina. United States.

CRISTINA Y OBAMA: EL DISCURRIR INESTABLE DE LAS RELACIONES BILATERALES Y LA PERDURABILIDAD DEL PATRÓN CRISIS-INTENTO DE RECOMPOSICIÓN

*Anabella Busso*⁶⁰

Las relaciones de Argentina con EE.UU. durante las gestiones de Cristina Kirchner y Barack Obama han sido, desde una perspectiva general, de baja densidad⁶¹. Dentro de esta tendencia, tal como ya subrayamos en trabajos anteriores, los vínculos bilaterales se caracterizaron por un patrón cuya dinámica fue la sucesión de situaciones decrisis seguidas por intentos de recomposición, sin llegar a una ruptura⁶².

Las razones que explican esta conducta son de diversa índole. Desde el lado argentino se destaca la búsqueda de una política exterior más autónoma y de un modelo económico neodesarrollista que, en ocasiones, chocaron con los intereses de Washington en diferentes escenarios. De esta manera, además de los desacuerdos bilaterales aparecieron disputas en el FMI, el Banco Mundial, el BID, el CIADI y la OEA, entre otros. Desde el lado estadounidense,

60. La autora agradece la colaboración de la Mg. Celina Rossa en la tarea de recolección de información.

61. De acuerdo a Tulchin (1996) la densidad en las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones. Desde nuestra perspectiva los vínculos entre Argentina y EE.UU. han sido en los últimos años de baja densidad porque la agenda no ha sido diversificada y porque los contactos gubernamentales se circunscribieron al abordaje de cuestiones ineludibles.

62. Cuando hacemos referencia al patrón crisis-intento de recomposición sin llegar a una ruptura pretendemos señalar que, en el marco de las diferencias existentes entre Argentina y EE.UU bajo la era kirchnerista, los vínculos bilaterales tuvieron la siguiente dinámica: a-se producían situaciones de tensión (crisis) ligadas a diferencias de índole política, económica y estratégico militar; b- cada una de ellas fue seguida por contactos y/o negociaciones a nivel ministerial o presidencial que pretendían acercar a las partes (intento de recomposición), sin que ello implicase por parte de Argentina optar nuevamente por políticas de alineamiento; c- esta dinámica no conducía a la ruptura porque ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, porque en el ámbito multilateral nuestro país no optó por un perfil de voto anti-estadounidenses.

además de una agenda externa de orden global que privilegió otras regiones y la crisis financiera desatada en 2008 que formateó la vida económica y política de EE.UU. en los últimos años, debemos subrayar también la persistencia de ideas e intereses propios de la acción externa de ese país hacia América Latina que no se modificaron a pesar de los anuncios de un nuevo ciclo de vinculaciones realizados por Obama. Dicha persistencia generó un ambiente favorable para las posturas de los actores estadounidenses más conservadores en lo político y más liberales en lo económico, quienes ubicaron a la Argentina en las antípodas de Washington independientemente de que las mismas coincidiesen o no con las de Obama.

Por otra parte, la dinámica crisis-intento de recomposición del vínculo bilateral se vio afectada por decisiones políticas específicas de cada uno de los gobiernos, por las situaciones domésticas que cada uno de ellos debió enfrentar y por los cambios en el ámbito regional. Consecuentemente, el objetivo de este trabajo es examinar cómo este conjunto de factores impactaron en las relaciones de Buenos Aires con Washington a partir de junio de 2010, fecha en que cerramos nuestro análisis (Busso, 2010 a) en la última obra editada por el CERIR y que además coincide con la llegada de Héctor Timerman a la Cancillería, hasta inicios de 2014.

En este marco argumentamos a modo de hipótesis que después de un período de crisis bilateral desatado en torno a un acontecimiento particular (la incautación de la carga del avión militar C-17 Globemaster III) y prolongado por acciones poco amigables ligadas a situaciones domésticas de ambos países; los cambios en el contexto regional y la agenda económica nacional motivaron que Argentina en 2013 intente comenzar un nuevo ciclo de recomposición. Este se evidencia más claramente en el abordaje de cuestiones financieras y de inversión que en el discurso y las acciones políticas.

Para sustentar esta tarea nos basamos en un relevamiento empírico de los principales acontecimientos que afectaron las dimensiones políticas y económicas de la política exterior argentina en lo que a EE.UU. se refiere desde 2010 hasta inicios de 2014.

El contexto político: la interacción de cuestiones domésticas y sistémicas

El marco en el que se desarrollaron los vínculos de Argentina y EE.UU. desde mediados de 2010 hasta la actualidad incluye re-

sultados electorales, aspectos político-ideológicos y cambios en el ámbito regional que, sin dudas, impactaron sobre los mismos.

Las elecciones parlamentarias de mitad de mandato en 2010 le dieron un duro golpe a la administración demócrata con un triunfo para los republicanos y su sector más conservador, el Tea Party. Como consecuencia de ese resultado y en función de las normas vigentes en ese país todas las comisiones parlamentarias pasaron a estar presididas por miembros del partido ganador que, además de plantear un nivel de enfrentamiento político inédito al interior de los EE.UU. (Shifer, 2011) paralizando en varias ocasiones las iniciativas de Obama, fomentó una política exterior hacia América Latina más conservadora y económicamente más liberal. Esto afectó los vínculos con Argentina en tanto algunos congresistas que habían tenido gestos políticos positivos con el gobierno de Cristina no fueron reelectos o dejaron la presidencia de los comités. Además, se generó un recrudecimiento de la oposición parlamentaria en tanto desde la óptica del Tea Party Argentina fue definitivamente ubicada como parte de los países que, de una u otra manera, debían ser observados/castigados junto a Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Esta posición explica el apoyo de algunos legisladores a las demandas de los “Fondos buitres” contra nuestro país, la búsqueda de sanciones por las demoras en el pago a las empresas americanas que habían ganado las disputas en el CIADI y las opiniones críticas sobre la libertad de expresión en Argentina.

Si bien, en términos comparativos con las propuestas electorales de Romney, el triunfo de Obama en las elecciones presidenciales de 2012 fue positivo para la región, este no alcanzó para recuperar la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes. Además, las líneas generales del discurso de la administración demócrata continuaron alejándose de las afirmaciones alentadoras de su primera campaña electoral. De hecho, en abril de 2013, el nuevo Secretario de Estado, John Kerry, planteó la necesidad de optimizar las relaciones con la región ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, pero lo hizo subrayando la condición de “patio trasero” de América Latina⁶³. Poste-

63. Kerry declaró: “El hemisferio occidental es nuestro patio trasero, es de vital importancia para nosotros. Con mucha frecuencia, muchos países del hemisferio occidental sienten que EE.UU. no pone suficiente atención en ellos

riormente, en noviembre de 2013 en el marco de la OEA, Kerry trató de limitar las críticas que había recibido por sus declaraciones argumentando que “la era de la Doctrina Monroe ha terminado” y rescatando la necesidad de cooperar sobre la base de valores e intereses compartidos⁶⁴. Sin embargo, hasta el presente las situaciones complejas que enfrentó la región continuaron siendo analizadas por la gestión de Obama sólo desde la perspectiva de los valores e intereses estadounidenses. En este marco, Washington siempre intenta aplicar su visión sobre la institucionalización democrática, su defensa de los planteos económicos liberales con baja intervención estatal –más allá que la gestión Obama tenga un enorme déficit fiscal por la participación del Estado en la economía– y sus propuestas militarizadas en terceros países para abordar los problemas del crimen transnacionalizado.

En lo que refiere al gobierno argentino, después del impacto personal y político generado por la muerte del ex Presidente Kirchner en octubre de 2010, Cristina logró fortalecer su gestión y ser reelecta con el 54% de los votos en 2011. Estos guarismos le devolvieron una mayor cuota de presencia internacional y también le otorgaron una mayoría parlamentaria que le permitió a la mandataria tomar decisiones complejas como la ley que declara de interés público la fabricación de papel para diarios (2011) y la expropiación de YPF en 2012. No obstante, a lo largo de 2013 las dificultades económicas y los problemas de seguridad urbana modificaron ese ambiente político positivo. En líneas generales los críticos de la gestión afirman que, desde el conflicto con el campo en su primer

y en ocasiones, probablemente, es verdad. Necesitamos acercarnos vigorosamente, planeamos hacerlo(...). Trataremos de hacer lo posible para tratar de cambiar la actitud de un número de naciones, donde obviamente hemos tenido una especie de ruptura en los últimos años”, enfatizó. En: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/04/18/john-kerry-considera-a-latinoamerica-el-patio-trasero-de-estados-unidos-1243.html>

64. Específicamente afirmó “La relación que buscamos, y para cuyo impulso hemos trabajado duro, no se trata de una declaración de EE.UU. acerca de cómo y cuándo va a intervenir en los asuntos de otros estados americanos. Se trata de que los países se perciban unos a otros como iguales, de compartir responsabilidades, de cooperar en cuestiones de seguridad y de adherirse no a la Doctrina, sino a las decisiones que tomamos como socios para promover los valores y los intereses que compartimos.” En: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/111766-kerry-fin-doctrina-monroe>

gobierno, pero muy especialmente a lo largo de su segundo mandato, la gestión se ideologizó en detrimento de ciertos parámetros de pragmatismo y realismo que habían caracterizado la administración de Néstor Kirchner lo cual afectó la inserción internacional del país. Por otra parte, los defensores de la gestión afirman que la Presidenta, más allá de los problemas económicos, avanzó sobre cuestiones centrales manteniendo un enfoque autónomo frente a temas como: el modelo de desarrollo; la defensa de la democracia a nivel regional; las propuestas de integración y concertación regional (UNASUR, CELAC), entre otros.

En conexión con la situación interna hay que subrayar que la misma se enmarcó en los ajustes que se han producido en el contexto sudamericano desde 2010 hasta inicios de 2014. La primacía de los gobiernos identificados con el “giro a la izquierda”⁶⁵ es, a partir de 2011 más débil que en la primera década del siglo XXI. Se notan las ausencias físicas y políticas de liderazgos como los de Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva quienes, con distintos estilos, encarnaron la defensa de los intereses regionales y aumentaron la visibilidad global de América del Sur. En este marco, las propuestas neoliberales se reposicionan y, desde los EE.UU., se subraya que ahora el éxito pasa por la Alianza del Pacífico conformada por Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y México. Esta afirmación conlleva, supuestamente, la consolidación del vínculo de estos países con Washington y el deterioro del MERCOSUR y la UNASUR.

2010: los hechos políticos y el inesperado inicio de un nuevo ciclo de crisis

A inicios de 2010 se produjeron una serie de acontecimientos que mostraban el inicio de uno de los ciclos de recomposición en las relaciones con EE.UU. Entre ellos se destacan la llegada a Buenos Aires de la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton; la invitación de Obama para que Cristina participe de la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington en abril de ese año y las gestiones del Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, presidido por el demócrata Eliot Engel para que

65. Para caracterizar el giro a la izquierda de la región seguimos el trabajo de Moreira; Raus y Gómez Leyton (2008) y Sader (2009).

Obama aprovechase esa visita para una reunión bilateral con Cristina, la que efectivamente se concretó.

En ese marco, para mediados de año, específicamente el 18 de junio, se produce el cambio de Canciller. Ante la renuncia de Taiana llega al palacio San Martín Héctor Timerman, hasta ese momento embajador argentino en Washington. Dicho cambio fue interpretado de dos formas por los analistas políticos. Una de esas interpretaciones hizo énfasis en una discusión entre la Presidenta y el Canciller Taiana⁶⁶, quien ante esta situación habría decidido renunciar. La otra argumentaba que el cambio estaba ligado a la idea de Cristina de iniciar una nueva etapa en la gestión de la acción externa argentina con el objetivo de ajustar varios puntos de la agenda política y económica internacional. Ese redireccionamiento incluía la jerarquización de las relaciones con EE.UU. a partir de la decisión de acompañar la postura de Washington en contra del régimen iraní, basándose en las acusaciones de la justicia argentina a siete funcionarios iraníes por el atentado a la AMIA. Para llevar adelante esta tarea la figura de Timerman, quien en su condición de embajador en EE.UU. había trabajado fuertemente el tema iraní y era parte de la comunidad judía, resultaba más pertinente que la del ex Canciller Taiana de larga trayectoria tercermundista y latinoamericanista⁶⁷.

Si bien acordamos con la segunda lectura (Busso, 2010 b) los resultados no fueron los esperados. En febrero de 2011, un operativo conjunto de la Aduana y la Policía de Seguridad Aeroportuaria demoró al avión militar C-17 Globemaster III matrícula 77187 de la Fuerza Aérea estadounidense en el aeropuerto internacional de

66. Es importante destacar que la carta de renuncia del Ministro sólo invoca razones personales. Una copia de la misma fue publicada en periódico electrónico *El Intransigente*. Disponible en: <http://www.elintransigente.com/notas/2010/6/18/argentina-47280.asp>

67. Uno de los análisis que subraya esta argumentación es el realizado por Jorge Castro en una mesa de opinión televisiva en el programa "A dos voces" donde participó junto a Rosendo Fraga y Andrés Cisneros. Disponible en http://www.youtube.com/watch?v=qx7dvT9b3ZY&feature=player_embedded. Por otra parte, un artículo publicado por Carlos Escudé (2010) en el diario *La Nación* avanza sobre la diferencia de perfiles entre ambos cancilleres y señala el posible desagrado de Taiana frente a la propuesta de acercamiento a EE.UU. en torno al tema iraní en contraposición de la afinidad de Timerman en referencia a la misma cuestión.

Ezeiza tras evaluar que el manifiesto de carga declarado por la aeronave no coincidía con el presentado por la embajada de EE.UU. ante el gobierno argentino el 17 de diciembre de 2010. El vuelo traía expertos militares y equipos de entrenamiento con el objetivo de brindar cursos sobre rescate de rehenes y técnicas de manejo de crisis al grupo de elite de la Policía Federal conocido como el GEOF (Grupo Especial de Operaciones Especiales de la Policía Federal). Los materiales fueron incautados y el curso suspendido.

En ese escenario, podemos subrayar que el gobierno argentino no tenía todo el derecho de controlar, más aún si se tiene en cuenta que en agosto de 2010 ya se había producido un incidente de este tipo. En esa ocasión fue la Embajadora de EE.UU., Vilma Martinez, quien había suspendido un curso porque un avión de la fuerza aérea no pudo descargar el material sensitivo debido a la inconsistencia entre estos y el manifiesto de carga. Sin embargo, el rol “sobredimensionado” del Canciller participando directamente del operativo en Ezeiza limitó, desde entonces, la posibilidad de que durante su gestión se estabilizasen los vínculos con Washington.

Si bien el problema se terminó resolviendo en el ámbito de la legislación aduanera, los materiales incautados fueron devueltos y, formalmente, la Embajada de EE.UU. emitió un comunicado⁶⁸ aclarando que el diferendo había finalizado, los cuatro meses que duró el conflicto estuvieron cargados de tensiones y reclamos mutuos encarnados por parte de Arturo Valenzuela, ex Subsecretario de Estado Adjunto para el Hemisferio; el propio presidente Obama⁶⁹ y el Canciller Argentino.

68. “Informamos complacidos, que el incidente que involucró la retención de materiales propiedad del Gobierno de los Estados Unidos de América, relacionado con una actividad de entrenamiento conjunta previamente planeada y aprobada, que por fallas administrativas involuntarias, debieron ser incautados, se ha resuelto satisfactoriamente”, Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires. En: <http://spanish.argentina.usembassy.gov/1362011.html>

69. En una entrevista realizada por Andrés Oppenheimer, Obama sostuvo que se trataba de un incidente serio y que la próxima vez que se vea con la presidenta Cristina Kirchner le reclamaría que le devuelva los equipos de comunicación incautados. “Obama exige al Gobierno devolver la carga del avión”, *Clarín*, 24 de marzo de 2011. En: <http://www.lanacion.com.ar/1360033-obama-exige-al-gobierno-devolver-la-carga-del-avion>

Como cierre podemos afirmar que el incidente afectó los vínculos con los Departamentos de Estado y, muy especialmente, con el de Defensa a la vez que fue utilizado, en una clara estrategia de vinculación de cuestiones, por los fondos buitres y sus lobistas quienes afirmaron que la Argentina “no duda en apropiarse de la propiedad privada para avanzar en su agenda política”, que es un país irresponsable que merece ser sancionado y que no debe seguir recibiendo apoyo de EE.UU. (Barón, 2011). Desde una perspectiva diplomática podríamos afirmar que más allá del claro “error” cometido por EE.UU., Argentina pagó un alto costo político ante un hecho que terminó resolviéndose por vía de la legislación aduanera.

Un segundo *issue* de la política exterior que debió gestionar el Canciller Timerman y que, indirectamente, afectó los vínculos con EE.UU. es la firma del memorándum de entendimiento con Irán en enero 2013 y que ese país aún no ratificó—y posiblemente no ratifique. Obviamente, la tarea de la Cancillería fue avalada por la Presidenta y posteriormente votada por el Congreso nacional. Si bien no es este el lugar para hacer una valoración del mismo, simplemente queremos subrayar que el tema del vínculo con Irán había funcionado hasta ese momento como la cuestión que había permitido iniciar ciclos de recomposición con EE.UU. después de distintas instancias de crisis en la etapa kirchnerista⁷⁰ y que, a partir de ese momento, dejó de cumplir esa función para convertirse más en un parteaguas que en un puente para la articulación de políticas.

Otra cuestión importante en el ámbito político-diplomático en el período bajo estudio se vincula con las designaciones en las respectivas embajadas. Las dinámicas de ambas representaciones diplomáticas han sido atendidas prolijamente aunque sin que sus titulares hayan desempeñado un rol protagónico en la búsqueda de

70. Es importante recordar que el Presidente Kirchner mencionó su postura crítica frente al comportamiento de Irán y la falta de colaboración de este país en el esclarecimiento del atentado a la AMIA en su último discurso frente a la Asamblea General de la ONU en 2007, tendiendo un puente para que Cristina, quien estaba a un mes de ser elegida presidenta, pudiera utilizarlo en los vínculos con EE.UU. que se encontraban deteriorados después de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, cuando la administración Bush trató de imponer el tratamiento del ALCA en la agenda de dicho encuentro y Kirchner lideró la oposición a esa iniciativa. Posteriormente, en ocasión de otra reunión de la Asamblea General, la Presidenta ordenó a la delegación argentina retirarse durante el uso de la palabra del presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad.

un mayor acercamiento. En este sentido, el último año de gestión de la Embajadora estadounidense en Argentina Vilma Martínez —a quien le tocó enfrentar una secuencia de hechos complejos que incluyeron el estallido del conflicto laboral en la empresa KraftFood (ex Terrabusi), el escándalo de Wikileaks, el diferendo por la incautación del avión militar estadounidense y las derivaciones del caso Snowden— terminó con un desempeño que podríamos calificar como “formal”. Este “bajo perfil” ha sido interpretado de dos maneras diferentes, por un lado, fue entendido como una decisión de Washington de no avanzar en la relación bilateral hasta el 2015 cuando se produzca el cambio de gobierno. Por el otro, se argumenta que este tipo de gestión responde al hecho de que la Argentina incluye a EE.UU. en temas muy acotados de su agenda externa, generalmente vinculados al área económica, lo que implica un protagonismo de actores ligados al Ministerio de Economía, el Departamento del Tesoro y la justicia estadounidense más que a la Cancillería o el Departamento de Estado, a lo que se suman la necesidad de Cristina de atender/privilegiar el escenario doméstico y buscar contactos con otros actores internacionales.

Cualquiera sea el análisis es significativo que, ante la partida de la embajadora Martínez, Obama vuelva a proponer un candidato para la Embajada ante Buenos Aires que no proviene de la diplomacia profesional, sino del ámbito empresarial (Noah Mamet).

En ese marco, algunos especialistas señalan que desde Reagan en adelante, esto significa a lo largo de la vida de la Argentina redemocratizada, EE.UU. envió embajadores de carrera porque consideraba que tenían más destrezas para administrar los vínculos bilaterales⁷¹. Sin embargo, Obama interrumpió esa tradición. Esta deci-

71. A modo de ejemplo, podemos mencionar que durante el gobierno de Néstor Kirchner y en el inicio de la gestión de Cristina se produjeron varios desacuerdos bilaterales pero la gestión diplomática de los funcionarios de carrera trató de restablecer “cierta normalidad”. El entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Tom Shannon y el ex Embajador de Washington en la Argentina, Earl Anthony Wayne, actuaron como “mediadores positivos” en el ámbito de las relaciones bilaterales y “observadores cautos y sensatos” de la conflictividad interna. Los esfuerzos para recomponer los vínculos pos Cumbre de las Américas en Mar del Plata; las idas y vueltas en torno al caso de Antonini Wilson tratando de explicar que la conexión con la campaña presidencial de Cristina no era una denuncia del Ejecutivo estadounidense y que Washington quería mantener relaciones de cooperación con Buenos Aires; la idea de dejar

sión es defendida por la Administración argumentado que Washington siempre asigna sus destinos diplomáticos distribuyendo un 70% entre los miembros de la diplomacia profesional y se reserva un 30% para la designación de embajadores políticos, mientras que los críticos de la gestión de Cristina Kirchner subrayan que eso es un claro signo de desjerarquización de Argentina para los intereses de Washington.

Por parte de nuestro país subrayamos la decisión de la Presidencia cambiar al entonces embajador argentino ante los EE.UU., Jorge Argüello, por la economista Cecilia Nahón. Dicha medida se produjo luego de la visita de la primera mandataria a la Universidad de Harvard –en el marco de una gira por EE.UU. en septiembre de 2012– acontecimiento que fue abordado negativamente por los medios de comunicación argentinos y en donde quedó en evidencia la llegada de los fondos buitres y sus “lobbies” también a ese espacio, ya que ellos elaboraron buena parte de las preguntas que los alumnos le realizaron a la Presidenta.

Si bien no podemos asegurar que la designación de Cecilia Nahón, miembro de La Cámpora y del equipo de Axel Kicillof, estuvo ligada a los efectos pos Harvard es importante remarcar que la misma pretende dar una nueva impronta diplomática ante los EE.UU. al investir como titular de la Embajada en ese país a una economista, claramente identificada con el “cristinismo”, en un momento en el cual Argentina tenía varios frentes de conflicto económicos abiertos en suelo estadounidense⁷².

El ámbito económico: un escenario de desacuerdos

La agenda económica bilateral constituyó en el período bajo

una agenda bilateral ordenada para cerrar la gestión de Bush; la postura moderada del Departamento de Estado frente al tema de los *holdouts*; la relación permanente entre Shannon y Susan Sigal –titular del Consejo de las Américas y con una postura positiva hacia Cristina– para la organización de eventos tanto en Argentina como en Nueva York; la voluntad de corregir informes negativos/erróneos sobre Argentina ligados a la Ley de blanqueo de capitales como a los efectos de la crisis económica internacional sobre nuestro país, son muestra de una mayor actividad por parte de la diplomacia de carrera estadounidense.

72. En el momento de la designación la agenda económica podía describirse como negativa en tanto incluía: las demandas que Argentina tiene ante el tribunal arbitral del Banco Mundial (CIADI), la presentación de Repsol por la expropiación de YPF, las diferencias con el FMI por las estadísticas del INDEC y la puja jurídica contra los fondos buitres.

estudio el escenario más intenso y, simultáneamente, más conflictivo en lo que hemos identificado como una etapa de crisis en la relación entre ambos países. Por ello, la evolución positiva de algunos puntos de dicha agenda a partir de finales de 2013 nos permite afirmar que hemos ingresado en una nueva etapa que busca reorientar el vínculo hacia un ciclo de recomposición. Para sustentar esta dinámica en este apartado realizamos un repaso sobre la conflictividad económica de 2010 hasta finales de 2013 para, más adelante, mencionar los avances alcanzados y las resoluciones pendientes.

Distintas autoridades de EE.UU. suelen declarar, tanto en el ámbito bi como multilateral, que la política comercial argentina en la era Kirchner es proteccionista ante lo que reclaman una mayor apertura⁷³. Sin embargo, una mirada del intercambio comercial así como una referencia a las posibilidades de Washington de establecer sanciones basadas en políticas de vinculación de cuestiones de distintos ítems de la agenda económica, muestran que estas afirmaciones son una verdad a medias.

En el plano específico de las relaciones comerciales bilaterales es preciso señalar que las mismas siguen siendo fluidas entre ambos países. Sin embargo, cabe destacar que entre los años 2010 y 2012 la balanza comercial fue crecientemente desfavorable para la Argentina acumulando un déficit que, en promedio, alcanzó aproximadamente los 3.5 mil millones de dólares. Según datos de la ALADI, durante el año 2010 nuestro país envió a EE.UU. exportaciones por 3.544.724 mil millones dólares –el 5.2 % del total– e importó del país norteamericano bienes por un monto de 6.057.408 – el 10.67 % del total–. Para entonces, el mercado estadounidense representaba el cuarto destino más importante para las exportaciones argentinas luego de Brasil, China y Chile así como el tercer proveedor más destacado por detrás de los dos primeros.

Si bien dichas posiciones se mantuvieron en los años sucesivos, hacia 2012 Argentina incrementó sus exportaciones hacia

73. De hecho el Gobierno de Obama se sumó a Australia, la Unión Europea (UE), Israel, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Suiza, Taipei, Tailandia y Turquía en la lectura de una declaración conjunta ante el Consejo de Mercancías de la OMC, en Ginebra, que expresaba las “profundas preocupaciones” que despiertan la naturaleza y las aplicaciones de medidas restrictivas adoptadas por la Argentina. (Corradini, 2012)

EE.UU. en un 15% aproximadamente alcanzando los 4.088.550 mil millones de dólares, mientras que EE.UU. lo hizo en un 38%, llegando a los 8.388.248 mil millones. Esta tendencia pareciera continuar en 2013 ya que, entre enero y mayo de este año, el déficit comercial de la balanza bilateral acumuló 1.486.552 mil millones de dólares (ALADI, 2013).

Para el análisis de las relaciones comerciales es importante tener en cuenta que, más allá de la coyuntura económica argentina, en términos generales el superávit comercial de América Latina con EE.UU. cayó, debido a que dentro de su estrategia de recuperación económica, Washington trata de incrementar sus exportaciones y disminuir sus importaciones aplicando también políticas proteccionistas. En este sentido, tal como lo señaló el entonces Embajador argentino ante Washington Jorge Argüello, quizás “la solución no pasa por comprarle menos, pero sí por ser capaces de venderle más” agregando que la cuestión consiste en “encontrar nichos de oportunidad y tener la capacidad para conseguir las condiciones propicias para concretar nuevos negocios”⁷⁴ con EE.UU.

Otro aspecto relevante a señalar en cuanto a la relación bilateral en el plano específico del comercio es la decisión de EE.UU, en marzo de 2012, de excluir a la Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), cuya vigencia se extendía hasta el mes de junio de 2013, por un cupo anual de U\$S 477 millones.

La decisión de Obama respondió a la presión ejercida por dos empresas norteamericanas, Azurix (ex concesionaria de agua potable y cloacas en 71 ciudades bonaerenses) y Blue Ridge (un fondo de inversión del Bank of America que se hizo cargo del reclamo de CMS Gas Transmission Company, accionista minoritaria de TGN) que pretendían cobrar al gobierno argentino una suma aproximada de 300 millones de dólares por fallos favorables del CIADI. De este modo, el presidente estadounidense envió un comunicado al Congreso en el que justificó la exclusión argentina del SGP arguyendo que el país “no actuó de buena fe en el cumplimiento de fallos arbitrales en favor de empresas norteamericanas”(Lukin, 2012).

74. “Argentina buscará equilibrar balanza comercial con los Estados Unidos” Infobae.com, 14 de febrero de 2012 En: <http://www.infobae.com/notas/631912-La-Arentina-buscara-equilibrar-balanza-comercial-con-los-Estados-Unidos.html>

Con respecto a ello, la posición del gobierno argentino fue, desde un comienzo, de aceptación y reconocimiento acerca de que los laudos del CIADI son finales y obligatorios. Sin embargo, se establece que inversores beneficiados por dichos dictámenes deben iniciar a nivel local el procedimiento para su cobro, algo que no sucedió en el caso de esas dos empresas y, por ello, el Canciller Timerman emitió un comunicado crítico al respecto⁷⁵.

Por otra parte, el Ministerio de Industria de la Nación (2012) argumentó que dicha medida no tuvo un fuerte impacto en términos de los intercambios binacionales ya que sólo redujo los beneficios de acceso al mercado estadounidense en 18 millones de dólares anuales, siendo que las exportaciones argentinas hacia EE.UU. en 2011 excedieron los 4.250 millones de dólares. Asimismo, se sostuvo que en 2011 los exportadores argentinos solo canalizaron el 52% de sus ventas “potencialmente incluibles” en el SGP, lo cual implica que, aun pudiendo, hicieron uso sólo de la mitad de los beneficios otorgados por dicho mecanismo.

Sin embargo, cabe resaltarse que, más allá del leve impacto de la medida en términos de la balanza comercial, según la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (2012) la misma si ha tenido un efecto negativo para economías regionales como las de San Juan, Catamarca, La Rioja y Tucumán muy dependientes

75. En dicho comunicado se afirmaba: “Ante la decisión unilateral del gobierno de EE.UU de reducir los beneficios comerciales por un supuesto incumplimiento de un fallo arbitral por parte de la Argentina, la Cancillería informa que las dos empresas beneficiadas por la decisión del CIADI jamás aceptaron iniciar los trámites de cobro de las sentencias, de acuerdo al reglamento del ente arbitral y la legislación argentina. Tampoco las autoridades comerciales de EE.UU aceptaron la propuesta argentina de resolver el diferendo interpretativo sobre el reglamento del CIADI, insistiendo en obligar que se aplique un mecanismo contrario al sistema legal vigente en la Argentina (...) Pero, además, resulta manifiestamente incomprensible una decisión que reduce en alrededor de 18 millones de dólares los beneficios de las empresas argentinas exportadoras frente a un comercio bilateral de bienes y servicios que alcanza los 18000 millones de dólares y que es ampliamente superavitario para EE.UU (...) El lobby ejercido por los fondos buitres para lograr esta decisión es una presión que nuestro país condena de forma contundente”. “Es incomprensible y unilateral la reacción de EE.UU.”, *LA GACETA*, 26 de marzo de 2012. En: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/483105/incomprensible-unilateral-decision-eeuu-reducir-beneficios-comerciales.html?origen=mlt>

de los principales productos afectados tales como vino, conserva de carne bovina, grasas y aceites vegetales, químicos, minerales, frutillas y azúcar⁷⁶.

Posteriormente, en este contexto de presiones comerciales, el 30 de marzo de 2012 la ministra de Industria, Débora Giorgi, reclamó a EE.UU. que permita el ingreso de limones y otros cítricos producidos en Argentina. El acceso de esos productos al mercado norteamericano está vedado hace 20 años. Dicho reclamo fue en sintonía con la demanda que hiciera públicamente Cristina Fernández luego de que el gobierno de Obama decidiera suspender el SGP para las exportaciones argentinas.

Otro espacio de desencuentros en esta etapa ha sido la decisión de Washington de no apoyar la solicitud de créditos por parte de Argentina ante el BID y el Banco Mundial. La incorporación de ese elemento político en la consideración de créditos para nuestro país había sido anunciada por la Subsecretaria para Mercados Internacionales y Desarrollo del Tesoro de EE.UU., Marisa Lago, al explicitar el giro político en la conducta de la administración en una reunión de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Representantes. En esa ocasión afirmó: “Lo hacemos para enviar un mensaje” sobre la necesidad de que “los compromisos internacionales se cumplan” (Pasini, 2011).

Posteriormente, el 13 de octubre de 2011, las líneas parlamentarias más duras trataron de limitar el crédito a nuestro país en términos de una ley, sin conseguirlo. El subcomité de la Cámara de Representantes de Política Monetaria Internacional y Comercio aprobó un proyecto de ley que incluye el veto de EE.UU. a otorgarle nuevos créditos a la Argentina en el Banco Mundial y el BID. Dicho proyecto, conocido como “enmienda Rubio”, fue presentado por el senador republicano por el Estado de Florida Marc Rubio e impulsado por los miembros del Grupo de Tareas Estadounidense para

76. Según el informe de CAME (2012) “El año pasado [2011] el país le exportó a EE.UU. productos agrícolas dentro de ese sistema por U\$S 216 millones, que fueron principalmente vinos, artículos de confitería sin cacao, conservas de carne, aceite de oliva, quesos, maníes y frutillas. Asimismo, otros U\$S 128 millones fueron exportaciones de productos químicos específicos”. Por lo tanto, y según informes de la CAME, durante el año 2011 los productores se evitaron el pago de U\$S 24 millones en aranceles, que son ingresos adicionales que recibieron las localidades productoras del país.

Argentina (ATFA) liderado por Robert Raben (director del grupo), Nancy Soderberg (ex embajadora norteamericana ante la ONU) y Robert Shapiro (ex subsecretario de Comercio de Bill Clinton), activos defensores de los fondos buitres.

El texto de borrador establecía: “El secretario del Tesoro debe instruir a los directores ejecutivos de EE.UU. en el BID y el Banco Mundial a oponerse a cualquier préstamo del gobierno [salvo aquellos que se refieran a financiar necesidades básicas] de la Argentina”. Además, pedía “iniciar discusiones con otros directores ejecutivos en sus respectivos bancos para promover esfuerzos en forma vigorosa para normalizar relaciones con sus acreedores privados y oficiales en la comunidad internacional, incluyendo sus acuerdos con el CIADI, el Club de París, el GAFI y el FMI” (Kanenguiser, 2011). Sin embargo, dicha enmienda, que debía ser tratada en el Congreso durante el debate del presupuesto federal para 2012 a mediados de diciembre, no fue ni siquiera mencionada (Cibeira, 2012).

Resumiendo, más allá de la intención de establecer limitaciones al crédito para la Argentina por parte del Tea Party y del AFTA que no tuvo quorum dentro del Congreso de EE.UU., la administración demócrata asumió una postura intermedia. Votó en cuatro ocasiones en contra de las solicitudes de Argentina ante el BID⁷⁷, pero sabiendo que los desembolsos serían aprobados por el directorio gracias al voto positivo de otros países de la región.

Por otra parte, uno de los puntos más álgidos de la agenda económica bilateral hasta el segundo semestre de 2013 fue la disputa en torno al pago que Argentina debía efectivizar a empresas estadounidenses que habían recibido un dictamen favorable por parte del CIADI. Tal como lo adelantamos más arriba, Argentina aceptaba esos laudos como definitivos pero exigía que los inversores beneficiados por dichos dictámenes iniciaran a nivel local el procedimiento para su cobro, solicitud a la que durante mucho tiempo las empresas no accedieron.

77. Las ocasiones en que EE.UU. se opuso a las solicitudes de créditos fueron en septiembre de 2011 por un préstamo por 230 millones de dólares; en el mismo mes Washington ratificó su mensaje al votar nuevamente en contra de otro préstamo del BID por un monto de 1,7 millones de dólares y, posteriormente, en noviembre de 2011, se contrapuso al otorgamiento de dos créditos que sumaban conjuntamente 33 millones de dólares.

Como afirma Fernandez Alonso (2012) la crisis del modelo neoliberal en general, y la crisis de 2001 para Argentina en particular, invalidó la idea de la existencia de los contratos “completos” e “incondicionales” subyacente en la política hacia las inversiones transnacionales diseñada y ejecutada por los decisores político-económicos del país durante los '90. Consecuentemente, un número significativo de inversores transnacionales decidió demandar al país ante las instancias internacionales de resolución arbitral de controversias en reclamo de los derechos que creían vulnerados. Así, 41 procedimientos fueron iniciados por estos actores en el marco del CIADI tras la salida de la convertibilidad. Otros 7, en cambio, reclamaron ante tribunales arbitrales constituidos en forma ad hoc bajo las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. A esto debemos sumar la presentación realizada en 2012 por REPSOL ante el CIADI con posterioridad a la expropiación. Un dato interesante a tener en cuenta es que, en cuanto a la nacionalidad de los demandantes, la mayoría fueron iniciadas por inversores provenientes de países desarrollados, siendo los de origen estadounidense y francés los que más activismo asumieron.

El tribunal ha pronunciado laudos adversos para la Argentina en 5 de estos casos: Azurix (prestaba servicio de agua potable y cloacas en la provincia de Buenos Aires hasta que su contrato fue rescindido en 2002), Blue Ridge (explotaba la empresa CMS Gas Transmission Company y su contrato también se dio por terminado en 2002), Vendi (tuvo a cargo Aguas del Aconquija en Tucumán), National Grid (empresa británica que forma parte de la transportadora de energía eléctrica Transener) y Continental Casualty Company (accionista de una ART que poseía Letras del Tesoro argentino convertibles a dólares).

La decisión argentina de no hacer efectivo el pago hasta que las empresas iniciaran los trámites a nivel local generó que el gobierno de Obama y la oposición republicana en el Congreso utilizaran, en más de una ocasión, este tema para realizar *linkage* negativos con otros temas de la agenda económica, tanto del ámbito comercial como en el campo de las inversiones y las finanzas. En la misma dirección actuaron los fondos buitres que representan a los bonistas que no ingresaron a ninguna de las instancias de la renegociación de deuda, quienes tomaban este tema como parte de sus

estrategias defensivas. Esta relevancia explica, como veremos más adelante, por qué los acuerdos alcanzados en 2013 entre Argentina y las cinco empresas se constituyen en uno de los ejes de un nuevo intento de recomposición en el vínculo bilateral.

Finalmente, quizás el tema económico de mayor impacto para la economía argentina es el ligado a la evolución del tratamiento de las demandas de los fondos buitres ante la justicia estadounidense.

Repasando los hechos, cabe resaltar que los bonistas que rechazaron los canjes de 2005 y 2010 encabezan una demanda contra la Argentina para que el país pague 1330 millones de dólares en efectivo y en un solo pago –monto que calculan sobre sus tenencias en títulos públicos que quedaron fuera de la restructuración de deuda y los intereses desde la declaración del default en 2001– valiéndose de la cláusula de *“pari passu”* contenida en los bonos, la cual obliga al país a tratar igualitariamente a todos sus tenedores de deuda. Dicho reclamo prosperó en el juzgado de primera instancia a cargo del juez Thomas Griesa de Nueva York quien, en febrero de 2012, falló en contra de la Argentina disponiendo el pago del 100% adeudado a los fondos antes del 15 de diciembre. Posteriormente, en octubre de ese mismo año, la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito ratificó la posición de Griesa acerca de que el país había violado el tratamiento igualitario, cuestión que aún se mantiene en suspenso a la espera de una definición sobre el método de pago para dicho incumplimiento.

Ante este escenario, y tras la reiteración por parte del juez Griesa de su propuesta de pago en noviembre de 2012, el gobierno argentino solicitó y obtuvo una medida cautelar por parte de la Cámara de Apelaciones antes citada y presentó, en marzo de 2013 y a pedido de la misma, una nueva propuesta de pago a los *“holdouts”* en donde ofreció reabrir el canje pero bajo condiciones iguales que las que consiguió el 93% de los bonistas que ingresó vía las restructuraciones de 2005 y 2010. A la espera de un pronunciamiento definitivo de dicha Cámara, Argentina presentó, el 24 de junio de 2013, el primer recurso extraordinario ante la Corte Suprema de los EE.UU contra del fallo de octubre de 2012 mediante el cual la Cámara de Apelaciones había avalado al juez Griesa.

Finalmente, el 23 de agosto de 2013, la Cámara de Apelaciones confirmó el fallo de Griesa que beneficia a los fondos buitre. Esta decisión implica que la Cámara rechazó la fórmula de pago

propuesta por la Argentina (reabrir el canje en iguales condiciones que los bonistas que ingresaron en 2005 y 2010) manteniendo la obligación de pago del 100% adeudado a los bonistas. Sin embargo, la Cámara dejó en suspenso la ejecución de dicha medida y giró el caso a la Corte Suprema de EE.UU. La importancia de esto último radica en el hecho de que se mantuvo la suspensión del pago de los 1330 millones de dólares a los fondos buitres y así se evitó un “default técnico” para el país. De este modo, el Gobierno se aseguró un pago normal a los bonistas que si entraron en los diversos canjes, hasta que se resuelva la cuestión de fondo en la Corte.

El octubre de 2013, la Corte Suprema de EE.UU. no incluyó el pedido de apelación presentado por Argentina en referencia a la decisión de la Cámara que avaló el fallo de Griesa sin afectar el principio de “no innovar” en lo que refiere a la forma de ejecución de la sentencia (el pago a los fondos). Como veremos más adelante, Argentina insistirá durante 2014 con otras instancias de apelación.

Ahora bien, en cuanto al posicionamiento del gobierno de EE.UU. frente a la causa que enfrenta a la Argentina con los fondos buitres, cabe resaltar el hecho de que en un primer momento, Washington adoptó una postura de apoyo hacia el país, a través de un escrito presentado por el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado ante la Corte de Apelaciones de Nueva York pidiendo una revisión total del fallo de octubre de 2012 y, en particular, de la interpretación de que Argentina violó la cláusula de tratamiento igualitario a los acreedores. Sin embargo, este primer acompañamiento no se ha replicado ante el recurso extraordinario presentado por el gobierno argentino a la Corte Suprema de Justicia estadounidense. Frente a este cambio, algunos analistas argumentan que EE.UU se estaría guardando esta “carta de apoyo” para jugarla si se produce el requerimiento de la Corte Suprema. Como referencia vale remarcar que, en este tipo de casos, EE.UU nunca presentó un recurso de apoyo ante la Corte sin solicitud previa, salvo por casos domésticos. Tomando esto en consideración, el gobierno argentino espera una postura favorable y explícita desde Washington en tanto la resolución del conflicto de nuestro país con los fondos buitres se presenta como un caso testigo que afectaría la dinámica de otros casos que presentan características similares.

A diferencia de los EE.UU., pero sobre la base de esa misma preocupación, el gobierno francés presentó un documento de

respaldo ante la Corte Suprema estadounidense acompañando el pedido argentino para que el máximo tribunal acepte pronunciarse sobre el diferendo. A Francia, como líder de la Eurozona junto a Alemania, también le inquieta el precedente que pueda significar para futuras restructuraciones de deuda por parte de un Estado soberano un fallo en favor de los fondos buitres, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas economías que integran el bloque podrían tener la necesidad de recurrir a la alternativa del canje.

Si bien dichos fondos lograron que el FMI no presentara un documento a favor de la posición Argentina ante la Corte Suprema de EE.UU., invocando que violaba los postulados de neutralidad de su propio estatuto⁷⁸, es importante destacar que el FMI, por primera vez desde que empezó el litigio con los fondos buitre contra la Argentina, se refirió explícitamente sobre el tema en un estudio elaborado por la misma organización advirtiendo sobre los problemas que acarrearía la convalidación del fallo del juez Griesa, derivados del poder que se les otorgaría a los fondos buitres y el desaliento que ello significaría para que otros ahorristas acepten ingresar en procesos de renegociación de deuda.

A modo de cierre: hechos y reflexiones sobre un nuevo ciclo de recomposición en los vínculos entre Buenos Aires y Washington

El año 2013 comenzó con un escenario político y económico menos favorable para la Argentina y para la gestión de Cristina Kirchner. Dicho escenario repercutió, finalmente, en las elecciones parlamentarias de octubre en las cuales distintos sectores de la oposición se impusieron en los grandes centros urbanos del país, más allá que el partido de gobierno mantuvo la mayoría a nivel nacional.

78. El FMI había manifestado su predisposición a presentar un documento de apoyo a la Argentina. Sin embargo las presiones de los fondos buitres fueron aceptadas por algunos países miembros, entre ellos EE.UU. A los efectos de no generar confusiones cabe aclarar que la mayoría de los analistas señalan que esta decisión de Washington se vincula con la estrategia arriba mencionada de realizar la presentación en el momento en que sea solicitada por la Corte y no con antelación. Dicho en otras palabras, la idea es resguardar la mayor cantidad de instrumentos de presión política para la última etapa del proceso de toma de decisiones en el ámbito judicial.

Entre las principales dificultades económicas aparecían el incremento de la inflación, las altas erogaciones vinculadas a la importación de energía, la fuga de capitales, la disminución del nivel de reservas y la imposibilidad de acceder al crédito externo debido a una serie de temas de la agenda económica internacional no resueltos. Desde una perspectiva política, la oposición –incluidos los nuevos sectores disidentes dentro del peronismo– comenzó a subrayar el fin de la etapa kirchnerista cuando aún faltaban dos años para la finalización del mandato de Cristina.

A pesar de ese contexto, el gobierno mantuvo tanto en términos discursivos como en el ámbito de la dimensión político-diplomática los mismos lineamientos de política exterior que venía aplicando. Así, entre otras actividades, continuó privilegiando la inserción regional; manifestó su crítica ante las políticas de espionaje de EE.UU. denunciadas por Snowden; apuntaló claramente a Evo Morales ante el incidente por el cual países europeos le negaron el uso del espacio aéreo por información de inteligencia errónea suministrada por EE.UU.–la cual afirmaba que en ese avión viajaba Snowden– y apoyó los resultados del proceso electoral en Venezuela. Sin embargo, el campo de la economía nacional e internacional mostró mudanzas significativas que, a nuestro entender, voluntaria o involuntariamente, conllevan un intento de recomposición en los vínculos con EE.UU. porque parte de esa agenda se vincula directamente con Washington, mientras otros de sus puntos lo hacen indirectamente ya sea en espacios multilaterales o en el marco de los vínculos de Argentina con los países desarrollados.

Sin dudas, las causas centrales de este cambio incluyen la necesidad de resolver las dificultades económicas y la decisión –no verbalizada– de la Presidenta de finalizar su mandato de manera ordenada. Si el redireccionamiento es una concesión a los reclamos del mercado o, si por el contrario, el mismo es necesario para mantener los logros económicos de la década kirchnerista ha pasado a ser parte del debate político doméstico. Desde nuestra perspectiva, el gobierno avanza sobre los mismos y los logros obtenidos en la diversas negociaciones, aunque tardíos, son positivos.

El primer avance en esta dirección se dio cuando el gobierno, a través de Miguel Galuccio, CEO de YPF, negoció a finales

de 2012 un acuerdo con la multinacional americana Chevron para la explotación de una superficie de 20 km sobre un total de 395 que ocupa el yacimiento de Vaca Muerta, por un monto de 1240 millones de dólares. El mismo fue posteriormente ratificado por el Congreso de la Provincia de Neuquén en 2013 y, desde una perspectiva política, fue visto con beneplacito por el gobierno de EE.UU.

El segundo punto del acercamiento con Washington fue la decisión, oficializada vía la resolución 598 del Ministerio de Economía en octubre de 2013, de firmar un acuerdo con las cinco empresas que habían recibido laudos favorables del CIADI (Azurix, CMS Gas, Continental Casualty, Vivendi y National Grid que había acudido a los tribunales de Derecho Mercantil Internacional).

El entonces ministro de economía, Hernán Lorenzino, destacó que dicho acuerdo le permitió a la Argentina no desembolsar dinero en efectivo para cancelar la deuda y, a la vez, recibir 68 millones de dólares adicionales por parte de las empresas con la compra de bonos. El total de deuda normalizado asciende a 677 millones de dólares, a la que se le debe restar una quita de capital del 25% del monto original reclamado, lo que representa una cifra equivalente a 171 millones de dólares (Ministerio de Economía, 2013).

El proceso de negociación se inició en agosto de 2013 cuando Argentina recibió una carta de parte de las empresas que invitaba a entrar en las negociaciones destinadas a acordar condiciones para la cancelación del laudo. Las autoridades nacionales destacan que el acuerdo se alineó con la posición que Argentina había mantenido ante el organismo en tanto los acuerdos se celebraron en nuestro país, están sujetos a legislación y jurisdicción local, se cancelan con bonos domésticos e implican la renuncia expresa de las empresas a los derechos, acciones y costos que haya generado el proceso arbitral. Dicho en otras palabras, las firmas aceptaron someterse a jurisdicción nacional, lo que significó un cambio de posición de parte de las empresas, que antes de agosto solicitaban –y reclamaban al gobierno de EE.UU– que prevalezca la interpretación que sostiene que el laudo será obligatorio para las partes y no podrá ser objeto de apelación ni de cualquier otro recurso. (Ministerio de Economía, 2013).

En este contexto de cambios económicos, un tercer tema es la presentación realizada por el gobierno nacional, en febrero de 2014, de la segunda apelación a la Corte Suprema de EE.UU. por

el caso de los fondos buitres. La petición presentada contó con la asistencia del experto en causas ante la Corte Suprema y ex procurador General de los EE.UU., Paul Clement, y del estudio de abogados Cleary Gottlieb & Hamilton.

La apelación describió como erróneas las decisiones tomadas por los tribunales inferiores de Manhattan que, de ser finalmente convalidadas por el máximo tribunal, impedirían a nuestro país efectuar el pago de los cupones de deuda para quienes ingresaron a la restructuración, tarea que, hasta el presente, se está realizando en tiempo y forma. Además, agrega que las decisiones de la justicia de Nueva York “violan la soberanía” del país y esto ocurre “al intentar coaccionarlo a pagar a los demandantes con reservas que gozan de inmunidad soberana”. Por otra parte añadió que “debido a que no existe un régimen de quiebras para Estados soberanos, Argentina siguió la práctica internacional y restructuró exitosamente casi el 93% de su deuda, cumpliendo desde entonces con los pagos a los tenedores de bonos”. La presentación destacó además que Argentina “se ha comprometido a tratar a todos los bonistas de manera equitativa, incluidos los litigantes” (Telam, 2014: a).

La postura argentina fue acompañada por una presentación realizada a la Corte Suprema de EE.UU. por el grupo de bonistas que ingresaron a la restructuración denominado Exchange Bondholder Group (EBG) y liderado por Gramercy Management. Además de argumentos de tipo jurídico los afectados sostuvieron que “no es Argentina sino la corte distrital, la que está tomando de rehén a las terceras partes afectadas” y que “no hubo amenaza de daño a EBG hasta que dicha corte elaboró órdenes sin precedentes que apuntan explícitamente a sus bienes” (Telam, 2014: b).

Por su parte, en marzo de 2014, EE.UU. apuntaló la posición del gobierno argentino en el marco de una causa satélite en la disputa central con estos fondos especulativos. La misma se enmarca en el fallo de la Cámara de Apelaciones de Nueva York que autorizó a dichos fondos a buscar activos embargables del Estado nacional en el exterior. A inicios de 2014, la Corte Suprema aceptó el pedido de la Argentina para revisar el fallo de la Cámara. Si bien las inconsistencias que existían en el fallo de la Cámara del Segundo Distrito fueron relevantes para que la Corte aceptase tratar el caso, el apoyo brindado por el gobierno de Obama también jugó un rol determinante sobre esa decisión.

El *amicus curiae* presentado por fiscal general de Estado enfatiza el “interés sustancial” de EE.UU. “en la correcta interpretación y aplicación de las provisiones de la ley de inmunidad soberana y en el tratamiento a los Estados extranjeros en las Cortes de EE.UU”. En esa línea, sostiene que “permitir más examinación de los bienes de un país extranjero por parte de los tribunales de EE.UU. podría minar los propósitos de la ley de inmunidad soberana y tener un número de consecuencias adversas”. Desde la visión del fiscal, convalidar la postura de los fondos “invadiría sustancialmente la soberanía de un Estado extranjero en un área especialmente sensible”. Además, advierte que permitir el acceso a información de bienes de Estados soberanos “podría llevar a un tratamiento recíproco adverso para los EE.UU. en tribunales extranjeros”, así como “amenazaría con hacer daño a las relaciones exteriores en forma más general” (*Página 12*, 2014). Sin dudas, esta presentación es de suma utilidad para Argentina, quien en abril de este año debe defender oralmente ante la Corte los argumentos que presentó en la apelación sobre la causa madre.

Finalmente, un tema significativo para el análisis sobre la postura de EE.UU. ante el intento de recomposición del vínculo bilateral al cual hacemos referencia en nuestra hipótesis, es el regreso de Washington a través de su acción en esta causa colateral, a su postura tradicional frente al conflicto de Argentina con los fondos buitres, la cual se había puesto en duda cuando el gobierno de Obama se opuso —tal como lo señalamos más arriba— a que el FMI presentara un documento de apoyo a la Argentina.

Los tres asuntos específicos de la agenda bilateral descriptos más arriba se articulan con otras tres cuestiones que impactan indirectamente sobre el vínculo en la relaciones con Washington y cierran, en esta etapa, la redefinición de la dimensión económica internacional de la acción externa de Argentina. Uno de ellos es el achicamiento de las diferencias con el FMI a través de un trabajo conjunto que finalizó con la elaboración y puesta en práctica de un nuevo índice de precios al consumidor. Al trasparentar los niveles inflacionarios, el nuevo indicador acotó las críticas sobre la falta de precisión de las estadísticas nacionales. El segundo, es un acuerdo de pago por la expropiación de YPF negociado por el Ministerio de Economía y el Presidente de la petrolera con la empresa española REPSOL. Este proceso de negociación facilita no sólo la recompo-

sición de las relaciones con España y otros países europeos, sino que conlleva el retiro de la demanda presentada por REPSOL ante el CIADI y anula los posibles juicios que, de acuerdo a los anuncios de la empresa ibérica, iniciaría contra Chevron por haber firmado un acuerdo con YPF. El último tema se vincula con los contactos iniciados entre Argentina y el Club de París para abordar posibles alternativas de pago de la deuda que nuestro país mantiene con el mismo.

En el ámbito político, un espacio donde la administración Obama mostró un giro favorable hacia la recomposición con Argentina se observó en la distancia que marcó frente a la críticas realizadas hacia el gobierno nacional por parte de algunos congresistas durante la audiencia de confirmación del futuro embajador estadounidense en Argentina, Noah Mamet. En ese escenario, los senadores Marco Rubio (republicano) y Bob Menendez (demócrata)⁷⁹ plantearon dudas sobre la capacidad de Mamet para atender la situación de Argentina a la que Rubio caracterizó como un país con problemas en su calidad democrática; más insolente con EE.UU. que Corea del Norte; que no colabora con el Ejército estadounidense y que firma acuerdos con Irán. Por su parte, Menendez lo describió como un país “con un riesgo inminente de sufrir una crisis económica”, que ataca la libertad de expresión y tiene falta de independencia judicial. Estas acusaciones/agresiones fueron respondidas desde Buenos Aires por el Canciller Timerman y por el Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich e, incluso, contaron con la reacción adversa de algunos cuadros de la oposición entre los que se encuentra Ricardo Alfonsín.

Pero lo significativo para nuestro análisis es que al gesto oficial de malestar se sumó una respuesta formal del Departamento de Estado cuya portavoz, Jen Psaki, aclaró desde Washington que “es desde aquí (en referencia a la cartera de Relaciones Exteriores) desde donde hablamos de la política del gobierno norteamericano”. La polémica obligó a la vocera a incluir el tema en su habitual conferencia de prensa, donde relativizó que la dureza discursiva de ambos senadores influya en las relaciones con Argentina y explicó que “obviamente, cada día se hacen diferentes comentarios sobre muchos temas no sólo por parte de miembros del Congreso, sino también de

79. Es importante tener en cuenta que ambos legisladores han recibido aportes para sus campañas de partes de los fondos buitres que litigan contra la Argentina. En este marco, sus posturas no sólo involucran convicciones ideológicas conservadoras, sino también intereses de otro orden Ver Lacunza (2014).

otros funcionarios en todo el país, así que les indicaría (a los argentinos) que nuestra opinión se manifiesta aquí” (Mardones, 2014).

A modo de cierre, podemos afirmar que el gobierno de Cristina Kirchner decidió atender conjuntamente una serie de ítems de la agenda económica internacional que, de manera directa o indirecta, le devuelven una cuota de protagonismo a EE.UU. en el marco de la política exterior. Este protagonismo no refleja una convicción ideológica del gobierno nacional, sino necesidades que se canalizan en acciones pragmáticas. En ese marco, es probable que el contexto de negociaciones con Washington continúe en manos de funcionarios del área económica, mientras que la Cancillería se reserve para las disputas políticas que, en cierta forma, actúen como un paraguas a las posturas autonómicas. En el orden doméstico, caracterizado por un fuerte debate entre oficialismo y oposición, los temas de la agenda económica internacional que involucran tanto a Washington como a otras capitales del mundo desarrollado, presentan –y presentarán– un cambio en la postura de los actores políticos. Hasta mediados de 2013 un sector importante de la oposición reclamaba que los mismos fueran abordados y siguieran la dirección que hoy les imprime el oficialismo. Sin embargo, cuando el gobierno nacional comenzó a abordarlos –girando sobre sus propias afirmaciones– ese mismo sector que los reclamaba comenzó a oponerse en el Congreso y a hacer numerosas críticas a los acuerdos alcanzados (CIADI, YPF, Chevron, etc.). Desde nuestra perspectiva, la situación económica interna e internacional de la Argentina y los cambios operados a nivel regional explican, y en cierta forma justifican, estas negociaciones. Es posible que estas decisiones sean tardías y que se negocie desde una situación de mayor debilidad. Sin embargo, el gobierno intentó –y todavía intenta– defender los intereses nacionales hasta la última instancia, aun a costa de tensar el proceso de negociación. El supuesto subyacente en los '90 sobre que las asimetrías de poder en la globalización sólo dejan lugar para que los países en desarrollo concedan ante los grandes y un rumbo económico inexorable, no ha calado en el kirchnerismo a pesar de más de diez años de gestión.

Bibliografía

ALADI (2013), SICOEX “Sistema de informaciones de comercio exterior”. En: <http://consultaweb.aladi.org/sicoex/layout/exportTotComDynamic.pdf?docId=1&cid=38950>

Barón, Ana (2011) "Los bonistas reclaman sanciones por el conflicto del avión de EE.UU." *Clarín*, 8 de marzo. En: http://www.clarin.com/politica/bonistas-reclaman-sanciones-conflicto-EEUU_0_440356026.html

Busso, Anabella (2010 a) "Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos", en la edición preparada por el CERIR, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, UNR Editora, Rosario, Argentina.

Busso, Anabella (2010 b) "Las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses desde julio de 2009 a julio de 2010: la búsqueda de la normalidad", *Anuario 2010*, Instituto de relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, disponible en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/Amnor/02%20Busso.pdf

Cibeira, Fernando (2012) "Con las alas recortadas", *Página 12*, 18 de diciembre. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-183665-2011-12-18.html>.

Confederación Argentina de la Mediana Empresa -CAME- (2012), "Preocupación ante la suspensión de Argentina en el SGP de EEUU", CIRCULAR N° 200/2012, 29 de marzo.

Corradini, Luisa (2012) "Dura queja de 40 países por las trabas a las importaciones", *Diario La Nación*, 31 de marzo. En: <http://www.lanacion.com.ar/1461287-dura-queja-de-40-paises-por-las-trabas-a-las-importaciones>).

Escudé, Carlos, (2010) "Timerman y Taiana, dos perfiles muy distintos", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 20 de junio. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1276936

Fernández Alonso, José Marcelino (2012). "Las controversias internacionales de la República Argentina en materia de inversión (2002-2010)". En Morasso, Carla y Pereyra Doval, Gisela (eds.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*, Rosario: UNR Editora, 2012, ISBN 978-950-673-982-9.

Kanenguiser, Martín (2011) "Avanza el veto a créditos para el país en el Congreso de EE.UU.", *Diario La Nación*, 13 de octubre. En: <http://www.lanacion.com.ar/1414174-avanza-el-veto-a-creditos-para-el-pais-en-el-congreso-de-eeuu>

Lacunza, Sebastián (2014), “US hawks have vulture fundties”, Buenos Aires Herald, 13 de febrero

Lukin, Tomas (2012) “Para Argentina, las medidas son incomprensibles”, *Página 12*, 27 de marzo. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-190500-2012-03-27.html>

Mardones, Claudio (2014), “Dura respuesta oficial a senadores de EE UU” *Tiempo Argentino*, 8 de febrero. En: <http://tiempo.infonews.com/2014/02/08/argentina-118322-dura-respuesta-oficial-a-senadores-de-ee-uu.php>

Ministerio de Industria de la Nación (2012), Comunicado publicado el 26 de marzo. Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/comunicado-sobre-la-exclusion-de-argentina-del-sistema-generalizado-de-preferencias-sgp-de-estados-unidos/>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), Resolución N° **598/2013**, 8 de octubre, Buenos Aires. En: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/221161/norma.htm>

Moreira, Carlos; Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos, (2008) “La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades”, en MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ Leyton, Juan Carlos (coordinadores), *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, págs. 7-22.

Página 12 (2014), “Con Argentina y contra los buitres”, Buenos Aires, 6 de marzo. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-241146-2014-03-06.html>

Pasini, Silvia (2011), “EE.UU. votó otra vez en contra de créditos para la Argentina”, Diario *La Nación*, 27 de septiembre. En: <http://www.lanacion.com.ar/1409611-eeuu-voto-otra-vez-en-contra-de-creditos-para-la-argentina>

Sader, Emir (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Clacso, capítulo 2: “La crisis hegemónica en América Latina”, págs. 65-78.

Shifter, Michael, (2011) “La Anemia de Estados Unidos”, en Confidencial on Line. Disponible en <http://www.confidencial.com.ni/articulo/4560/la-anemia-de-estados-unidos>, consultado el 8 de agosto

Telam (2014: a), “El Gobierno presentó la apelación ante la Corte de EEUU en la causa contra los fondos buitres”, Buenos Aires, 18 de febrero. En: <http://www.telam.com.ar/notas/201402/52327-el->

gobierno-presento-la-apelacion-ante-la-corte-de-eeuu-en-la-causa-contra-los-fondos-buitre.html

Telam (2014:b), “Bonistas que ingresaron al canje apelaron ante la Corte de EEUU”, Buenos Aires, 20 de febrero. En: <http://www.telam.com.ar/notas/201402/52642-bonistas-que-ingresaron-al-canje-apelaron-ante-la-corte-de-eeuu.html>

Tulchin, Joseph S. (1996) “La nueva política exterior argentina hacia Estados Unidos”, en la obra Editada por ABRA *El empleo en la nueva economía. Las relaciones de Argentina con los Estados Unidos*, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

De la autora:

Politóloga y Master en Ciencias Sociales. Directora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RR.II de la U.N.R. Investigadora del CONICET y del CERIR sobre política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y las relaciones bilaterales Argentina-Estados Unidos. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Docente de posgrado en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación -ISEN-; FLACSO Argentina; las Universidades Nacionales de La Plata, Córdoba y Rosario y la Universidad de La República en Uruguay.

E-mail: gmarini@netizen.com.ar

CAPÍTULO 3

Unión Europea - Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles

Roberto Falcón – Marta Cabeza***

Resumen

Esta investigación aborda las relaciones bilaterales entre la Argentina y la Unión Europea identificando los ejes analíticos a través de los cuales es posible comprender y explicar la vinculación. Estos ejes entrelazan aspectos internos a la Unión Europea con acontecimientos internacionales y argentinos.

La relación se caracteriza como difícil a partir de conflictos surgidos en el ámbito comercial entre la Argentina y la Unión Europea y de inversiones europeas en el país, algunos de los cuales han originado denuncias en ámbitos internacionales.

Palabras claves: Argentina – Unión Europea – conflictos comerciales – YPF – REPSOL- CIADI – Biocombustibles

European Union- Argentina (2009-2014). A relationship in difficult times

Roberto Falcón – Marta Cabeza***

Abstract

This research analyzes the bilateral relations between Argentina and the European Union identifying some analytical axes through which it is possible to understand and explain this link. These axes intertwine internal aspects of the European Union with both Argentinean and international events.

The relationship is characterized as a difficult one because of the

conflicts in the area of trade between Argentina and the European Union, and also because of European investments in the country, some of which have led to protests in the international arena.

Palabras claves: Argentina – European Union – trade disputes – YPF – REPSOL – CIADI Biofuels

CONSIDERACIONES INICIALES

Desde la publicación de nuestros artículos anteriores en esta misma serie de estudios⁸⁰ la relación entre la Unión Europea (UE) y la República Argentina debe enmarcarse en un análisis mayor, el de las relaciones exteriores de la UE con el mundo. Respecto de la República Argentina, éstas pueden explicarse mediante tres ejes claramente diferenciados representados en dos elementos endógenos a la Unión Europea y otro exógeno a la misma.

El primero de los elementos endógenos fue la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa (TL) por el que se modificaron el Tratado de la UE (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), conocidos como Tratados de Maastricht y de Roma respectivamente. Ese texto nació a más de cuatro años de abandonado el proyecto de una Constitución Europea, y después de un arduo proceso de ratificación que tuvo su punto dramático en el *referéndum* negativo de Irlanda, el 13 de julio del 2008⁸¹, y en cuestionamientos judiciales contra el TL en Alemania⁸². El 1 de diciembre del 2009, con la entrada en vigor del TL, se alcanzó por fin

80. "Unión Europea- Argentina (2004-2009). Una relación signada por la cooperación" de Roberto Falcón y "La inversión externa directa (IED) de Europa en la Argentina: Características, actores y cuestiones intermésticas" de Marta Cabeza, ambos publicado en la obra colectiva *La política exterior de Cristina Fernández*. Apreciaciones promediando su mandato, UNR Editora, 2010.

81. Anteriormente, durante el proceso de ratificación de la fallida Constitución Europea, también en Francia y en los Países Bajos se habían implementado referendums con resultados negativos en mayo y junio del 2005 respectivamente.

82. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán del 30 de junio de 2009 puso fin a la discusión sobre la compatibilidad entre el TL y la Ley Fundamental alemana, ya que la extrema derecha y la izquierda habían cuestionado el TL sosteniendo que atentaba contra el principio democrático y los derechos fundamentales de los ciudadanos alemanes. La sentencia rechazó los cuestionamientos requiriendo únicamente que la ley de implementación del Tratado debía rehacerse para darle más facultades a la Dieta Federal en caso de extensión o reforzamiento de las competencias de la Unión. Por lo que cualquier avance de la UE sobre la estatalidad alemana requerirá de un nuevo fundamento constitucional interno. Para una profundización sobre el tema ver TOMUSCHAT, Cristian, *Control abstracto de normas. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Lisboa*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/34.pdf>. Fecha de consulta 8 de agosto de 2013.

la meta de reformar en todos los ámbitos el marco institucional de la UE. Este Tratado no puede ser leído en modo autónomo ya que se trata de una serie de enmiendas de los tratados anteriores. Es válido aclarar que tanto el TUE (con las reformas introducidas por el TL), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, antes TCE), el Tratado del EURATOM y la Carta de los Derechos Fundamentales (formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000) tienen, a partir del TL, igual valor jurídico y constituyen la única base jurídica de la UE. En la temática que nos ocupa en esta investigación, este nuevo marco legal introdujo una modificación en el modo de interrelación de la UE con los demás actores internacionales, configurándose la UE, a partir del TL, como una organización internacional *sui generis* con estructura única al sustituir a la Comunidad Europea por artículo 1 del TUE⁸³.

Con una perspectiva histórica se puede notar que durante los años 90 el patrón de comportamiento internacional de la UE asumió un poder normativo con un perfil proactivo que no se limitaba a actuar como ejemplo frente a los asuntos internacionales sino que se proponía objetivos más amplios, modelo identificado como de *civilian power*. Con los cambios que han tenido lugar en la última década (inicialmente con los atentados del 2001 y luego con la crisis financiera desde 2008) esta percepción de poder normativo va perdiendo sus consensos (Gomez Saravia, M, 2013:160).

En la relación de la Unión con el mundo, y siempre en este primer elemento endógeno, se establecen al menos dos niveles de vinculación diferenciando a los países vecinos del resto del mundo. Con los primeros se propone desarrollar relaciones preferenciales con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. Con los demás países, entre los que se encuentra la República Argentina, la UE se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo:

83. Se le da personalidad jurídica a la Unión y a partir de la misma gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas. Podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión. En este sentido, el TL otorga personalidad jurídica internacional a la Unión ya que hasta ese momento la personalidad jurídica la tenía la Comunidad Europea dentro del primer pilar, y esta fue sustituida por la Unión Europea.

la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Surgen entonces nuevas estrategias para la implementación de principios como la democracia y los derechos humanos que incitan cierta tensión entre éstos y la soberanía de los Estados.

En la búsqueda de la superación de las mencionadas tensiones, y de otras incongruencias y debilidades, en los Artículos 21 a 46 del TUE (Título V del Tratado de la UE) se regula la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁸⁴, quien ocupa también el cargo de Vicepresidente de la Comisión. Este funcionario ejecuta las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo (anteriormente denominado Consejo de Ministros) y es asistido en sus funciones por el Servicio Europeo de Acción Exterior⁸⁵. Actualmente y hasta 2014 esta función es desempeñada por la británica Catherine Ashton. En la acción internacional de la UE se establece la obligación de actuar coordinadamente por parte de los Estados miembros y la Unión al indicar el Art. 1.35 TL que antes de emprender cualquier actuación de la UE en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo, garantizando mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Aunque se mantiene el modelo intergubernamental para la PESC, basado en la unanimidad y en el control del Consejo, existen dos límites para la unanimidad (muy relativos): la posibilidad de que el Consejo decida en modo unánime que haya medidas vinculadas a la política exterior de la UE que se tomen por mayoría calificada y la posibilidad de ejecutar una cooperación reforzada donde participen al menos un

84. El cargo de Alto Representante de la PESC ya existía y fue cubierto desde junio de 1999 hasta noviembre de 2009 por el español Javier Solana, pero el mismo era situado en el ámbito del Consejo de Ministros, decisión que no facilitaba las relaciones con la Comisión Europea que posee amplias competencias en materias como ayuda humanitaria, comercio exterior, acuerdos de cooperación y asociación con terceros países. Con el nuevo organigrama el funcionamiento es mucho más operativo.

85. La estructura básica del Servicio Europeo de Acción Exterior está compuesta en partes iguales por funcionarios provenientes de la Comisión Europea, funcionarios transferidos del Secretariado del Consejo y por diplomáticos de los Estados Miembros.

tercio de los estados miembros (artículo 20 del TUE consolidado).

Refiriéndonos al segundo eje de análisis, también endógeno a la UE, debemos mencionar los problemas económicos en el viejo continente iniciados en el 2008 y sostenidos en el tiempo hasta la actualidad. La crisis económica y financiera en la zona euro⁸⁶ implicó una crisis de la deuda soberana que se sustenta sobre una relación deuda/PBI insostenible. El TUE ya había fijado un máximo del 60% de deuda pública sobre el PBI, con un 3% de déficit público, pero estos límites no fueron cumplidos en reiteradas oportunidades. Fueron Alemania y Francia los primeros en no respetar el tope del 3% de déficit público en 2003. En aquel momento se estuvo muy cerca de imponer multas a los países incumplidores, pero ambos paralizaron el proceso de imposición de sanciones y forzaron la flexibilización de las normas⁸⁷. En el 2011 las cifras fueron nuevamente alarmantes en tanto Alemania y Francia superaron el 80% de deuda pública en relación con sus propios PBI, Italia llegó al 119% y Grecia al 143%. Los padres fundadores del euro no previeron tal situación, y por lo tanto no incorporaron disposiciones al respecto en la normativa de la Unión Monetaria Europea en la que el Banco Central Europeo (BCE) sería el encargado de la política monetaria y tendría un mandato claro de mantener la estabilidad de precios mientras que la política fiscal sería prerrogativa nacional. Ante la crisis, los países europeos abordaron la cuestión desde un costado económico y otro institucional. Desde el primero aspecto, en 2010 idearon para los países de la eurozona el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM) en el ámbito en el artículo 122 (2) del TFUE y asimismo, un fondo temporal, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF)⁸⁸. En junio del 2011 dicho fondo necesitó ser sustituido por un "Fondo permanente de Estabilidad"⁸⁹ como un sistema para apuntalar las

86. Actualmente participan de la moneda única 18 países: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Grecia (desde el 2001), Eslovenia (desde el 2007), Chipre y Malta (desde el 2008), Eslovaquia (desde el 2009), Estonia (desde el 2011) y Letonia (desde 2014).

87. "Bruselas propone más sanciones por incumplir el Pacto de Estabilidad", *Europa Press*, mayo, 2012. <http://www.europapress.es/economia/noticia-bruselas-propone-mas-sanciones-incumplir-pacto-estabilidad-20100512142600.html#AqZ1CMPuFEwQ7K1K>

88. El EFSM fue creado mediante la Decisión del Consejo (UE) Nro. 407/2010. La FEEF se ha establecido como una compañía financiera con sede en Luxemburgo. Sus accionistas son los 16 países del euro, que suscribirán capital en proporción igual a su participación en el capital del BCE. Su principal cometido será captar dinero barato del mercado, mediante la emisión de deuda garantizada por los socios accionistas (los propios Estados del euro), para prestarlo a su vez a los países que no puedan financiarse por sus propios medios.

89. El fondo aprobado, llamado también Mecanismo de Estabilidad Europeo (ESM por sus siglas en inglés), totalizará aproximadamente € 500 mil millones de euros (713 mil millones dólares). Los países euro-bloque serán capa-

economías en crisis de la zona euro a partir de 2013. En relación al costado institucional es de enfatizar la celebración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, también conocido como “Pacto Fiscal”, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012⁹⁰ y en vigor desde el 1 de enero del 2013, con el objetivo de reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria. Este pacto también establece la coordinación de políticas y convergencias ya que las partes contratantes han de informar sobre sus planes de emisión de deuda pública así como asegurarse que las reformas importantes en materia de política económica se debaten de antemano y, cuando fuera necesario, se coordinan entre sí.

Completando este esquema económico e institucional de respuesta frente a la crisis financiera, la Unión Europea acordó el 13 de diciembre del 2012 instrumentar un régimen unificado de supervisión bancaria a cargo del Banco Central Europeo (BCE). Esta idea no es nueva, ya que hubo con anterioridad varios intentos y fórmulas de supervisión bancaria pero las mismas no han alcanzado un grado de centralización efectiva.

En correlación a las relaciones exteriores de la UE, los coletazos de la crisis continúan sin embargo incidiendo sobre las decisiones europeas en lo referente a la disposición y asignación de recursos para distintas áreas, y especialmente en cuanto al profundo debate político suscitado en torno al desarrollo futuro del proceso integrador. Estos hechos sin duda han influenciado sobre las relaciones de la UE con la región del mundo donde nos encontramos.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en un informe de julio del 2013 afirma que si bien se percibe una recuperación económica en la zona euro, “los mercados financieros permanecen fragmentados, los costos del crédito en el sector privado de la periferia continúan siendo elevados, sobre todo para empresas pequeñas”⁹¹. Los directivos del Fondo dejaron claro, de todos modos, que el bloque ha logrado un “impresionante grado de estabilidad”

ces de garantizar, de acuerdo con el plan, 620 mil millones más de euros y los Estados miembros tendrán que pagar 80 mil millones de euros en forma directa. Para profundizar la cuestión ver “Time for Plan B: How the Euro Became Europe’s Greatest Threat”, Spiegel On Line. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/europe/time-for-plan-b-how-the-euro-became-europe-s-greatest-threat-a-769329.html>. Consultado el 22 de Julio de 2013.

90. Este Tratado fue firmado por todos los jefes de estado y gobierno de la UE, a excepción del Reino Unido y la República Checa. Esta falta de unanimidad se salvó haciendo nacer al acuerdo como un tratado independiente de derecho internacional público.
91. “FMI ve una titubeante recuperación de la eurozona”. Disponible en: http://www.dw.de/fmi-ve-una-titubeante-recuperaci%C3%B3n-de-la-eurozona/a-16976779?maca=spa-newsletter_spa_europa-al-dia-2768-html-newsletter

señalando que las tensiones extremas en los mercados han bajado junto con el riesgo de una ruptura de la eurozona.

Por último, analizaremos el tercer elemento, que es exógeno a la UE y tiene que ver con nuestra propia situación política y económica. En 2009 nos encontrábamos inmersos en un proceso recesivo que en lo político se había traducido en la pérdida por parte del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de sus mayorías parlamentarias, hecho luego revertido en las elecciones presidenciales de 2011, donde la Jefa del Estado obtuvo un contundente triunfo electoral que la depositó en un segundo mandato en el cual nos encontramos transitando. La mandataria, desde su discurso de asunción al primer mandato en el 2007, hizo explícita su intención de continuar con el modelo económico implementado por su antecesor, denominado de “matriz diferenciada” para aludir a la estrategia de diversificación de las relaciones comerciales externas y la ampliación de la canasta exportadora⁹². El modelo económico implementado, donde la intervención del Estado es fundamental para generar políticas que estimulen la productividad, ha tenido consecuencias que han afectado de alguna manera, como veremos en las siguientes páginas, las históricas relaciones de la UE con la Argentina.

La relación en el marco normativo bilateral

Como es sabido, el marco normativo bilateral se sustenta en el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial de 1990 que rige las relaciones de la República Argentina con la UE. En este sentido se han venido realizando reuniones periódicas de la llamada Comisión Mixta Argentina-Unión Europea creada por el Acuerdo citado. Esa Comisión es el ámbito donde se inscriben los diálogos bilaterales sobre las políticas, la cooperación, el comercio, la agricultura y la inversión entre ambas partes.

En este sentido, la VIII Reunión de la Comisión Mixta celebrada en 2008 se refirió específicamente a la cooperación internacional, enmarcando la cooperación con la Argentina en la política de desarrollo decidida según nuestras propias prioridades. Esto se plasma en la llamada estrategia plurianual de cooperación descripta en el documento *Country Strategy Paper* (CSP). El CSP 2007-2013 gira la atención de la UE desde las medidas paliativas implementadas inmediatamente después de la crisis del 2001 en la Argentina (direccionadas por el CSP 2004-2006) hacia programas de cooperación con objetivos de medio y largo plazo destinados a promover el desa-

92. Los gobiernos argentinos desde 2003 han sostenido que entre las beneficios de la diversificación de las exportaciones se encontraban disminución de la vulnerabilidad del Estado ante los cambios internacionales a partir de la incorporación de nuevos socios, un aumento en los precios de los bienes exportados provocado por la llegada a nuevos mercados de exportación y el incremento de las ventajas microeconómicas como el aprendizaje y conocimiento adquiridos por la participación en el mercado mundial. Indirectamente esta diversificación permitiría a la Argentina desconcentrar sus ventas de los destinos tradicionales, Estados Unidos y la UE.

rollo económico, fortalecer la cohesión social y las oportunidades de empleo. Así, la cooperación bilateral se definió en el fortalecimiento de la educación, la formación y el desarrollo de los recursos humanos en Argentina; la mejora de la competitividad económica del país; la profundización de las relaciones bilaterales y del entendimiento mutuo entre la UE y la Argentina. Se ha reservado para estos objetivos una asignación indicativa de 65 millones de euros para el período 2007-2013.

Posteriormente en el marco de la IX Reunión de la Comisión Mixta realizada en Bruselas en Setiembre de 2010 se abordaron, según comunicados de la Cancillería argentina, temas de diversa índole como la ratificación del rechazo argentino a la pretensión por parte de algunos Estados miembros de incluir a antiguos territorios coloniales como territorios de ultramar asociados a la UE. Por otro lado, se analizó la adopción de un Programa de Trabajo conjunto y comprensivo para el período 2010-2013 programando una serie de actividades a desarrollar en dicho período. Las autoridades argentinas y europeas reafirmaron la voluntad de consolidar el diálogo sobre políticas de Derechos Humanos, con vistas a compartir información a fin de coordinar posiciones conjuntas sobre estos temas en los foros multilaterales. Se produjo un análisis detallado sobre cuestiones relacionadas con el comercio bilateral y la expansión de los flujos de comercio e inversión, la aplicación de la biotecnología a la agricultura y el acuerdo de compensaciones de la UE a la Argentina por la ampliación de la UE-27, que significarán un valor de comercio adicional para nuestro país. En el marco regional la Argentina y la UE reafirmaron su compromiso de negociar un acuerdo ambicioso y equilibrado entre el MERCOSUR y la UE⁹³.

La X Reunión de la Comisión Bilateral, que debía realizarse en Buenos Aires estaba prevista para el 19 y 20 de abril del 2012 pero la UE decidió suspenderla unilateralmente en respuesta a la crisis provocada por la expropiación de la petrolera argentina YPF, propiedad de la española Repsol, según informaron las propias fuentes comunitarias. Indudablemente la suspensión de esta reunión bilateral, que sirve de cauce para el avance de la vinculación, redundará negativamente sobre los proyectos en el corto plazo, haciendo más dificultosa la implementación de los fondos y dilatando algunas decisiones europeas que podrían favorecer a la Argentina. Si sumamos estas dificultades con las provenientes de la situación financiera de la zona euro surge una representación del acercamiento bastante frío y desalentador.

Comercio exterior e inversiones

En el 2008, cuando el comercio exterior entre Argentina y la UE había alcanzado la suma record de 22.200 millones de dólares, observamos que las exportaciones argentinas a la Unión Europea representaron 13.200 millones de dólares (18.7% del total) y las importaciones argentinas desde la Unión Europea 9.000 millones de dólares (15.7 % del total).

93. IX Reunión de la Comisión Mixta Argentina - Unión Europea, Información para la Prensa N°: 397/10, disponible en <https://mrecic.gov.ar/node/34135>

Mientras que en 2012 la UE fue la segunda zona en importancia en cuanto al destino de nuestras exportaciones (luego del MERCOSUR) con ventas por 11.713 millones de dólares. También en cuanto a los valores de las importaciones argentinas el Viejo Continente fue el segundo origen de nuestras compras: desde allí se importaron bienes por un valor de 12.274 millones de dólares que representaron el 17.9% del total de las importaciones de nuestro país⁹⁴. Haciendo un cotejo de estas cifras podemos observar que en los últimos años tuvo lugar una leve disminución en las exportaciones y un importante aumento en las importaciones con el consiguiente déficit para la Argentina. Si vinculamos esta situación con las recientes acusaciones de proteccionismo que la Unión Europea ha dirigido hacia nuestro país muchos argumentos pierden sus fuerzas.

El panorama es menos desalentador si observamos que la UE es, por mucho, el más importante inversor extranjero en Argentina, seguido de EE.UU. y América Latina. El 54.4% del stock de capital extranjero en Argentina (equivalente a USD 26.400 millones) pertenece a empresas de la UE (Jovtis, 2011). La importancia de las inversiones europeas en la Argentina se visualiza mejor al contextualizar el fenómeno: las cifras muestran que en el 2007 el MERCOSUR se posicionaba como el principal destino de las inversiones europeas en América Latina, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo acumulados en esta región algo más de 142.000 correspondían al MERCOSUR, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y Argentina con 30.100 millones de euros (Jovtis, 2011).

Algunos momentos difíciles en la relación bilateral

Las relaciones bilaterales entre la UE y la Argentina han transitado durante el período de referencia por momentos particularmente difíciles originados, paradójicamente si se quiere, en los Estados miembros con los que siempre se ha tenido una relación privilegiada. En especial debe tenerse en consideración los casos de ciertas empresas europeas, principalmente pertenecientes al Reino de España, que fueron alcanzadas por decisiones adoptadas por el Gobierno argentino. Estamos haciendo referencia a los casos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) / Repsol y las demandas tanto europeas como argentinas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) dependiente del Banco Mundial. A estos conflictos se deben sumar los diferendos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) relacionados a la política de importaciones, y las quejas de la UE para con el gobierno argentino aludiendo a la insuficiente protección de patentes de nuevos productos. Estas últimas lamentaciones se basan esencialmente en el retraso en la evaluación de solicitudes de patentes, la falta de protección para segundas aplicaciones de compuestos conocidos y a la concesión de autorizaciones de comercialización de productos farmacéuticos a “copias” de productos innovadores bajo el examen de patente por el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI).

94. Informe de Comercio Exterior Argentino, Año 2012. Observatorio de Comercio Exterior, Cámara Argentina de Comercio. Febrero de 2013.

También se menciona en las quejas europeas la falta de protección efectiva y adecuada de datos de prueba para los productos regulados⁹⁵.

En el caso de YPF, la empresa petrolera fue alcanzada por una ley de 2012 que declaró de interés público el autoabastecimiento de hidrocarburos declarando sujeto a expropiación el 51% del capital accionario perteneciente a Repsol YPF S.A., norma que fue acompañada por el Gobierno y buena parte de la oposición política. Si bien, la cuestión originó críticas de la UE la misma no tiene capacidad legal para neutralizar la decisión o para reclamar compensaciones⁹⁶.

En lo referente al CIADI y dejando por un momento de lado las discusiones respecto a la base jurídica que el propio CIADI toma para la resolución de las demandas⁹⁷, debe destacarse que el Centro dio curso en 2012 a la demanda de la petrolera española Repsol en contra de la Argentina persiguiendo un resarcimiento del orden de los 10.500 millones de dólares por la presunta violación del acuerdo para la protección recíproca de inversiones entre el gobierno nacional y el español⁹⁸.

Por otro lado, también se presentaron reclamos en la relación bilateral con origen en Argentina cuando nuestro país solicitó en mayo de 2013 el arbitraje de la OMC⁹⁹ en torno a las medidas adoptadas por la UE sobre el biodiesel. Entre estas medidas se encuentra la decisión de considerar como sostenibles, los biocombustibles y los biolíquidos que, entre otros criterios, reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero de 35% como mínimo respecto de los combustibles fósiles¹⁰⁰. El valor que estas medidas europeas asignan al biodiesel de

95. Información disponible en la página web de la Embajada de la UE en la Argentina.

96. Si bien el TL atribuyó competencias a la Comisión sobre las inversiones en terceros países, en el caso Argentina, no desarrolló instrumentos legales al respecto manteniendo en este sentido el silencio del Acuerdo Marco sobre la cuestión de las inversiones, siguiendo vigente en la cuestión los Tratado de Protección de Inversiones de tipo bilateral, por lo que en el caso de YPF poco es lo que la UE pudo intervenir, remitiendo la cuestión al espacio del respectivo Estado miembro, y demostrando las limitaciones de la política exterior de la UE que no tiene posibilidad de reacción sobre la base de compromisos legales multilaterales o bilaterales.

97. Los tribunales arbitrales del CIADI se sustentan para la resolución de diferencias en los tratados bilaterales de protección de inversiones y el Convenio de Washington de 1966, pero no aceptan la normativa interna del Estado receptor de la inversión o proveniente del Derecho Internacional Público.

98. "Repsol demandó a la Argentina ante el CIADI por la expropiación de YPF", *Infobae*, 3 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://m.infobae.com/notas/684621-Repsol-demando-a-la-Argentina-ante-el-Ciadi-por-la-expropiacion-de-YPF.html>. Consultado el 2 de julio del 2013.

99. Documento de la OMC WT/DS459/1

100. La Argentina considera que este umbral de 35% es arbitrario, no estaría justificado científicamente, ni estaría basado en una norma o estándar internacional reconocido.

soja es de 31%. Ello implica que el biodiesel de soja producido en la Argentina no puede cumplir con el criterio de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para ser considerado sostenible. De acuerdo al gobierno argentino, las medidas violan varias provisiones del GATT 1994 en lo que respecta a la no discriminación, el Acuerdo de la OMC sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio, y el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio¹⁰¹. Analistas argentinos e internacionales sostienen que al fijar valores preestablecidos de reducción de gases de invernaderos se está desconociendo que la reducción no sólo depende de la materia prima utilizada sino del lugar donde se la cultiva (y su distancia de los centros de producción y embarque) y del proceso utilizado desde la etapa agrícola hasta la elaboración del biocombustibles (Galperin y Pérez Llana, 2009 y Childs y Bradley, 2007). El conflicto sube una vez más de tono entre octubre y noviembre de 2013 cuando la Unión Europea comienza a aplicar nuevos aranceles¹⁰² a las importaciones de biocombustibles desde Argentina. Estas decisiones europeas generan la presentación de solicitud de consultas por parte de nuestro país ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.

Recordemos que la UE representaba en el 2012 el mayor comprador de biodiesel de soja argentino, comprando el 90% de la producción nacional. Pese a que en esa región se ubican algunos de los principales productores a nivel mundial, es también la región de mayor consumo, y la brecha entre la producción y el consumo llegó a ser de hasta el 67% de su producción, diferencia que debe ser cubierta con importaciones (HILBERT, SBARRA Y LOPEZ AMORÓS, 2012).

Siempre en el ámbito de la OMC, también la Argentina se enfrentó a la denuncia de la UE por las restricciones que nuestro país aplica a sus importaciones. La solicitud de consultas fue presentada en mayo del 2012 por la UE y posteriormente Turquía, EE.UU., Ucrania, Japón, Canadá, Guatemala, Australia y México solicitaron ser asociados a las mismas¹⁰³.

101. Si bien el límite del 35% fue cuestionado desde su implementación en el 2009 por parte de Argentina, el recrudecimiento de este conflicto comercial debe buscarse en abril de 2012, cuando España suspendió las importaciones de este carburante a raíz de la mencionada decisión del gobierno argentino de expropiar el 51% de las acciones que poseía la española Repsol en el grupo petrolero argentino YPF.

102. "El derecho antidumping aplicado por la Unión Europea, con carácter definitivo a partir del 27 de noviembre de 2013 se ubica en un rango de 216,64 a 245,67 euros por tonelada y genera como efecto directo e inmediato el cierre del mercado europeo del biodiesel argentino, afectando de esa manera exportaciones por un valor superior a 1.500 millones de dólares anuales" en "Argentina demanda a la Unión Europea por cierre de su mercado al biodiesel de origen argentino", *Cancillería Argentina*, 19 de diciembre de 2013.

103. La UE afirma que la Argentina ha aumentado significativamente el uso de las licencias no automáticas requeridas para importar una amplia lista de productos. Inicialmente centrado en textiles, calzados y juguetes, el sistema se está ampliando a otros sectores. Los importadores están enfrentando grandes retrasos y condiciones excesivas para obtener sus permisos.

Es así que, tras años de inactividad en el ámbito de la solución de controversias de la OMC, Argentina se encuentra afrontando tres casos (Illescas, 2012)¹⁰⁴ y dos de ellos tienen como interlocutor directo a la UE.

Por último, y manteniéndonos en el ámbito de la relación bilateral con España, en un cambio de actitud inesperado el ministro español de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, en agosto del presente año anunció una visita a la Argentina para reunirse con su par Héctor Timerman en pos de analizar la controversia de aquel país con el Reino Unido por la soberanía en Gibraltar¹⁰⁵. No se descarta que se pueda explorar la posibilidad de crear un frente común en relación a Malvinas. Ambos ministros estudiarán la posibilidad de que España y la Argentina mantengan una posición unívoca en las Naciones Unidas para enfrentar al gobierno británico por su posición ante los reclamos territoriales. La posición de fuerza que detenta la Argentina al formar parte del Consejo de Seguridad en el bienio 2013-2014 podría servir para intentar incluir el tema en la agenda del organismo internacional.

El análisis de la posición de las partes involucradas debería completarse con un abordaje de la opinión de España en relación a la cuestión Malvinas por parte del TL en su anexo II referido a los territorios de ultramar. En su momento no hubo oposición por parte de España a la incorporación de las islas como territorio de ultramar británico. Ahora que los intereses españoles se enfrentan a los intereses británicos, en una escalada del conflicto por Gibraltar, podría lograrse un cambio de aquella actitud.

Asimismo las relaciones con otro socio privilegiado dentro de la Unión Europea, la República Italiana, han sufrido desavenencias en el período bajo estudio. Luego de variados intentos de relanzamiento de la relación bilateral, afectada en su médula por el con-

104. El tercer caso mencionado por el autor es la denuncia en la OMC, formalizada el 3 de septiembre del 2012, contra EE.UU. por impedir, violando las normas de la OMC, el ingreso de carnes y cítricos argentinos. Las anteriores denuncias efectuadas por la Argentina ante el organismo datan de mayo del 2009.

105. "La disputa con Gran Bretaña sobre la soberanía de una parte del Peñón Gibraltar: España analiza hacer un frente común con Argentina", Diario *Clarín*, 12 de agosto de 2013. Pág. 39.

flicto de los bonistas italianos¹⁰⁶, surgieron nuevos conflictos originados básicamente en dos cuestiones: las políticas nacionales de carácter defensivo que provocaron dificultades para el ingreso de productos italianos en el mercado nacional y la situación financiera de las empresas eléctricas italianas radicadas en el país. En marzo del 2012 el entonces presidente italiano Mario Monti (quien asumiera la presidencia el 11 de noviembre del 2010 luego de la renuncia de Silvio Berlusconi) envió una carta pidiendo explicaciones a Cristina Fernández sobre la imposibilidad de las generadoras eléctricas italianas Endesa y Edesur, que desde 2008 son controladas por la compañía eléctrica más grande de Italia, Enel, de aumentar las tarifas para realizar inversiones. En la misma misiva pidió revertir el esquema de trabas a la importación implementado por el gobierno argentino. Estos cuestionamientos fueron respondidos por la presidente Fernández rechazando las acusaciones y minimizando las preocupaciones del primer ministro italiano, sin mencionar la cuestión del aumento de las tarifas. También llegaron quejas de Italia por la estatización de YPF donde Monti la consideraba “perjudicial para todos” los que quieren invertir en la Argentina¹⁰⁷.

Nadie olvida que el tema YPF, que provocó ruptura del diálogo y otros conflictos comerciales, se posiciona como una dificultad para el acercamiento con el bloque, no obstante las conclusiones en el 2014 de las negociaciones entre la Argentina y Repsol iniciadas el año anterior para resolver la cuestión del reclamo de la petrolera por sus activos expropiados en Argentina. Estas negociaciones culminaron con la aprobación por parte de los accionistas de

106. Las causas abiertas en el CIADI vinculadas con los bonos, en total tres, continuaron bajo estudio con tiempos bien distintos a las urgencias político económicas. En mayo del 2010 las partes en controversia de dos de las tres causas abiertas (si bien las dos menos importantes) acordaron la suspensión de los procedimientos. Quedaba vigente el pedido de la Task Force Argentina, liderada por Nicola Stock, cuya demanda fue aceptada en mayo del 2011. El tribunal del CIADI decidió afirmativamente sobre la competencia y la admisibilidad (dos votos contra uno) sosteniendo que “los bonos en cuestión y, en particular los derechos que tienen los demandantes de esos bonos, califican como “inversión” en el marco del Artículo 1 del TBI, realizada “en el territorio de Argentina” y en “cumplimiento de las leyes y reglamentos de Argentina” (párrafo 713 (ix) de la decisión).

107. “Crece el clima de malestar entre Italia y la Argentina”, 12 de julio de 2012, Diario *La Nación*.

Repsol de un acuerdo por el cual Argentina abonará a la compañía la cantidad de u\$s 5000 en bonos en concepto de compensación. Este acuerdo se encuentra en el Congreso argentino para su aprobación e independientemente de la discusión política entorno al mismo, permitiría un flujo de inversiones en el sector.

Otro elemento fuente de discordias fue la situación generada por los contratos petroleros de empresas europeas y norteamericanas con empresas británicas para las tareas de exploración en las islas Malvinas. El gobierno de Cristina Fernández se quejó y planteó a Washington, París y Roma la amenaza argentina de establecer sanciones legales contra las petroleras que decidieron invertir en trabajos de exploración en las islas. Estas quejas se enmarcan en una resolución que el 4 de junio del 2012 dictó la Secretaría de Energía de la República Argentina, en la que intima a las empresas petroleras a detener sus operaciones en las islas Malvinas y prevé el inicio de acciones civiles y penales.

Ideas finales

En el período en análisis de la presente investigación el Tratado de Lisboa ha modificado las estructuras y la normativa de la UE pero no ha llegado tan lejos como para adelantarse y superar los diversos problemas internos del bloque en lo tocante a su gobernabilidad ni ha reelaborado por completo la modalidad de interrelación de la UE con el mundo.

En lo estrictamente relacionado a nuestro país la situación descripta ha empalmado a su vez con dificultades inherentes a la propia forma en que el gobierno argentino ha modelado las relaciones internacionales con esa parte del mundo. En este sentido, la relación entre la UE y la República Argentina puede ser definida durante el período como difícil, con una tendencia al enfriamiento, especialmente por cuestiones relacionadas al enfoque que nuestro país aplica en las relaciones exteriores, y principalmente por cuestiones económicas que han generado innumerables controversias ventiladas en las embajadas europeas presentes en el país y en diversos fueros internacionales. No obstante, cuestiones como el acuerdo con Repsol y la búsqueda de un acuerdo con el Club de París para destrabar el acceso al crédito por parte del país parecerían inscribirse en un tenue giro en la relación bilateral entre la Argentina y el bloque que deberá confirmarse con nuevos hechos.

Atento a la gran trascendencia histórica y económica del continente europeo en relación a nuestro país sería aconsejable una renovada voluntad en el reestablecimiento de las buenas relaciones con la Unión Europea, con especial atención a Alemania, el actor más dinámico del proceso integrador que se mantiene en crecimiento a pesar de la crisis europea. En este esquema de vigorización del vínculo deberían lograrse además nuevas fórmulas de relacionamiento con España e Italia, dos países que históricamente han

trascendido la vinculación entre Argentina y la Unión Europea, otorgando una impronta más específica y cercana a la vinculación entre los Estados y las poblaciones.

Bibliografía

Childs, Britt y Bradley, Rob (2007) *Plants at the Pump: Bio-fuels, Climate Change, and Sustainability*. Washington D.C.: World Resources Institute. Disponible en http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/plants_at_the_pump.pdf. Consultado el 2 de octubre del 2013.

Galperín, Carlos Y Pérez Llana, Cecilia (2012) “Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial”, Volumen XI Número 2, Primavera 2009 (149-177) *Revista Argentina de Economía Agraria*.

Hilbert, Jorge, Sbarra, Rodrigo, López Amorós, Martín (2012) “Producción de biodiesel a partir del aceite de soja”, INTA

Illescas, Nelson (2012) “Argentina con frentes abiertos en la OMC”, Documentos del INAI. Agosto 2012.

Jovtis, Ignacio (2011) “Las relaciones Unión Europea – MERCOSUR luego de la cumbre de Madrid 2010. Algunas reflexiones desde la sociedad civil”, en *MERCOSUR 20 años*, ALOP. Mayo.

Gomez Saraiva, Miriam (2013) “Visões Externas sobre a Atuação Global Da União Europeia em Tempos de Crises”. Konrad Adenauer Cuadernos 1/2013.

TOMUSCHAT, Cristian (2010) “Control abstracto de normas. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Lisboa”, en: A. Von Bogdandy et al. (eds.), *La Justicia Constitucional y su Internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, Vol. I, Heidelberg/México 2010, 857-872. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/34.pdf>. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2013.

Páginas web consultadas

Delegación de la Unión Europea en la Argentina:

http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/index_es.htm

Diario Spiegel On Line: <http://www.spiegel.de>

Diario Clarín: www.clarin.com

Diario DW Español: www.dw.de

Diario Infobae: www.infobae.com

Diario La Nación: www.lanacion.com.ar
Diario Página 12: www.pagina12.com.ar
Europa Press: www.europapress.es
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/>
Organización Mundial del Comercio: www.wto.org
Página oficial de la Unión Europea: http://europa.eu/index_es.htm

De los autores

Abogado, Magister en Integración y Cooperación Internacional, Docente Facultad de Derecho, Docente invitado ISEN, miembro del CERIR y de la Asociación de Estudios de Integración.
E-mail: robertofalconcapra@yahoo.com.ar

******Magíster en Integración y Cooperación Internacional y Licenciada en Relaciones Internacionales, UNR. Docente en las cátedras de Comercio Exterior y de Elementos Grales. de la Metodología de la Investigación en Cs. Sociales, de la Licenciatura en RRII, UNR. Asesora Académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, CEI, UNR.
E-mail: marcabeza@yahoo.com

22

CAPÍTULO 4

Con la “mirada” en la región. Las relaciones entre Argentina y Bolivia durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner

Natalia Ceppi

Resumen

Desde la llegada del FPV y el MAS los vínculos entre Argentina y Bolivia dan cuenta de un perfil más consolidado donde sus administraciones han avanzado en el tratamiento conjunto de problemáticas de gran interés para la agenda compartida. En este sentido, el presente trabajo analiza las relaciones bilaterales a partir del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, considerando los temas más significativos del período en estudio: la compra-venta de energía, la cuestión migratoria, la asistencia técnica en el marco de la cooperación sur-sur y la firma de acuerdos en materia judicial y de educación.

Palabras clave: Argentina – Bolivia – gas – migraciones cooperación técnica – acuerdos bilaterales.

“The neighborhood”. The relations between Argentina and Bolivia during Cristina Fernández de Kirchner administration

*Natalia Ceppi**

Abstract

Since the arrival of FPV and MAS the relations between Argentina and Bolivia present a consolidated profile –comparing with the 90’s- because their administrations have advanced in the treatment of important issues of the agenda. This paper analyzes the bilateral relations since Cristina Fernández de Kirchner won the presidential

elections in 2007, considering the most significant subjects of the period under study: energy trade, migrations, technical assistance/ South-South cooperation and agreements in legal cooperation and education matters.

Key Words: Argentina – Bolivia – natural gas – migrations – technical assistance – bilateral agreements.

CON LA “MIRADA” EN LA REGIÓN. LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y BOLIVIA DURANTE EL MANDATO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Natalia Ceppi*

A modo de introducción

Desde la llegada del Frente para la Victoria (FPV) a la Presidencia de la Nación de la mano de Néstor Kirchner en 2003, América Latina, pero en particular, el escenario sudamericano ha cobrado mayor relevancia en materia de política exterior. El fortalecimiento de las relaciones de Argentina con la región fue definido como un objetivo prioritario en el esquema de relacionamiento externo del país frente a la retórica de los noventa que privilegiaba el contacto con Estados Unidos. En este contexto, los vínculos con Bolivia fueron adquiriendo no sólo mayor intensidad sino también nuevos matices con respecto al pasado. La solicitud del ex Presidente argentino en 2004 de reanudar las importaciones de gas natural boliviano para paliar la crisis energética nacional¹⁰⁸ y los gestos de apoyo a la administración de Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) ante los momentos de turbulencia socio-política que atravesaba el altiplano fueron reactivando los lazos que en ese entonces se caracterizaban por el *bajo perfil*.

Tras el ascenso de Cristina Fernández de Kirchner al Poder Ejecutivo en diciembre de 2007, la relación con Bolivia continuó siendo una de las más destacadas dentro de los lineamientos de la política exterior argentina a nivel regional, especialmente con Evo Morales como Primer mandatario¹⁰⁹. En esta dirección, factores como la empatía presidencial, la necesidad de compra-venta de energía, el trabajo conjunto en temáticas de interés en la agenda compartida y el mutuo acompañamiento en las demandas históri-

108. Se habla de reanudar la compra-venta de gas natural debido a que entre 1972 y 1999 Argentina importó el hidrocarburo boliviano. En ese entonces, las compras de energía se justificaban fundamentalmente por motivos políticos.

109. Líder del Movimiento al Socialismo (MAS).

cas de ambos países –salida soberana al Pacífico y Malvinas– en los espacios multilaterales profundizaron el vínculo entre estos dos vecinos.

El presente artículo analiza las relaciones entre Argentina y Bolivia a partir del mandato de Cristina Fernández. El mismo examina los ejes más significativos del relacionamiento bilateral, a saber, el comercio energético; la problemática migratoria y el otorgamiento de asistencia técnica en el marco de la cooperación sur-sur. Sin desconocer que éstos han estado presentes en el gobierno de Néstor Kirchner o bien en administraciones que lo precedieron, se constituyen en los principales temas de la agenda argentino-boliviana del período en estudio. Asimismo, se identifican aquellas cuestiones en torno de las cuales ambas administraciones han avanzado en la concreción de acuerdos y convenios que retroalimentan la sinergia del vínculo.

a) El “combustible” de la relación: la compra-venta de gas natural

Como se mencionó en el apartado introductorio, la comercialización de energía ha sido un asunto de ‘peso’ en la vinculación entre estos dos países sudamericanos durante la administración de Néstor Kirchner. Los problemas de abastecimiento energético que comenzó a experimentar el país en marzo de 2004 y la imposibilidad de cumplir en tiempo y forma con las exportaciones de gas natural hacia Chile –en el marco del Protocolo Gasífero de 1995– generaron la necesidad en el gobierno argentino de retomar las importaciones de gas natural desde Bolivia¹¹⁰. El 21 de abril de 2004 Kirchner y Mesa Gisbert firmaron un Convenio Temporario

110. En marzo de 2004 eclosionó en Argentina una crisis energética en “doble frente”, es decir, a nivel nacional y en las relaciones con Chile. A nivel nacional cobraron visibilidad las consecuencias negativas de la privatización del sector en los años noventa. La falta de inversiones por parte de los operadores transnacionales repercutió en una caída pronunciada de las reservas de gas, las cuales pasaron de 720.309 millones de metros cúbicos en 1999 a 612.286 millones de metros cúbicos en 2003 (Información Estadística IAPG, 2013). Esta situación estuvo acompañada de un aumento del consumo, que en el mismo período subió de 32.4 a 34.6 billones de metros cúbicos (BP Statistical Review of World Energy 2007; 2013). Así, ante la imposibilidad de

de Venta de Gas Natural por un período inicial de seis meses y por un volumen de hasta 4 millones de metros cúbicos diarios (Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 21/04/2004). La avidez de energía llevaron a que este convenio fuera ampliado en dos oportunidades: el 25 de noviembre de 2004 se acordó la compra de 2.5 millones de metros cúbicos adicionales y el 3 de noviembre del año siguiente esta cantidad fue incrementada a 7.7 millones de metros cúbicos diarios hasta el 31 de diciembre de 2006 (Primera y Tercera Adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 25/11/2004; 03/11/2005).

Ahora bien, el anuncio de nacionalización de los hidrocarburos bolivianos decretado por Evo Morales el 1 de mayo de 2006 modificó las reglas de juego del vínculo contractual. El Decreto Héroes del Chaco le otorgó a las empresas transnacionales que operaban en territorio boliviano —encargadas de la exportación de gas natural a Argentina y Brasil— un plazo máximo de 180 días para renegociar nuevos contratos según las disposiciones de dicha medida (art. 3 Decreto Héroes del Chaco, 01/05/2006). A partir de allí, se sucedieron una serie de encuentros entre funcionarios del Ministerio de Planificación de Argentina y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia para establecer las nuevas pautas de la relación comercial. Uno de los puntos de discusión radicó en la actualización del precio a pagar por la compra del hidrocarburo. El gobierno boliviano sostenía que el precio se encontraba desactualizado y demandaba un incremento de U\$ 2 por millón de BTU a los U\$ 4.02 que Argentina pagaba en ese momento. Por su parte, el gobierno de Kirchner argumentó que la demanda boliviana

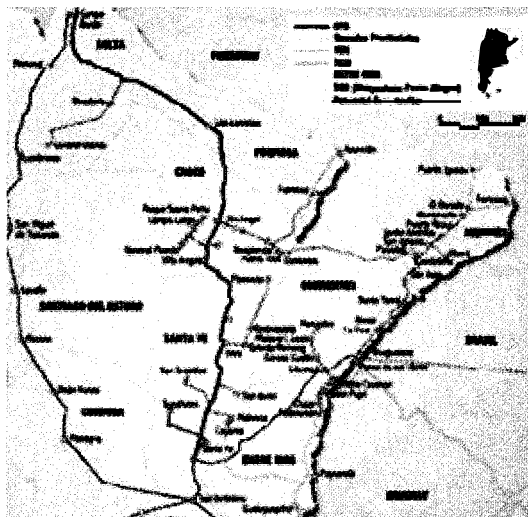
sostener el abastecimiento doméstico, Kirchner decidió recortar y en algunas ocasiones suspender el envío del hidrocarburo hacia Chile sin previo aviso. Este episodio ocasionó un gran malestar en el Estado vecino conocido como la “Crisis del Gas” ya que el país transandino había reestructurado su matriz energética en la década del noventa en base a las exportaciones gasíferas argentinas. Sobre este punto se recomienda consultar Lorenzini, M. E. (2011), *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Ed. Homo Sapiens, Rosario.

era desmedida y que sólo podría afrontar un valor máximo de U\$ 5.50 por esa unidad de medida (BBC, 13/06/2006). Finalmente, esta cuestión y otras condiciones a incorporar en el futuro acuerdo –cantidades, objetivos y actores intervinientes– fueron resueltas a nivel presidencial tras el encuentro Kirchner-Morales en junio de 2006. Teniendo en cuenta el “vínculo histórico” que ambos países poseen en torno al comercio energético se negoció un valor de U\$ 5 por millón de BTU para el período julio-diciembre de 2006 y el compromiso de respetar los volúmenes pautados en la última adenda (Convenio Marco entre Argentina y Bolivia para la venta de gas natural y la realización de proyectos de integración energética, 29/06/2006).

Pre-establecidos las pautas del nuevo acuerdo, el 19 de octubre de 2006 Kirchner y Morales suscribieron un contrato de compra-venta de gas natural por un período de 20 años entre las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA)¹¹¹. Entre sus puntos más importantes, se encuentran los siguientes (Contrato de Compra-Venta de Gas Natural entre ENARSA y YPFB, 19/10/2006):

(i)-Volúmenes y Transporte: Las cantidades de compra-venta varían por períodos. EL volumen inicial se fijó en 7.7 MMm3/d para el año 2007. Los años 2008-2009 plantean la posibilidad de ampliar hasta 16 MMm3/d y en el período 2010-2026 se acordaron 27.7 MMm3/d. La viabilidad de estos volúmenes está sujeta a la construcción de un mega gasoducto denominado Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA), cuyo inicio de obra del lado argentino fue previsto para octubre de 2007

111. La compañía ENARSA fue creada por la Ley 25.943 del 29 de diciembre de 2004 por disposición del Poder Ejecutivo. El gobierno de Kirchner justificó su creación en la necesidad de que el Estado cuente con un mayor protagonismo en las diferentes fases del sector y promueva el desarrollo de la industria nacional. Se encuentra habilitada para intervenir tanto en las actividades de *upstream* y *downstream*. Puede consultarse: <http://www.enarsa.com.ar/index.php/es/empresa> [Acceso: 17/10/2013]



Fuente: HidrocarburosBolivia.com

(ii)-Precios: Son calculados de manera trimestral de acuerdo a una canasta que está compuesta por los precios de tres tipos de fuel oil y un tipo de diesel. Éstos a su vez, dependen de las variaciones del precio internacional del petróleo.

(iii)-Obligaciones para las partes: Hay penalidades de pago para YPFB y ENARSA en caso de que no se cumplan los requisitos de suministro y recepción, salvo situaciones fortuitas o de fuerza mayor.

Inicialmente, la firma del contrato entre YPFB y ENARSA llevó tranquilidad al gobierno argentino puesto que los graves problemas de abastecimiento energético serían mitigados con las importaciones del hidrocarburo boliviano. No obstante, entre su puesta en vigencia en 2007 y los primeros años de la administración de Fernández, ni YPFB ni ENARSA pudieron respetar la letra del acuerdo. Mientras que las dificultades del proceso de nacionalización boliviano incidieron para que YPFB exportara un volumen inferior a lo pactado —entre 2 y 3.1 millones de metros cúbicos diarios menos— (Información Estadística YPFB, 2013); Argentina no pudo cumplir con el cronograma de construcción del GNEA en su tramo principal ante los inconvenientes que se fueron presentando en la obtención de financiamiento.

En el caso argentino, las oscilaciones en los envíos de gas natural despertaron gran preocupación no sólo porque el hidrocarburo boliviano se destina a solventar gran parte de la demanda nacional sino también por la dinámica de la relación reservas/consumo. Al igual que en los años 1999-2003, las reservas tuvieron un comportamiento negativo puesto que pasaron de 612.286 millones de metros cúbicos en 2003 a 378.821 millones de metros cúbicos en 2009 frente a un consumo que creció de 34.6 a 43.2 billones de metros cúbicos en el mismo período (Información Estadística IAPG, 2013; BP Statistical Review of World Energy, 2007; 2013). Por ello, la administración de Cristina Fernández prestó especial atención a esta temática y uno de los objetivos propuestos antes de finalizar su primer mandato radicó en acordar con el gobierno boliviano reformas en las condiciones contractuales según las posibilidades de compra-venta de ambos países.

El 26 de marzo de 2010 la mandataria argentina y Evo Morales suscribieron la primera adenda al acuerdo entre ENARSA y YPF. Los equipos técnicos de ambos países trabajaron sobre tres puntos de interés (Primera Adenda al Contrato de Compra-Venta de Gas Natural entre ENARSA y YPF, 26/03/2010):

- a) *Transporte*. Debido a que la construcción del GNEA se encontraba retrasada, la primera medida radicó en la ampliación de la capacidad de transporte existente entre ambos Estados. Esto resultó en la construcción de un gasoducto de menor tamaño, denominado Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA), el cual fue inaugurado el 30 de junio de 2011 (Información ENARSA, 2013). Esta obra de infraestructura posee una recepción máxima de hasta 16.6 millones de metros cúbicos diarios y en el futuro se conectará al GNEA¹¹².
- b) *Los volúmenes de envío y recepción*. En base al ítem anterior, el volumen de compra-venta del hidrocarburo también

112. Para una mayor precisión sobre cuestiones técnicas de esta obra de infraestructura, se recomienda consultar el sitio electrónico de la empresa ENARSA.

sufrió ajustes. Las compañías se comprometieron –en base a una cantidad diaria contractual de gas natural– a *entregar y recibir*, respectivamente, un porcentaje de la misma. La cantidad diaria contractual y los porcentajes de envío y recepción varían no sólo anualmente sino también en los meses de invierno y verano. Esto permite que las empresas dispongan de mayor precisión de los volúmenes que se comercializan. Con este esquema, el volumen máximo de compra-venta, es decir, los 27.7 millones de metros cúbicos diarios fueron fijados como cantidad diaria contractual a partir del año 2021 (Anexo D, Primera Adenda Contrato ENARSA-YPFB, 26/03/2010).

- c) *Garantía de pago*. ENARSA aceptó la incorporación de un respaldo jurídico en versión de Carta de Crédito *Stand By* del Banco de la Nación Argentina a favor de YPFB. Este mecanismo resguarda a la empresa boliviana y a los operadores transnacionales que le entregan el gas para su correspondiente exportación ante los posibles incumplimientos de ENARSA en el pago de las facturas gasíferas. Posee una vigencia de cinco años y no requiere notificación previa por parte de YPFB para su ejecución (Cláusula 13.10 Primera adenda Contrato ENARSA-YPFB, 26/03/2010).

Es importante subrayar que la firma de esta adenda dejó a un lado los entredichos surgidos en la relación bilateral por no poder llevar a la práctica la letra del contrato de 2006¹¹³. Por un lado, el hecho de pactar un cronograma de entrega/recepción de volúmenes del hidrocarburo sobre las capacidades reales de cada una de las empresas y por el otro, la incorporación de un resguardo jurí-

113. Ante la imposibilidad de cumplir con el Contrato ENARSA-YPFB se generó entre ambos gobiernos un cierto malestar donde se responsabilizaron mutuamente. Bolivia reconocía, en un primer momento, algunos inconvenientes en materia de producción pero también afirmaba que en caso de disponer los volúmenes solicitados por Argentina, no contaba con el ducto para transportarlos. Por el parte, el gobierno nacional reclamaba la suba de los envíos y sostenía que para construir el gasoducto necesitaba certeza en el suministro de YPFB. Puede consultarse (*Clarín*, 26/09/2006; 26/01/2008; *Los Tiempos*, 25/06/2009; 17/11/2009).

dico frente a la existencia de deudas por parte de ENARSA fueron claves para que el comercio energético bilateral se estabilizara¹¹⁴.

El gobierno de Cristina Fernández logró durante su primer mandato encauzar la compra-venta de energía en la agenda bilateral sobre parámetros más sólidos pero no pudo avanzar de manera significativa sobre la problemática energética en el ámbito nacional. En sólo dos años –2009/2011– las reservas disminuyeron alrededor del 12% y si se tiene en cuenta el período 2007-2011, la diferencia es aún mayor ya que se redujeron en un 24%¹¹⁵. Frente a este panorama, en el encuentro mantenido con Evo Morales en Cochabamba entre los días 17 y 18 de julio de 2012, el gobierno argentino solicitó la ampliación de los volúmenes de exportación de gas natural. Los representantes de las estatales, Exequiel Espinoza –por ENARSA– y Carlos Villegas Quiroga –por YPFB– suscribieron un contrato independiente del convenio ENARSA-YPFB por el cual Argentina puede adquirir entre 2.7 y 3.3 millones de metros cúbicos de gas natural aprovechando aquellas reservas que se encuentren disponibles o no estén previamente comprometidas a otros mercados de exportación (Contrato interrumpible de compra y venta de gas natural entre YPFB y ENARSA, 18/07/2012)¹¹⁶.

Dicho contrato ha generado beneficios para ambos Estados. Al gobierno argentino le permite contar con cantidades adicionales del energético en caso de requerirlo. En cambio, para Bolivia repercute de forma directa en su economía puesto que la misma es altamente dependiente de los ingresos que derivan de la explotación hidrocarburífera. Asimismo, como la compra-venta es posible en la medida que YPFB cuente con las reservas, si éstas no están disponibles la estatal boliviana no es plausible de sanción alguna (Lazcano y Melgarejo, *La Razón*, 19/07/2012).

114. Sobre este punto, se recomienda consultar una publicación de YPFB titulada *Gas y Desarrollo*. Disponible en: <http://www.ypfb.gob.bo/documentos/separatas/revista-gas-desarrollo.pdf> [Acceso: 18/11/2013]

115. Porcentajes obtenidos en base a los datos expresados por el IAPG.

116. La fecha de finalización de este acuerdo fue establecida el 31 de diciembre de 2026.

Este recorrido permite reafirmar que la cuestión energética ha sido –y continúa siéndolo– una temática prioritaria y de gran impacto en las relaciones argentino-bolivianas durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. No obstante, los reiterados pedidos por incrementar los volúmenes de compra y el descenso anual experimentado por las reservas de gas natural en el país también dan cuenta de la falta de políticas concretas e integrales de los gobiernos kirchneristas para enfrentar los problemas del sector y reducir la dependencia de proveedores externos¹¹⁷. Si bien, la decisión en mayo de 2012 de nacionalizar el 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) –cuyo control accionario recaía en el grupo Repsol– está orientada a mejorar el desarrollo de la industria, todavía queda mucho camino por recorrer para evaluar los resultados de esta medida.

b) Avances bilaterales en el tema migraciones

Históricamente, Argentina se ha caracterizado por ser receptor de inmigrantes, especialmente de procedencia española o italiana, que llegaron al país entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX (Courtis, Liguori y Cerrutti, 2010: 9). Con el paso del tiempo, el perfil “europeo” de la inmigración comenzó a opacarse ante el incremento de población de origen extranjero oriunda de Estados limítrofes¹¹⁸. De acuerdo al planteo de Nicolao, este cambio en la composición de la inmigración no se relaciona de

117. Esta “dependencia externa” de la energía ha repercutido negativamente en la balanza comercial del país. Cabe recordar que cuando Cristina Fernández anunció en abril de 2012 el envío del proyecto de expropiación del 51% de las acciones de YPF al Congreso sostuvo que “en 2011 Argentina se convirtió en importadora neta de gas y petróleo por primera vez en 17 años con un déficit de U\$ 3029 millones” (Agencia Télam, 17/04/2012). En el caso de los pagos de ENARSA a YPFB, éstos subieron notoriamente. Mientras que en 2009 YPFB recibió U\$ 379 millones, en 2012 la empresa argentina pagó U\$ 1176 millones por las importaciones del hidrocarburo (Información YPFB; ENARSA, 2013). Es importante destacar que sobre esto punto no se dispone de información más completa o actualizada.

118. Sobre este punto se recomienda consultar la Revista Informativa del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) con respecto al Censo de 2001. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/webcenso/aquisecuenta/aqui12.pdf> [Acceso: 17/10/2013]

forma directa con una “explosión de arribos” de procedencia regional, sino que el crecimiento en términos relativos debe ser entendido dentro del proceso de “irrupción, envejecimiento y muerte de los antiguos y voluminosos flujos inmigratorios europeos” (2010: 215).

De los Estados vecinos, la inmigración proveniente de Bolivia –conjuntamente con la paraguaya– ha experimentado un notable dinamismo en los últimos decenios a raíz de factores como la proximidad geográfica y cultural; la búsqueda de mejores condiciones de vida y la existencia de “coyunturas de expulsión” en los propios países, entre otros (Nicolao, 2010). Como puede observarse en el siguiente cuadro, el número de bolivianos en Argentina se duplicó en el período 1980-2001, pasando de 118.141 a 233.464 personas, constituyéndose desde entonces en uno de los grupos más representativos dentro del conjunto de extranjeros que residen en el país (INDEC, 2004: 2; 2012).

II-Extranjeros procedentes de países limítrofes¹¹⁹

ESTADOS VECINOS	1980/hab.	1991/hab.	2001/hab.	2010/hab.
Paraguay	262.799	250.450	325.046	550.713
BOLIVIA	118.141	143.569	233.464	345.272
Chile	215.623	244.410	212.429	191.147
Uruguay	114.108	133.453	117.564	116.592
Brasil	42.757	33.476	34.712	41.330

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de INDEC (2004; 2012).

La importancia cada vez más creciente de los inmigrantes bolivianos en Argentina y la intensidad de los movimientos poblacionales en las provincias fronterizas al Estado andino dispararon la necesidad replantear el tratamiento de la temática en la agenda bilateral. El 21 de abril de 2004 Kirchner y Mesa Gisbert firmaron un acuerdo migratorio con el objetivo de “incentivar una política de

119. Si bien los inmigrantes de origen peruano no integran el grupo de los extranjeros nacidos en los Estados limítrofes, cabe destacar que también han aumentado de manera notoria desde los años ochenta al presente. Según los datos del INDEC –correspondiente al censo de población y Vivienda de 2010- entre 2001 y 2010 la población peruana tuvo un crecimiento del 78.5% (INDEC, 2012: 3).

libre circulación de personas como factor de impulso al desarrollo, amistad y progreso de los pueblos” (Acuerdo Migratorio entre Argentina y Bolivia, 21/04/2004). Este acuerdo dejó sin efecto al Convenio de Migración acordado por ambos países en 1998 durante las administraciones de Carlos Menem y Hugo Banzer Suárez¹²⁰.

La suscripción del acuerdo de 2004 puede enmarcarse en las modificaciones que se realizaron en materia de política migratoria argentina. El legislador del Partido Socialista, Rubén Giustiniani impulsó una nueva ley de migraciones –Ley 25.871– la cual fue sancionada el 17 de diciembre de 2003 para regular las condiciones de admisión, ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros en el país. Según Domenech, el discurso estatal sobre la actual ley de migraciones se produce en base a una retórica de inclusión *versus* la retórica de la exclusión de los años noventa. La inmigración dejó de estar considerada desde una óptica restrictiva y de securitización para entenderla como “un derecho esencial e inalienable de la persona” que Argentina debe garantizar “sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (2008; art. 4 Ley 25.871). Esta normativa –que derogó a la Ley de migraciones N° 22.439 sancionada durante la dictadura militar y conocida como la Ley Videla– supuso un avance en el respeto de los derechos humanos de todas las personas que habitan el país (Ceriani, Cernadas y Morales, *Clarín*, 05/01/2004). A través de la misma,

120. Si bien no es objeto de este trabajo analizar en términos comparados los Convenios migratorios de 1998 y 2004 ya que excede ampliamente a sus fines, se observa que los principales puntos de diferenciación se encuentran en el tipo de residencia a otorgar y los requisitos solicitados. El acuerdo de 1998 establecía una residencia temporaria de seis meses (art. 4), mientras que en el acuerdo de 2004 este plazo se extiende a dos años al cabo de los cuales el inmigrante puede efectuar el cambio a residencia permanente (art. 3). Por otro lado, también se observan modificaciones en la documentación solicitada para acceder a la residencia. Ambos acuerdos mantienen la exigencia de presentar documentos como pasaporte, partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales y certificado médico, entre otros –todos ellos expedidos por una autoridad competente o debidamente legalizados– pero en el convenio de 2004 no se contemplan aquellos requisitos que identifican al extranjero frente a un empleo, tales como su constancia de identificación laboral para el ejercicio de actividades formales en relación de dependencia (art. 4).

los extranjeros gozan de los siguientes derechos: *i)* igualdad de trato (art. 5); *ii)* acceso sin discriminación alguna del inmigrante y su familia a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (art. 6); *iii)* acceso a la información sobre sus derechos y obligaciones; los requisitos de ingreso, permanencia y egreso y cuestiones relacionadas con el cumplimiento de formalidades administrativas (art. 9). Otro punto a destacar radica en que la situación irregular de un extranjero no puede ser un justificativo de impedimento para su admisión a un establecimiento educativo (art. 7).

El acuerdo de 2004 se inscribe en un contexto de voluntad de ambos países de fortalecer el trabajo conjunto frente a una temática sensible en la agenda compartida como son los derechos de los inmigrantes. Paralelamente, constituye un nuevo marco de referencia orientado a regularizar la radicación de los mismos¹²¹. Así, para favorecer este proceso las Direcciones Nacionales de Migraciones de Argentina y Bolivia firmaron el 13 de mayo de 2009 un Acuerdo Interpretativo y Operativo respecto de la aplicación del Acuerdo Migratorio de 2004. A través de dicho acuerdo estas instituciones establecieron un conjunto de especificaciones con miras a agilizar los trámites que los inmigrantes de cada una de las partes deben realizar para acceder a la residencia temporaria o permanente. El próximo cuadro sintetiza las disposiciones más relevantes:

121. Además del acuerdo de 2004, la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina dispuso a través de la Resolución 53253/2005 la aplicación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, denominado "Patria Grande" con el objetivo de normalizar la situación migratoria de personas provenientes de Estados partes del MERCOSUR como de los países asociados que se encontraban residiendo en Argentina con anterioridad al 17 de abril de 2006. Para mayor información, consultar http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf [Acceso: 25/10/2013]

III-Especificaciones al Acuerdo Migratorio de 2004

Acuerdo de Migración entre Argentina y Bolivia de 2004	Acuerdo Interpretativo y Operativo entre Argentina y Bolivia de 2009 sobre Acuerdo Migratorio de 2004
Art. 4. Para acceder a la residencia temporaria de dos años los migrantes deberán presentar [...] la siguiente documentación: a-Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad [...]. Esta documentación también es requerida según el inciso a del artículo 5 que establece los documentos solicitados por Argentina previo vencimiento de la residencia temporaria para obtener la residencia permanente	Dispuso que el documento nacional de identidad emitido por Argentina es válido a los efectos del inciso a) de los artículos 4 y 5. Por su parte, Bolivia acepta cualquier documento en fotocopia autenticada por los consulados de Argentina en el país andino a los efectos de iniciar el trámite de radicación.
Art. 4 b- Partidas o certificado de nacimiento y partida o certificado de matrimonio (para los casados)	Sólo será exigible cuando es necesario acreditar un vínculo de parentesco que posibilite el acceso a un beneficio migratorio más favorable
Art. 4 f- Certificado médico expedido por autoridad médica competente u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción [...]	Sólo será requerido cuando hay una disposición expresa de la autoridad sanitaria del país receptor debidamente comunicada a la otra parte.
Art.4 Certificado que acredite la carencia de antecedentes penales y/o policiales [...]	Para los ciudadanos argentinos el inicio del trámite del certificado emitido por INTERPOL comenzará con el comprobante de que dicho trámite ha sido iniciado
Art. 5 Los documentos solicitados por Argentina previo vencimiento de la residencia temporaria para obtener la residencia permanente son: e- Acreditación de medio de vida lícitos	Serán acreditados bajo la forma de declaración jurada frente a la autoridad migratoria del país receptor.

Fuente: Elaboración propia en base a los Acuerdos de 2004 y 2009¹²².

122. También se estableció que “en términos de reciprocidad, ambos países acuerdan no cobrar ninguna tasa relacionada a multas por permanencias irregulares a aquellos ciudadanos que soliciten su residencia”.

Sin desconocer que en la actualidad el tratamiento de la temática en la relación bilateral, especialmente al hablar de los bolivianos en Argentina, continúa presentando algunas deficiencias¹²³, puede mencionarse que la firma de los acuerdos de 2004 y 2009 ha permitido lograr ciertos avances tanto en la protección jurídica de los nacionales de ambos Estados como en la reducción de la irregularidad migratoria. Con respecto a los inmigrantes bolivianos en Argentina, los datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) indican que en el período 2004-2011, el número de radicaciones resueltas ha crecido exponencialmente. En 2004 el Estado nacional otorgó 2013 radiaciones *permanentes*, mientras que en 2011 éstas ascendieron a 36.331. Las radicaciones *temporarias* tuvieron un comportamiento similar, pasando de 485 a 31.471 casos en el mismo período (DNM, 2013).

Por su parte, el análisis de la situación de los argentinos en el país vecino conlleva algunas dificultades. En primer lugar, porque la información de la Dirección General de Migraciones (DGM) de Bolivia es escasa ya que los datos a los cuales se ha podido acceder contemplan los años 2008-2011, período donde el Estado boliviano concedió residencias temporales que oscilaron entre 110 y 287 casos (Memoria Anual DGMB, 2007; 2012). En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que Bolivia no se ha caracterizado tradicionalmente por ser uno de los principales destinos escogidos por los emigrantes argentinos. A modo de ejemplo, en 2001 la comunidad argentina en Bolivia era de 28.612 personas y en 2010 este número creció a 45.378 personas (Pereira Morató, 2011; DGMB, 2013), es decir, sólo representa alrededor del 13.14% de la colectividad boliviana en Argentina.

A pesar de la diferencia que se observa en la intensidad de la inmigración/emigración de los nacionales entre Argentina y Bolivia como Estados firmantes, debe subrayarse que ambos acuerdos están contribuyendo a normalizar jurídicamente la condición de los

123. Frecuentemente, los medios de comunicación de Argentina y Bolivia ilustran situaciones de discriminación, trabajo en condiciones ilegales y xenofobia, entre otras, a las cuales es sometida gran parte de la comunidad boliviana que vive en el país.

inmigrantes en los respectivos lugares de residencia. La intención de ambos países de seguir trabajando en esta dirección quedó nuevamente expresada en el encuentro presidencial de julio de 2012. Dentro de los 26 temas que formaron parte de la agenda bilateral, Evo Morales y Cristina Fernández le asignaron un lugar especial a la problemática migratoria. Los dos mandatarios se comprometieron a cooperar para mejorar y/o profundizar las normas que regulan la inserción social de sus poblaciones con el objetivo de construir una ciudadanía sudamericana (Comunicado Conjunto, 17-18/07/2012). Esta idea –que también recibe el apoyo de otros países de la región– es promovida por los dos Estados en las reuniones que se llevan a cabo anualmente en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

c) Cooperación Técnica en el marco del FO.AR

El Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO. AR) fue creado en 1992 y constituye un instrumento de la política exterior del país destinado a emprender proyectos de cooperación técnica con otros países en base a los principios de asociatividad, equidad y horizontalidad¹²⁴. Su actuación reviste tres modalidades: *i)* el envío de expertos argentinos para asistir y capacitar a técnicos y grupos poblaciones en el extranjero; *ii)* la recepción de profesionales del exterior y *iii)* la organización de seminarios internacionales sobre temáticas específicas. Las principales líneas de trabajo han estado concentradas en tres grandes ejes: Administración y Gobernabilidad; Desarrollo Sustentable y Derechos Humanos, siendo los países limítrofes –con miras a reducir las asimetrías del MERCOSUR– una de las áreas geográficas que mayor preponderancia ha adquirido en los últimos años.

La presencia del FO.AR en Bolivia no es una novedad de la agenda kirchnerista ya que éste actúa en el país andino desde 1993 aunque desde la presidencia de Evo Morales, la cooperación bilateral renovó su impulso mediante la generación de nuevos pro-

124. "20 años de Cooperación Sur-Sur Argentina". Embajada de la República Argentina en el Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <http://ebolv.cancilleria.gov.ar/node/3425> [Acceso: 28/10/2013]

gramas o a través de la firma de acuerdos inter-institucionales. Durante el binomio 2005-2007 Bolivia ha sido uno de los principales receptores de cooperación argentina en los tres ejes anteriormente mencionados. En Administración y Gobernabilidad recibió el 34% de las acciones; en Desarrollo Sustentable el 30% y en Derechos Humanos el 20% (Informe FO.AR, 2008: 11-12).

El gobierno de Cristina Fernández continuó otorgándole a Bolivia un lugar especial en términos de cooperación Sur-Sur. Según datos oficiales, en seis años de mandato el FO.AR ejecutó 460 asistencias técnicas a nivel de intercambio de expertos de ambos países y ha desarrollado 69 proyectos que abarcan múltiples problemáticas¹²⁵. Dentro de estas acciones, merecen destacarse los siguientes proyectos en los cuales ambos países se encuentran trabajando en torno a los tres ejes dispuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina¹²⁶:

c.1- Administración y Gobernabilidad

El accionar del FO.AR en este campo está orientado a brindar apoyo a las instituciones estatales de otros países que se encuentren en un proceso de cambio, reforma o ampliación. Esta actividad se lleva a cabo mediante el fortalecimiento de la capacitación de los funcionarios involucrados, el fomento de la participación de los diversos actores sociales en la toma de decisiones y el intercambio de experiencias nacionales (Informe FO.AR, 2008: 14).

En el marco de las reformas emprendidas en el ámbito doméstico, Evo Morales dispuso la necesidad de revisar el modelo

125. *Ibidem*.

126. Cabe aclarar que los proyectos que se describen a continuación constituyen una selección acotada de aquellos que están vigentes entre ambos países. Para esta selección se ha tenido en cuenta la disponibilidad de información y la diversidad de los temas que integran los tres ejes de trabajo del FO.AR. Para acceder a la totalidad de proyectos que se encuentran vigentes en la relación argentino-boliviana en el marco del FO.AR, puede consultarse su link electrónico en la sección proyectos por país. Disponible en: <http://www.foar-argentina.cancilleria.gov.ar/proyectos.php?p=14> [Acceso: 25/10/2013]

de administración pública actual a fin de incorporar la perspectiva y los requerimientos de las comunidades indígenas. En una primera fase del proyecto –2006/2009– el FO.AR, conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (INAP) y el Servicio Nacional de Administración de Personal de Bolivia (SNAP) gestionaron la realización de seminarios orientados a hacer coexistir los dos modos de administración pública que están presentes en el país, a saber, el que promueven los pueblos originarios y el europeo-occidental (Informe FO.AR, 2010: 24).

Producto de estas gestiones, en 2009 el gobierno boliviano creó la primera Escuela de Gestión Pública Plurinacional –dentro del proceso de construcción de un Estado plural y comunitario– para capacitar y formar funcionarios públicos (Informe FO.AR, 2010). A partir de la segunda fase, personal del FO.AR y del INAP se abocaron a formar investigadores del ex SNAP en materia de análisis político –2500 personas– para que lleven adelante estudios sobre las experiencias de los gobiernos locales multiculturales (Informe FO.AR., 2008; 2010). Siguiendo en esta dirección, en julio de 2011 Argentina envió una misión técnica del INAP para compilar y editar un libro sobre el material utilizado en la capacitación de los funcionarios, el cual será la base conceptual del Diplomado de Gestión Pública Intercultural (FO.AR, Bolivia, Proyecto 5520).

Un segundo proyecto que integra el eje Administración y Gobernabilidad se encuentra en el trabajo que está llevando a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina a solicitud del Estado boliviano para generar una propuesta de normativa sobre fideicomisos públicos. En marzo de 2012 un grupo de expertos argentinos participó de una misión de diagnóstico con funcionarios de la institución homóloga en el país andino para revisar y ajustar el proyecto de ley que regularía la figura indicada *supra*. La administración Morales ha demostrado un gran interés en este proyecto puesto que los fideicomisos públicos se erigen como “un instrumento eficaz para canalizar recursos [estatales] a actividades priorizadas por el Gobierno nacional” (FO.AR, Bolivia, Proyecto 6015).

Por último, una tercera línea de trabajo radica en la aplicación conjunta de la denominada Evaluación Ambiental Estratégica

(EAE). Este concepto implica un instrumento de apoyo para integrar la dimensión ambiental al proceso de toma de decisiones que llevan adelante los actores involucrados mediante planes, proyectos o programas (Herrera & Bonilla Madriñán, 2009). Si bien, no se ha podido acceder a información más detallada sobre cómo ha evolucionado esta arista de la cooperación, se subraya que desde 2007 técnicos argentinos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable trabajan con funcionarios bolivianos para avanzar en la implementación de esta evaluación –donde se vincula lo ambiental, lo económico y lo social- en diferentes proyectos de ambos países (FO.AR, Bolivia, Proyecto 6018). Esta medida reviste gran importancia porque, en primer lugar, ofrece a los gobiernos de Argentina y Bolivia una mirada más integral al momento de analizar la ejecución de políticas que poseen impactos sobre el uso de los recursos naturales. En segundo lugar, favorece el intercambio de experiencias entre las respectivas instituciones nacionales en áreas diversas, tales como gestión del agua, biodiversidad, sector agrícola y forestal, etc.

c.2- Desarrollo Sustentable

Según el FO.AR este eje es el que mayor tradición posee dentro del Programa. En materia de desarrollo sustentable, la cooperación técnica apunta a “favorecer el desarrollo productivo de los sectores agroindustriales y de servicios [promoviendo] la preservación de los recursos naturales sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer plenamente sus necesidades” (Informe FO.AR, 2008: 14).

En la relación argentino-boliviana el desarrollo sustentable ha sido –y es– una de las principales áreas de acción en materia de asistencia técnica la cual se ha canalizado básicamente a través de seminarios de capacitación o intercambio de experiencias. De los proyectos que se han puesto en marcha a partir de la administración de Cristina Fernández, en esta oportunidad se considera el trabajo conjunto que el FO.AR ha emprendido con otros organismos de Bolivia para mejorar la potencialidad de sectores productivos que son importantes para las economías regionales y en los cuales se observan dificultades en su gestión.

Uno de los proyectos vigentes que involucra a expertos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) de Argentina está orientado a capacitar a profesionales del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) de Bolivia y a grupos de criadores de camélidos. Desde 2008, el FO.AR y las instituciones arriba señaladas participan a solicitud del gobierno boliviano en la difusión de conocimientos y nuevas tecnologías para optimizar la producción de la carne, fibras y derivados de los camélidos (FO.AR, Bolivia, Proyecto 5998). Los organismos bolivianos que están directa o indirectamente vinculados con este sector –MDRyT y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), entre otros– poseen un gran interés en el proyecto puesto que el complejo productivo de los camélidos es una de las principales fuentes de ingresos de los pobladores más pobres. Producto de esta línea de cooperación que ha implicado instancias de capacitación en territorio boliviano y la realización de pasantías de técnicos del país andino en el INTA y el INTI se creó el Proyecto de Apoyo a la Valoración de la Economía Campesina de Camélidos (VALE). Mediante este proyecto, los cuatro organismos –INTA e INTI por Argentina y MDRyT e INIAF por Bolivia– brindan formación a los productores de camélidos tanto para mejorar el rendimiento del sector como para acceder a esquemas de financiamiento (FO.AR, Bolivia, Proyecto 5998).

Un segundo proyecto donde se encuentra involucrado el INTA consiste en la capacitación ofrecida al Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario (VDRA) de Bolivia para enfrentar problemáticas ambientales en zonas áridas y semi-áridas de ambos países. La solicitud del gobierno boliviano tuvo como base una experiencia realizada en 2010 donde expertos argentinos capacitaron a 80 técnicos bolivianos en monitoreo y evaluación de suelos, aguas y vegetación de zonas áridas y semi-áridas (FO.AR, Bolivia, Proyecto 5862). Debido a la buena recepción, los técnicos argentinos y bolivianos sugirieron ampliar la capacitación en materia de monitoreo y evaluación para otras regiones fitogeográficas de importancia para ambos Estados. De este modo, durante el 2011 la capacitación y el intercambio de técnicos tuvieron como eje de cooperación el manejo sostenible de suelos.

Finalmente, un sector al cual tanto el FO.AR como el INTA han destinado esfuerzos se establece en la producción sostenida de caña de azúcar. Ante las deficiencias del sector, el INIAF y el MDRyT

solicitaron en 2011 la cooperación argentina para potenciar su sostenibilidad. A lo largo de dicho año se desarrolló la primera etapa del proyecto en la cual se intercambiaron experiencias a nivel técnico sobre habilitación de tierras, manejos de suelos, plantación y control de enfermedades (FO.AR, Bolivia, Proyecto 6003). Es importante destacar que el Estado boliviano requirió la asistencia argentina con el objetivo de contar con las herramientas necesarias para emprender la capacitación del personal de la empresa azucarera San Buenaventura, ubicada al norte de La Paz, a fin de evitar situaciones de conflicto y desabastecimiento como ocurrieron en 2010.

c.3- Derechos Humanos

La lucha y el respeto por los derechos humanos se basa en cuatro pilares: memoria, verdad, justicia y reparación (Informe FO.AR, 2008: 14). En este contexto, el FO.AR se ha abocado a prestar asistencia técnica a aquellos países que a lo largo de su historia han sido gobernados por administraciones dictatoriales. En 2006, a pedido de la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional (ASOFAMD) de Bolivia el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) comenzó a desarrollar actividades con el gobierno boliviano para identificar restos óseos de víctimas de las dictaduras de los años sesenta y setenta (FO.AR, Bolivia, Proyecto 5997)¹²⁷.

Además de trabajar en el Mausoleo ASOFAMD –situación que entre 2006 y 2010 arrojó resultados positivos para los familiares de las víctimas– en octubre de 2008 personal del EAAF fue enviado para brindar colaboración en el esclarecimiento de los sucesos violentos de Pando tras el asesinato de un grupo de campesinos afines al MAS¹²⁸. EL EAAF otorgó asesoramiento técnico

127. Para reforzar esta actividad, el 5 de noviembre de 2007, los Ministerios de Justicia de ambos países firmaron un Memorándum de Entendimiento para coordinar y ejecutar acciones de cooperación sobre la temática en el Mausoleo ASOFAMD en la ciudad de La Paz.

128. Los sucesos de Pando se inscriben en un contexto de radicalización de las luchas de poder entre el MAS y los partidos opositores de la denominada media luna por el proceso de aprobación de la Constitución Política que finalmente fue promulgada el 7 de febrero de 2009.

a la comisión de investigación que se constituyó a instancias de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para esclarecer los hechos en territorio boliviano.

d) Otros temas de la agenda

La buena sintonía política entre las administraciones de Fernández y Morales ha contribuido a posicionar en la agenda compartida el tratamiento de temas del ámbito judicial y educativo-cultural. En materia judicial ambos países manifestaron su voluntad para profundizar la cooperación en la administración de la justicia en un marco de respeto de los derechos humanos. Ello derivó en la firma de dos documentos: el Acuerdo sobre el Traslado de Personas Condenadas el 23 de diciembre de 2008 y el Tratado de Extradición el 22 de agosto de 2013. El primero, como su nombre lo indica, posibilita que una persona condenada –con sentencia definitiva– que es nacional o residente legal y permanente de uno de los Estados firmantes pueda cumplir su condena en su respectivo país (art. 2 Acuerdo entre Argentina y Bolivia sobre Traslado de Personas Condenadas, 23/12/2008). El objetivo de dicho acuerdo apunta a que estas personas puedan lograr una mejor reinserción social a través del cumplimiento de la condena en sus lugares de origen.

En cuanto a la figura de la extradición, constituye una novedad en la relación bilateral ya que no se han registrado antecedentes sobre la materia. A través de este acuerdo ambos Estados se ven obligados a entregarse recíprocamente –según previo cumplimiento de ciertos requisitos establecidos– a las personas que se encuentran en sus respectivos territorios y que son solicitadas por las autoridades de la otra parte para ser juzgadas o para la ejecución de la pena correspondiente (art. 1 Tratado de Extradición entre Argentina y Bolivia, 22/08/2013). Su firma da cuenta de que si bien, existe la voluntad de avanzar de manera conjunta en el combate contra la delincuencia, ambos gobiernos tienen aún el gran desafío de diseñar mecanismos más efectivos que redunden en la reducción de las actividades delictivas en las que sus nacionales puedan verse involucrados.

En el área de educación y cultura, los Ministros de Relaciones Exteriores, Héctor Timerman y David Choquehuanca, suscribieron

el 18 de julio de 2012 un Convenio de Reconocimiento Mutuo de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior que son otorgados por instituciones oficialmente reconocidas por los dos Estados (Convenio de Reconocimiento Mutuo de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre Argentina y Bolivia, 18/07/2012). Mediante el mismo, los gobiernos nacionales aspiran a agilizar cuestiones administrativas y potenciar la movilidad de universitarios y el intercambio de profesionales de diversas disciplinas.

Por último y a modo de cierre, cabe señalar que el fortalecimiento de la relación bilateral a lo largo del gobierno de Cristina Fernández —manifestado principalmente a través de la concreción de acuerdos y el emprendimiento de acciones cooperativas— estuvo seguido de gestos de apoyo mutuo en las situaciones difíciles. La mandataria argentina, al igual que sus homólogos de la región, no dudó en respaldar a Evo Morales en septiembre de 2008 en la crisis institucional que atravesaba el país —agravada por los sucesos de Pando— frente a la cual dispuso que el subsecretario de Derechos Humanos argentino, Rodolfo Mattarollo, integrara la Comisión investigadora de UNASUR (*Clarín*, 24/09/2008). También dio muestras de solidaridad cuando en julio de 2013 cuando países europeos revocaron el permiso de vuelo al avión presidencial de Morales (Agencia Télam, 03/07/2013; Infolatam, 05/07/2013). Por su parte, el Presidente boliviano ha hecho público en reiteradas oportunidades su acompañamiento a Cristina Fernández frente a los problemas de salud que ha atravesado en enero de 2012 y octubre de 2013 (*El Deber*, 07/10/2013).

Reflexiones finales

El recorrido realizado por los principales acontecimientos y temas que marcaron la relación entre Argentina y Bolivia en el presente siglo permite afirmar que durante la administración de Cristina Fernández la agenda bilateral no sólo ha mostrado líneas de continuidad con respecto a la actuación de Néstor Kirchner sino que también se observa una profundización de aquellas cuestiones que poseen impacto en los dos Estados. La empatía político-presidencial —manifestada en cierta comunidad de ideas y en gestos de apoyo mutuo en tiempos problemáticos— y la concomitancia de inte-

reses entre ambos gobiernos fueron claves para que la vinculación fuera *in crescendo* su perfil. En otras palabras, desde la asunción de Evo Morales a la presidencia las relaciones argentino-bolivianas se encuentran en estrecha sintonía producto de un proceso de *re-construcción* donde convergen factores ideológicos y pragmáticos.

Probablemente, de las temáticas “ejes” descriptas, la re-negociación de las condiciones de compra-venta de energía ha sido el asunto que más ha preocupado a la administración de Cristina Fernández. La reanudación de las importaciones de gas natural boliviano en la presidencia de Kirchner y la firma del Contrato ENARSA-YPFB en 2006 aseguraron al país la posibilidad de contar con un proveedor a largo plazo frente a su incapacidad para autoabastecerse. Ante su incumplimiento Fernández y Morales debieron negociar a través de la adenda de 2010 nuevas condiciones contractuales en base a las capacidades de entrega y transporte de sus respectivos Estados. Esta medida permitió la normalización del servicio y dejó a un lado los entredichos iniciales sobre las responsabilidades de los actores involucrados. Durante el transcurso de 2012, el comercio energético volvió a cobrar protagonismo en la agenda conjunta a partir de la solicitud del gobierno argentino de adquirir volúmenes adicionales de gas natural; cuestión que fue dirimida en la firma del Contrato interrumpible del mes de julio. Frente a estos hechos y los datos en materia de reservas/consumo, el tratamiento de la energía ha tenido en Argentina desde 2003 al presente un ascenso notable no sólo en los lineamientos de política doméstica sino también en materia de política exterior.

Por su parte, el “eje” migraciones representa sin lugar a duda un punto sensible en la agenda bilateral tanto por la intensidad de los movimientos poblacionales –en especial de los bolivianos hacia Argentina– como por su aspecto relacionado con la [in] observancia de los derechos de las personas. El acuerdo de 2004 firmado por Kirchner y Mesa Gisbert que derogó el Convenio bilateral de 1998 dejó entrever la voluntad de ambos mandatarios de instaurar un nuevo marco jurídico que contribuya a mejorar y/o regularizar la condición administrativa de los inmigrantes. Este dato no es menor si se considera que la comunidad boliviana es el segundo grupo –en términos numéricos– del conjunto de residentes que

se encuentran viviendo en el país. Siguiendo el trabajo iniciado por Kirchner, en la presidencia de Fernández, Argentina y Bolivia fijaron un conjunto de especificaciones a través del Acuerdo Operativo de 2009 para facilitar el acceso a la residencia o radicación de sus respectivos nacionales que de manera temporaria o permanente viven en el territorio de la otra parte. Si bien, ambos países deben continuar trabajando en la temática porque aún son numerosos los casos —en particular de los bolivianos— sometidos a discriminación y trabajo esclavo, los acuerdos firmados representan *per se* un avance en la materia si se los compara con la normativa anterior.

En cuanto al “eje” de la cooperación técnica, cabe subrayar que desde mediados de la década presenta algunos signos de renovación en cuanto a las temáticas e instituciones involucradas. Teniendo en cuenta Bolivia continúa siendo uno de los países más pobres y desigual de América Latina, las actividades impulsadas en el marco del FO.AR son de gran ayuda para los pobladores andinos y además para alimentar la sinergia de la relación. Profundizar el análisis de este eje brindaría la posibilidad de tener datos más acabados de un aspecto significativo de la relación. No obstante, es importante destacar que ahondar en este análisis enfrenta la dificultad de acceder a información más profusa sobre los resultados de los proyectos que se han emprendido bilateralmente.

Por último, los gobiernos de Fernández y Morales han procurado avanzar en otros temas que son sustanciales en los vínculos vecinales, tales como los acuerdos en materia judicial en 2008 y 2013 y de educación en 2012. En definitiva, desde la llegada del FPV y el MAS las relaciones entre ambos países evidencian no sólo un perfil más consolidado sino que además sus respectivas administraciones han profundizado el tratamiento de *issues areas* que revisten un gran interés —político y económico— en la agenda compartida.

Bibliografía

Courtis, C., Liguori, G. y Cerrutti, M. (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y La Argentina”, Documento de Trabajo, CEPAL, Santiago de Chile.

Domenech, E. (2008), “Migraciones Internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente: de la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba, 24-26 de septiembre.

Herrera, R. y Bonilla Madriñán, M. (2009), “Guía de evaluación ambiental estratégica”, Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile.

Lorenzini, M. E. (2011), *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Ed. Homo Sapiens, Rosario.

Nicolao, J. (2010) “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina”, en *Convergencia*, Núm. 53, mayo-agosto.

Pereira Morató, R. (2011), “Perfil Migratorio de Bolivia”, Documento preparado para la Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires.

Resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010 (2012). Disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/analisis_censo_feb12.pdf

Revista del FO.AR (2008), Núm. 9, Edición Especial 15 años del FO.AR.

Revista del FO.AR (2010), Núm. 10, Edición Especial Bicentenario de la Patria.

Revista Informativa del Censo de 2001 del INDEC (2004), Núm. 12. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/webcenso/aquise-cuenta/aqui12.pdf>

Documentos

Acuerdo entre Argentina y Bolivia sobre Traslado de Personas Condenadas, 23/12/2008.

Acuerdo Interpretativo y Operativo entre las Direcciones de Migraciones de Argentina y Bolivia, 13/05/2009.

Acuerdo Migratorio entre Argentina y Bolivia, 21/04/2004.

Comunicado Conjunto. Visita oficial de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a Cochabamba, Bolivia, 17-18/07/2012.

Contrato de Compra-Venta de Gas Natural entre ENARSA y YPFB, 19/10/2006.

Contrato interrumpible de Compra y Venta de Gas Natural entre YPFB y ENARSA, 18/07/2012.

Convenio de Migración entre Argentina y Bolivia, 16/02/1998.

Convenio de Reconocimiento Mutuo de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre Argentina y Bolivia, 18/07/2012.

Convenio Marco entre Argentina y Bolivia para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética, 29/06/2006.

Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 21/04/2004.

Decreto Héroes del Chaco, 01/05/2006.

FO.AR, Bolivia, Proyecto 5220, Gestión Pública Intercultural. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=23>

FO.AR, Bolivia, Proyecto 5862, Conflictos agro-ambientales en ambientes áridos y semi-áridos. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=44>

FO.AR, Bolivia, Proyecto 5997, Capacitación en entomología, odontología genética y antropología forense. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=65>.

FO.AR, Bolivia, Proyecto 5998, Mejoramiento de la calidad de fibra y carne de los camélidos. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=85>

FO.AR, Bolivia, Proyecto 6003, Capacitación en producción sostenida de caña de azúcar. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=86>

FO.AR, Bolivia, Proyecto 6015, Propuesta de Norma de Fideicomisos Públicos. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=156>

FO.AR, Bolivia, Proyecto 6018, Experiencias compartidas en Evaluación Ambiental Estratégica para su consolidación y fortalecimiento en Bolivia. Disponible en: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/proyecto.php?id=151>

Ley creación ENARSA N° 25.943, 29/12/2004.

Ley de Migraciones N° 25.871 de Argentina, 17/12/2003.

Memoria Anual de la Dirección General de Migración de Bolivia. Años 2007-2012.

Primera Adenda al Contrato de Compra-Venta de Gas Natural entre ENARSA y YPFB, 26/03/2010.

Primera Adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 25/11/2004.

Tercera Adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 03/11/2005.

Tratado de Extradición entre Argentina y Bolivia, 22/08/2013.

Sitios Electrónicos

British Petroleum, Statistical Review of World Energy: <http://www.bp.com/>

Dirección General de Migración de Bolivia: <http://www.migracion.gob.bo/web/>

Dirección Nacional de Migraciones de Argentina: <http://www.migraciones.gov.ar>

Embajada de Argentina en Bolivia: <http://www.ebolv.mre-cic.gov.ar/>

Empresa Energía Argentina S.A.:

<http://www.enarsa.com.ar/>

HidrocarburosBolivia.com:

<http://www.hidrocarburosbolivia.com/>

Instituto Argentino del Petróleo y del Gas: http://www.iapg.org.ar/web_iapg/

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina: <http://www.indec.gov.ar>

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: <http://www.ypfb.gob.bo/>

Periódicos

Agencia Télam, 17/04/2012; 03/07/2013.

BBC, 13/06/2006.

Bleta, A., "Cristina le sugirió a Evo que Bolivia debe mandar más gas a la Argentina", *Clarín*, 26/01/2008.

Ceriani Cernadas, P. y Morales, D., "Ley de Migraciones: los derechos de todos", *Clarín*, 05/01/2004.

Clarín, 26/09/2006; 24/09/2008.

El Deber, 07/10/2013.

Infolatam, 05/07/2013.

Lazcano, M. y Melgarejo, A., "Bolivia aumenta la venta de gas natural a Argentina por 15 años", *La Razón*, 19/07/2012.

Los Tiempos, 25/06/2009; 17/11/2009.

De la Autora:

* Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI). Docente de la asignatura Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: nataliaceppi@yahoo.com.ar

CAPÍTULO 5

La relación bilateral Argentina-Chile en clave política durante el Gobierno de Piñera y los mandatos de Cristina (marzo 2010-marzo 2014): pudo haber sido mejor...

*Miryam COLACRAI**

Resumen

Este trabajo se desarrolla siguiendo la metodología diseñada para el abordaje de esta relación bilateral, la cual combina niveles de gobierno y “diplomacias diversas”. Se compone tomando, de modo integrado, el enfoque basado en las acciones y canales tradicionales de la Política Exterior y los desarrollos recientes, incrementales y de construcción de interdependencia en el marco de las relaciones transgubernamentales y entre regiones y provincias. Todos ellos exhiben una densidad y continuidad poco común, comparadas con el resto de América Latina.

Reafirma, siguiendo la línea de anteriores trabajos, que la variedad de vínculos –todos necesarios y constitutivos– son una demostración de la particularidad que tiene la relación Argentina-Chile desde la etapa democrática.

El período que cubre el análisis parte del inicio de la Administración Piñera (en Chile) y la segunda parte del primer mandato y la mitad del segundo de la Presidenta Cristina Fernández (en Argentina), incorporando algunas reflexiones sobre la proyección de la relación habida cuenta del cambio de gobierno del 11 de marzo de 2014 cuando asume, nuevamente, la presidenta Michele Bachelet.

Palabras claves: Política Exterior – Relación bilateral Argentina-Chile – Relaciones Gobiernos No Centrales – Relaciones transgubernamentales.

Argentina-Chile bilateral relation within a political framework during Piñera's administration and Cristina's presidency (March 2010 to March 2014). It could have been better...

Miryam COLACRAI

Abstract

This paper uses a methodology the author has designed to explain emerging bilateral relations between Chile and Argentina, which combines levels of government and "different diplomacies". It utilizes an integrated perspective, considering the traditional channels of Foreign Policy and, at the same time, the new and different ways governments forge linkages at the regional and provincial levels. These linkages exhibit a density and continuity generally not found in the rest of Latin America. It reaffirms, as noted in previous articles, that these new types of linkages reflect the particularities of the Argentine-Chilean relationship since the return to democratic rule in both countries. The period examined for this paper encompasses the entire Piñera Administration (Chile) and the second half of the first term of Cristina Fernandez (Argentina) and the first half of her second term. It also makes some reflections about the new government of Michele Bachelet in Chile, which took office on March 11th, 2014.

Key words: Foreign Policy – Bilateral relations Argentina-Chile – Provincial and local governments – Transgovernmental relations.

Introducción

La continuidad y profundización de la relación bilateral argentino-chilena constituye un “capital político” que diversos gobiernos han sostenido, aun con matices y prioridades ancladas en las respectivas políticas domésticas, a veces no totalmente coincidentes.

Pero no cabe dudas que, aun con trayectos que han cambiado su velocidad, esta variada, densa y compleja relación – dados los múltiples niveles gubernamentales que se interrelacionan– ha llegado para quedarse. Esta última expresión fue acuñada a principios del mandato de la presidente Michele Bachelet en el 2006 y describe en pocas palabras el vínculo con la Argentina desde los años noventa, lo que habría de ocurrir en su primer gobierno y también durante el que le sucedió, encabezado por Sebastián Piñera.

Los calificativos con los cuales se evalúan los años que cubre este trabajo, desde el inicio de la Administración Piñera (en Chile) y la segunda parte del primer mandato y la mitad del segundo de la Presidenta Cristina Fernández (en Argentina), son variados. Diversos actores políticos y fuentes periodísticas se expresan con términos que van desde la estabilidad, armonía y profundización hasta el status quo, indiferencia o amesetamiento.

Dado que sostenemos que las “Políticas Exteriores” de los países pueden ser injustamente evaluadas cuando se les asigna un calificativo totalizante y que pretende erigirse en el “denominador común” de una gestión, un período o un ciclo, continuamos trabajando en la observación de agendas múltiples, que comprenden un variado elenco de actores gubernamentales e “issue areas” para determinar procesos, logros o déficits en las políticas particulares desarrolladas.

En función de lo dicho y, continuando con la metodología que venimos desarrollando desde 2007 para abordar la relación bilateral argentino-chilena en clave política, nuestro análisis se propondrá dar cuenta de las “múltiples diplomacias” a las cuales graficamos en círculos o anillos concéntricos, como se puede ver en nuestro siguiente gráfico.

Relación bilateral argentino-chilena, en clave política



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, ofreceremos una breve caracterización de los grandes lineamientos de las políticas exteriores de Argentina y Chile, tomando como inicio el año 2010 y seleccionando aquellos aspectos que pueden influirla y/o condicionar la relación bilateral. Asimismo, pondremos en perspectiva el Tratado de Maipú (2009¹²⁹) y su capacidad para contribuir al establecimiento de políticas de estado respecto de aquella.

A partir de allí, recorreremos las principales acciones que se dieron en el espacio de la “diplomacia tradicional”¹³⁰, esto es la ejercida por los Jefes de Estado y, como parte integrante de la “alta política”, destacaremos lo más relevante y distintivo en cuestiones de Defensa y Seguridad.

129. El propósito general de este Tratado firmado por las presidentes Bachelet (Chile) y Fernández (Argentina) es avanzar a un segundo nivel mucho más ambicioso en la relación bilateral de ambas naciones, reconociendo el primer gran paso dado en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 y capitalizando lo logrado en los diversos ámbitos y niveles gubernamentales.

130. Entendemos por Diplomacia Tradicional (en el caso que analizamos), las acciones de los Ejecutivos, las reuniones cumbres y las visitas presidenciales así como también la singular cooperación que se fue construyendo en el ámbito de las Relaciones Exteriores, de la Defensa y la Seguridad. En este último ámbito, se superaron las que originariamente se llamaron “medidas de confianza” para tratarse en la actualidad de “medidas de integración”.

Seguidamente, nos referiremos a los diversos vínculos de carácter transgubernamental, las novedosas prácticas generadas entre ellos y el potencial que encierran. Esa densidad de relaciones sigue siendo uno de los rasgos distintivos de la relación bilateral y es así que ese “segundo anillo o círculo” se percibe como uno de los más dinámicos y en constante expansión.

Finalmente, abordaremos aspectos de la “diplomacia de los partidos” políticos que, como en nuestras obras previas pertenecientes a esta Colección de libros, fue incorporada como una “categoría experimental”. Ella sigue estando presente y sus acciones contribuyen a limar asperezas o prevenir situaciones incómodas, como veremos en este trabajo.

Puestos en perspectiva todos estos aspectos, las conclusiones finales recogerán fortalezas y debilidades de esta vinculación compleja, para reflexionar acerca de los años por venir, especialmente a partir de los anuncios de la presidente Michele Bachelet en su reciente asunción, que subrayan la necesidad de orientar la Política Exterior chilena hacia el “vecindario” atlántico.

Las líneas predominantes de las Políticas Exteriores de Argentina y Chile; sus efectos sobre la relación bilateral¹³¹. El Tratado de Maipú como “hoja de ruta”

Sebastián Piñera asumió la presidencia de Chile el 11 de marzo de 2010, dando inicio al gobierno de una coalición conservadora tras veinte años de gobiernos de la Concertación. Dicho de modo muy sintético, los objetivos de su gestión serían conducir una modernización del país y relanzar la proyección exterior de Chile para mejorar su inserción económica en el escenario de la globalización. Se apuntaba a consolidar una acción exterior basada en un sentido pragmático y realista.

Al inicio de esta administración se especulaba acerca de la continuidad o redireccionamiento que habría de imprimirle el presidente a las relaciones con América Latina, sobre todo teniendo en cuenta que había bastante distancia ideológica con algunos de ellos. Los años venideros mostrarían que, aunque predominó la visión comercialista, no se desafió la participación en espacios regionales como UNASUR y CELAC, aunque no todos los integrantes de cada una de ellas contarán con la simpatía del presidente. Es decir, la distancia ideológica no atentó contra el pragmatismo. Como sostiene Bolaños (2011: 10) “el objetivo fundamental era evitar

131. Al respecto queremos aclarar que no haremos un análisis exhaustivo sino que tomaremos sólo algunos lineamientos generales de sus respectivas Políticas Exteriores.

una excesiva confrontación con el bloque bolivariano en la construcción de UNASUR y en otros mecanismos de cooperación”. Así, el entonces Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas Néstor Kirchner, en su viaje para promover la incorporación formal de Chile, declaraba: “Piñera está trabajando por el respaldo. Él participa activamente en la idea de la constitución de una UNASUR plural, constructiva, ágil y dinámica que represente los intereses de la región¹³²”

Es muy probable que el interés fundamental de la participación chilena en ese espacio regional pueda encontrarse en factores energéticos y de infraestructura como así también la cooperación en aspectos de seguridad sudamericana.

Con relación al resto del mundo, se profundizó la tendencia hacia la apertura comercial (la firma de cerca de sesenta acuerdos de libre comercio, así lo demuestra¹³³) haciendo una fuerte apuesta a convertirse en un país “ancla” para el comercio exterior de los países de la región contigua, con las economías más dinámicas del sudeste asiático. Su ingreso a la OCDE en 2010 y sus relaciones con Europa, sostenidas por la percepción de un Chile modelo político y de institucionalidad, completan el escenario de su múltiple inserción internacional. Sólo para dar algunos ejemplos de ello, la administración Piñera ejerció la presidencia de Chile en las Cumbres de tres espacios de concertación y cooperación: la de Comunidad de Estados de América Latina y Caribe (CELAC) en enero de 2013— habiendo ejercido la presidencia pro-témpore de la misma desde diciembre de 2011— la de la Alianza del Pacífico, en julio de 2012, y la de la Séptima Cumbre Europa-América Latina-Caribe, en enero de 2013 (a la vez Primera Reunión CELAC-UE).

Por su parte, la Política Exterior en Argentina, bajo la administración de Cristina Fernández, se debatió entre discursos y acciones principistas (ancladas en la cuestión de la autonomía) y necesidades de inserción económica que la enrolaron dentro de una lógica pragmática. Hubo, sin embargo, tres ejes que pueden ser señalados como preponderantes: 1. la integración latinoamericana — preferentemente sudamericana— con fuerte énfasis en los derechos humanos y la democracia; 2. el pronunciamiento hacia la conformación de un mundo multipolar y dentro de ello, el empleo de las diversas alternativas que ofrece el derecho internacional y los regímenes internacionales para constreñir a los poderosos 3: el reclamo de soberanía de Malvinas.

En el espacio interamericano y en su relación con Estados Unidos— de modo similar al de Brasil— podría decirse que lleva adelante una “oposición limitada”, lo cual no la identifica plenamente con los rasgos salientes de la

132. Ver “Hay coincidencias por la Unasur”, en *Diario Página 12*, 7 de julio de 2010. Sobre las políticas de seguridad, puede ampliarse en: Borcoski Pinto, Fernando (2010).

133. “Comercio Exterior de Chile: 58 mercados en Asia, América, Europa y Oceanía”. Nota del 28 de diciembre de 2011, aparecida en: http://www.direcon.gob.cl/columna_opinion/3356

política exterior venezolana, con quien la Argentina– en tiempos de Cristina– tiene relaciones en clave económica más que ideológica¹³⁴.

La acción externa de este gobierno, también exhibe una estrategia de desendeudamiento –aunque demorada en lo que respecta al Club de París– y, en el plano de las negociaciones por los productos agrícolas, registra una intensa actividad en la Ronda Doha. La participación en las reuniones del G20 forma parte de las estrategias de inserción, considerando a este foro como un ámbito de interlocución con los países política y económicamente más importantes y de coordinación con los otros dos estados latinoamericanos presentes en el Grupo –México y Brasil– para apuntar a reforzar la mirada regional.

En lo que respecta al espacio estrictamente regional, la Argentina se viene debatiendo entre permanentes relanzamientos del Mercosur –apostó a su reforzamiento con el ingreso de Venezuela– y el apuntalamiento de la UNASUR, a la que se le adjudica el carácter de regionalismo pos-liberal –creemos conveniente calificarlo como posneoliberal– y se lo promociona por su potencial para construir autonomía. La posibilidad de un diálogo entre “actores propiamente latinoamericanos”, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá, también ha contado con la aprobación y el compromiso argentino al crearse la CELAC, la cual quedó formalmente constituida en diciembre de 2011.

En medio de estos espacios multilaterales no puede desconocerse que también se dieron algunas relaciones bilaterales “privilegiadas”, como es el caso de China en virtud de los grandes volúmenes de soja que este “nuevo emergente” le ha venido demandando en los últimos años.

Aunque expresado muy brevemente, este panorama de las relaciones externas de Argentina y Chile, permiten inferir que si bien los respectivos modos y lógicas de inserción han sido diferentes, el marco multilateral ofrecido por la región se erigió como espacio para la búsqueda de coincidencias, más allá de las estrictamente bilaterales. Aspectos vinculados con la infraestructura, cuestiones energéticas y apoyos por la Cuestión Malvinas¹³⁵, podrían señalarse como los más significativos.

Ahora bien, en el plano bilateral la puesta en marcha el 22 de enero de 2010 del Tratado de Maipú –cuyo nombre oficial es Tratado de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile– institucionaliza diversos mecanismos pre-existentes y anuncia algunos nuevos, erigiéndose como marco de referencia para el desarrollo de las relaciones bilaterales¹³⁶.

134. Juan Tokatlian, en una entrevista que le realizara Cecilia Escudero para la Revista *Debate*, en febrero de 2013, las ha caracterizado como pragmáticas.

135. Este apoyo se dio en el marco del Mercosur, la Unasur y la Celac.

136. Se establece en su artículo 3 que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración

Como podrá verse seguidamente, en diversos apartados, la relación ha estado signada por los compromisos asumidos en dicho acuerdo. Los Ejecutivos se movieron en esa dirección y, a nivel subnacional y transgubernamental, la dinámica desplegada permitió visibilizar algunas de las preocupaciones compartidas a ambos lados de la Cordillera y promover ciertos acuerdos específicos.

De todos modos, como señalaremos, a partir de diferentes ejemplos, la mayor institucionalización (establecida en el Tratado de Maipú) no es directamente proporcional con los resultados, los cuales son de suma variable. Algunas áreas y temas registran mayor dinamismo, otros parecen solamente seguir cierta inercia.

La Diplomacia tradicional. Visitas, declaraciones presidenciales y la rica agenda de la “alta política”

En abril de 2010, cuando todavía no había transcurrido un mes de su asunción como presidente de Chile, Sebastián Piñera, eligió como primer destino oficial a la Argentina, donde arribó el 8 de abril de 2010 para reunirse con la mandataria Cristina Fernández. Su itinerario, que comenzó en Buenos Aires, continuó en Brasil para luego visitar Washington. En esa ocasión, se firmó una sucinta Declaración presidencial conjunta que, sin embargo, contuvo aspectos muy significativos para la relación bilateral, los cuales podrían sintetizarse en tres ejes: la importancia de desarrollar obras de infraestructura de transporte vial y ferroviario entre ambos países¹³⁷, el reconocimiento a la labor en favor de la integración realizada por los Parlamentos de Chile y Argentina y la reiteración del interés para apoyar los procesos de implementación del Tratado sobre integración minera¹³⁸.

Aunque ese mismo año y, en coincidencia con la conmemoración del

Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante aquí es que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral (Colacrai: 2010). Asimismo, de la lectura del Tratado completo se infiere que alrededor de 60% de su articulado se refiere, de una u otra manera, a las relaciones del tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales).

137. Recuérdese que el Tratado de Maipú incluyó, respecto de estos temas, dos Protocolos complementarios: uno sobre la Constitución de la entidad binacional para el proyecto “Túnel de baja altura - Ferrocarril Trasandino Central”¹³⁷, el otro relativo a la constitución de la entidad binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra”.

138. Asimismo, el Presidente Piñera manifestó el tradicional respaldo del Gobierno y del pueblo de Chile a los legítimos derechos de soberanía de la Repúbli-

Bicentenario, hubo sendas visitas en las respectivas fechas patrias, el viaje de Cristina Fernández a Chile el 18 septiembre de 2010, no resultó lo positivo que se hubiese esperado ya que emergió el reclamo del gobierno chileno respecto de la extradición de Galvarino Apablaza – considerado “refugiado” para el Ejecutivo de la Argentina¹³⁹. Más aún, la cuestión cobró notoriedad ya que desde sectores amplios del arco político chileno, aunque con algunas diferencias en el tono empleado, se lamentaba la falta de confianza en la Justicia de Chile.

Los días 15 y 16 de marzo de 2012, Cristina Fernández, realizó una Visita Oficial a Chile, acompañada de una Delegación de alto nivel, la que constituyó la primera al exterior de la Mandataria durante su segundo período presidencial. En dicha reunión, los presidentes abordaron temas de la agenda bilateral, regional y multilateral y, como testimonio de este encuentro, emitieron una Declaración Conjunta que, como en ocasiones anteriores reconoce al Tratado de Maipú como una pieza fundamental en la dinámica otorgada a la relación. Se destacó allí el diálogo existente entre diferentes instancias gubernamentales y, particularmente, el impulso que se aseguraba a partir de la firma del “Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina por el cual se establecía la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral” (marzo de 2011)

Frente a lo efectivamente consagrado en la Declaración mencionada¹⁴⁰, es posible sostener que ésta constituyó una de las visitas en cuya agenda se mezclaban una variedad de temas polémicos y de cuestiones sensibles¹⁴¹. Por un lado, el malestar chileno por medidas internas de comercio desde la

ca Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del sur, Sandwich del sur y espacios marítimos circundantes. Y, agradeció toda la cooperación prestada desde la Argentina para paliar los efectos del terremoto sufrido en su país el mes anterior. Ver <http://chileabroad.gov.cl/argentina/files/2010/04/declaracion-presidencial-conjunta-de-8-de-abril-de-2010.pdf>

139. Puede seguirse en detalle este tema en Lorenzini, María Elena “Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011 ¿realidad o ficción de la alianza estratégica?”, en Revista de Estudios trasandinos. Si somos Americanos, enero-junio 2013, pp.39-64

140. Declaración Presidencial Conjunta con motivo de la Visita Oficial a la República de Chile de la Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, secretaria de Prensa de la Presidencia, <http://www.prensa.argentina.ar/2012/03/16/28980>

141. Ver “La Cancillería negó diferencias con Chile, Diario La Nación, Buenos Aires, 18 de marzo de 2012; “Las trabas al comercio, eje del encuentro de Cristina con Piñera”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2012, “Cristina en Chile: respaldo por las Malvinas, pero sin compromisos con el petróleo”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 16 de marzo de 2012; “Con acuerdos y agradecimientos por Malvinas, *Diario Página 12*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2012.

Argentina que afectaban sus exportaciones, por el otro las dudas sobre los efectos que podría traer sobre los vuelos de LAN— que va de Punta Arenas a Malvinas— la propuesta de la Presidenta de que Aerolíneas Argentinas realice tres vuelos semanales a las islas. Se reiteraba, asimismo, el pedido chileno por la extradición del ex guerrillero Galvarino Apablaza. Entre los aspectos positivos y a remarcar —como parte de la continuidad y fortalecimiento de la relación— en la Declaración quedó expreso el apoyo de Chile a la cuestión Malvinas y a los reclamos argentinos (apartados 47 y 48). Entre otras cuestiones, se acordó sobre la continuidad de los esfuerzos por aumentar la conectividad, mencionándose el túnel de baja altura “Agua Negra”, el llamado a licitación del Trasandino, la habilitación operativa del Paso de Las Leñas así como la promoción de nuevas vías de conexión territorial.

Los resultados de esta visita presidencial representarían, para decirlo sintéticamente, el termómetro de la relación bilateral medida en los discursos y las acciones de sus presidentes, con sus luces y sus sombras. De todos modos, cuando se toman en cuenta algunas áreas específicas, ya en lo concerniente a cuestiones de defensa y seguridad¹⁴² como a otras temáticas de la agenda “blanda” pueden detectarse avances que tienen relación directa con “el bienestar de las poblaciones”.

Estos años han sido protagonistas de logros y propuestas en el campo de las cuestiones de “alta política”. Ya es reconocido que, entre los mecanismos bilaterales las áreas de seguridad y defensa, figuran entre las que exhiben un mayor avance y acciones concretas durante la última década. Durante el segundo semestre del 2010, se realizó la reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG). En ese marco, se firmó el acta que declara libre de minas antipersonales las áreas de Bahía Azul, de Tierra del Fuego y de la Isla Hornos, en la Región de Magallanes (Ruz: 2011: 153-154). Este tema ocupó un sitio importante en la prensa chilena¹⁴³.

Más precisamente la cooperación entre las Fuerzas Armadas a través de la realización de ejercicios militares conjuntos, la cooperación militar, la participación conjunta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Medidas de Confianza Mutua, las que han alcanzado una ponderación muy significativa como expresión de la relación vecinal. En este aspecto, merece destacarse que, luego de los años sucesivos de gestación, la Fuerza de Paz Combinada

142. En la reunión Seguridad con la ministra Nilda Garré se anunció “un control integrado en los pasos Jama —Jujuy—, Sico —Salta— y Mauil Malal —Neuquén. Asimismo se avanzó en la cooperación entre Gendarmería Nacional y la Policía de Investigaciones de Chile para “asuntos vinculados a tareas de policía y lucha contra la criminalidad organizada transnacional”.

143. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/07/13/424600/ravinet-firma-acta-que-declara-a-la-isla-hornos-libre-de-minas-antipersonales.html>

Cruz del Sur, fue inaugurada oficialmente en virtud del Memorandum constitutivo, el 14 de junio de 2011 en el Centro de Entrenamiento Argentino para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon. Puricelli y Allamand, Ministros de Defensa de Argentina y Chile, respectivamente, consideraron haber llegado a una instancia superlativa de cooperación¹⁴⁴.

Como parte de la continuidad del compromiso sobre cooperación antártica argentino-chilena, debe señalarse, también, la creación del “Comité Ad hoc Sistema del Tratado Antártico”, realizado en cumplimiento de la Declaración Presidencial del 16 de marzo de 2012. Su tarea, ya desarrollada en dos reuniones sucesivas, ha sido reflexionar y promover posiciones conjuntas en los diferentes foros y regímenes del referido Sistema. En cuestiones relativas a los recursos vivos marinos antárticos, ratificaron conjuntamente su total compromiso con la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos) y su firme decisión de enfrentar cualquier “imposición de regulaciones y gravámenes incompatibles con aquella”. Como actividades en terreno, se destaca el desarrollo conjunto de la “Patrulla Naval Combinada Antártica” (PANC) y diversas tareas en el área del Canal Beagle¹⁴⁵.

Los avances de la relación bilateral con Chile tienen, sin dudas, en la nutrida agenda de defensa el mejor ejemplo de la gran transformación experimentada y sostenida como “política de estado” por ambas partes. Pero no se agota allí ya que la relación se enriquece a través de los múltiples canales que interrelacionan agencias y niveles gubernamentales y dan por resultado una “interdependencia ordenada”, como veremos a continuación.

144. Ver <http://www.prensa.argentina.ar/2011/06/14/20646-argentina-chile-integracion-militar-binacional-en-favor-de-la-paz-y-la-seguridad-internacional.php>; también <http://www.emol.com/noticias/internacional/2012/08/13/555509/ministro-de-defensa-de-argentina-senala-que-relacion-con-chile-es-un-ejemplo-para-la-region.html>

145. Debido al aumento del tránsito marítimo del canal Beagle por su conexión a la Antártida, durante 2013 se incrementaron diversos ejercicios y su grado de dificultad”. Estos contaron con la participación de unidades navales y aeronavales con asiento en la ciudad de Ushuaia y Puerto Williams, y más de 200 efectivos de ambos países. Ver “Armadas de Chile y Argentina inician ejercicios en aguas del canal Beagle”, Diario Prensa Austral, Punta Arenas, 21 de agosto de 2013. www.laprensaaustral.cl/. Cabe recordar que durante la PANC anterior, los buques debieron colaborar en la vigilancia de la estación brasileña “Comandante Ferraz”, luego del incendio ocurrido en febrero del 2012 y que afectó sus instalaciones, además de brindar asistencia técnica y mecánica para reparar el sistema de gobierno del velero noruego “Anne Mari” en Puerto Paraíso.

El segundo anillo, un denso espacio de relaciones transgubernamentales

Nuestra línea argumental es que, anclada en la variable política esa “interdependencia ordenada” ha estimulado una mayor cooperación y favorecido la interrelación entre sus actores sociales y económicos y los diversos sectores o segmentos gubernamentales (ya sea Ministerios, Gobiernos No Centrales en sus diversas competencias jurisdiccionales, Parlamentos, Universidades Nacionales, etc.). La diplomacia tradicional y las Cumbres presidenciales reconocen sus avances y a la vez, se les ofrece un marco general para continuar con su promoción.

El espacio de que disponemos para este trabajo no es suficiente para un análisis detallado de la red de vínculos generada en la esfera transgubernamental (segundo anillo de nuestro esquema), por ello hemos hecho una selección de aquello que consideramos más representativo y con suficiente potencial para profundizar la relación.

Reuniones binacionales de Ministros y de Intendentes y gobernadores de la frontera Común.

El foro ministerial, presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores, es la reunión de más alto nivel después de los encuentros presidenciales. Desde 2012, estas reuniones se celebrarán simultáneamente, con las de Intendentes y gobernadores, de manera de lograr una mayor y mejor coordinación de los procesos de integración impulsados por los Gobiernos centrales de ambos países y sus respectivos Gobiernos regionales y provinciales.

Desde la vigencia del Tratado de Maipú de Cooperación e Integración (2010) la Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile fue institucionalizada como un mecanismo permanente de la vinculación bilateral, realizándose la tercera reunión en Chile, en enero 2011. A su vez, la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común, responde a las disposiciones de un protocolo complementario del Tratado de Maipú, vigente desde marzo de 2012 (su primera reunión había tenido lugar en Santiago de Chile, en mayo de 2011).

Durante el encuentro, realizado los días 7 y 8 de noviembre de 2012 en la Cancillería Argentina, los Ministros, Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos¹⁴⁶ evaluaron el estado de situación de los principales temas de la agenda bilateral, como libre circulación; infraestructura y conectividad física; seguridad; comunicaciones; energía; salud; defensa; educación; ambiente; turismo; cultura; justicia; trabajo; ciencia y tecnología; cooperación en

146. La inauguración oficial del Encuentro Binacional la encabezó el Jefe de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Juan Manuel Abal Medina, y contó con la presencia de 14 Ministros argentinos, 10 Ministros chilenos, 7 Gobernadores argentinos, 11 Intendentes chilenos, además de Vicegobernadores, Secretarios y Subsecretarios de Estado.

materia antártica etc., dando seguimiento a aquellos temas que fueron objeto de particular atención en la reunión presidencial de marzo de 2012.

En su Declaración final se recogieron las propuestas y los señalamientos que los Gobernadores e Intendentes manifestaron con el propósito de continuar avanzando en aquellos objetivos comunes tendientes a reforzar la integración subnacional entre los dos países. Precisamente, el modo en que fueron presentados reproduce, en gran medida, las cuestiones ya discutidas como esenciales en las reuniones de los Comités de integración. La mayor densidad de cuestiones abordadas guarda relación con aspectos de conectividad e infraestructura, por ello se dieron a conocer demandas para la agilización de nuevos pasos internacionales y el establecimiento de controles integrados de frontera, entre las más relevantes.

Podría decirse, entonces, que efectivamente los Comités –de los cuales nos ocuparemos más adelante– son una verdadera caja de resonancia de las preocupaciones regionales, las cuales encuentran un espacio de mayor visibilidad en la coordinación de reuniones de gobernadores e intendentes con los gabinetes en pleno. Esto debería conformar un círculo virtuoso para acelerar resoluciones, sin embargo en los diferentes eventos aparecen similares demandas. El poder de “lobby” que tienen algunas provincias argentinas –en particular Mendoza y San Juan¹⁴⁷–, también, necesidades coyunturales (por ejemplo obras realizadas en la frontera norte para favorecer la concreción del Rally Dakar Sudamérica, ediciones 2012 y 2013) operaron como factores para acelerar obras de infraestructura¹⁴⁸. La cuestión turística y medioambiental estuvo presente en estas reuniones, destacándose las provincias patagónicas por el trabajo mancomunado en la conformación de “circuitos integrados” y ferias turísticas conjuntas. En cuanto a los temas relativos al medioambiente, hubo una serie de presentaciones para implementar políticas comunes que permitan el manejo racional y sustentable de los recursos naturales. Asimismo, quedó plasmada en esta Declaración, la reiteración del respaldo del Gobierno y del pueblo de Chile a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Hacia fines de 2013, se habían concretado cinco reuniones binacionales de gabinetes y tres de gobernadores e intendentes. En la V Reunión Binacional, que tuvo lugar en Santiago de Chile, el 23 de agosto de 2013, hubo un

147. Puede hacerse un seguimiento sobre cómo sus gobernadores, su clase política y empresarial, sostuvieron con insistencia y así lograron tener protagonismo en decisiones tan importantes como los proyectos de mejoramiento del Paso Cristo Redentor, el relativo al túnel ferro-vial de baja altura- Tren Transandino Central y la inauguración del Paso Pehuenche, en 2010 (en el caso de Mendoza) y el túnel por Agua Negra y la minería con Pascua Lama (en el caso de la provincia de San Juan).

148. ***Declaración de la II Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la frontera común***. 8de noviembre de 2012, Cancillería Argentina, Información para la Prensa N° 000/12.

importante pronunciamiento a favor de la realización de un estudio binacional de alternativas y de inversiones en infraestructura para la conectividad del Eje del Sur. Además de abordarse temáticas ya instaladas con anterioridad, se resaltó la intensa actividad bilateral, particularmente la realización del XXV Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), celebrado el día 20 de agosto de 2013 en la ciudad de Santiago.

Asimismo, se propuso continuar con los Encuentros de Integración Consular Binacional y se avanzó en cuestiones relevantes de la cooperación judicial¹⁴⁹ y la cooperación en áreas educativas y científicas.

Otra singularidad observable en esa III^o Reunión de Gobernadores e Intendentes, realizada en Santiago de Chile el 23 de agosto de 2013, es que no sólo se evidenció el interés puesto en la relación por las provincias tradicionalmente vinculadas con Chile, sobre todo por compartir la frontera, sino que contó además, con la participación de San Luis, Santiago del Estero y Santa Fe, las cuales vienen participando en diferentes Comités de Integración. Lo interesante, en este caso, es tener en cuenta que aunque ellas no son provincias limítrofes, están claramente inclinadas a trabajar en dirección a la facilitación de conexiones transfronterizas que pueden favorecer el transporte y el comercio propios de la relación bilateral y también porque tiene el potencial para contribuir a desarrollar los corredores mercosureños.

Los Comités de Integración

El Tratado de Maipú hace un reconocimiento muy significativo de la actividad de los Comités de Integración y en general de la actividad subnacional, en términos de su contribución positiva al fortalecimiento y profundización de las relaciones bilaterales. Ello se expresa en siete artículos (del 15 al 21 inclusive) –bajo el título general de Comités de Integración– dedicados a consignar su rol, sus objetivos y la especificidad de sus funciones, definiéndolos como *“foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado nacionales y de las Regiones chilenas y Provincias argentinas para promover su integración, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales”*. Se preveía también la necesidad de proceder a una reforma del Reglamento de funcionamiento vigente, lo cual

149. El acercamiento institucional de ambos poderes judiciales se evidenció en 2011, con las visitas recíprocas –y sin precedentes conocidos– de los presidentes de las cortes supremas nacionales, señores Ricardo Lorenzetti y Milton Juica las cuales permitieron impulsar los vínculos oficiales, al mismo tiempo que alentar el interés por generar otros encuentros de intercambio institucional. Fue así como se realizó el Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Chileno-Argentina, en Mendoza, el 29 y 30 de marzo de 2012. Asimismo, otro paso para la referida cooperación se encuentra en la creación de numerosas comisiones de Cooperación Judicial que se han generado en los diferentes comités de integración.

se concretó en Santiago de Chile, el 27 de enero de 2011. Ese mismo año, se sumó el Comité de Integración “Paso de las Leñas”¹⁵⁰.

Una particularidad que se ha podido observar en los últimos años es que han ampliado su radio de acción ya que no sólo de las provincias fronterizas –en el caso argentino– forman parte de ellos sino que han concitado el interés en participar por parte de otras provincias que proyectan su interés futuro en la construcción de obras de infraestructura en las áreas de pasos fronterizos¹⁵¹.

Los existentes hasta el momento son:

ATACALAR, cubre las Provincias de Catamarca, La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y la Región de Atacama (III Región de Chile). En 2011 se sumó Santa Fe.

NOA-NORTE GRANDE, abarca las Provincias de Salta, Jujuy y Tucumán y por Chile las Regiones de Antofagasta (II Región) y Tarapacá (I Región).

AGUA NEGRA, reúne a la Provincia de San Juan y la Región de Coquimbo (IV Región) de Chile.

CRISTO REDENTOR, integra la Provincia de Mendoza y la Región de Valparaíso (V Región) de Chile.

EL PEHUENCHE, abarca la zona sur de la Provincia de Mendoza y la Región del Maule (VII Región) de Chile.

LAS LEÑAS, reúne a la Provincia de Mendoza y la Región del Libertador Bernardo O’Higgins (Rancagua)

REGION DE LOS LAGOS, comprende las Provincias de Neuquén, Río Negro y por Chile las Regiones de Biobío (VIII Región), Araucanía (IX Región), Los Lagos (X Región) y Los Ríos (XIV Región).

INTEGRACION AUSTRAL, conformado por las Provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y por Chile las Regiones de Aysén (XI Región) y de Magallanes y Antártica (Región XII).

♣

150. Ello ha dado inicio a la labor conjunta del Comité Mixto de Trabajo, integrado por representantes de los servicios públicos de ambos países, que comenzarán a analizar los diferentes modos o proyectos para que pueda efectivizarse la construcción del paso fronterizo. La primera reunión del Comité “Las Leñas” tuvo lugar en Mendoza, en diciembre de 2011, en octubre de 2012 las localidades de Rancagua y Machalí acogieron la II y la tercera tuvo lugar en San Rafael, 6 de junio de 2013 donde pudo observarse una decidida actividad en busca de una alternativa al Paso Cristo Redentor, pero también un gran interés en la elaboración de proyectos conjuntos en materia cultural, educativa, comercial y turística.

151. Tal el caso, del Túnel Agua Negra (provincia de San Juan – IV Región) que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos), de allí que gestionen su participación en las discusiones aunque geográficamente no pertenecen a la frontera andina. El otro ejemplo señalado es la incorporación de la Provincia de Santa Fe en Atacalar.

Sin dudas y, como “institución originaria de la cooperación fronteriza”, los Comités de Integración son una pieza fundamental. Su rol en la promoción de temas y las propuestas de soluciones dejan entrever, también, que a veces por cuestiones burocráticas y/o diferenciación de organización estatal a ambos lados de la Cordillera, no siempre se trabaja con la celeridad necesaria¹⁵². Los temas de infraestructura ocupan buena parte de las mesas de discusión, pero también desde ellos se dinamizan otras temáticas y son una correa de transmisión hacia otras estructuras gubernamentales. Cumplen, a la vez, un rol simbólico y práctico.

Como parte de la actividad subnacional y emparentado con propuestas surgidas en los Comités de Integración, habíamos venido analizando en nuestros trabajos anteriores, el surgimiento y proyección de la *Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur, conocida bajo la sigla ZICOSUR*, la cual nuclea regiones argentinas, chilenas, bolivianas y áreas de Paraguay. Este “*espacio de carácter multinacional-transregional*” surgido en 1997 que se proyecta regionalmente, además de cuestiones comerciales y plataforma de exportación, aspectos de infraestructura ferroviaria e hidrovial también ha diseñado actividades de un espectro mayor con propuestas institucionales, culturales y de coordinación interuniversitaria. Hacia finales de 2007, se presentó el Programa de Movilidad Estudiantil de la Red CRISCOS, dependiente del Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro-Oeste de Sudamérica¹⁵³.

El año 2011 fue clave para darle visibilidad a la ZICOSUR como un espacio de relaciones transgubernamentales, produciéndose la presentación

152. Recientemente y, frente a dificultades burocráticas y de infraestructura, una de las propuestas realizadas por el gobierno de Mendoza fue acompañar la creación de un comité público-privado destinado a trabajar solamente el tema logístico de manera más ejecutiva. Ver <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Perez-pidio-en-Chile-disminuir-las-trabas-burocraticas-en-la-frontera-20131017-0108.html>. Consultado el 30 de octubre de 2013. Otro aspecto a tener en cuenta, sobre todo por tratarse de una innovación muy reciente, es el relativo a la elección directa de los CORE, autoridades regionales en Chile, el 17 de noviembre de 2013. Ello hace suponer que podrán gozar de cierta capacidad de decisión presupuestaria y favorecer, de este modo, la concreción de algunas obras de interés para sus propias regiones. El Consejo Regional, conjuntamente con el Intendente, forma parte del Gobierno Regional, y tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Una información más completa puede hallarse en: <http://www.eleccionesenchile.com/informacion-consejeros-regionales-que-es-y-funciones-100.html>. Consultado 22 de noviembre de 2013.

153. Ver <http://www.diarioc.com.ar/educacion/id/94739>. Pueden verse también más referencias en <http://noticias.universia.cl/movilidad-academica/noticia/2009/03/18/293708/generando-cultura-integracion-torno-movilidad-estudiantil.html>

oficial en la Cancillería Argentina. También en la sede del Ministerio argentino, se llevó a cabo el 20 de noviembre de 2013 el seminario Zicosur Integra¹⁵⁴.

Este proceso que ha ido creciendo en importancia, muestra otro ejemplo de la diversidad de canales para el desarrollo de una diplomacia novedosa y con variedad de actores representados. Como lo es también, la diplomacia parlamentaria.

Las relaciones parlamentarias

Argentina y Chile contaban desde la década del noventa, con una *Comisión Parlamentaria Conjunta*. Incorporada entre las *instituciones* reconocidas por el Tratado de Maipú como mecanismos de trabajo conjunto, se constituyó formalmente bajo esta nueva figura, el 4 de mayo de 2010.

Una variedad de temáticas abordadas por los legisladores apuntan a que con su posibilidad de operar como *facilitadores* y negociadores en sus respectivos parlamentos puedan contribuir a la concreción de obras de infraestructura, elaboración de estrategias medioambientales, acercamientos educativos y culturales. Así en la reunión celebrada el 28 de abril de 2011¹⁵⁵, redactaron una Declaración Conjunta Sobre la Antártida e instaron a sus gobiernos a trabajar en el establecimiento de una base conjunta. También se pronunciaron a favor de la adopción de medidas que prohíban expresamente que los territorios cordilleranos puedan ser un lugar de depósito de desechos radiactivos. Respecto de las poblaciones y las migraciones se comprometieron a agilizar todas las medidas tendientes a la facilitación del tránsito y la libre circulación de personas. (Extracto de la Declaración de la Comisión Parlamentaria Conjunta, reunión celebrada en Buenos Aires, 28 de abril de 2011)

154. En virtud de un acuerdo con el Consejo Federal de Inversiones, firmado el 28 de octubre de 2011, el CFI ha financiado la participación del Ente ZICO-SUR en diversos eventos durante el año 2012, a saber: Participación y financiación de stands de la entidad ZICOSUR en la Feria del Libro 2012 (Buenos Aires), en FERINOVA, en la Fiesta Nacional del Algodón y en la Exposición Industrial de Matto Grosso, Brasil. EXPOCRUZ 2012 (21 al 30/9/12 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia), en el WORLD FOOD MOSCOW (17 al 20/9/2009), participación y financiamiento de stand y en la WORLD ASSOCIATION OF INVESTMENT PROMOTION AGENCIES, en DUBAI (participación de la presidencia Pro Tempore día 18/9/2012).

155. La XVII Reunión Plenaria de la Comisión se realizó en Buenos Aires, el 28 de abril de 2011, oportunidad en la que se celebró el XX Aniversario de la 1ª reunión de esta comisión binacional

El trabajo parlamentario binacional puede ser una instancia de debate democrático —en su carácter de representantes de los ciudadanos— para la resolución de cuestiones, para fomentar acciones conjuntas y agilizar decisiones, sobre todo aquellas cuestiones que —en definitiva— pueden requerir de su decisión y ratificación en los Parlamentos de origen. Aunque no figura entre sus tareas específicas —por el momento— la de presentar proyectos conjuntos, sí están en condiciones de hacer llegar sugerencias para la mejor armonización de las legislaciones de las Partes, en ámbitos relevantes para la integración bilateral. Desde esa instancia institucional, pueden recomendarse iniciativas para fortalecer la cooperación binacional que serán analizadas en los Encuentros Presidenciales, las Reuniones Conjuntas de Gabinete así como también, en la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas.

En términos de realizaciones concretas, luego de una negociación que llevó varios años, debe reconocerse el esfuerzo parlamentario para que hacia finales de 2010 entrara en vigor el Convenio de Seguridad Social que beneficiará a los trabajadores que estén sometidos a la legislación de seguridad social de una o de ambos países¹⁵⁶.

Ahora bien, dado que la conformación de dicha Comisión Parlamentaria es un resorte exclusivo de los respectivos parlamentos de origen, a veces puede verse afectada su conformación, acorde con los resultados electorales. Esta situación, lamentablemente, ha quedado expuesta por el lado del capítulo argentino que todavía no logró constituirse desde 2012¹⁵⁷, al no ponerse de acuerdo sobre quiénes lo presidirían. Una puja lamentable que ha dejado en “stand by” todo el potencial que tiene la Comisión parlamentaria conjunta y, en este caso en particular, la proyección de una agenda de temas estratégicos que ya habían comenzado a discutirse.

Las acciones de carácter transgubernamental no se agotan en los temas tratados hasta aquí sino que se enriquecen, como veremos a continuación, con propuestas y acciones en una agenda del amplio campo de la educación, la ciencia y la cultura.

156. Según estimaciones, más de cuatrocientos mil chilenos y setenta mil argentinos, serían los potenciales beneficiarios de esta nueva normativa.

157. Es sólo un ejemplo de Comisiones que han tenido dificultad para ponerse en funcionamiento en el Parlamento argentino, por disputas interpartidarias.

Las relaciones en el ámbito de la Cultura, la Educación y la Ciencia y Tecnología. Otros contactos promovidos en el ámbito educativo-deportivo.

Un área a la que consideramos de relevancia, es la relativa a la cooperación educativa y en cuestiones de Ciencia y Tecnología, sobre todo porque pueden contribuir de modo sostenible a moldear la “mirada del otro” y se convierten en una señal de “cooperación horizontal” entre ambos países.

En los últimos años se dieron pasos en dirección al reconocimiento de títulos universitarios. Finalmente, el año 2013 exhibe un avance concreto al incluirse en la Declaración Final de la Reunión Binacional de Ministros, el acuerdo para el “Reconocimiento Mutuo de Títulos Profesionales y Licenciaturas y Títulos de Grado Universitario entre la República Argentina y la República de Chile”. Durante dicho encuentro interministerial, el Ministro de Educación de la Argentina Alberto Sileoni, se reunió con la jefa de la cartera de Educación chilena, Carolina Schmidt Zaldívar, para abordar una agenda de trabajo conjunta. Allí se anunció que ratificaron la continuidad del programa de Cupos Universitarios de Argentina para que los estudiantes chilenos puedan acceder a las universidades públicas y gratuitas¹⁵⁸. También ratificaron la continuidad del Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores, en el que se seleccionan proyectos de investigación realizados por universitarios de ambos países¹⁵⁹. Se discutieron temáticas de una rica agenda que incluyó cuestiones vinculadas con la Educación Técnica, la Formación Profesional, la

158. Ver <http://noticias.universia.cl/en-portada/noticia/2013/08/30/1045972/chile-validara-titulos-universitarios-realizados-argentina.html>. Consultado 14 de diciembre de 2013.

159. Debe recordarse que, como parte de las actividades del Bicentenario (2010), el Encuentro Binacional de Jóvenes Investigadores fue impulsado por la Secretaría de Políticas Universitarias de la Argentina y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas con el fin de promover vínculos entre jóvenes investigadores de las provincias que participan de los Comités de Frontera de toda la Patagonia, propiciando el intercambio de experiencias y el desarrollo conjunto de la Ciencia y la Tecnología. Las presentaciones abordaron cuestiones de desarrollo local, biocombustibles, problemas de zonas áridas, cuestiones indígenas, sólo para mencionar aquellos trabajos que fueron premiados. Participaron más de 120 trabajos de investigación. Asimismo, se presentó una carta de intención correspondiente al área de Infraestructura Ener-

jornada extendida, el desarrollo profesional docente, y el Programa “Nueva Ciudadanía” de cooperación mutua. En la declaración final, ambos países se comprometieron a articular acciones enmarcadas en el programa Nacional “Educación, Arte y Cultura”, en localidades argentinas y chilenas ubicadas en las zonas limítrofes.

Otros ejemplos destacables y que tienen que ver con una *concepción educativa amplia*, donde la *actividad deportiva* ocupa un lugar importante, ha venido siendo estimulada a través de los Juegos deportivos binacionales¹⁶⁰, con cuya realización anual – de manera rotativa entre diferentes sedes- para desarrollar el conocimiento mutuo y la confraternidad entre los jóvenes de ambos lados de la Cordillera.

En 2010 cumplieron su XIV° edición los Juegos Binacionales de Integración Andina “Cristo Redentor” entre las provincias argentinas de Mendoza, San Luis, Córdoba y San Juan, y las regiones chilenas de Valparaíso, del Libertador Bernardo O’Higgins, del Maule y la Región Metropolitana. En tanto, los “Juegos de la Araucanía” que se han celebrado de manera ininterrumpida durante veinte años comprometen a las provincias patagónicas y a las regiones del sur de Chile.

En 2011, se concretó por primera vez su realización en la provincia de Tierra del Fuego y en 2013 los Juegos Patagónicos tuvieron por sede la ciudad de Comodoro Rivadavia, en tanto los de Integración Andina se desarrollaron en San Luis, por primera vez. Estos deportistas pertenecen a categorías sub 16, sub 18-19, ello es un indicio del valor que estas relaciones deportivas pueden tener para su formación en valores cooperativos y en respeto hacia el otro.

El tercer anillo y la “diplomacia de los partidos políticos”

Como lo hemos planteado en nuestra metodología y, consignado con algunos ejemplos concretos en el libro anterior, este período analizado también nos permite seguir considerando esta “categoría experimental”, lo cual fortalece la propuesta de haberla incluido como parte de este “todo” de la relación bilateral con Chile. Hay al menos tres situaciones que merecen considerarse:

gética y Uso Racional de la Energía, a través de la cual desde la Argentina, la Facultad Regional Santa Cruz de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral se comprometieron a generar y potenciar proyectos en común en energías eólicas.

160. A partir de 1990, la Coordinación Regional de Deportes y Recreación de la IX Región de la Araucanía (Chile) y la Subsecretaría de Deportes de la provincia de Neuquén (Argentina) inician sus primeros contactos por medio de la participación en jornadas binacionales e intercambios de jornadas deportivas, como una propuesta para contribuir a la integración. Esta idea, posteriormente fue institucionalizada como Juegos Binacionales.

Por un lado, se hizo evidente en diferentes encuentros y visitas, la sintonía existente entre el presidente Sebastian Piñera y el Jefe de Gobierno porteño Mauricio Macri quienes, además han compartido encuentros de dirigentes liberales en América Latina. Una primera ocasión se produjo en coincidencia con la visita presidencial del mandatario chileno realizada a Buenos Aires el 8 de abril de 2010. Luego de mantener la reunión con la presidenta argentina, hizo lo propio con el Jefe de Gobierno porteño y un grupo selecto de empresarios¹⁶¹. En el marco de una visita oficial que Macri realizara a Santiago de Chile, también fue recibido por Piñera, el 13 de enero de 2012. Puede verse que esa reunión, precedió o se adelantó a la visita oficial que debía realizar la mandataria argentina.

Una segunda línea es la que involucra acercamientos políticos entre sectores del socialismo en Chile y Argentina y que reedita encuentros anteriores entre líderes santafesinos y la presidenta Michele Bachelet, como también se había dado antes con el presidente Ricardo Lagos. El actual Gobernador de Santa Fe Antonio Bonfatti, junto con una comitiva integrada por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado Rubén Galassi y el Diputado Nacional Juan Carlos Zabalza, fueron invitados por el comando electoral de la candidata a la presidencia de Chile Michele Bachelet a presenciar los comicios del 17 de noviembre de 2013¹⁶².

Una tercera circunstancia digna de mención es la que corresponde a las gestiones realizadas de modo oficioso por el núcleo socialista más cercano a Michele Bachelet, para solicitar no se cambie al Embajador argentino Gines González García, quien sería reemplazado por el ex-secretario de Gabinete Juan Manuel Abal Medina, según lo anunciado por Cristina Fernández en noviembre de 2013. De acuerdo con variadas informaciones periodísticas, la designación no gozaba de simpatía en el entorno de Bachelet¹⁶³. Los resultados están a la vista, ya que en la Embajada argentina en Chile no se produjeron reemplazos. Sin dudas, se trata de una decisión acertada y en congruencia con la necesidad de mantener la relación con Chile en el mejor nivel posible, sin generar incomodidades innecesarias.

Las situaciones que hemos presentado son indicadores que los vínculos de la clase política cuentan en la relación. En unos casos se han dado en función de afinidad ideológica y en otras circunstancias ejerciendo influencia positiva para evitar que la relación pueda sufrir deterioro, sobre todo al inicio

161. Ver Piñera: Encuentro privado con Macri en Buenos Aires, Diario La Nación (Chile) www.lanacion.cl 09-04-10. Consultado 16 de abril de 2010.

162. Ver http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/94863-bonfatti-acompano-a-bachelet-en-chile. Consultado el 10 de diciembre de 2013.

163. A Juan Manuel Abal Medina, se lo sindicaba como muy cercano al derrotado candidato presidencial Marco Enriquez Ominami, disidente del Partido Socialista al que pertenece Bachelet. Ver <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/12/13/concertacion-intenta-bloquear-a-eventual-embajador-de-argentina-en-santiago-por-cercania-con-meo/> Consultado 20 de diciembre de 2013.

de una relación que se “priorizará” durante el nuevo período presidencial de Michele Bachelet.

Algunas desinteligencias que empañaron la relación y por qué este período pudo haber sido mejor...

Lo analizado hasta aquí ha dado cuenta del predominio de aspectos positivos que, con mayor fuerza en algunos casos y cierta inercia en otros, dieron continuidad a la relación bilateral argentino-chilena. No obstante ello, y aunque no pusieran en peligro o revirtieran la tendencia hacia la cooperación que se viene dando desde la etapa democrática, algunos sucesos o decisiones en uno y otro país – y en todos los casos teniendo como denominador cuestiones de orden “doméstico”- desencadenaron cierta perplejidad.

El nombramiento de Miguel Otero como Embajador de Chile en la Argentina, en marzo de 2010, no fue la mejor opción para el mantenimiento y profundización de la relación, tal como el presidente Piñera había anunciado¹⁶⁴. Del lado argentino, la decisión de otorgar asilo político a Galvarino Apablaza en octubre de 2010 –como vimos al principio de este trabajo– provocaría un fuerte rechazo por el Ejecutivo chileno y no pocas críticas con gran impacto comunicacional, como refiere María Inés Ruz (2011:153). Otro evento incómodo tuvo lugar en septiembre de 2011 a raíz de la visa temporal que le fuera otorgada en Chile al ex-juez Otilio Romano, a quien se procesaba en Argentina por haber sido partícipe en delitos de lesa humanidad¹⁶⁵. Finalmente, fue extraditado el 5 de septiembre de 2013¹⁶⁶.

En un escenario diferente ya que se trata de aspectos comerciales de la relación –aunque también tuvo importante impacto político– no puede escapar a nuestra consideración el malestar que despertó el pedido de desalojo del hangar que la empresa LAN ocupa en Aeroparque por parte del Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuerto (Orsna) en agosto de 2013. Al momento se estaban desarrollando significativas obras de infraestructura en la terminal aérea porteña, sumado a la ocupación de más del 80% del

164. El reemplazo por el Senador Adolfo Zaldivar Larrain, un “gran amigo de la Argentina”, en junio de 2010, vino a revertir la situación. Al producirse su fallecimiento el 27 de febrero de 2013, fue acertado el nombramiento de Milenko Skoknic quien entre 1990 y 1992 se había desempeñado como Secretario de la Embajada de Chile en Argentina.

165. Romano huyó de Argentina el 24 de agosto de 2011 horas antes de que el Consejo de la Magistratura lo suspendiera de su cargo y decidiera el inicio de un juicio político en su contra. Posteriormente, en diciembre, fue destituido por no investigar 103 delitos de lesa humanidad en 1975 y durante la dictadura militar argentina de 1976 a 1983.

166. Ver <http://www.telam.com.ar/notas/201309/31416-el-ex-juez-federal-otilio-romano-llego-extraditado-desde-santiago-de-chile.html>. Consultado 19 de septiembre de 2013.

espacio total por parte de la empresa de bandera Aerolíneas Argentinas¹⁶⁷. Se había barajado, incluso, la opción de que LAN tuviese que trasladarse a Ezeiza, por lo que la empresa especulaba con que esto ponía en riesgo su continuidad como operadora de cabotaje. Presentó un recurso de amparo para evitar el desalojo y la Justicia hizo lugar a ese pedido dictando una medida cautelar que se extendería por seis meses, con lo que pudo descomprimirse la situación¹⁶⁸.

Posteriormente, la intervención de Rafael Bielsa, quien se desempeña como presidente de AA 2000 (gerenciadora de aeropuertos argentinos, perteneciente a la Corporación América de Eduardo Eurnekian) permitió arribar a una solución satisfactoria al asignar *counters* y salas de embarque en el hall B del Aeroparque Jorge Newbery una vez que finalicen las obras en marcha.

Consideradas en su conjunto, las situaciones a las que nos hemos referido, implicaron una sensibilización innecesaria de la relación, que denotan cierta falta de diálogo y negociación e impericia para evitar que las cuestiones adquirieran un tono disruptivo.

A modo de conclusión

La relación argentino-chilena en estos últimos cuatro años estuvo orientada, en gran medida, por los compromisos asumidos en el Tratado de Maipú. Los Ejecutivos se movieron en consonancia con los lineamientos generales contenidos en el mismo y, a nivel subnacional y transgubernamental, la dinámica desplegada permitió visibilizar algunas de las preocupaciones compartidas y promover ciertos acuerdos específicos.

Aunque el presidente saliente de Chile, Sebastian Piñera al igual que la presidenta argentina Cristina Fernández han coincidido en señalar que las relaciones entre los dos países demuestran continuidad y se han profundizado, no fueron todo lo bueno que podrían haber sido. No obstante ello, para uno y otro gobierno, representaron la mejor relación vecinal que pueden exhibir. Las coincidencias y la cooperación en cuestiones de alta política así lo manifiestan. La conformación de la Fuerza de Paz Cruz del Sur y el apoyo

167. El contrato que LAN había firmado con AA2000 data del año 2008, por un plazo de quince años (del 10-07-2008 hasta el 09-07-2023). En principio el lugar de funcionamiento de LAN en el Aeroparque Jorge Newbery implicaba zona de Checkin en Terminal A y la explotación de hangar correspondiente. Cuando se estableció que algunas líneas aéreas serían "relocalizadas", LAN no había sido mencionada.

168. La medida cautelar fue dictada por la La jueza Liliana Heiland, a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 y fue difundida por el Centro de Información Judicial (CIJ). En diario *La Nación*, pudo leerse el fallo completo. Ver <http://www.lanacion.com.ar/1623824-la-justicia-ordena-al-gobierno-no-tocar-el-hangar-de-lan-por-seis-meses>

de Chile en la cuestión Malvinas en diversos foros multilaterales y como un tema significativo en el capítulo de la relación bilateral, supone un buen grado de entendimiento estratégico que se manifiesta, también, en una variedad de tareas conjuntas realizadas y proyectadas en el escenario antártico.

Las tareas desarrolladas en el marco de las instancias institucionales reconocidas por el Tratado de Maipú, entre las que se destacan los Comités de Fronteras, Comisiones mixtas, relaciones interparlamentarias y reuniones y acuerdos interministeriales y entre Gobiernos No Centrales (provincias-regiones) son, sin dudas, un signo diferenciador respecto de otras relaciones bilaterales que se dan en nuestra región. Valoradas en su totalidad y, habida cuenta que se trata de relaciones entre países que comparten una larga frontera, podríamos afirmar - parafraseando a Alexander Wendt¹⁶⁹- que la *“frontera” es lo que los Estados hacen de ella*. El valor que encierran las relaciones transgubernamentales es de tipo simbólico y práctico y son claves a la hora de dar visibilidad a una variedad de temas que son de preocupación compartida. Esas “otras diplomacias” ejercidas desde los diferentes Ministerios, el trabajo conjunto de los Parlamentos, la cooperación en la agenda cultural, educativa y científica, son parte “constitutiva” de la relación.

Para aportar a un balance integral de los logros y las falencias que ha tenido la relación presidida por Cristina Fernández y Sebastián Piñera en los cuatro años analizados, no pueden minimizarse actos de impaciencia o impericia que tensaron innecesariamente la relación. Sin embargo, queda claro que la apuesta a no afectar los cimientos de esta relación debe buscarse en el interés mutuo y en el aporte positivo que desde la dimensión transgubernamental y de gobiernos no centrales se hace permanentemente. Asimismo, el cambio de gobierno en Chile genera expectativas interesantes que pueden resignificar la relación bilateral y hacerla más fluida. Hay cuestiones todavía por resolver o poner en marcha, entre las cuales merecen destacarse la cooperación en materia de conectividad, fundamentalmente en lo relativo al túnel de Agua Negra, el trasandino central y diversos pasos cordilleranos, la optimización de trámites que faciliten la comunicación vecinal y la profundización de los lazos comerciales. Todas ellas requerirán una actitud diligente, seria y comprometida.

169. Recuérdese que este autor, uno de los referentes máximos del Constructivismo en las Relaciones Internacionales, se refirió a la anarquía internacional como una construcción. Ver WENDT Alexander, (1992) “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, Vol.46, Nº 2, pp.391-425. Para nosotros, la frontera y su significado (y no lo estrictamente geográfico) también es una “construcción” y dependerá del sentido que quieran darle los Estados que la comparten.

Referencias bibliográficas

Bolaños, Jorge, "Chile y la UNSAUR: Factor de cohesión y progreso", Documento de opinión 13/2011, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, febrero de 2011, pp.10 - 17.

Borciski Pinto, Fernando "Incidencia para Chile de la Constitución de una Política de seguridad en la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR". *Revista de Marina*, Valparaíso, octubre de 2010.

Colacrai, Miryam "Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional" en CERIR, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. UNR Editora, Rosario, 2010, pp.321-362.

Lorenzini, María Elena "Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011 ¿realidad o ficción de la alianza estratégica?", en *Revista de Estudios trasandinos. Si somos Americanos*, enero-junio 2013, pp.39-64

Ruz, María Inés (2011). "Relación Chile y Argentina" en Jaime Insignia L; Cristian FuentesV., María de los Angeles Fernandez R., *Política exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung y Fundación Chile 21. Santiago. Chile, pp.147-154.

⁂

Wendt Alexander, (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, Vol.46, Nº 2, pp.391-425.

De la autora

Investigadora del CONICET (Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Fundadora y coordinadora de la "Cátedra Chile" en dicha Institución. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Directora de Proyectos de CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario) y Profesora de postgrado a nivel de Maestrías y Doctorados en la especialidad de Relaciones Internacionales.
E-mail: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

CAPÍTULO 6

Argentina y la India: un lazo promisorio

*María Belén Elías**

Resumen

Este trabajo apunta a analizar la relación entre Argentina y la India desde la asunción como presidenta, en el año 2007, de Cristina Fernández de Kirchner, tomando en consideración los condicionantes a la misma, asociados al nuevo rol de India en el sistema internacional.

Por ello, el trabajo enfatiza las características generales de la India, las visitas oficiales, la agenda económica en la que se desarrolla la relación bilateral, destacando la evolución del intercambio comercial. En este contexto, se analizan los acuerdos firmados, las importaciones y exportaciones entre Argentina y la India y las inversiones indias en nuestro país.

Finalmente, a modo de conclusión, el texto subraya las acciones necesarias para aprovechar el mercado indio.

Palabras claves: Argentina – India – Política Exterior – Comercio – Inversiones – Relación Bilateral

Argentina and India: a promising link

*María Belén Elías**

Abstract

This article analyzes the relation between Argentina and India since the assumption, in 2007, of Cristina Fernández de Kirchner, considering the conditionings associated to India's new role in the international system.

In order to what was explained, this work emphasizes the general characteristics of India, official visits, the economic agenda on which it is development the bilateral relationship, highlighting the evolution of trade.

In that context, bilateral agreement, imports and export between Argentina and India, and Indian investment in this country are analyzed. Finally, as a conclusion, the paper underlines the actions necessary to improve the Indian market.

Key words: Argentina – India – Foreign Policy – Trade – Investments – Bilateral Relation

Consideraciones iniciales

Puede afirmarse que al pensar en la Política Exterior Argentina no surge *prima facie* la vinculación con la India como tema prioritario en la agenda local. Ni siquiera puede considerarse aún como el país asiático que concentra los intereses locales, ya que claramente ese lugar es ocupado por China.

No obstante, es notoria la atracción que está logrando la India en los últimos años en el contexto internacional, fenómeno del que Argentina no se abstrae. En el presente capítulo, se expondrán los hechos más sobresalientes de la relación bilateral Argentina - India, haciendo especial énfasis en el lapso que comienza con el gobierno de la Sra. Cristina Fernández a fines del año 2007 hasta el presente, señalando además aquellos hitos previos a este periodo que tuvieron especial trascendencia y fueron configurando la particular relación mantenida por estos países, lo que permitirá entender cómo alcanzaron un grado considerable de intercambio comercial de crecimiento sostenido en los últimos años.

Actualmente, existen intereses fundamentalmente comerciales y agendas políticas comunes –favorecidas por la existencia de un acuerdo comercial celebrado entre el MERCOSUR y la India– que crean un clima propicio para el fortalecimiento de esta relación y su proyección a largo plazo.

Primeros contactos

El cuadro actual tiene su origen remoto en el año 1920 –cuando India era dominio británico– con el establecimiento del Consulado argentino en Calcuta, cuyo cierre fue dispuesto en el año 1967. Posteriormente, en el año 2007 y con el objetivo de propiciar nuevas corrientes de intercambio comercial y cultural, se procedió a la apertura de un Consulado General y Centro de Promoción en Mumbai, considerando especialmente que esta ciudad india cuenta con uno de los mayores puertos naturales del mundo y concentra la mitad del comercio exterior de ese país.

En el año 1949, poco tiempo después que la India se independizara de Gran Bretaña, se habilita la Embajada de la India en

Argentina y al año siguiente, sellando el interés mutuo entre las naciones, nuestro país hace lo propio en Nueva Delhi. El primer embajador argentino fue Oscar Tascheret y su par indio en Argentina fue J. V. Vesukar. De esta manera se institucionalizan definitivamente en un contexto formal las relaciones bilaterales de ambos países y desde entonces intercambiaron embajadores regularmente.

Recién en 1961 se produjo la primera visita a nivel de Jefes de Estado, siendo entonces el Sr. Arturo Frondizi, el primer presidente latinoamericano en visitar India. Fue recibido por el Primer Ministro de la India independiente Jawarharlal Nehru, quien fue junto con Gandhi un líder indiscutido en la lucha de su país contra la dominación británica.

Un hito importante en la relación indo - argentina fue la visita del entonces Presidente de Argentina Raúl Alfonsín en enero de 1985 a la India, ya que nuestro país apenas había recuperado la democracia y se encontraba inmerso en una profunda crisis económica. En dicho evento, el Presidente argentino fue distinguido entre los presentes como “Invitado de Honor del Día de la República de la India”, reforzando así los lazos entre ambas naciones¹⁷⁰.

Durante el gobierno del Sr. Carlos Menem, se sucedieron encuentros entre funcionarios de alto rango de ambos países, tales como el del mismo presidente Menem y el Primer Ministro de India V. P. Singh en el ámbito de la cumbre del G-15 en Kuala Lumpur, luego en 1990, Rodríguez Saá presidió una delegación argentina en India. Ese mismo año, el presidente de la Comisión de Energía Atómica, Dr. Manuel Mondino, visitó a la India y mantuvo reuniones con su colega el Dr. Iyenger y con el secretario Malhotra, en el Ministerio de Asuntos Externos. A invitación de la Fuerza Aérea Argentina, el Jefe de la Fuerza Aérea de India presidió una delegación a Buenos Aires.

En 1991, el Presidente Menem y el Primer Ministro Naramsi-ma Rao se reunieron en la Cumbre del G-15 en Caracas. Ese mismo año, el Ministro indiano de Petróleo y Gas Natural, Dr. Shankarand, asistió al Congreso Mundial de Petróleo en Buenos Aires.

170. “Las relaciones con la India en la transición democrática”; Documentos de archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, publicado en la Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación *Res Diplomática*, Segunda Época, N° 3, Año 2008, pags. 182 - 195.

En 1994, el Presidente argentino visitó Nueva Delhi para asistir a la Cumbre de G-15 y mantuvo extensas reuniones con los líderes indios. En noviembre de 1995, el Primer Ministro de la India, P.V. Narasimha Rao, visitó Buenos Aires para asistir a la Cumbre del G-15.

Recién luego de 15 años, en 2009, se retoman las visitas oficiales de presidentes argentinos a la India, siendo la Presidenta Cristina Fernández quien visita Nueva Delhi y Mumbai, con una delegación de 70 empresarios locales.

Al margen de las actividades oficiales de las autoridades políticas de cada país, puede destacarse en el campo intelectual la visita de Tagoré, destacado poeta, filósofo y artista y primer premio nobel de literatura no europeo, quien fue recibido por Victoria Ocampo durante su estadía en nuestro país en el año 1924. Permaneció en nuestras tierras durante doce meses, y luego escribió “Purabi”, una serie de poemas que contienen la memoria de su paso por Argentina.

Es dable mencionar la visita de Sri Sri Ravi Shankar a nuestro país, creador de la Fundación Arte de Vivir, nombrado por la UNESCO como uno de los oradores más destacados del siglo, se dedica a promover la paz, la solución pacífica de conflictos, los valores humanos y la armonía de la diversidad. En septiembre de 2012 fue recibido en Argentina y durante su estadía dictó cursos y conferencias y guió meditaciones masivas, transmitiendo así, en nuestro territorio, parte de la espiritualidad india.

¿Qué representa la India actual en el escenario internacional?

La India no ha dejado de destacarse en los últimos tiempos fundamentalmente por su alto y sostenido crecimiento económico, lo que captó la atención de los gobiernos de los países centrales, los inversores y estudiosos de las ciencias sociales. Con una idiosincrasia muy particular, este país sorprende y despierta pronósticos insospechados.

Su superficie, población, riqueza y variedad de recursos naturales la ubican entre los grandes actores del siglo XXI. Su calidad de país democrático la favorece. Tiene una población de 1.130 millones de habitantes –población joven en su mayoría–, siendo la mayor democracia del mundo. Sus pautas empresariales son similares a las de Europa y América.

La vasta población de la India representa un gran mercado, allí vive una sexta parte de la población mundial y si se incluye a sus vecinos fronterizos de Asia del Sur (exceptuando China), en el área habita más de una cuarta parte de la humanidad. Se prevé el aumento de importaciones por parte de la India porque su capacidad de producción limitada no llega a cubrir las demandas de una población que crece aceleradamente. Por ello, representa un mercado seguro y de largo plazo, especialmente para la exportación de aceite de soja y girasol de origen argentino¹⁷¹.

Políticamente, es una república federal con gobierno parlamentario, legado de la cultura política británica, por lo que sus autoridades son: jefe de estado, jefe de gobierno y congreso bicameral. Desde el punto de vista administrativo, la India se compone de una federación de 28 estados, 6 territorios de la Unión y un territorio Capital Nacional. Cada estado o territorio de la Unión se divide en distritos administrativos, que a su vez se dividen en *tehsils* y, finalmente, en aldeas.

Puede considerarse como el inicio del proceso de apertura política la implementación de la criticada “doctrina Gujral”, en especial hacia China y el Sudeste Asiático, basado en criterios de cooperación y hegemonía pacífica. La misma fue aplicada desde fines de los 90, con el objetivo de hacer concesiones unilaterales a sus vecinos regionales sin exigir reciprocidad, a fin de reducir las tensiones regionales y promover la cooperación¹⁷².

La principal definición que caracteriza a la India en el contexto internacional de comienzos del siglo XXI es el de potencia ascendente, es decir, un actor con capacidad de convertirse en un decisor clave en el juego de las relaciones internacionales pero que, por diversas razones, todavía no ha adquirido ese estatus.

Como potencia emergente cuenta con elementos propios del país que lo posicionan con grandes ventajas en el contexto inter-

171. PEREZ LLANA, Cecilia; LAFFAYE, Sebastián; STANCANELLI, Néstor; “Radiografía económica de la mayor democracia del mundo”, publicado en la Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación *Res Diplomática*, Segunda Época, N° 3, Año 2008, pags. 101-127.

172. VARUN SAHNI, “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes”, en *India, Brasil y Sudáfrica*, JUAN TOKATLIAN, compilador, pág. 121.

nacional: su gran tamaño, su gran y joven población, su riqueza y variedad de recursos naturales, así como su herencia y pluralidad cultural. No obstante, estos elementos de por sí no predisponen el mayor potencial de un país, sino que es el modo en que se utilizan y se transforman (por ejemplo, en el caso de la población, mediante la expansión del acceso a la educación, vivienda, etc.). Debe señalarse el modelo democrático que existe en India, que quizás podría calificarse de débil aunque estable.

En los últimos años, el crecimiento medio del Producto Bruto Interno de la India fue de un 8%, lo que significa un gran logro para un estado que era visto como esencialmente pobre y postergado.

Este crecimiento implicó la necesidad de contar con una infraestructura, mano de obra calificada y logística que supera la capacidad interna, brindando al resto de los países del mundo amplias posibilidades de negocios.

La importancia de una capacidad militar significativa debido a la existencia de armas nucleares y la evidencia de un creciente y sostenido, ayudan a proyectar una determinada imagen externa del país que captó la atención de las grandes potencias actuales.

La India pretende, por encima de todo, la reafirmación en el plano externo, ser aceptada en igualdad de condiciones que los grandes poderes, lo que conlleva una pugna por ser admitida en los foros principales en los que el país aún no está presente y aceptar su estatus nuclear.

Nada parece indicar que la India se convierta en una potencia eminentemente militar, como es el caso de Rusia, o económica, como es el caso de Japón. Sigue persistiendo una significativa vulnerabilidad interna del país, plasmada en la existencia de graves desigualdades sociales (bajo nivel de alfabetización, significativos niveles de pobreza, baja inversión en salud, etc.), de una creciente polarización territorial (el crecimiento económico es desigual), de la posibilidad de enfrentamientos entre diferentes comunidades religiosas y de un gran nivel de conflictividad en la periferia (noreste indio y Cachemira).

China demuestra un rechazo constante con la India ya que no la considera una potencia emergente influyente en el aspecto económico y político, desplazándola y desprestigiándola como miembro permanente dentro del Brics. No obstante, la India continúa trabajando en el fortalecimiento de su economía, como lo está

haciendo en sus políticas internas las cuales con la Unión Europea gestiona proyectos en cada uno de sus sectores de mayor incidencia nacional.

Como miembro del Brics, cabe señalar que el producto interno bruto de los países que lo conforman representa el 18% global y concentra el 42% de la población mundial, incrementando así las demandas por su gran tasa poblacional y su representación proporcional cada vez mayor del crecimiento mundial. Entre ello, se ha presentado entre el primer semestre del año 2011 un crecimiento de estas naciones emergentes que posiblemente a ese ritmo puede representar un crecimiento superior o igual al de Estados Unidos¹⁷³.

Consecuente con lo expresado, puede afirmarse que la India se encuentra en un proceso de transición que necesariamente implica una redefinición de su posición en el contexto internacional. Contando ya con reconocimiento y consolidación en el ámbito regional, está orientando su camino hacia el centro del escenario internacional, donde espera actuar y ser una parte esencial de un nuevo sistema internacional, seleccionando estratégicamente sus aliados y sellando alianzas sin renunciar soberanía.

Actividades diplomáticas tendientes al crecimiento de la relación indo argentina.

Las múltiples acciones diplomáticas llevadas a cabo por los gobiernos de ambos países fueron cada vez más frecuentes, poniendo de manifiesto un real interés en reforzar los vínculos en muchos aspectos, especialmente el comercial.

Puede afirmarse que las relaciones con la India se encontraban en una etapa de letargo, del que resurgieron a toda velocidad con el impulso político que se inicia en el año 2008 y muestra su apogeo en el año 2010.

Durante la primera mitad del 2008 el comercio bilateral se incrementó en más del 40 % bajo la administración del entonces Embajador de India en Argentina Sr. Rengaraj Viswanathan.

Para facilitar el intercambio, Argentina abrió un consulado general y centro de promoción argentino en Mumbai, como se explicó anteriormente.

173. BRICS debatirán reformas financieras e intensificarán cooperación. Consultado en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2011/04/655-358051-9-brics-debatiran-reformas-financieras-e-intensificaran-cooperacion.shtml>

Debe destacarse la visita a nuestro país del Secretario de Comercio de la India, la realización de un seminario de negocios basado en la complementariedad de la economía de Argentina y la India, y la creación de la Cámara de Comercio e Industria Argentino-India.

En ese momento, se fijó el objetivo de alcanzar 3000 millones de dólares de comercio bilateral para 2010 y lograr superar los 2000 millones de dólares de inversiones directas externas hacia ese mismo año, las que se encontraban en 2008 en un nivel estimado de 800 millones de dólares.

En la memoria del año 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹⁷⁴ consta la celebración en Buenos Aires de las reuniones de consultas políticas con la India en el mes de febrero con la presencia del Ministro de Estado para asuntos externos Anand Sharma. En julio del mismo año se concreta la visita del enviado especial del primer ministro de la India, Shyam Saran.

En el aspecto económico, se celebraron reuniones de consultas bilaterales, comisiones mixtas y misiones institucionales con India, para negociar acuerdos de cooperación económica, comercial, científico técnica, agrícola, aduanera, deportiva, bancaria, sanitaria, energética y turística.

Estos acontecimientos registrados en el año 2008 demuestran una clara intención de reforzar lazos con la India.

La política exterior desarrollada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto durante el año 2009¹⁷⁵ priorizó y fortaleció la presencia Argentina en la escena internacional, a través de la búsqueda de mecanismos de integración regional más efectivos.

Se intensificaron las acciones destinadas a incrementar las exportaciones argentinas a todos los mercados, extendiendo la presencia de nuestros productos y de la marca país.

174. Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2008, págs. 58-60. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detallada2008.pdf

175. Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2009, págs. 51, 60-65 y 79. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detallada2009.pdf

El 4 de febrero de 2009 la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner planea visitar Nueva Delhi y Mumbai, India. Dicha visita se concreta como Misión Comercial Multisectorial en octubre de 2009, que también marcó el sexagésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre las dos naciones. La presidenta estuvo acompañada por los ministros y los gobernadores de las provincias de San Juan y La Pampa, junto con un miembro de la delegación de negocios y 70 empresarios.

En ese contexto se firmaron diez acuerdos¹⁷⁶ de entendimiento para la cooperación, que abarca las áreas diversas, como los deportes, la ciencia y la tecnología, la investigación industrial, los hidrocarburos, la promoción del comercio y las visas de negocios. Durante la visita, ambas partes acordaron desarrollar un diálogo global que conduce hacia una asociación estratégica.

En consonancia con estas acciones, también en el año 2009 se realizó la Primera Reunión del Comité de Administración Conjunta del Acuerdo Comercial Preferencial MERCOSUR-India.

En paralelo a estas actividades se celebraron consultas bilaterales, comisiones mixtas y misiones institucionales con la India, con el fin de incrementar la cooperación económica, comercial, científico-técnica, agrícola, aduanera, deportiva, bancaria, sanitaria, energética y turística.

En el año 2010¹⁷⁷ se acentuaron las líneas de trabajo pro-

176. Los acuerdos bilaterales firmados durante la visita del presidente Cristina Fernández fueron: Acuerdo marco sobre cooperación en los usos del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos; Acuerdo entre el SEGEMAR de Argentina y el Servicio Geológico de la India; Programa de Cooperación en Ciencia y Tecnología, Memorando de Entendimiento sobre cooperación deportiva, Memorando de Entendimiento para la Promoción Comercial, Memorando de Entendimiento entre el INTI de Argentina y la Corporación Nacional para la Cooperación y el Desarrollo de Nueva Delhi, Acuerdo de entendimiento sobre cooperación en el sector petrolero entre ONGC Videsh Ltd (OVL) y ENARSA de Argentina; Acuerdo de cooperación entre la Argentina Consejo para la Investigación Científica y Técnica y el Consejo de Investigación Científica e Industrial de la India: CSIR – CONICET; Acuerdo relativo a los 5 años de entrada múltiple de negocios gratuito visados y Acuerdo de cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear.

177. Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2010, págs. 75, 76 y 86. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detalle2010.pdf

puestas en 2009, concretándose numerosas visitas al país de funcionarios indios: la del ministro de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la India, del Secretario para Occidente de la Cancillería india y del Ministro de Agricultura de la India. Merecen destacarse la celebración de consultas bilaterales, comisiones mixtas y misiones institucionales India, a nivel de vicescancilleres.

Entre el 30 de julio y el 4 de agosto fue llevado a cabo la visita del señor Ministro Domínguez a la República de la India, a fin de fortalecer las relaciones entre Argentina y la República de la India, en el sector agroalimentario. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca considera a la India como un socio estratégico en las relaciones bilaterales, por lo tanto, es necesario profundizar la cooperación técnica, económica, de inversión y el trabajo en conjunto entre ambos gobiernos.

En el marco de la visita, se firmó una “Declaración Conjunta” en la que se destacan los beneficios de la cooperación en materia agrícola y la decisión de ambos Ministros de firmar los Memorandos de temas sanitarios y fitosanitarios y de temas agrícolas y sectores relacionados, a la brevedad posible.

El Ministro de Estado de Relaciones Exteriores de la India, participó en las celebraciones del Bicentenario de Argentina celebrada el 25 de mayo 2010, y transmitió los saludos de la presidenta argentina Cristina Fernández.

En ese año se concretó una Misión del sector alimentos a la India, área de gran crecimiento y estratégica en la relación de estos países por la alta tasa de crecimiento poblacional que presenta la India y la gran capacidad de Argentina de producir productos primarios.

En el marco del programa de Promoción de Exportaciones del sector vitivinícola, organizado por Wines of Argentina, se realizaron numerosas acciones de promoción comercial en el mercado de la India.

Finalmente, cabe destacar del año 2010, la realización de la Segunda Reunión del Comité de Administración Conjunta del Acuerdo Preferencial de Comercio MERCOSUR-India.

Durante el año 2011¹⁷⁸ las autoridades de nuestro país recibieron la visita de altas autoridades de India a fin de ampliar la

178. Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2011, págs. 64, 67 y 70. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detalle2011.pdf

cooperación y el intercambio en materia energética y fitosanitaria. Además, se suscribe el acuerdo de intercambio de información y asistencia sobre cuestiones fiscales.

La Ley 26766 por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación para los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear con la India, fue promulgada en el año 2012¹⁷⁹.

Se realizaron misiones de vinculación tecnológica en el marco del Programa de Apoyo al Comercio Exterior, referidas a la comercialización de Equipamientos y Plantas Procesadoras de Alimentos a la India.

En cuanto a las relaciones internacionales, se trabajó en la apertura de nuevos mercados, con la diversificación de exportaciones de productos agroalimentarios con la incorporación de valor agregado, y se profundizó, a su vez, la relación estratégica en especial con el Grupo Brics (integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

Junto con India e Indonesia, la Argentina logró establecer como un eje prioritario del trabajo del G20 la temática del financiamiento a la inversión en infraestructura, también durante el año 2012.

Pero la relación entre la India y Argentina no se agotó en el plano comercial, sino que se vio reforzada por otros aspectos, como el educativo –mediante el otorgamiento de becas de posgrado y cursos internacionales en la India–, deportivo y la industria de bienes culturales.

En febrero de 2013, el ministro de Asuntos Exteriores Sr. Salman Khurshid visitó Argentina. Durante esa visita se reunió con la presidente Cristina Fernández, el vicepresidente Amado Boudou, el Ministro Héctor Timerman y los legisladores.

En ese ámbito se discutieron los intercambios bilaterales, las cuestiones relativas a la Ciencia y Tecnología de Cooperación, el Programa de Intercambio Cultural, Agricultura, el Acuerdo de Cooperación Fitosanitarias, entre otros.

Durante la visita del Embajador de la India en Argentina, Uruguay y Paraguay Amarendra Khatua a la India, fue creada la “So-

179. Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2012, págs. 84, 86. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/Memoria_del_estado_2012.pdf

ciudad India Argentina para la Amistad" (IAFS), con la participación de empresarios, industriales, activistas políticos, medios de comunicación y la cultura.

Esta sociedad ha puesto en marcha un proyecto de asistencia a exportadores de Uruguay, Paraguay, Argentina e India, para expandir el comercio y las actividades económicas de otros proyectos. El proyecto se llama UPAI (Uruguay, Paraguay, Argentina, India), y brindará colaboración a los países pero no asistencia financiera, sino asistencia técnica.

En el mes de agosto del año 2013, ha sido nombrado Embajador de Argentina en la India el santafesino Raúl Ignacio Guastavino.

Esta nueva mirada hacia la India no fue producto del azar sino que la reconstrucción y el fortalecimiento del vínculo se nutrió de diversos factores: la necesidad de buscar nuevos mercados ante la crisis en los Estados Unidos y la Unión Europea, las elevadas tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno de la India y el mercado que representa su numerosa población, la coincidencia en los principios de promoción de la paz y el respeto por los derechos humanos, las posiciones comunes en los ámbitos multilaterales de discusión –por ejemplo sobre la cuestión Malvinas–, entre otros aspectos.

Evolución de la relación económica indo-argentina desde 2007 hasta el presente.

Las relaciones entre India y Argentina son cordiales y abarcan la cooperación política, económica, científica y tecnológica, incluida la investigación en la Antártida y la cooperación cultural. El intercambio comercial acompañó esta evolución con un comportamiento positivo, reflejado en el notable incremento de flujos comerciales entre los dos países.

Comenzaremos este análisis destacando las inversiones Indias en Argentina. Las mismas se orientaron a las siguientes áreas: energía, biotecnología, informática, software, alimentos y desarrollo de infraestructura, motivadas principalmente por la calidad de la formación de los recursos humanos en nuestro país.

En el sector de los negocios informáticos, la firma india TCS (Tata Consulting Services) en el año 2007 abrió su sede en Buenos Aires, actualmente emplea a 450 argentinos y tiene intenciones de aumentar la cantidad del personal. Las actividades de informática

y tercerización de procesos empresariales de Cognizant Technologies emplea a 350 personas.

En 2010, Aegis Group de India adquirió a la empresa argentina Action line y emplea a 5000 personas en Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y Bahía Blanca. Casi todos sus clientes son locales. Es la empresa de tercerización india más grande en Latino América.

CRISIL's IREVNA estableció una unidad de KPO (Tercerización del Conocimiento del Proceso de Negocios) en Buenos Aires con servicios de investigación sobre inversiones y finanzas, emplea a casi 70 argentinos y tiene intenciones de expandirse.

Copal Partners, empresa investigación india, instaló una oficina en Buenos Aires en 2010 y emplea a 50 personas, aproximadamente. Cellent, empresa de informática con oficinas centrales en Mumbai, compró una empresa nueva argentina llamada Net People que se especializa en software para teléfonos móviles.

En el sector de los productos químicos, United Phosphorus Ltd (UPL) de Mumbai adquirió tres empresas argentinas de agroquímicos y semillas y opera cuatro unidades de producción y de investigación y desarrollo y emplea a casi 200 argentinos.

Punjab Chemicals y Crop Protection Ltd (PCCPL) adquirieron la empresa Argentina Síntesis Química y trabaja con dos fábricas en argentina, producen y exportan agroquímicos. Sus ventas alcanzan los 25 millones de dólares¹⁸⁰.

Igual importancia representan las adquisiciones de la empresa farmacéutica argentina Servycal SA por parte de Glenmark, en 2011. Esta empresa se especializa en productos oncológicos y se espera que se convierta en el centro mundial de productos oncológicos de la empresa. Actualmente exportan a 30 países.

India, pretende especialmente actuar en el sector farmacéutico argentino, ingresando medicamentos genéricos, que ellos producen a gran escala y bajos costos. Mientras tanto la Anmat (Administración Nacional de medicamentos, alimentos y tecnología médica) analiza caso por caso y permite después de la inspección la importación de los fármacos.

¹⁸⁰. VISWANATHAN, RENGARAJ; "Socios a largo plazo", publicado en la Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación *Res Diplomática*, Segunda Época, N° 3, Año 2008, pags. 68 - 77.

Hay que destacar que el sector farmacéutico indio llevó a su país a convertirse en el tercer productor más grande del mundo y está en camino de ser una industria de 20 billones de dólares anuales en 2015.

En el sector de cosméticos, Godrej adquirió dos empresas argentinas de cosmética en 2010: Issue Group y Argencos. Estas compañías producen tintura para el cabello y otros productos cosméticos. También exportan a otros países de la región.

Resultan también destacables los puntos de contacto en el sector del petróleo y energía, ya que la firma india Reliance creó una empresa conjunta con la empresa petrolera argentina Pluspetrol (el consorcio incluye la empresa australiana Westwood) y ganaron una concesión en Perú para la exploración y producción de petróleo. ONGC (OVL) firmó un memorando de entendimiento con ENARSA, su homóloga argentina, con el fin de formar una empresa conjunta en Argentina para exploraciones petroleras.

En el rubro transporte, Ashok Leyland firmó un convenio con Plaza Group de Argentina con el fin de formar una empresa conjunta para la producción de autobuses y camiones.

Específicamente en el sector automotriz, Tata Motors acordó un joint venture con Fiat en Córdoba para la fabricación de autos.

La empresa india Sonalika, que con la nacional Apache realizarán inversiones en conjunto por u\$s 2,5 millones para fabricar tractores en el país, y que permitirá una sustitución de importaciones por 25 millones de dólares.

Fuera de los ámbitos mencionados, cabe destacar que Kirloskar planea establecer una planta de montaje en Argentina para producir bombas mecánicas. IFFCO, empresa cooperativa de fertilizantes con oficina central en Gujarat, está en contacto con Americas Petrogas de Canadá para instalar una planta de urea en La Pampa, Argentina.

Asimismo, en 2009, Srishti Group de Kolkata firmó un acuerdo marco con el Gobierno de la Provincia de Misiones para construir el Vedic Hotel en el complejo turístico de Iguazú.

Existe además la presencia India en las siguientes empresas: Arcelor Mittal adquirió la empresa de acero argentina Acindar y la empresa de distribución de acero Magjadalani por más de USD 600 millones; Sterling Group de India adquirió una granja de oliva de 1700 hectáreas en Catamarca, Olam, empresa con oficinas centra-

les en Singapur, invirtió en la industria agropecuaria y comercializa maní, soja y trigo en 30,000 hectáreas de tierra en las zonas de Río Cuarto y Salta y tienen intenciones de aumentar la producción.

En el sector agropecuario, el grupo Tata, concretará una inversión en Misiones para producir y procesar té en una planta de esa provincia y la eléctrica Kirloskar podría fabricar en el país bombas de irrigación para procesos industriales.

En cuanto al comercio bilateral, vale destacar que la India principalmente exporta a nuestro país productos químicos, equipamiento y maquinaria, artículos electrónicos, automóviles, textiles y plásticos.

El siguiente cuadro muestra las exportaciones de la India a Argentina (Ordenado por artículo, período: Ene-Dic 2012)¹⁸¹:

Artículos	Millones de dólares
Químicos Orgánicos	154
Dispositivos de imagen y sonido	90
Automotores y autopartes	63
Maquinaria	45
Vestimenta	32
Fibra sintética	21
Fármacos	17
Productos Plásticos	14
Colorantes	13.5
Hierro y Acero	13

En este punto, corresponde analizar las inversiones argentinas en la India. Como contrapartida del proceso de intercambio, los empresarios locales se encuentran en clara inferioridad respecto de sus pares indios. No obstante, la inversión total de Argentina en India es de 120 millones de dólares.

181. Información obtenida de la página oficial de la Embajada de la India en Argentina: [http://www.indembarg.org.ar/Bilateral%20Brief%20India%20Argentina%20Mar%202013%20\(Spanish\).pdf](http://www.indembarg.org.ar/Bilateral%20Brief%20India%20Argentina%20Mar%202013%20(Spanish).pdf)

Son escasas aún y muy específicas las inversiones argentinas en la India. Tal es el caso de TECHINT, uno de los mayores productores de acero sin soldadura en el mundo, que tiene oficinas en Nueva Delhi y emplea a, aproximadamente, 200 personas.

Otro ejemplo es la firma IMPSA, una empresa de ingeniería argentina especializada en proyectos hidroeléctricos, que abrió una oficina en Gurgaon. La empresa busca explorar oportunidades de proyectos al igual que el suministro de equipos generadores de energía, por ejemplo, turbinas. También tienen una unidad de producción en Malasia.

La empresa International Merchandising Solutions también se hizo presente en la India, al igual que otras empresas dedicadas al sector de equipos y repuestos de gas natural comprimido, sector informático, procesamiento de alimentos y autopartes, productos biotecnológicos y farmacéuticos, firmando joint ventures y acuerdos de colaboración con empresas de la India.

Por su parte, Biosidus, una empresa farmacéutica argentina, está evaluando una propuesta que involucra instalar una planta en India para la producción de fármacos biotecnológicos para el mercado indio y asiático. Actualmente exportan más de 3 millones de dólares por año a India.

Bagó, la empresa farmacéutica líder en Argentina, estableció una oficina en Hyderabad. Con Ranbaxy como empresa conjunta buscan comercializar sus productos en Tailandia.

En cuanto a las exportaciones argentinas hacia la India, el principal producto es el aceite de soja y girasol, seguido cueros y bombas de aire.

En el siguiente cuadro se detallan las importaciones de la India desde Argentina (Ordenado por artículo, período: Ene-Dic 2012)¹⁸²

Artículos	Millones de dólares
Aceite de soja	1068
Aceite de girasol	42
Cobre	30
Legumbres	21.5

182. Ibíd., cita 12.

Cuero	16.5
Cebada	11.7
Algodón	10.5
Lana	6
Ferroaleación	5
Cosméticos	4.8

Finalmente, se muestra la evolución y el volumen de comercio de India con Argentina en el siguiente cuadro:
(Expresado en millones de dólares)¹⁸³

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones de India	328	492	342	496	560	574
Importaciones de India	1002	836	876	2032	1214	1264
Total	1330	1328	1218	2528	1774	1838

Los datos recabados permiten asegurar que la presencia de Argentina en la India aún se encuentra en sus comienzos, con grandes posibilidades de crecimiento.

Entre los sectores con potencial para ganar mercados en la India, se encuentran el de alimentos y el de servicios empresariales, el sector farmacéutico, agroquímico y en industrias culturales.

Logros de la gestión.

La actividad oficial que se detalló fue acompañada por la actividad privada, particularmente el sector empresarial, el que se vio muy favorecido con los niveles de intercambio alcanzados.

Es destacable el crecimiento del comercio bilateral y los nuevos proyectos de inversión del país asiático en la Argentina.

Persiste el interés de empresas indias para invertir en Argentina en los sectores alimenticio, siderúrgico, maquinaria agrícola, maderero y de insumos industriales.

El comercio bilateral entre ambos países creció un 150% en 2010 y se triplicaron las exportaciones respecto de 2009.

183. *Ibíd.*, cita 12.

Cabe señalar que la India se consolidó como el segundo inversor asiático en Argentina, con 13 empresas radicadas que invirtieron u\$s 1.100 millones y generan unos 9.000 puestos de trabajo argentinos.

Argentina presentó en su relación comercial con India repetidos saldos comerciales superavitarios. Entre 2007-2009 se da otro crecimiento importante superando en 2009, por primera vez, la barrera de los US\$ 200-300 millones y acercándose al 1% de participación como origen de las importaciones argentinas. La relación comercial se cuadruplicó en el período 2002-2012, alcanzando US\$1.900 millones en 2012¹⁸⁴.

Por otro lado, la Embajada de la India lleva a cabo el Plan con Regiones de Argentina, en virtud del cual empresarios y políticos de diferentes provincias son invitados para que visiten India. Esta importante iniciativa pone de manifiesto cómo ha cambiado la forma en que los países definen su política exterior, incorporando ámbitos subnacionales¹⁸⁵, o como otros autores prefieren denominar el fenómeno: diplomacia constitutiva (Kincaid 2002), diplomacia multinivel (Hocking 1993), diplomacia federativa (Schiavon 2006, Rodrigues 2008), diplomacia subestatal (Criekemans 2010)¹⁸⁶.

Como fruto de esa actividad, durante la visita del gobernador de Mendoza se firmó un acuerdo con el Dr. Zaldivar para producir lentes intraoculares en Mendoza con tecnología y fondos indios. En la visita del gobernador de San Luis se firmaron acuerdos para exportar silos bolsas a India desde su provincia¹⁸⁷.

184. Baroni, Paola "Potencialidades de la relación Argentina – India", publicado el 10/04/2013 en: <http://www.geic.com.ar/2010/2013/04/10/potencialidades-de-la-vinculacion-argentina-india/>

185. Maira, Luis; *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pág. 9.

186. Cornago Prieto, Noé; "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción", en Maira, Luis (compilador); *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pág. 109.

187. Información brindada por el Embajador de la India en Argentina durante una entrevista disponible en: <http://asiainfonews.com/india/politica/254-entrevista-amarendra-khatua-embajador-india-en-argentina-uruguay-paraguay/>

En este marco, en febrero de 2014 se concretó una misión comercial e institucional del Gobernador de Santa Fe a la India, siendo acompañada la comitiva oficial por numerosos empresarios de diferentes ámbitos – en especial del sector de la biotecnología, ya que asistieron a la feria internacional Bioasia – y autoridades de las Universidades de la provincia.

Mercosur y la India.

La India se presenta como un interesante socio tanto para Argentina como para el Mercosur, para hacer más fuerte los lazos entre países emergentes y fortalecer la cooperación Sur - Sur.

En el año 2004 se firmó un Acuerdo Preferencial de Comercio que promueve acciones orientadas a la constitución de un área de libre comercio entre el Mercosur y la India.

Cabe señalar que el Mercosur es un organismo intergubernamental que no posee la característica de supranacionalidad, por lo que la aprobación definitiva de los acuerdos firmados por el bloque acaece cuando cada uno de los poderes legislativos de los estados partes lo aprueban.

En el caso de Argentina, el Acuerdo ha sido ratificado por el Poder Legislativo por Ley N° 26.409, sancionada el 20 de agosto de 2008 y promulgada el 9 de septiembre del mismo año¹⁸⁸.

El acuerdo entró en vigencia en el año 2009, y merece señalarse que el mismo prevé concesiones arancelarias, reglas de origen, medidas de salvaguardia y procedimiento para la solución de controversias¹⁸⁹.

Específicamente el acuerdo de preferencias fijas involucra aproximadamente 900 productos¹⁹⁰. El Mercosur, principalmente oferta a la India: productos agropecuarios, bienes de capital e informática, combustibles, cueros y pieles, goma y caucho, herramientas, minerales, no ferrosos, papel y celulosa, químicos y petroquímicos, siderúrgicos, textil y vestuario, vehículos, automotores y tractores.

188. Información obtenida de: <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=137>

189. El acuerdo puede ser consultado en la web en el Sistema de Información de Comercio Exterior. http://www.sice.oas.org/trade/MRCSRIndia/Index_s.asp

190. Mendoza, María Cecilia y Muda, Juan Martín; "Argentina, India y el Mercosur como puente", publicado en la Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación *Res Diplomática*, Segunda Época, N° 3, Año 2008, pag. 37.

La India, por su parte, ofrece al bloque los siguientes productos: bienes de capital e informática, productos agropecuarios, calzados, cueros y pieles, goma y caucho, herramientas, no ferrosos, químicos y petroquímicos, siderúrgicos, textil y vestuarios.

Si bien vigente, al acuerdo de preferencias fijas aún necesita de mayores negociaciones para ampliar la lista de productos con preferencias arancelarias para imprimirle mayor dinamismo a una relación que se perfila como óptima, atendiendo especialmente a las dificultades de expandir las tierras cultivables en India y la complementariedad que ofrecería el MERCOSUR como bloque exportador de productos primarios.

En la actualidad, la India se acerca a la región desde diferentes ángulos y por intereses múltiples. La necesidad de contar con una presencia cada vez mayor en diferentes partes del globo – relacionado a su objetivo de fortalecer su posición de potencia emergente a nivel mundial–, la comunión de intereses que han manifestado los países latinoamericanos e India en foros multilaterales –relacionados con el orden económico internacional–, y finalmente la necesidad de acercar posiciones a su mayor competidor en la escena asiática –la República Popular China– que cuenta con una presencia de más de dos décadas en la región. Es en la dimensión comercial donde se han concentrado los mayores esfuerzos, aunque aún puede desarrollarse mucho más el intercambio comercial.

Conclusión

Como puede apreciarse, la India es necesaria para las economías de los países poderosos por su gran mercado, sobre todo el espectro variable que supone la clase media, su necesidad de creación de grandes infraestructuras (con limitadas capacidades internas en este plano) y por su mano de obra cualificada y anglohablante. El crecimiento medio de un 8% del PIB en los últimos años también representa un logro encomiable para un Estado que hasta hace poco era visto como esencialmente pobre.

La India puede ser más o menos poderosa de acuerdo con los parámetros generalmente asumidos para calificar a las grandes potencias, pero su participación y colaboración resulta imprescindible en la búsqueda de un consenso en los principales problemas que afectan a la humanidad.

Para Argentina, Asia no ha sido prioridad en su agenda ex-

terna sino recién a comienzos del siglo XXI. El gobierno de Néstor Kirchner —luego de la crisis del 2001—, se vio obligado a dejar de lado algunos aspectos de las vinculaciones externas y debió focalizar sus esfuerzos en el plano interno.

La gestión de Cristina Fernández, en cambio, contó con una mayor flexibilidad en el plano de la política externa, pudiéndose observar una multiplicación de iniciativas implementadas desde diversas agencias gubernamentales orientadas al ámbito exterior. Entre ellas se destaca la promoción comercial a través de viajes oficiales y numerosas misiones comerciales, sobre todo a mercados emergentes y países no tradicionales para Argentina, por lo que puede afirmarse que la India como socia estratégica de Argentina ha sido redescubierta en los últimos años.

Los mercados de ambos países resultan mutuamente atractivos y complementarios. El complemento se sella en la enorme cantidad de población que posee la India —la población de la India aumenta alrededor de 15 millones de habitantes por año— con recursos de tierra insuficientes. Por su parte, Argentina posee reconocimiento global y alto nivel de especialización en los agronegocios.

Para afianzar la relación, deberían fijarse políticas a largo plazo que incluyan a la India como destino para las exportaciones argentinas de trigo, lentejas y legumbres, ya que se estima que en el año 2020 la India importará 20 millones de toneladas de estos productos.

Otra área en la que Argentina puede vincularse con el país asiático es en las exportaciones de biodiesel, ya que la India demanda grandes cantidades de petróleo crudo, pagando altísimo precio por el mismo.

Las empresas de la India, por su parte, son atraídas por las oportunidades de joint ventures en agronegocios, minerales, petróleo, gas y manufacturas en Argentina y emplean casi en su totalidad mano de obra local.

Pero no solo deben definirse las áreas de mayor interés de India sino que también debe sacarse provecho del acuerdo de preferencias comerciales que rige entre el Mercosur y la India, e intensificar los acuerdos tendientes a expandir la lista de los rubros del acuerdo y reducir aún más los aranceles.

Argentina puede establecer una relación estratégica con la India ya que ésta se presenta como socio natural, lo que puede

ayudar a fortalecer posiciones comunes en los ámbitos multilaterales de negociación, generar inversiones, multiplicar el comercio Sur-Sur y transferir tecnología, acciones que permitirían una mayor y mejor inserción internacional.

Es un proceso en el que los actores políticos deben acompañar al sector privado, fortaleciendo los espacios ganados y expandiendo aún más la relación lograda, promoviendo la presencia de capitales argentinos en tierras indias, creando instituciones que apunten a esos fines e incrementando la colaboración institucional entre las cámaras de comercio de ambos países.

Más ampliamente, debe entenderse este proceso de integración como parte de un objetivo aún más ambicioso, no sólo entre Argentina y la India, sino también incorporando a China, Brasil y África del Sur, promoviendo el desarrollo de los vínculos comerciales entre estos países de gran crecimiento económico.

De la autora

*Abogada egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Especialista en Derecho Notarial, Registral e Inmobiliario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Alumna del Magíster en Integración y Cooperación Internacional, CERIR, Universidad Nacional de Rosario. Asesora letrada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe. Fue tutora de la cátedra de Ciencia Política de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, en el año 2010 y adscripta a la cátedra de Derechos Reales en la misma casa de estudios desde el 2011 hasta el año 2013.

E-mail: mbelenelias@gmail.com

CAPÍTULO 7

Política económica exterior argentina. Consideraciones sobre la problemática de la inserción financiera internacional (2009-2014)

*José Fernández Alonso**

Resumen

El presente capítulo tiene por propósito analizar las continuidades y cambios de la política económica exterior argentina desde mediados de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner. Tal análisis es realizado a partir del escrutinio de las praxis y discursos político-económicos adoptados por el gobierno nacional en torno a la problemática de la inserción financiera internacional.

En este sentido, es de advertir que las contrariedades del país en la vinculación con los actores y flujos del sistema financiero internacional reportadas desde el estallido de la crisis de principios de siglo continuaron presentándose como el desafío más significativo del país en el plano económico externo. Todo ello, pese a la aceptación mayoritaria de la oferta argentina en el proceso de reestructuración de su deuda soberana en *default* concretada a inicios de 2005. Marginada de los mercados financieros internacionales, la República Argentina debió financiarse con recursos domésticos agenciados al compás del proceso sostenido de crecimiento iniciado en el tercer trimestre de 2002 y del mejoramiento de los términos de intercambio como consecuencia del incremento del valor de los productos exportados por el país, de los *commodities*, en lo fundamental.

No obstante, y habida cuenta del carácter limitado de los recursos domésticos y de la complejización del escenario político-económico tras el desencadenar de la crisis en Estados Unidos en 2007 y su transmisión a la geografía europea años más tarde, la opción política de recurrir al financiamiento doméstico devino crecientemente más costosa, situación que revalidó a la cuestión de la inserción

financiera internacional como el eje estructurante de la política económica exterior argentina.

Palabras clave: Política Económica Exterior – República Argentina – Cristina Fernández de Kirchner – Inserción Financiera Internacional – Reestructuración de la Deuda Soberana

Foreign Economic Policy of Argentina. Considerations regarding the Problematic of the International Financial Integration (2009-2014)

*José Fernández Alonso**

Abstract

The aim of this chapter is to analyze the continuities and changes in the Economic Foreign Policy of Argentina since the middle of the first administration of Cristina Fernandez de Kirchner. This analysis is done from the scrutiny of the political-economic discourses and praxis adopted by the national government on the issue of international financial integration.

In this regard, it is noted that the adversities of the country in its connections with actors and flows of international financial system reported since the crisis beginning of the century continued as the most significant challenge of the country in the foreign economic sphere. All this, despite the majority acceptance of the debt restructuring offer materialized in early 2005. Marginalized of international financial markets, Argentina Republic had brokered its financial needs by domestic resources gained through the sustained process of growth started in 2002 and the improvement of the terms of trade. However, and in view of the limited nature of domestic resources and the growing complexity of the political and economic scene after the unleashing of the American crisis in 2007 and its transmission to Europe and the World years later, the political option of resorting to domestic financing became more costly, repositioning the issue of international financial integration as the structural axis of the Economic Foreign Policy of Argentina

Key words: Foreign Economic Policy – Argentine Republic – Cristina Fernández de Kirchner – International Financial Integration – Sovereign debt Reestructuration

POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR ARGENTINA.
CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA INSERCIÓN
FINANCIERA INTERNACIONAL (2009-2014).

*José Fernández Alonso**

El presente capítulo tiene por propósito analizar las continuidades y cambios de la política económica exterior argentina desde mediados de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner hasta mediados de la segunda¹⁹¹. Tal ejercicio analítico es realizado a partir del estudio en específico de los discursos y acciones adoptados por el gobierno nacional en torno a la problemática de la inserción financiera internacional.

La consideración de tales praxis político-discursivas como basamento para el escrutinio de la política económica exterior en general se fundamenta en la gravitación central que tuvo la mentada cuestión dentro de la agenda externa argentina durante el período abordado. En este respecto, se afirma que la persistencia de las contrariedades en el acceso al financiamiento externo -sostenidas incluso después de la aceptación mayoritaria de la oferta de canje de 2005¹⁹²- acarreó crecientes desafíos para el país al restringir recursos capitales para su crecimiento y desarrollo en una coyuntura política-económica cada vez más compleja. Si bien durante estos años la República Argentina pudo sortear parcialmente tal situación de marginación financiera internacional mediante el uso de fuentes de financiamiento domésticas, lo cierto es que esta opción de política económica experimentó limitaciones incrementales como consecuencia del carácter limitado de las mismas como así también de la erosión progresiva de las condiciones internacionales que la

191. El trabajo fija en mediados del primer período presidencial de Fernández de Kirchner como inicio de su recorte temporal al postularse en clave de continuidad con otro trabajo previo del autor (Fernández Alonso, 2010), publicado en la edición anterior de esta obra colectiva. En lo que respecta al fin del recorte temporal, se aclara que el análisis abarca hasta los primeros meses de 2014, momento de la entrada en prensa del trabajo.

192. La operatoria del canje concretada en marzo de 2005 arrojó una aceptación final del 76,15% del monto de deuda en situación irregular. Análisis sobre el proceso de negociación y los resultados del consabido canje se encuentran en Damill, Frenkel y Rapetti (2005) y Fernández Alonso (2006).

habían posibilitado otrora (incremento del valor de los *commodities* exportados por el país, en lo principal).

Frente a este panorama, los responsables de la política económica exterior argentina continuaron identificando a la cuestión de la inserción financiera internacional como el desafío más significativo del país en el frente económico externo, debiendo diseñar y ejecutar discursos y acciones tendientes a superar tal situación. En este contexto, pues, los demás temas y/o tópicos constitutivos de la política económica exterior se reconocieron signados, atravesados por los condicionamientos coyunturales de la problemática de marras.

En coincidencia con las formulaciones de Busso (2010:269), se advierte que si bien todo trabajo de seguimiento de un tema o área particular de la política exterior impone privilegiar el análisis de hechos que marcaron un momento determinado, resulta conveniente explicitar primariamente los supuestos *teóricos* y *empíricos* que resultan significativos para entender las dinámicas y tendencias de medio plazo en las que se inscriben.

En función de lo antedicho, se destaca que la política económica exterior, en tanto “conjunto de intereses, valores, percepciones, acciones e instrumentos desplegados por los Estados a los fines de resolver un modelo de inserción en el sistema económico internacional en función de sus objetivos y necesidades” (Marini y Actis, 2010:1), se encuentra siempre tensionada por demandas de orden doméstico e internacional. Aunque resulte una verdad de perogrullo, ha de marcarse que la ponderación de cada una estas demandas no resulta omnimoda ni constante. Cada coyuntura en particular, explicita una combinación específica de limitantes endógenos y externos, la cual denota la “permisividad” del sistema internacional en tal contexto como asimismo las condiciones endógenas para proyectar los intereses, valores, percepciones, acciones e instrumentos de un Estado en el exterior.

Este complejo de condicionantes de “doble nivel” o *intermés-ticos* –en términos de Putman (1988) o Manning (1977), respectivamente– exige a los responsables de la política económica exterior el diseño y ejecución de un sinnúmero de respuestas político-discursivas cuya continuidad y/o ruptura pueden contrastarse a la luz de un espectro o *continuum*, el cual discurre entre el sostenimiento de las directrices e instrumentos hasta la “reorientación internacional del país”. Entre tales extremos, y siguiendo las teorizaciones de

Hermann (1990) en la materia, pueden identificarse “ajustes” –para aquellas variaciones en la intensidad y amplitud de cuestiones y/o destinatarios– y los cambios en el programa y en las metas u objetivos de la política económica exterior.

Por otra parte, es de notar que al procurar articular al país en el sistema internacional conforme los lineamientos de un modelo de desarrollo determinado, la política económica exterior comprende un agregado de áreas y/o cuestiones, a saber: comercio, finanzas, inversiones, migraciones, tecnología, entre otros (Bozyk, 2006:11). Si bien desde lo teórico se insiste en la “coordinación” que debe de existir entre la plétora de acciones y discursos diseñados y ejecutados en cada área y/o cuestión de la política exterior (Hill, 2003:4), lo cierto es que tales praxis político-discursivas suelen colisionar muchas veces entre sí en el plano de lo empírico en virtud del peso de las demandas contextuales como así también de las tensiones eventuales entre los responsables políticos y las agencias burocráticas en el proceso decisorio. En este marco, se subraya que en determinadas circunstancias los intereses, valores, percepciones, acciones e instrumentos inherentes a un tema y/o tópico pueden relegados ante otros en correspondencia con los condicionantes del contexto. Conforme lo insinuado líneas arriba, tal fue el caso de la República Argentina durante el período bajo estudio, al estar todas áreas y/o cuestiones de la política económica exterior sujetas al predominio de la problemática de la inserción financiera internacional.

Por último, y en consideración de lo antedicho, se marca que el presente análisis se enmarca en los lineamientos del abordaje “institucionalista” de la política económica exterior. Conforme Ikenberry (1988), este enfoque –el cual trata de acercar a tres estrategias disímiles para el estudio de la política económica exterior¹⁹³–,

193. En concordancia con Ikenberry (1988), los tres enfoques a los que la perspectiva “institucionalista” se propone poner en diálogo son el enfoque centrado en el sistema (*system-centered*), en la sociedad (*society-centered*), y en el Estado (*state-centered*). El primero de ellos puntualiza sobre las demandas y oportunidades provenientes de las estructuras político-económicas internacionales. El segundo de ellos, en tanto, se enfoca en las demandas e influencias de diversos actores sociales en el diseño y formulación de las cuestiones comprendidas por la política económica exterior. Por último, el enfoque de la política económica exterior centrado en el Estado centra su atención en el modo en el que las estructuras de un Estado hacen propias los intereses y objetivos de funcionarios en la elaboración de dicha política.

se preocupa en términos generales de escrutar las condiciones que habilitan y constriñen al mismo tiempo los intereses y decisiones de los individuos y grupos en un asunto particular de la misma.

Formuladas las premisas teórico-empíricas de partida, se plantea a modo de hipótesis que desde el promediar del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, la política económica exterior argentina –y dentro de ella, los discursos y las acciones en torno a la inserción financiera internacional del país– reconoció numerosos ajustes en respuesta al deterioro creciente de los desequilibrios macroeconómicos domésticos acumulados al calor de la gestión del colapso político-económico de principios de siglo y de la profundización de las incertidumbres económicas internacionales tras el estallido de las crisis de deuda soberana desatadas en los países de la Eurozona. En forma subsidiaria, se postula que dichos ajustes fueron predominantemente reactivos, desacoplados y no pocas veces contradictorios entre sí, aunque cobijados bajo una lógica pragmática atenta a dar continuidad al modelo de desarrollo articulado tras la hecatombe neoliberal de principios de siglo, catalogado por diversas autoridades y referentes político-académicos como “productivo con inclusión social”¹⁹⁴.

En correspondencia con el patrón expositivo adoptado en los trabajos previos de esta obra colectiva, el capítulo prosigue un abordaje por temas. Con todo, y en ánimo de facilitar la lectura, respeta en la medida de lo posible el relato diacrónico de los condicionamientos y las praxis político-discursivas de la política económica exterior durante el período en cuestión. Así pues, comienza por abordar las contrariedades que pendían sobre la temática de la deuda soberana argentina en situación irregular a inicios de 2010 hasta las decisiones vinculadas a la problemática de la inserción financiera instrumentadas a principios de 2014.

La reestructuración de la deuda soberana en *default* en su segundo tramo: el canje de 2010.

Tras los resultados en las elecciones legislativas de 2009 en las que el Frente para la Victoria (FPV) y sus aliados políticos re-

194. Al respecto, véanse, por ejemplo, la Plataforma Electoral del Frente para la Victoria del 2009 y 2011. En ciertos trabajos académicos, documentos y discursos de los funcionarios de la administración, la denominación “modelo productivo con inclusión social” es acompañado por otras caracterización tales como “de pleno empleo” o “de matriz diversificada”.

portaron un retroceso significativo a nivel nacional –en los distritos con mayor gravitación del país, principalmente–, la administración de Fernández de Kirchner advirtió la imperiosidad de recuperar la iniciativa y revertir consiguientemente el deterioro de los niveles de aprobación de la gestión presidencial iniciado tras el estallido del denominado “conflicto con el campo” en torno al nivel de los aranceles a las exportaciones de granos –las “retenciones”¹⁹⁵, conforme su denominación usual en el país– y refrendado en el comentado revés electoral.

En función de ello, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) puso en marcha una pluralidad de programas orientados a dinamizar la economía nacional, jaqueada tanto por las incertidumbres sobre la gobernabilidad abiertas en los meses previos tras las consabidas tensiones con el sector rural como así también por la propagación “vía comercio” de la crisis financiera internacional desatada en Estados Unidos, y expandida luego a Europa y al resto del mundo en los años posteriores¹⁹⁶. En este orden de cosas, se inscribieron los programas “Argentina Trabaja”¹⁹⁷ y “Conectar Igualdad”¹⁹⁸, entre otros. La mayor parte de ellos, por cierto, financiados por la Administración Nacional

195. Conforme los datos reportados por la consultora Poliarquía, en el año 2009 la imagen positiva de la presidenta Fernández de Kirchner promedió un 25%, porcentaje muy lejano al conocido al inicio de su gestión (51%) y al registrado por su predecesor Néstor Carlos Kirchner durante todo su mandato (55%) (*La Nación*, 13 de mayo de 2013).

196. De acuerdo a datos del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), la variación del Producto Bruto Interno (PBI) durante el segundo y tercer trimestre de 2009 había sido negativa: -0,8 y -0,3, respectivamente (INDEC, 2010). Era la primera vez que esto sucedía desde el tercer trimestre de 2002.

197. Denominado formalmente como “Programa de Ingreso Social con Trabajo”, este plan lanzado en noviembre de 2009 tenía cual objetivo primario la creación de 100.000 puestos de empleo mediante el fomento e institucionalización de cooperativas, las cuales debían realizar tareas bajo convenios específicos en municipios de todo el país.

198. El programa “Conectar Igualdad” fue anunciado por la presidenta Fernández de Kirchner el 6 de abril de 2010. El mismo se proponía inicialmente la distribución de tres millones de computadores portátiles para todos los estudiantes de escuelas secundarias estatales del país, a semejanza de otro programa desarrollado en Uruguay. Además de propender a la igualación de oportunidades en términos tecnológicos, el programa preveía fortalecer la industria local de fabricación y ensamblado de equipos informáticos y de tendido de redes de conexión a Internet.

de Seguridad Social (ANSES), cuyos recursos habíanse visto expandidos luego de la estatización de la masa de aportes gestionados por las perimidas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) concretada en el marco la reforma del sistema previsional de 2008. En breve, una continuidad –y profundización– del mecanismo de financiamiento con fondos domésticos adoptado en los años anteriores cual instrumento de política anticíclica.

En vistas a reforzar tales iniciativas tendientes a dinamizar la economía y a sortear concomitantemente las dificultades acarreadas por la marginación de los circuitos financieros internacionales, el gobierno nacional anunció también por entonces la decisión de reabrir el proceso de reestructuración de la deuda para los *holdouts*, es decir, aquellos agentes que no habían adentrado en la operación de canje de 2005. En este contexto, se reactivó pues la propuesta realizada y presentada el año anterior por tres instituciones bancarias internacionales (*Citibank*, *Barclays* y *Deutsche Bank*), la cual había quedado frustrada tras el pedido de quiebra de *Lehman Brothers*. Así pues, se retomaron las negociaciones de nivel técnico entre los funcionarios nacionales afectados al canje y los representantes de los mencionados bancos.

En forma concomitante, el gobierno nacional inició los procedimientos político-legales tanto en el plano doméstico como internacional para instrumentar la nueva operatoria del canje. Así pues, envió al Congreso de la Nación un proyecto para suspender la denominada “Ley Cerrojo”, la cual prohibía al PEN realizar nuevas ofertas de los tenedores de bonos en *default* sin autorización expresa previa por parte del poder legislativo¹⁹⁹. De la misma manera, la administración de Fernández de Kirchner procuró el respaldo de los gobiernos de los Estados con nacionales poseedores de títulos en cesación de pagos –Estados Unidos, Italia, Japón, en lo principal– advirtiéndoles que esta segunda operatoria de canje vendría a ratificar la voluntad de pago de la República Argentina.

199. Esta norma, sancionada en febrero de 2005 en los prolegómenos de la primera operación de canje de la deuda en *default*, había desempeñado un papel nodal en la estrategia de la administración de Néstor Kirchner de cara a los tenedores de títulos públicos en situación irregular. Al respecto, se indica que la norma procuraba evidenciar la inflexibilidad de la oferta de canje. Para abrir una nueva operatoria en el futuro, el gobierno de turno debía conseguir la venia previa del Congreso Nacional.

Junto al anuncio de la apertura del segundo tramo de la reestructuración de la deuda en *default*, el gobierno nacional resolvió mediante un decreto de necesidad y urgencia²⁰⁰ la constitución de un “Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad (FOBI)”, el cual tenía por propósito garantizar los vencimientos de deuda del año siguiente con reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Este instrumento, que buscaba redireccionar partidas presupuestarias dedicadas al pago específicas de las obligaciones financieras del país a instancias dinamizadoras de la obra pública emulando lo realizado en 2005 en instancias del pago de todos los pasivos del país al Fondo Monetario Internacional (FMI), disponía la suscripción por parte del BCRA de una Letra del Tesoro Nacional por 6.569 millones de dólares a pagar en 10 años. La conformación del mencionado fondo suscitó sendos rechazos por parte de los bloques opositores —ahora en mayoría en la Cámara Baja— y del entonces Presidente del BCRA, Martín Redrado.

Basado en informes de abogados y auditores de la propia institución y del estudio *Sullivan & Cromwell* que la representaba en los juicios de *holdouts* en el Nueva York, el funcionario sostenía que el pago de la deuda soberana reestructurada con reservas contravenía el argumento defensivo del país relativo a la independencia del BCRA en relación con el Tesoro Nacional, por lo que dichos fondos corrían el riesgo de ser embargados. Durante el mes que siguió a la promulgación del mencionado decreto, se sucedieron numerosas acciones político-judiciales entre diversos actores de la arena político-económica nacional, todo lo cual terminó por enrarecer el clima doméstico. En el vertiginoso discurrir de los acontecimientos, que incluyó un embargo preventivo del juez Thomas Griesa —el magistrado titular del Juzgado Federal para el Distrito Sur de Nueva York, encargado de ventilar los juicios iniciados por los *holdouts* contra la República Argentina— a una cuenta del BCRA²⁰¹, la presidenta Fernández de Kirchner dispuso

200. El DNU 2010/09, concretamente.

201. La noticia del embargo de una cuenta menor del BCRA en la Reserva Federal de Estados Unidos por un monto cercano a los 2 millones de dólares valió que el entonces ministro de Economía Amado Boudou calificara al juez como “embargador serial”, expresión que hizo propia Fernández de Kirchner horas más tarde. *La Nación*, 12 de enero de 2010.

el desplazamiento de Redrado²⁰², proponiendo como su reemplazo a la economista de raigambre desarrollista Mercedes Marcó del Pont, por entonces Presidenta del Banco de la Nación Argentina. Finalmente, y con el objeto de sortear el grado de judicialización que había alcanzado el decreto constitutivo del Fondo del Bicentenario, la presidenta de la Nación anunció en su discurso de inauguración de las sesiones legislativas de 2010 la derogación de la mencionada norma.

En contrapartida, la presidenta resolvió la sanción de dos nuevos decretos en los que se conformaban fondos específicos con reservas del BCRA para el pago de los vencimientos de deuda soberana argentina para el año en curso: el decreto 297 relativo al fondo de 2.187 millones de dólares para el pago de vencimientos a organismos internacionales y el decreto 298 –de necesidad y urgencia–, constitutivo del “Fondo de Desendeudamiento para la Estabilidad y el Empleo” para honrar las obligaciones financieras con los acreedores individuales.

Si bien los referentes de la oposición procuraron repetir las acciones desplegadas en torno al decreto derogado, todas ellas quedaron bloqueadas en las instancias procedimentales previstas en los reglamentos del Congreso de la Nación. Agotado el capítulo de disputas y querellas político-legales en torno al pago de deuda con las reservas del BCRA, el Poder Ejecutivo Nacional inauguró finalmente en abril de 2010 la segunda etapa del proceso de reestructuración de la deuda mediante el decreto 563/2010. Al igual que lo acontecido en la primera etapa del proceso de reestructuración, los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, –el órgano burocrático encargado del diseño y ejecución de la empresa de la reestructuración– programaron presentaciones en el exterior –conocidas en la jerga financiera como *road show*– a fin de alcanzar el mayor porcentaje posible de aceptación. En este contexto, se inscribieron las giras realizadas por el entonces ministro de economía Amado Boudou y el secretario de finanzas, Hernán Lorenzino, por Estados Unidos, Italia, Reino Unido y Japón.

Con el lanzamiento de esta segunda oferta de canje, el gobierno nacional se proponía regularizar la deuda aún en condición

202. Decreto 189/2010.

“irregular” y superar definitivamente las contrariedades experimentadas en el acceso a los mercados crediticios internacionales. Conforme las estimaciones del Ministerio de Economía, se trataban de aproximadamente 20.000 millones de dólares en títulos públicos que habrían de ser canjeados por nuevos instrumentos con una quita aproximada del 56%. A semejanza de lo ocurrido en el primer canje, el gobierno argentino incluyó en la oferta de canje cupones vinculados al desempeño del PBI argentino. Adicionalmente, se dispuso el pago en efectivo de los intereses para todos aquellos bonistas cuyos títulos sumasen hasta 50.000 dólares. En breve, un incentivo orientado a ganar adhesiones de los pequeños bonistas —de nacionalidad italiana, en su mayoría— que habían resuelto rechazar la primera operatoria de canje y recurrir a las vías del reclamo judicial y/o arbitral.

En correspondencia con lo formulado líneas arribas, esta segunda operatoria de canje no sólo estuvo signada por los condicionantes político-económicos de orden doméstico, sino también por los de carácter externo. Concretamente, por las derivaciones de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos y ramificada luego a los países europeos. En efecto, en los meses en los que se ejecutó el segundo tramo del proceso de reestructuración, el sistema financiero internacional se reconocía turbado por la expansión y profundización de las crisis de deuda soberana de los países de la Eurozona, particularmente de Grecia. Estas turbulencias, huelga decir, no hacían sino generar mayores incógnitas sobre la suerte de la segunda operatoria de canje, debido a que concitaba una posición de cautela por parte de los tenedores de títulos públicos en *default* (*Infobae Profesional*, 26 de junio de 2010).

Más allá de ello, es de señalar que terminado el canje, el Ministerio de Economía anunció que la aceptación de la nueva oferta había alcanzado al 66,8% del total de la deuda en situación irregular. Así pues, tras consolidar los resultados obtenidos en el primer proceso de canje y los conocidos en el segundo, la reestructuración de la deuda argentina había alcanzado un nivel de aceptación global del 92,5%. De acuerdo con lo informado por los responsables del proceso, el universo de tenedores de bonos que resolvieron participar en la segunda operatoria de canje estuvo constituido de la siguiente manera: “a) inversores mayoristas: 100%, equivalente

a 8.500 millones de dólares; b) fondos buitres²⁰³: aceptación nula, sobre un total de 4.500 millones de dólares; c) inversores minoristas italianos: 75%, equivalente a 3.200 millones, sobre 4.300 millones de dólares y, d) resto de inversores: 36% sobre 1.000 millones de dólares” (*Infobae Profesional*, 26 de junio de 2010). Los resultados de la segunda operatoria de canje fueron interpretados como positivos por los decisores político-económicos del gobierno al corresponderse plenamente con las previsiones tenidas al momento de su lanzamiento. En la presentación de los resultados, la presidenta marcó que con la operación cerrada “eliminamos la más severa restricción que tenía la economía (...) es la primera vez que en 200 años de historia pudimos reducir la deuda en un 75%, en estos últimos siete años” (*Ámbito Financiero*, 23 de junio de 2010). A lo que agregó, “hoy es el día del desendeudamiento argentino”.

A diferencia del primer canje de la deuda en el que las asociaciones de tenedores de bonos habían tenido un protagonismo activo, en la operación de 2010 tuvieron una participación menor.

203. Los fondos “buitre” son agentes financieros que compran bonos de deuda de países en *default* en el mercado secundario —donde se negocian los activos después de su emisión— a muy bajo costo con el objetivo de litigar judicialmente y lograr una sentencia que condene al país a pagar el ciento por ciento de los títulos más los intereses de todos los años de litigio. En la práctica, son fondos que no fueron perjudicados por el default e incluso hubieran conseguido una abultada ganancia si ingresaban a los canjes, pero su naturaleza especulativa y sus espaldas financieras les permiten emprender una larga batalla judicial (*Página 12*, 23 de noviembre de 2012). Normalmente los países a los que persiguen son pobres y, con frecuencia, corruptos: Liberia, Nicaragua, Perú, Sierra Leona, Uganda o Zambia, entre otros. La mayoría opera desde el extranjero y actúa con discreción. Uno de los directivos más agresivos es Kenneth Dart, que vive en las Islas Caimán y no suele hablar con los medios. Empresas como la suya compran bonos del Estado y otras obligaciones de países con problemas, muchas veces a precio de ganga, y luego hacen lo que la mayoría de los bancos occidentales no quieren (o los inversores privados no saben) hacer: demandan, acosan y avergüenzan a los gobiernos morosos hasta que abonan, al menos, una buena parte de la deuda. Y les va bien. En 1998, Perú pagó a Elliott más de 58 millones de dólares por una deuda que el fondo buitre había adquirido por mucho menos. A Nicaragua le han exigido más de doscientos millones de dólares. Este año Zambia ha recibido la orden de pagar más de 15 millones a un fondo británico con sede en las Islas Vírgenes. En total, se calcula que las reclamaciones judiciales de acreedores privados contra algunos de los países más pobres del planeta superan los 1.000 millones de dólares (Bosco, 2007).

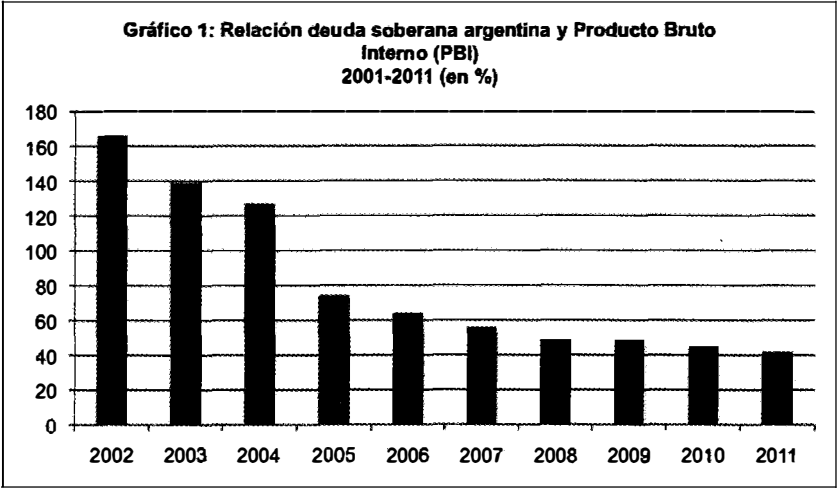
En este contexto, debe destacarse la “libertad de acción” dada a sus miembros por la *Task Force Argentina*, la asociación de tenedores de bonos en cesación de pagos de nacionalidad italiana que desde hacía años propugnaba una posición obstruccionista en las acciones del país en su política de reestructuración. De acuerdo con Laudonia (2013:271), el cambio de actitud de la mencionada asociación obedeció en buena parte al “doble juego” de su líder: Nicola Stock. Este dirigente, con estrechas relaciones con la banca de su país, procuraba ahora alivianar los problemas de ciertas entidades que habían perdido las demandas entabladas en su contra por numerosos ex clientes tras haberles vendido títulos soberanos argentinos de alto riesgo sin reparos en el nivel de conocimiento y/o sofisticación financiera.

Dicho esto, resulta oportuno señalar que este segundo proceso de canje tuvo derivaciones importantes en los reclamos judiciales y arbitrales incoados por los tenedores de bonos. En este sentido, conviene señalar que la apertura de la segunda etapa del proceso de reestructuración conllevó a la clausura de todas las demandas contra el país en jurisdicción italiana. Del mismo modo, el inicio del segundo tramo de la reestructuración derivó en que se suspendieran temporalmente dos de las tres demandas arbitrales iniciadas contra el país en el Centro Internacional de Arreglo de Controversias relativas a Inversión (CIADI)²⁰⁴. Si bien estos procedimientos de acción colectiva se reactivaron luego, es de subrayar que lo hicieron con un número menor de demandantes, todos ellos, de nacionalidad italiana. En este sentido, se comenta que al aceptar las condiciones de esta nueva operación de canje, los tenedores de bonos en controversia con el país debieron desistir del camino del reclamo arbitral. Sin perjuicio de lo antedicho, se sostiene que si bien los reclamos arbitrales y judiciales perdieron número de demandantes, la continuidad de los mismos en la juris-

204. Se trataron de los procedimientos inscriptos como “*Giovanni Alemanni and Others v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/8” y “*Giordano Alpi and others v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/08/9”. El tercer procedimiento, impulsado a instancias de la TFA e inscripto como “*Giovanna A. Becara and Others v Argentine Republic*, ICSID case No. ARB/07/5”, no registró tales novedades, poniendo en evidencia la intransigencia de los tenedores de bonos nucleados en la mentada asociación italiana.

dicción de Nueva York –los incoados por los tenedores institucionales de alto riesgo o “fondos buitres”, conforme su denominación popular– hacía que los desafíos en el frente judicial continuaran inalterados.

Más allá de las inquietudes inherentes a la continuidad de tales demandas, lo cierto es que la segunda operatoria de canje consolidó la estrategia de “desendeudamiento” iniciada por la administración de Néstor Kirchner. En este respecto, se subraya que la segunda operatoria del canje redujo tanto en términos relativos como absolutos la deuda soberana del país. El gráfico presentado a continuación da cuenta de ello.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2012)

Sin perjuicio de lo antedicho, es de remarcar que los resultados agenciados en el canje no lograron rearticular a la República Argentina con los mercados financieros internacionales en el período inmediato posterior. Esta situación, contrapuesta al diagnóstico original de los funcionarios de la administración que habían promovido la reapertura de la reestructuración, puso de relieve que la regularización de la deuda en cesación de pagos era vista por los agentes de mayor gravitación del sistema financiero internacional como condición necesaria pero no suficiente para el retorno del país a los circuitos de financiamiento voluntario. Por cierto, perspectiva semejante parecía ser sostenida por los gobiernos de las potencias desarrolladas –Estados Unidos, en

lo fundamental— quienes reclamaron al país la resolución de otras problemáticas pendientes: la ejecución de las demandas emitidas por tribunales arbitrales en materia de inversión, tanto los constituidos en marco del CIADI como conforme las reglas de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), a modo ejemplo.

Las limitaciones del uso de los recursos domésticos como alternativa superadora de la marginación financiera externa

Si bien la estrategia de desendeudamiento externo implicó una ampliación de los márgenes autonómicos del país en el frente económico externo, no debe descuidarse que la misma se desarrolló a expensas del incremento de la denominada deuda intrasector público. En otras palabras, la reducción de la deuda soberana argentina en términos de PBI —indicador de la sustentabilidad de la misma en el largo plazo— no fue inocua sino que tuvo como contrapunto el incremento del endeudamiento del Tesoro con agencias nacionales: el BCRA y el ANSES, fundamentalmente. Tal circunstancia, basada en la premisa de sortear los condicionamientos coyunturales del plano doméstico y externo en aras de sostener el modelo de desarrollo articulado durante los últimos años, terminó por reforzar los desequilibrios macroeconómicos acumulados desde la gestión del colapso de la República Argentina a principios de siglo.

Al respecto, y conforme lo expuesto por Levy Yeyati y Novaro (2013:225), es de notar que “la dinámica ascendente del financiamiento del Banco Central al gobierno sigue una lógica peligrosamente circular. Los préstamos tienen un techo que dependen de la emisión y de la recaudación del año anterior, que crecen con la inflación (...). Así la inflación de ayer genera un dólar más alto y eleva el techo de préstamos y de las utilidades. El Banco Central gira estos adelantos y utilidades emitiendo más pesos y generando más inflación hoy. Y así de vuelta a empezar”.

Una lectura similar puede postularse a propósito del uso de los recursos provistos por el ANSES. En este contexto, se indica que los programas financiados por esta agencia implicaron, en los hechos, una “inyección” de recursos monetarios significativos los cuales coadyuvaban a revertir la caída de la actividad en los últimos meses de 2009 y sostenerla en los años siguientes cubriendo de-

mandas históricas de la sociedad argentina²⁰⁵, pero al costo de re-
troalimentar las tendencias inflacionarias de la economía nacional.

De lo expuesto hasta aquí, se deduce que fue precisamente tal incremento de precios relativos uno de los principales desequilibrios económicos acumulados en los últimos años. Si bien los decisores político-económicos nacionales procuraron minimizar las externalidades negativas de tal tendencia inflacionaria, lo cierto es que se diseñaron y ejecutaron diversas praxis político-discursivas como instrumentos de contención. Una de esas herramientas de freno a aquella tendencia inflacionaria estuvo dada por la política cambiaria, mediante el sostenimiento de un tipo de cambio nominal prácticamente inalterado durante los primeros trimestres del período analizado. Otra de las políticas instrumentadas a tal fin fue el virtual congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, para los que se estructuró un andamiaje de subsidios el cual insumió crecientes partidas presupuestarias durante los años objeto del análisis. Lo propio puede señalarse respecto al precio de los combustibles, cuyos valores relativamente estables expandieron su consumo a niveles inauditos en términos históricos. Tal expansión ininterrumpida de la demanda obligó la importación creciente de combustibles, todo lo cual terminó por generar sendas tensiones en la balanza comercial.

Todas estas decisiones de política económica –identificadas tal cual se dijo como necesarias para la pervivencia del modelo de desarrollo económico gestado tras el colapso del relato neoliberal– comenzaron a evidenciar sus limitaciones en el transcurrir del tiempo, requiriendo la adopción de otras nuevas con carácter cada vez más controvertido. Formuladas en otros términos, los constreñimientos y derivaciones del uso de las fuentes de financiamiento doméstico condujeron a que los decisores de la administración Fernández de Kirchner debieran instrumentar medidas cada vez más radicales a fin de garantizar la continuidad del mentado modelo.

205. En junio de 2012, ANSES puso en marcha un nuevo programa: el “Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO-CREAR)”. Su objetivo original era el de proveer créditos para la construcción y/o compra de 400.000 viviendas nuevas. Tras la gran demanda en su primer implementación, las autoridades político-económicas de la administración resolvieron la continuidad y ampliación del mismo, financiando actividades otrora no contempladas y/o hasta vedadas: reformas de viviendas, compras de terrenos, por ejemplo.

Esta lógica de apuesta incremental o de “profundización del proyecto nacional y popular” –de acuerdo con algunos referentes políticos cercanos al gobierno– se hizo evidente tras la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 y la consagración de Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2011 donde sumó el 54% de los sufragios positivos. Inscriptas de lleno en el plano de la política económica exterior, estas medidas sirven de sustento empírico a las hipótesis respecto el posicionamiento axial de la cuestión de la inserción financiera internacional como así también al carácter preeminentemente reactivo de las mismas. En este sentido, se trataron de resoluciones que se adoptaron como consecuencia de las derivaciones político-económicas de la marginación a los circuitos de financiamiento externo sin ponderar los impactos de mediano y largo plazo en las áreas u actores por ellas afectados.

En consideración de las limitaciones espaciales de este capítulo y del abordaje realizado por otros autores de la presente obra colectiva, sólo se mencionan a continuación algunas de esas decisiones: restricciones al comercio exterior mediante la implementación de medidas de corte técnico-administrativo²⁰⁶, restricciones en la compra de divisas²⁰⁷, la “exteriorización de la tenencia de mone-

206. Tal cual lo explicado por Santoro (2013:1), “A partir de febrero de 2012, el Estado argentino afianzó su comercio internacional administrado mediante el establecimiento de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) por la cual todo importador antes de emitir su nota de pedido a su proveedor externo debe obtener la autorización del Estado para poder ingresar la mercadería y realizar el pago. A esto se sumó en abril de 2012 la incorporación de la Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS). En forma previa a la compra de divisas, los residentes argentinos, deben informar a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (al igual que para la DJAI) los servicios prestados por sujetos del exterior cuya retribución resulte igual o superior a USD. 100.000, o el monto de cada cuota resulte igual o superior a USD. 10.000”. Tal como se desarrolla en los capítulos dedicados al análisis de las relaciones bilaterales, estas barreras de facto en el comercio exterior del país generaron no pocas tensiones con socios comerciales, las cuales debieron ser destrabadas luego de negociaciones. Tómese entre los casos más relevantes, las tensiones con los socios del Mercado Común del Sur (Mercosur) –Brasil, en lo principal– y la República Popular China.

207. Las trabas para acceder a la compra de divisa extranjera, conocidas popularmente como “cepo cambiario” fueron implementadas en forma incremental desde los últimos meses de 2010 a fin de detener la pérdida de reservas del BCRA en un contexto de tipo de cambio atrasado. Los controles para la compra de divisas se aplicaron en principio para aquellas operaciones supe-

da extranjera” o “blanqueo” de capitales²⁰⁸ y estatización del 51%

riores a los 250.000 dólares. En octubre de 2011, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) instrumentó un mecanismo de autorización para la compra de dólares como parte de la política contra la evasión. Dos meses más tarde, la mencionada agencia extendió el mecanismo de control a las operaciones de turismo y viajes al exterior. En febrero de 2012 las trabas no habían podido reprimir la pérdida de reservas del BCRA, por lo cual la administración nacional resolvió profundizar los controles. Así pues, se impusieron trabas para dificultar a las empresas extranjeras la compra de divisas en aras de girar regalías. Seguidamente, en marzo de 2012, el gobierno extendió tales limitaciones a individuos, prohibiendo la extracción de dinero en el exterior, a menos de que fueran en cuentas en dólares. De la misma manera, se dispuso la aplicación de un recargo para todas las compras efectuadas en el exterior con medios de pago electrónico, cuya alícuota fue incrementándose en el transcurso de los meses (15%, 20% y 35%). Finalmente, en julio de 2012 se prohibió la compra de divisas para atesoramiento y la compra de inmuebles en monedas distintas al peso (octubre de 2012). (*Fortuna*, 4 de abril de 2014).

208. En busca de sortear las restricciones de financiamiento externo en un contexto signado por la erosión del superávit de la balanza comercial y la caída de las reservas internacionales, el PEN envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para habilitar la consabida “exteriorización de la tenencia de divisas extranjeras”. El proyecto, convertido en la Ley No. 26.860, ofreció un menú de dos activos para aquellos agentes económicos que declarasen tenencias de divisas ante el fisco nacional. El primero fue el denominado “Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico” (BAADE) expresado en moneda extranjera, con vencimiento en 2016, un interés anual del 4% y bajo legislación argentina. El segundo, una nota emitida por el Banco Central sin vencimiento estipulado ni cupón de interés denominada “Certificado de Depósito para Inversión” (CEDIN), la cual podría ser empleado para la compra de viviendas y la construcción. La instrumentación del régimen de “blanqueo de capitales” recibió profusas críticas por parte de las fuerzas de la oposición como así también de gobiernos de organismos internacionales dedicados a la lucha de actividades de lavado de dinero, al cuestionar el interés y/o la capacidad de las agencias gubernamentales argentinas para indagar acerca de los orígenes eventualmente delictivos de los activos que fuesen “exteriorizados”. Conforme las evaluaciones de los funcionarios nacionales que promovieron la instrumentación del blanqueo, se registraría un “blanqueo” de aproximadamente 4.000 millones de dólares. Adempero, los niveles alcanzados efectivamente fueron hartamente menores, lo cual obligó a los decisores del equipo económico de la administración a prorrogar en diversas oportunidades el régimen, decisiones que estuvieron precedidas por tensiones entre ellos sobre la conveniencia de tal camino (entre el Ministro de Economía y Finanzas, el Secretario de Comercio y el titular de la AFIP, por ejemplo) (*La Nación, Ámbito Financiero*, 1 de abril de 2014).

de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en manos de Repsol²⁰⁹.

Las demandas de los fondos “buitres”: entre los embargos y la amenaza de nuevo *default*

Al igual que en toda empresa de reestructuración de deuda – soberana, por caso –, la República Argentina debió afrontar un dilema de acción colectiva generado por la ausencia de normas, reglas específicas en la materia. Tal como señala Stanley (2009:2), frente a las operaciones de reestructuración los bonistas especulan que a nivel individual podrán obtener mejores condiciones que aquellos que terminan adhiriendo al canje. Sin embargo, en la medida que la salida individual se impone, aumenta la eventualidad del fracaso de la reestructuración y con ella, la posibilidad de recuperar sus acreencias. En efecto, si todos los bonistas prefieren mantenerse fuera, se continuará el período de la cesación de pagos, llevando a que el Estado en *default* repudie de llano la deuda. Dicho en palabras de Novaro y Levy Yeyati (2013: 321) “si ninguno (de los bonistas) aceptara, el país no podría pagarles a todos lo que les debe y se verá obligado a repudiar la deuda por incapacidad de pago, con lo que nadie vería un peso –un equilibrio malo en el que

209. El anuncio de la expropiación del 51% del capital accionario de YPF en poder de la mencionada compañía española tuvo lugar el 16 de abril de 2012. Aunque fundado sobre discursos reivindicadores de la “soberanía hidrocarbúrfica de la República Argentina”, el anuncio no pudo desvincularse de las necesidades financieras del Estado nacional para cubrir las importaciones de energía en el consabido escenario de escasez de divisas. Del mismo modo, la decisión de la expropiación –respaldada por la mayoría de partidos políticos en el Congreso Nacional– tampoco pudo descontextualizarse del descubrimiento en los meses previos de importantes reservas energéticas en Vaca Muerta, yacimiento ubicado en la Provincia de Neuquén. Lo cierto es que la decisión de la expropiación generó fuertes tensiones con las potencias desarrolladas, con España en principal, al ser un inversor nacional el principal afectado, al denunciar las limitaciones del país en el respeto de las normas. La decisión de la expropiación fue rápidamente respondida por Repsol, al interponer una demanda contra el país en el CIADI. La expropiación ilustra cabalmente la afirmación oportunamente realizada respecto a la radicalización de las medidas en el período en estudio. En este sentido, debe recordarse que durante la administración Kirchner, se había propiciado la incorporación de un socio local a la compañía (el grupo Esquenazi), moción que no pudo revertir las deficiencias ocasionadas por la brecha energética.

todos pierden, y que está en las antípodas de la solución cooperativa promovida por un canje, en la que todos los bonistas ceden un poco—. Sólo los buitres, gracias a sus mayores espaldas legales y financieras prefieren la vía legal, recurriendo a embargos y litigios, a todo tipo de palos en la rueda para persuadir al soberano de la necesidad de dar un cierre”.

En lo que respecta al análisis de las estrategias discursivas y políticas implementadas por las autoridades argentinas frente a los “fondos buitres” durante el período en estudio, se advierte que el mismo puede realizarse en tres niveles. En primer lugar, se encuentran las argumentaciones e iniciativas críticas hacia estos actores en organismos y foros internacionales en los cuales la República Argentina tuvo —tiene— intervención. En segundo lugar, se reconocen las respuestas de representantes nacionales ante los decisores de otros Estados, particularmente de Estados Unidos. Por último, puede reconocerse las estrategias discursivas y de acción desplegadas por la República Argentina en el ámbito específico de las demandas de estos fondos buitres.

En cuanto al primero de los niveles —el global, si se quiere— se destacan los discursos y las mociones contra los fondos buitres en el marco del G20. En este respecto, se advierte que en las diversas cumbres llevadas adelante bajo este esquema, las autoridades del país —la presidenta de la Nación, particularmente— instaron a la institucionalización de disciplinas internacionales para los procesos de reestructuración de las deudas soberanas²¹⁰.

210. Este llamado por la institucionalización de reformas al sistema financiero internacional ocupó el centro del discurso expresado ante el G20 en San Petersburgo, en Septiembre de 2013. En dicho encuentro, la mandataria argentina planteó la necesidad de avanzar hacia la discusión en torno a la creación de regímenes de reestructuraciones de las deudas soberanas, la regulación de las agencias calificadoras de riesgo y la eliminación de los denominados “paraísos” fiscales, a los consiguió se los recalificara como “guaridas” fiscales en el documento final de la Cumbre en virtud de la “falsa transparencia” que ofrece para este término la traducción del inglés. En un resumen de su intervención ante los líderes intervinientes en la cumbre, la presidenta remarcó: “va a ser muy difícil lograr grandes recursos para proyectos de inversión, de producción y de generación de trabajo cuando se sigue dando preeminencia estrictamente a lo financiero. Y planteé, precisamente, que el 0,45 por ciento de los acreedores de la Argentina, que son los fondos buitres, y que habían comprado los bonos por 40 millones de dólares, si obtenían lo que ellos pre-

En el segundo nivel, se encuentran las acciones llevadas adelante por representantes del país en el marco de relaciones bilaterales. Tal cual se dijo líneas arriba, se trataron de los discursos y acciones impulsadas por los funcionarios diplomáticos argentinos ante Washington²¹¹. En este marco, los embajadores argentinos en Estados Unidos procuraron desactivar el *lobby* impulsado por los fondos buitres, particularmente a través del *American Task Force Argentina (AFTA)*²¹².

En aras de desacreditar las argumentaciones de los fondos buitres en sus acciones de *lobby*, la Embajada Argentina en Washington durante el período de Argüello envió una misiva a los 535 miembros del congreso estadounidense, detallando “la campaña de desprestigio que están llevando adelante los fondos buitre nu-

tendían, habrían obtenido una ganancia de más del 1.300 por ciento en dólares. Entonces es muy difícil convencer a alguien que tiene dinero que invierta en producción, en infraestructura si, por otra parte, la Justicia le reconoce la razón a alguien que pretende tener un beneficio en dólares de más del 1.300 por ciento del momento en que compró bonos. Esta es la lógica pura del mercado, la lógica del capitalismo que, obviamente, va hacia donde más gana. Y si hay un sistema global capitalista que sigue dándole más ganancias a lo financiero que a lo productivo, que a lo invertido en ciencia y tecnología, es obvio que la mayoría de los recursos se van a orientar –como de hecho lo hacen– a países que están por *defaultear* su deuda, a los que la han *defaultado* o al tema de los derivados, que fueron directamente los grandes protagonistas, los derivados financieros de la crisis que comenzó en el año 2008” (Fernández de Kirchner, 2013).

211. Durante el período en estudio fueron cuatro los embajadores en la capital norteamericana, a saber: Héctor Timerman (13 de marzo de 2008/ 9 de diciembre de 2010); Alfredo Chiaradía (10 de diciembre de 2010 / 30 de noviembre de 2011); Jorge Argüello (1 Diciembre 2011/7 de enero de 2013) y Cecilia Nahón (8 de enero de 2013, en adelante).
212. En este sentido, resultan destacables las palabras del Héctor Timmerman cuando advierte que “Desde la Embajada nos propusimos llevar a los miembros del Congreso la información que los *lobbystas* escondían: en primer lugar que ellos representaban a los fondos buitres y que los maestros eran solo una fachada; que el *default* y la crisis que explotó en 2001 no solo perjudicó a los tenedores de bonos, sino que principalmente arruinó a millones de argentinos; que la Argentina ofreció en 2005 el canje que podía pagar y que así lo venía haciendo con 3 de cada 4 bonistas, ya que la mayoría había aceptado el canje; y que, pese a que a los *lobbystas* de los fondos buitres les encanta mencionar el “daño a los contribuyentes estadounidenses”, dichos fondos tienen domicilios en paraísos fiscales” (Timmerman, 2010:8). (Resaltado del autor).

cleados en ATFA en contra de la Argentina". En la misma, el entonces embajador indicó a la totalidad de los representantes (diputados) estadounidenses que "la campaña de difamación en contra de Argentina, la cual se ha intensificado recientemente, está encabezada por el Sr. Robert Shapiro en nombre de American Task Force Argentina (ATFA), entidad respaldada por los fondos buitres NML y EM Ltd" (*El Cronista*, 28 de julio de 2012). Lo propio se replicó un libro en el cual se contrarestaron los argumentos de los bonistas.

En lo que concierne a las estrategias discursivas de la República Argentina en el ámbito específico de las demandas impulsadas por los fondos buitres se advierte que los defensores legales del país encararon una estrategia confrontacionista cuyos fundamentos se modificaron en el transcurrir del tiempo. Si bien en un primer momento los defensores del país marcaron que los fondos buitres debían aceptar las condiciones de canje ofrecidas por el país cual decisión soberana, se pasó luego a ponderar el argumento que un fallo eventual favorable a los fondos demandantes pondría en riesgo implicaría y pondría en riesgo la capacidad de pago del país. Este cambio de argumentaciones, conviene señalar, devino como consecuencia de ciertos fallos adversos dictaminados por el juez Griesa y apelados ante la Corte Suprema de Estados Unidos y la búsqueda de respaldos de los gobiernos de los países desarrollados ante la estrategia de "acecho" a los bienes del Estado nacional en el exterior, cuyo momento más álgido se experimentó durante los casi dos meses de embargo a los que fue objeto la Fragata Libertad en el puerto de Tema, Ghana²¹³.

La política económica exterior tras el revés electoral de 2013: ¿profundización del modelo de desarrollo o giro a la ortodoxia?

Los meses que siguieron a la inauguración del segundo período presidencial de Fernández de Kirchner, estuvieron signados por un deterioro de los *fundamentals* macroeconómicos. Como indicador palmario de este desgaste se expuso la erosión ostensible de lo que hasta entonces se había considerado como los "pilares" de la gestión económica de los gobiernos kirchneristas, a saber: los superávits fiscal y en la balanza comercial, denominados co-

213. Del 1 de octubre al 28 de noviembre de 2012.

múnmente como “gemelos”. Ante este panorama, la presidenta y su equipo económico propugnaron discursivamente la necesidad de instrumentar políticas de “sintonía fina”, para corregir los desajustes en la economía —en materia de subsidios, sobre todo— arrastrados desde hace años. Sin embargo, tales declamaciones quedaron pronto relegadas ante el diagnóstico de que un “enfriamiento” de la economía resultase aún más contraproducente que el sostenimiento de los mentados desequilibrios.

El deterioro de la economía continuó, no obstante, sin solución de continuidad durante los meses posteriores, terminando de socavar nuevamente el respaldo electoral en las urnas en las elecciones legislativas de mediados de mandato.

Enfrentada nuevamente ante un nuevo revés electoral, la administración de Fernández de Kirchner resolvió, sin modificar los lineamientos centrales de su discurso, una serie de medidas tendientes a asegurar la gobernabilidad político-económico doméstica al tiempo de solventar las demandas ya históricas hacia el país de los gobiernos de las potencias desarrolladas y los agentes de mayor peso dentro del sistema financiero internacional.

Esta nueva serie de medidas —entre las que se destaca la firma de un convenio entre YPF y la petrolera norteamericana Chevron²¹⁴, el arreglo para el pago de cinco laudos arbitrales tribunales

214. Si bien la firma del convenio entre la petrolera argentina y la estadounidense precedió en términos temporales a las elecciones de medio término, los objetivos motores del mismo permiten identificarlo en conjunto con las demás resoluciones de “ajuste” tendientes a sostener la gobernabilidad político-económica nacional. Sin adentrar en detalles que exceden a los requerimientos espaciales de este capítulo, se comenta que el mencionado acuerdo tiene por propósito el desarrollo de exploración y explotación conjunta de recursos no convencionales en la formación Vaca Muerta, en una porción de un área concesionada a YPF en la provincia de Neuquén. De acuerdo con lo comunicado por la empresa argentina, el acuerdo implicaba un desembolso inicial de 1.240 millones de dólares para una primera fase en la que se perforarían 100 pozos en la mencionada zona. En una segunda etapa del proyecto, en tanto, “se requerirá la perforación de más de 1500 pozos adicionales para alcanzar, en 2017, una producción de 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de metros cúbicos de gas natural asociado por día” (YPF, 2013). Cuestionado por múltiples actores nacionales e internacionales por diversas razones, el acuerdo se propuso dinamizar la inversión en el sector petrolero paralizada desde la estatización de la mayor parte de las acciones de la petrolera argentina y tras ello, revertir el ya mentado déficit energético nacional. En relación

arbitrales en las disputas incoadas por inversores transnacionales²¹⁵, la devaluación del peso a inicios de 2014²¹⁶, la suba de las tasas de interés, la resolución de la controversia con Repsol tras

con los cuestionamientos provenientes desde el exterior, es de marcar que los mismos emergieron principalmente desde España, donde Repsol, otrora propietaria de la petrolera, marcaba la inconsistencia de un acuerdo con una compañía cuya indemnización estaba en disputa en una demanda en el CIADI. En el plano doméstico, por su parte, los cuestionamientos se dirigieron al carácter secreto de algunas cláusulas del convenio (las concernientes a la resolución de controversias, por ejemplo), a la modalidad de explotación no convencional promovida por el acuerdo –de alto impacto ambiental– y a la contraparte misma del acuerdo, involucrada en una disputa de larga data y monta con la República de Ecuador, entre otros.

215. El “acuerdo transaccional” –tal como fue presentado por el equipo económico entre el gobierno argentino y las cinco empresas con laudos a su favor fue suscripto a mediados de noviembre de 2013 y resultó oficializado en el Boletín Oficial con la publicación de la resolución 598 del Ministerio de Economía, firmada por el entonces titular de la cartera, Hernán Lorenzino. El acuerdo alcanzado con *Azurix*, *CMS Gas*, *Continental Casualty* y *Vivendi* (litigantes contra el país en el CIADI) y *National Grid* (litigante ante un tribunal *ad hoc* constituido conforme las reglas de CNUDMI) implicó la entrega de dos títulos públicos argentinos (el Bonar X para cancelar capital, y el Boden XV, para los intereses) con una quita del 25% del monto original reclamado. A su vez, las empresas contrapartes asumieron la suscripción del ya comentado BAADE por 68 millones de dólares (*Télam*, 18 de octubre de 2013). En términos estrictamente económicos, es de comentar que el monto de la deuda regularizada mediante este acuerdo ascendió a 677 millones de dólares. No obstante la relevancia de dicho número, es de resaltar que el convenio en consideración vino a sortear un punto de permanente tensión en la agenda bilateral de la República Argentina con los países desarrollados, con Estados Unidos y el Reino Unido, en especial.
216. En enero de 2014, el BCRA –presidido desde hacía un mes por Juan Carlos Frábega, quien hasta entonces se desempeñaba como presidente del Banco de la Nación Argentina– resolvió instrumentar un cambio en la estrategia de ajuste gradual del tipo de cambio por considerar que la misma no había detenido el déficit cambiario con la pérdida consecuente de reservas de la institución. Así pues, se resolvió una depreciación pronunciada del peso, llegándose a reportar una pérdida acumulada del valor del peso del 18,6% en todo el mes de enero, y del 37,87% en relación con enero de 2013. Resistida durante el período por la mayor parte del equipo económico por el impacto negativo de tal corrección cambiaría sobre los niveles de inflación, el salario real y la economía en general, la salida cambiaría adoptada en enero de 2014 supuso una respuesta a las demandas de los sectores industriales cuya competitividad se había visto resentida durante los años previos por la política de tipo de cambio nominal estabilizado como estrategia antiinflacionaria.

el pago de una indemnización²¹⁷, la merma de subsidios en determinados servicios públicos, entre otros, resultaron para no pocos analistas cual señales de un giro “ortodoxo” y/o “pro-mercado”. No obstante, es de subrayar que las mismas no dejaron de ser presentadas como resoluciones aisladas y, por tanto, lejanas de constituir un programa integral que pueda evidenciar un cambio drástico de rumbo en término general, ni en el diseño y ejecución de la política económica nacional, en particular. Sólo el derrotero de las mismas en el transcurrir del tiempo despejará la incógnita sobre si se trata de una profundización del modelo o un giro efectivo a la ortodoxia.

A modo de conclusión

Al promediar su primer mandato, el gobierno de Fernández de Kirchner había reportado una erosión de los niveles de aprobación de la gestión como consecuencia de los estertores de la denominada “crisis del campo” y de las derivaciones negativas de la crisis económica-financiera internacional. En aras de revertir tal realidad, los responsables de la administración gestaron una diversidad de praxis político-discursivas a fin de recuperar la iniciativa político-económica. A tal fin, dispuso el diseño y ejecución de una serie de programas que pudiesen dinamizar la economía. En aras de reforzar el éxito de tales iniciativas y sortear concomitantemente las constricciones al crédito externo, las autoridades nacionales decidieron abrir en el frente económico internacional el segundo proceso de canje de la deuda. Tal como se observó, esta operatoria consiguió una aceptación global del 92,5%, esto es, un porcentaje significativo el cual se acerca a los parámetros internacionales inmediatos de procesos de reestructuración. En continuidad con lo antedicho, la segunda operación de canje consolidó la estrategia de desendeudamiento iniciada por la administración de Néstor Kirchner.

217. En febrero de 2014, el gobierno argentino y Repsol sellaron un acuerdo en el que el Estado nacional aceptó el pago de una indemnización de 5.000 millones de dólares en concepto de compensación por la expropiación del 51% de las acciones de YPF en manos de la compañía petrolera española. El mecanismo de pago se realizaría mediante la cesión de títulos públicos (*Bonar X* –500 millones de dólares–, *Discount 33* –1.250 millones de dólares– y *Bonar X 2024* –3.250 millones de dólares–), sin efectuarse pagos en efectivo. Por su parte, Repsol se comprometía a retirar su denuncia en CIADI, situación que efectivizó apenas obtuvo los mentados bonos.

No obstante estos logros, la cuestión de la deuda continuó generando ciertas inquietudes en el panorama político-económico nacional. En este sentido, se registraron la continuidad de los reclamos arbitrales y judiciales de ciertos tenedores de bono y la presión de los gobiernos de las potencias centrales para resolver pendientes. Dada la persistencia de la restricción en el acceso al financiamiento externo, la administración Fernández de Kirchner debió continuar haciendo uso de los mecanismos de financiamiento doméstico, aunque ello, con costos político-económicos incrementales.

Los resultados adversos en las elecciones legislativas de 2013 precipitaron ciertos cambios en la política económica, en su dimensión exterior, en particular. En este respecto, se advierte que tal circunstancia propició la adopción de medidas calificadas por no pocos como de corte “pro-mercado” u “ortodoxo”, aunque sin modificar los basamentos del discurso. Sin perjuicio de lo antedicho, es de marcar que las mismas no se inscribieron en un programa coherente e integral, por lo que, de momento, no pueden sino considerarse como nuevos ajustes en la política económica exterior en vistas a sostener el modelo de desarrollo articulado tras el revés neoliberal.

Bibliografía

Bozick, P. (2006) *Globalization and the Transformation of Foreign Economic Policy*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido.

Busso, A. (2010) “Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña y el renacer de los condicionantes internos”, en Bologna, Bruno A. *La Política Exterior Argentina en el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner*, Edición preparada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERIR), UNR Editora, Rosario.

Bosco, D. (2007) “Los buitres de la deuda”, *Foreign Policy*, Edición española, agosto-septiembre.

Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005) “La deuda argentina: Historia, *default* y reestructuración”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45 N.178, Buenos Aires.

Fernández Alonso, J. (2006) “La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-*default*”, en Bologna, Bruno A. *La Política Exterior Argentina (2003-2005)*, Edición pre-

parada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERIR), UNR Editora, Rosario.

----- (2010) “La cuestión de la reinserción financiera en la política económica exterior de la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009)” en Bologna, Bruno A. *La Política Exterior Argentina en el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Edición preparada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales* (CERIR), UNR Editora, Rosario.

Fernández de Kirchner, C. (2013) “Balance final de la cumbre del G20 de San Petersburgo: palabras de la Presidenta de la Nación”, disponible en <<http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26700-balance-final-de-la-cumbre-del-g20-de-san-petersburgo-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>>.

Hermann, C. (1990) “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, en *International Studies Quarterly*, Bloomington, 34, No. 1.

Hill, C. (2003) *The changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave and Macmillan, New York.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010), *Informe de avance de actividad*, Buenos Aires.

Ikenberry, John (1988) “Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy, en *International Organization*, Volume 42, Issue 01, Diciembre.

Laudonia, M. (2013) *Los buitres de la deuda*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Levy Yeyati, E. y Novaro, M. (2013) *Vamos por todo*, Editorial Planeta, Buenos Aires.

Manning, B. (1977) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals” en *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 2 (Jan.,1977), New York.

Marini, G. y Actis, E. (2010) “Política Exterior y Política Económica Internacional en la Argentina en la post convertibilidad”, Ponencia presentada en el *V Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales* (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012), “03-08-2012. Independencia Económica”, consultado 14 de marzo de 2014, disponible en < http://www.mecon.gov.ar/pdf/mecon_boden2012.pdf>.

Poder Judicial de la Nación (PJN) (2011) "Plataforma Electoral del Frente para la Victoria", Buenos Aires, disponible en <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/secciones/candidatos_plataformas/info.php?dID=1&eID=107&cID=4>, consultado 12 de marzo de 2014.

----- (2013) "Plataforma Electoral del Frente para la Victoria", Buenos Aires, disponible en <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/secciones/candidatos_plataformas/info.php?dID=1&eID=107&cID=4>, consultado 12 de marzo de 2014.

Putnam, R. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42, Cambridge University Press, Cambridge.

Santoro, M. (2013) "Los desafíos del comercio exterior en 2013", Center for Business Research and Studies, Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (2013) "Chevron e YPF firman acuerdo para el desarrollo de *shale* en Vaca Muerta", Buenos Aires.

Del autor:

Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Cátedra de Economía Internacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

E-mail: josefernandezalonso@hotmail.com

CAPÍTULO 8

¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013)?

Gladys Lechini y Carla Morasso***

Resumen

Iniciando el siglo XXI, durante los sucesivos gobiernos de los Kirchner, las relaciones entre Argentina y los países del continente africano se enmarcan en el contexto general de una política exterior selectiva, cuando no reactiva, donde la Cooperación Sur-Sur tiene un lugar. Manteniendo un bajo perfil de tinte comercialista, se mantuvieron las relaciones con los tradicionales socios africanos (Sudáfrica y países de África del Norte) produciéndose algunas nuevas iniciativas, en un período decrecimiento de las economías subsaharianas por el desembarco de los BRICS, en particular China, en busca de recursos naturales.

Palabras Clave: Argentina – África - Sudáfrica - Cooperación Sur-Sur

¿Is there a place for Africa in Argentina's Foreign Policy (2009-2013)?

Gladys Lechini y Carla Morasso***

Abstract

During the XXIst Century, the relations between Argentina and the African countries in the administration of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez were developed in the framework of a selective and even reactive foreign policy, where South-South Cooperation had a place. This rapprochement had a low profile within Argentina's priorities and was oriented to improve trade relations, mainly argen-

tine exports, and to promote technical cooperation. To the traditional partners (South Africa and the Countries north of the Sahara) some new relations were promoted taking into consideration the growth of the sub-Saharan economies due to the landing of the BRICS in Africa, mainly China, in search of natural resources.

Key Words: Argentina – Africa – South Africa – South-South Cooperation

¿HAY UN LUGAR PARA ÁFRICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2009-2013)?

Gladys Lechini* y Carla Morasso**

Las relaciones entre Argentina y los países del continente africano durante los sucesivos gobiernos de los Kirchner se enmarcan en el contexto general de una política exterior selectiva, cuando no reactiva, vinculada a la repercusión doméstica de las acciones externas así como a la influencia de un componente ideológico de corte autonomista o tercermundista y el recurso a la Cooperación Sur-Sur (CSS).

El resurgimiento de África como actor relevante en la escena internacional en función de la posesión de importantes recursos naturales se debió a una combinación entre su relativamente nueva "estabilidad democrática", el crecimiento de las economías subsaharianas y el desembarco de los BRIC, en particular China, a principios de este siglo. Esta nueva situación generó una reacción en cadena de viejos y nuevos socios. Los primeros recompusieron su olvido y volvieron al continente africano con un renovado interés económico y los segundos esgrimiendo una nueva solidaridad en la CSS.

Desde la perspectiva de la Cancillería argentina, a una compleja dinámica en los procesos decisorios debe agregarse –en el caso de las relaciones con África–, el tradicional modo de accionar por impulsos, aislados, desconexos, con distinta velocidad e intensidad, los cuales se generan o son respuesta más a iniciativas personales que a una implementación de estrategias políticas. Durante la gestión de los Kirchner se observan notables continuidades y la profundización de un discurso de CSS, más cercano a los modelos de asistencia científico tecnológica que a la idea de *coalition building*.

En un contexto de baja densidad de relaciones político diplomáticas y mayor relevancia de las relaciones comerciales con los socios tradicionales de la región, se analizan aquí las vinculaciones bilaterales así como ciertos intercambios en los espacios multilaterales, con el objeto de mostrar la presencia y permanencia de una mínima agenda africana en el período objeto de este libro (2009-2013). Los destinatarios del interés argentino continuaron siendo los países del norte de África y del África Austral -Sudáfrica, Angola

y Mozambique- desarrollándose algunas acciones puntuales con otros socios africanos. Con respecto a los primeros, cabe señalar que la eclosión de la primavera árabe²¹⁸, colocó un freno a algunos estímulos políticos resultantes del viaje de la presidenta Cristina Fernández en 2008, manteniéndose sin embargo estables las relaciones comerciales. Esto contribuyó al reposicionamiento del África Subsahariana en la agenda argentina.

Un viaje presidencial a Angola (2012), las visitas en 2012 del Ministro de Relaciones Exteriores Hector Timerman²¹⁹ a Sudáfrica, Etiopía, Mozambique y Angola –a esta última en dos oportunidades, primero para preparar el viaje de la presidenta a Luanda y luego para acompañarla–; del Vicecanciller D’Alotto a Argelia (2010) y Sudáfrica (2011) y de su sucesor Eduardo Zuain a República del Congo y Etiopía (2014) dan muestras de “un interés presencial” en ciertos estados del continente. Este activismo se condice con los discursos específicos donde se alude a la CSS y a las “compatibilidades” con los países africanos, con ciertas acciones de cooperación técnica y algunas decisiones políticas puntuales. La presencia anual de los cancilleres argentinos en la Asamblea General de las Naciones Unidas siempre ha sido una oportunidad aprovechada por la diplomacia argentina para mantener intercambios con sus pares africanos y realizar un seguimiento de las relaciones bilaterales y en este período se continuó con esta práctica.

Desde la perspectiva africana, entre las visitas de más alto nivel, merecen anotarse las de los ministros de Relaciones Exteriores de Nigeria y Mozambique (2011), de Namibia (2012), Marruecos, Sudáfrica y Angola (2013) y del viceministro de Egipto (2009), llevándose a cabo diversas reuniones de consultas políticas y de comisiones mixtas que le brindaron continuidad a los vínculos.

El número de acuerdos alcanzados también es un dato revelador del acercamiento paulatino. En el período 2003-2013 se suscribieron el 32% de la totalidad de los acuerdos firmados con África desde los inicios de los vínculos con dichos países. A la apertura de

218. La también denominada “Revolución democrática árabe” se produjo por una serie de alzamientos populares en los países árabes entre 2010 y 2014. Estas revueltas sin precedentes en la región a través de la movilización de las redes sociales planteaban reclamos democráticos y una mejora sustancial en las condiciones de vida.

219. En junio de 2010 el Ministro Jorge Taiana fue reemplazado por Héctor Timerman.

la embajada en Angola²²⁰ en 2005, se agregó Etiopía²²¹ en 2012, el consulado de Johannesburgo (2010) y la decisión aun no concretada en la práctica, de abrir en Mozambique (2013)²²². Por otra parte, Argentina participó en las reuniones de la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur), ingresó en calidad de observador de la Unión Africana (UA) en 2009 y de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS) en 2010, contrastando con el proceso de retiro diplomático del continente de los noventa²²³. De acuerdo con el ex-canciller Taiana, la presencia argentina como observador de organismos de integración africanos es una “muestra inequívoca de nuestro interés por el desarrollo del África y por explorar nuevos canales de intercambio y relacionamiento con sus países” (Taiana, 2008).

La participación en la XX Asamblea General de la UA (Addis Abeba) con una delegación encabezada por la Subsecretaria de Política Exterior, en enero de 2013 y del Canciller en la cumbre de Addis Abeba en mayo de 2013 con motivo del 50 aniversario del organismo²²⁴, fueron otros de los signos de reafirmación del interés argentino por los asuntos africanos.

La intención de acercamiento político también se expresa en la participación argentina en los procesos de inter-regionalismo inaugurados en los albores del siglo XXI. El gobierno argentino asistió a todas las Cumbres América del Sur-Países Árabes (APSA)

220. Esta embajada se sumó a las de Sudáfrica, Kenya y Nigeria en la región subsahariana y a las de Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

221. Según el Decreto Presidencial 1967/2012, la reapertura de la embajada en Addis Abeba permitirá reforzar la presencia argentina en África Subsahariana y profundizar y ampliar los lazos bilaterales.

222. Por el Decreto 912/2013 del mes de julio, se dispuso la apertura de la Embajada en Maputo. De acuerdo con la Cancillería, “la decisión se encuadra en una activa política del Gobierno nacional de incrementar la presencia argentina en África (...) hoy, en el marco de una política de cooperación sur-sur, la agenda bilateral con Mozambique es una de las más dinámicas que la Argentina mantiene en el África Subsahariana” (MRECIC, 2013).

223. En ese período de “no políticas hacia África” se cerraron seis embajadas argentinas: Etiopía, Costa de Marfil, Gabón, Senegal, Zimbabwe y Zaire.

224. La reunión para conmemorar el medio siglo de la UA tuvo relevancia internacional al contar con la presencia de los mandatarios africanos y de los de Brasil, Dilma Rousseff y Francia, Francois Hollande, del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, y del canciller estadounidense, John Kerry.

y América del Sur-África (ASA)²²⁵, reiterando la importancia de la cooperación Sur-Sur y el multilateralismo como mecanismos efectivos para alcanzar consensos y promover el desarrollo en ambas regiones. No obstante la ausencia de una política africana explícita, parece evidenciarse un nuevo interés por África, que se constituye en un nuevo impulso. Este impulso se acompaña de un discurso de solidaridad y empatía con África y sus necesidades en un contexto de CSS. De aquí se deriva la relevancia creciente de determinados ministerios o agencias gubernamentales que contribuyen a hacer de la CSS una realidad, a través de propuestas y transferencias concretas de tecnología agropecuaria, producción de alimentos y fabricación de fármacos. Entre otros, se destaca la activa participación de los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), de la Secretaría de Minería y de los Institutos de Tecnología Industrial (INTI) y de Tecnología Agropecuaria (INTA). Es importante observar que en este acercamiento, pero no como característica exclusivamente propia de las relaciones con África, se observa la débil sinergia entre los sectores público y privado, los cuales generalmente no transitan un punto de encuentro fructífero para ambos sectores, que produzca un derrame que alcance todas las dimensiones de los vínculos y actores implicados.

El reposicionamiento de la región Subsahariana

Las relaciones con los países de África del Norte históricamente fueron privilegiadas sobre las mantenidas con los países subsaharianos. Como muestra basta observar que de la totalidad de acuerdos diplomáticos bilaterales firmados a lo largo de la historia, el 52 % se suscribió con los cinco países que conforman la región Nordsahariana y el 48% con los 55 países del África al Sur del Sahara.

A pesar de que en el período 2009-2013 la dinámica con los países árabes se ha restringido a causa de sus convulsiones

225. La primer Cumbre ASPA tuvo lugar en Brasilia (Brasil) en 2005, la segunda en Doha (Qatar) en 2009 y la tercera en Lima (Perú) en octubre de 2012. La primer Cumbre ASA se realizó en Abuja (Nigeria) en 2006, la segunda en Margarita (Venezuela) en 2009 y la tercera en Malabo (Guinea Ecuatorial) en febrero de 2013.

contextos internos, es posible señalar la presencia de intercambios que resguardaron la continuidad de los vínculos.

Con Egipto los contactos fueron fluidos en el segundo semestre de 2010, con la visita a Buenos Aires del Ministro de Industria y Comercio, quien asistió a la reunión de la Comisión Mixta bilateral, donde se reconoció la relevancia de la relación comercial. Además participó de la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en San Juan, para firmar el Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Egipto, el cual se venía negociando desde 2004.

Con Argelia, se realizó en octubre de 2010 una reunión de consultas políticas encabezada por el Vicecanciller D'Alotto y el Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores argelino, donde se destacó el apoyo argelino para la elección de la Argentina como Presidente del Grupo de los 77 + China y la creciente cooperación científico-tecnológica.

Una delegación presidida por el canciller de Marruecos, fue recibida por Timerman el 4 de abril de 2013. La reunión versó sobre el potencial del comercio y las inversiones y se analizó la agenda que comparten en el Consejo de Seguridad de ONU por ser miembros no permanentes en ese año, discutiendo las problemáticas que aquejan la región del Sahel, los conflictos en Malí, Medio Oriente y Siria. Un tema no menor para Marruecos que permanece en su agenda, tanto como Malvinas para la Argentina, es la cuestión del Sahara Occidental y la renovación del mandato de la misión de Naciones Unidas para tal región, la MINURSO.

En un contexto de inestabilidad en África del Norte, los impulsos argentinos hacia la Región subsahariana cobraron mayor visibilidad, profundizándose la relación con tres países del África Austral: Sudáfrica, Angola y Mozambique.

La relación con Sudáfrica es el punto más alto de los vínculos argentino-africanos. Cooperación científico- tecnológica, agricultura, minería, comercio, parques nacionales/desarrollo sustentable, cooperación universitaria, derechos humanos, deportes y arte son aspectos que se han promovido y sobre los cuales ha habido desarrollos importantes²²⁶. La Comisión Bilateral Argentino-Sudafricana

226. Para mayor detalle, ver las memorias anuales de la embajada argentina en Sudáfrica disponibles en el sitio web:<http://www.esafr.mrecic.gov.ar>

(BICSAA) ha sido un ejemplo de cómo se construye una asociación estratégica para consolidar la cooperación y el comercio. Con el tiempo y la persistencia, y a pesar de los *impasses*, marchas y contramarchas producidos entre la II BICSAA (Buenos Aires, 2008) y la III (Pretoria 2012), fue posible el armado de una agenda cooperativa y la pronta realización de la IV reunión en Buenos Aires en agosto de 2013.

El 2 de noviembre de 2012 se realizó la reunión copresidida por los cancilleres Timerman y Maite Nkoana-Mashabane donde se analizaron los avances de los acuerdos e intercambiaron opiniones sobre cuestiones domésticas, regionales, interregionales y multilaterales. El documento conjunto presentado reitera el compromiso de fortalecer las relaciones políticas y económicas a través de la CSS y las asociaciones estratégicas en diversos sectores, como minería y agricultura. En cuanto a temas particulares, expresa el apoyo a las iniciativas en marcha entre actores subnacionales²²⁷ y al grupo de Amistad Parlamentaria binacional creado en julio de 2012, y promueve el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a los intercambios entre las instituciones de ciencia y tecnología²²⁸. Como resultado del impulso brindado a la firma de un acuerdo marco sobre agricultura en la III BICSAA, se llegó a un acuerdo en materia de cooperación agrícola tras varios años de negociaciones. La firma tuvo lugar el 6 de junio de 2013 en Pretoria por parte de ambos ministros de Agricultura.

La IV reunión fue en Buenos Aires, el 1 de Agosto de 2013, donde la relación fue descrita “como basada en la cooperación estratégica a través de una alta convergencia diplomática”²²⁹. En ella,

227. Western Cape / Mendoza (en elaboración un acuerdo de cooperación); Kwazulu-Natal / Santa Fe (hermanamiento); Limpopo / Salta (acciones de cooperación); Gauteng / Buenos Aires; Durban / Rosario; Eastern Cape / Chaco y Formosa; Cape Town / Mar del Plata. Además existe un acuerdo próximo a firmarse entre la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la South African Local Government Association (SALGA).

228. Del paso argentino por Pretoria, cabe subrayar que, en el marco de la alianza que ambos países mantienen en torno a la defensa de los derechos humanos, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) anunció la apertura (el 5 de noviembre) de la primera Escuela sobre Derechos Humanos y Ciencias Forenses en el continente africano.

229. Comunicado de Prensa Conjunto Comisión Bilateral Argentina-Sudáfrica, 1 de agosto de 2013.

ambos cancilleres trataron el tema del impacto de los fondos buitres en los esquemas de reestructuración de la deuda y las estrategias de desarrollo y firmaron dos acuerdos, uno sobre Información Fiscal y uno de Asistencia Mutua en materia aduanera.

Respecto a las visitas a Buenos Aires, caben señalarse en 2010 las del ex presidente sudafricano Frederik de Klerk, quien fue recibido por la presidenta, y la de la Subdirectora General para las Américas del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica. Con el mundial de fútbol como escenario de fondo, se abrió un consulado en Johannesburgo, se dinamizaron las relaciones en materia deportiva y se promovió la presencia argentina a través del Pabellón Argentino de la exhibición World Football House, donde participaron diversas empresas argentinas²³⁰.

En 2011, el vicedecano Alberto D'Alotto visitó Sudáfrica en dos oportunidades. Entre el 9 y el 12 de agosto, junto al director de África Subsahariana de la Cancillería, viajó a Pretoria para reunirse con su par, analizando cuestiones nacionales y regionales y focalizando en la organización de la Cumbre de Cambio Climático que tendría lugar en Durban en noviembre siguiente. Durante su asistencia presentó la posición del Grupo de los 77 + China, que Argentina presidía en ese momento.

En tanto, en 2011 llegaron desde Sudáfrica altos funcionarios, como el viceministro de Recursos Minerales de Sudáfrica, y el ministro de Comercio e Industria, acompañado por el Director en Jefe de las Bilateral Trade Relations, a cargo de la oficina para América, para participar en el Seminario Bilateral "Sudáfrica y Argentina. Puertas de Acceso a Oportunidades Comerciales", que se llevó a cabo en 2011 en el Palacio San Martín como parte de las acciones que se enmarcan en la BICSAA.

También visitó el país la ministra de Ciencia y Tecnología, para firmar el Acuerdo para Creación de un Centro Argentino-Sudafricano de Nanotecnología (ASACEN). Éste es un centro virtual

230. Considerando al deporte como una herramienta para insertar a Argentina en la región, se promovió la suscripción de un programa de Acción entre la Secretaría de Deportes de la Nación y el Departamento de Deportes y Recreación de Sudáfrica para operacionalizar los intercambios y becas de entrenamiento de deportistas entre ambos países.

formado por núcleos de investigación articulados para promover proyectos de investigación conjuntos, capacitar recursos humanos e intercambiar experiencias relativas a patentes de propiedad intelectual e industrial para la comercialización de productos y procesos nanotecnológicos²³¹.

Paralelamente a estos encuentros de alto nivel se realizaron numerosas reuniones de trabajo de funcionarios del INVAP, de la Auditoría General de la Nación, del INTA y de la Cancillería con sus contrapartes, tanto en Argentina como en Sudáfrica, así como también encuentros deportivos y educativos²³². Es de remarcar el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) que junto a organizaciones sudafricanas lleva adelante tareas de difusión y capacitación técnica.

En 2012 caben ser subrayadas las expresiones políticas de coincidencia sobre la situación mundial. Los intereses comunes en materia económica y financiera quedaron reflejados en la posición conjunta que Argentina compartió con los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) durante la Sesión de Ministros de Comercio del G-20²³³. Invitada por los mismos, el país fue co-patrocinante de la declaración que sentó la postura de los principales países emergentes en la reunión.

Por otra parte, el gobierno argentino le otorgó a Zenani Mandela-Dlamini, hija del líder histórico Mandela, el plácet para ser embajadora a partir de octubre de 2012. De acuerdo con la lectura de la cancillería argentina “su nombramiento representa un claro reconocimiento de la importancia que el Gobierno sudafricano asigna a la relación con la Argentina” (MRECIC, 2012b), considerando que Zenani es un reconocida figura pública sudafricana que tuvo el rol de primera dama durante el mandato de su padre.

En 2013 se continuó la línea de trabajo en Ciencia y Tecnología y tuvieron lugar dos reuniones: en septiembre sobre biotecnología y en octubre, con la visita del ministro sudafricano de Ciencia

231. Además, la funcionaria se entrevistó con el vicepresidente del INTA, con el propósito de avanzar en la institucionalización de la cooperación en materia agrícola y visitó las instalaciones del INTA Castelar, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Conae) y la Fundación Instituto Leloir.

232. A modo de ejemplo, puede señalarse la participación de investigadores argentinos en un workshop sobre ciber infraestructura realizado en Ciudad del Cabo.

233. Realizada el 19 de abril de 2012 en Puerto Vallarta, México.

y Tecnología, Derek Hanekom. Cabe señalar que en función del Acuerdo para la Cooperación Científica y Tecnológica, a 2012 se ejecutaron 51 proyectos de investigación en materia de tecnologías de la información y la comunicación, salud, nanotecnología, ciencias mineras y geológicas, biotecnología, agricultura, energía, y ciencias sociales (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2013c).

Mozambique, es un país vecino de Sudáfrica y por ello también objeto de las acciones emanadas desde la embajada argentina en Pretoria, las cuales promovieron un impulso desde Buenos Aires que culminó con la decisión de abrir nuestra propia sede en Maputo. En junio de 2011, el ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación estuvo en Buenos Aires y firmó un Acuerdo relativo a Consultas sobre Asuntos de Interés Común. En enero de 2012, una comitiva del INTA visitó Mozambique en una misión exploratoria para evaluar las posibilidades de adecuación del Pro-Huerta y de llevar a cabo acciones conjuntas en materia de sanidad animal y vegetal, siembra directa, biotecnología, riego y desarrollo de cultivos. En noviembre de 2012, una delegación del Ministerio de Industria visitó Mozambique junto a 28 pymes. Sobre la presencia argentina en Mozambique, la ministra de Industria Débora Giorgi señaló: “Por su ubicación geopolítica y su fuerte crecimiento, Mozambique es una locación estratégica para desarrollar los mercados de África del Sur, la India y el este de Asia (...) esta misión, que permite seguir internacionalizando nuestras empresas y productos, se encuadra en las políticas de promoción de la industria que lleva adelante el Gobierno Nacional, y se destaca por focalizarse en la transferencia de tecnología y el desarrollo de emprendimientos conjuntos” (Prensa Argentina, 2012a).

En junio de 2013, técnicos del Instituto Nacional de Agua mantuvieron reuniones de trabajo con sus pares mozambiqueños para contribuir a la formación de recursos humanos en la gestión de recursos hídricos y desarrollar investigaciones, contando con el apoyo del Fondo Argentino de Cooperación Sur y Triangular (FO.AR).

También Angola fue objeto de la atención de Buenos Aires y de la multiplicación de acciones. En mayo de 2010 estuvo en Buenos Aires el Secretario de Estado de Industria, participando del Seminario “Ambiente empresarial en Angola y oportunidades de inversión” que abordó los sectores de agricultura, turismo, pesca e industria transformadora. En julio de 2011 se firmó el primer acuerdo

en ciencia y tecnología, para cooperar en materia de biotecnología, seguridad alimentaria e infraestructura científica²³⁴.

La gira del canciller Timerman por Angola y Mozambique entre el 5 y el 10 de marzo de 2012 puso en la agenda nacional la región subsahariana. El canciller fue recibido por ambos presidentes, Eduardo Dos Santos de Angola y Armando Guebuza de Mozambique, y mantuvo reuniones con sus pares, el angoleño Georges Chikoti y el mozambiqueño Oldemiro Baloi.

La cuestión de Malvinas fue un tópico central de conversación en torno al cual ambos gobiernos africanos expresaron el apoyo al reclamo argentino. En el encuentro con Chikoti, al tratar sobre la relevancia de la ZPCAS, Timerman expuso sobre “la inconveniencia de que sea precisamente un país ajeno a la región, como el Reino Unido, quien se encuentra militarizando las aguas que, africanos y sudamericanos han resuelto sean un espacio de paz” (Secretaría de Comunicación Pública, 2012a).

Las agendas de temas fueron enmarcadas en los ejes de la CSS, destacándose las potencialidades de cooperación técnica y aquellos puntos de interés para ambos países a nivel interregional y global, como la arquitectura financiera internacional y la necesidad de reformas en los organismos multilaterales de financiamiento. En materia de agricultura, ambos países se mostraron interesados en el programa Pro-Huerta y su adaptación a los esquemas locales, y en la transferencia de tecnología para la producción agrícola a escala, ya que son importadores netos de alimentos. En este sentido, Timerman puntualizó que “la Argentina no persigue solamente el aumento de sus exportaciones en su relación con otros países en desarrollo, sino que desde una concepción de cooperación Sur-Sur, trabaja activamente para que se recupere la autosuficiencia alimentaria de varios países en desarrollo que eran tradicionales productores a partir de la adquisición de tecnologías avanzadas que hoy se utilizan en la Argentina” (Secretaría de Comunicación Pública, 2012a). También se discutió sobre las posibilidades de coopera-

234. La delegación angoleña recorrió además la Fundación Instituto Leloir, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (sede Castelar) y mantuvo una reunión con la presidenta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

ción técnica para la producción de fármacos, en particular aquellos destinados a combatir enfermedades propias de las situaciones de pobreza y se firmaron acuerdos de cooperación con Angola.

La gira de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a Angola se realizó dos meses después del viaje de Timerman, entre el 17 y el 19 de mayo²³⁵. En el encuentro bilateral, la presidenta señaló la complementariedad del vínculo binacional por ser Argentina “un país emergente y Angola un país en reconstrucción” y puntualizó la idea de forjar una sociedad en la que el comercio sea sólo una parte. La idea subyacente en el discurso fue la defensa de la cooperación Sur-Sur, como necesaria entre los países emergentes y en reconstrucción para alcanzar “sociedades inclusivas, equitativas, con salarios justos” (Secretaría de Comunicación Pública, 2012b). Además, en su discurso ante la Asamblea Nacional, señaló la convergencia de las economías nacionales para “construir una segunda independencia”, propuso avanzar en la integración Sur-Sur y aludió a la necesidad de mantener el Atlántico Sur como zona de paz y cooperación sobre la cual resguardar la soberanía y los recursos naturales.

Durante la gira, las áreas más claramente identificadas fueron la agricultura y la producción energética. En el primer caso con la idea subyacente de brindar desde Argentina tanto asistencia técnica como maquinaria agrícola para el desarrollo de un área donde predomina la agricultura de subsistencia. En relación a la producción energética, desde el gobierno argentino se mostró voluntad de trabajar conjuntamente en materia de explotación considerando la reciente recuperación de la empresa YPF²³⁶.

De acuerdo con Timerman, la relevancia de los viajes a Luan-da se debe a la importancia que tiene para Argentina la relación

235. La delegación estuvo compuesta por los gobernadores de Tucumán, Entre Ríos, San Juan, y Tierra del Fuego, los ministros de Industria y de Agricultura, y los secretarios de Comercio Exterior y de Comercio Interior, junto a más de 400 empresarios.

236. El 4 de mayo de 2012 la Cámara de Diputados convirtió en ley el proyecto del Poder Ejecutivo para recuperar el control estatal de la petrolera YPF a través de la expropiación del 51% de las acciones de la empresa y la declaración “de utilidad pública” y “objetivo prioritario” el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como su explotación, industrialización, transporte y comercialización.

comercial con África, y el lugar de Angola en la región, tanto como las propias necesidades argentinas: “(...) es muy importante desde el punto de vista comercial toda la relación con África, Angola es uno de los países más importantes de África, tiene cierto liderazgo, es región grande y nos parece que a estas alturas del desarrollo económico argentino necesitamos ampliar nuestras relaciones comerciales, económicas, nuestras alianzas en distintos organismos multilaterales y creo que había una deuda pendiente con el África, a pesar – como digo- de que tiene un importante peso en nuestro comercio hay una deuda de profundizar los lazos políticos y a nivel multilateral con el tema del colonialismo, con el tema de las Naciones Unidas, la reforma de las Naciones Unidas, con el tema de los distintos organismos multilaterales en los que Angola participa y que África también tiene un lugar importante” (Secretaría de Comunicación Pública, 2012c).

Un mes después, el 22 de julio, el Canciller Timerman recibió en el Palacio San Martín a su par de Angola, suscribiendo un acuerdo de cooperación en materia de cultura. La idea es ampliar la cooperación económica recíproca, teniendo en cuenta principalmente la producción energética de Angola y el liderazgo argentino en materia agrícola y en tecnología aplicada a ese sector, implementando así el Acuerdo de Cooperación Bilateral Científico y Tecnológico firmado en 2011.

En cuanto al resto de los países del África Subsahariana, se mantuvieron en el radar Nigeria, Benín, Kenia, Namibia, República Democrática del Congo y Ghana.

El 1 de marzo de 2011 el ministro Héctor Timerman recibió al canciller nigeriano con quien suscribió un Memorándum de Consultas Políticas y un Acuerdo de Cooperación Técnica. En otro orden, el 15 de abril de 2013, el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos y el contralor general de Aduanas de Nigeria, firmaron un acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua, para combatir los ilícitos aduaneros en el marco de un intercambio bilateral creciente.

En 2010 el Canciller de Benín, visitó Buenos Aires y se reunió con su par y con el ministro de Ciencia y Tecnología, para la firma de un acuerdo de cooperación científica y técnica. En este encuentro, se trató sobre cómo revitalizar las acciones conjuntas en la ZPCAS.

El ministro de Desarrollo Ganadero de Kenia, llegó en 2010 junto a una misión técnica, interesado en conocer la experiencia argentina en materia agrícola-ganadera. En 2012, la relación bilateral avanzó por los carriles de la cooperación agrícola. En septiembre una delegación keniana visitó Buenos Aires y fue recibida por funcionarios del MAGyP.

El 1 de junio de 2012 el canciller de Namibia fue recibido por Timerman para tratar sobre temas bilaterales como agricultura, educación, derechos humanos y comercio. Posteriormente, el 27 de septiembre se firmó en Buenos Aires un Memorándum de Entendimiento suscripto entre el Ministerio de Agricultura, Recursos Acuíferos y Forestación de la República de Namibia y el MAGyP. Meses después, entre el 15 y el 29 de noviembre de 2012 se realizó en la Ciudad de Buenos Aires el Primer Encuentro del Grupo de trabajo conjunto en materia agrícola, donde se arribó a un Programa de Acción de Cooperación que incluye la transferencia de conocimientos sobre siembra directa para mejorar la productividad en Namibia, acciones en materia de sanidad vegetal y animal, proyectos de investigación conjuntos (agregado de valor en frutas y hortalizas) y construcción de capacidades institucionales entre el INTA y su homólogo NARI. En este marco, extensionistas del instituto namibio visitaron las instalaciones del INTA en Córdoba y empresas de maquinaria agrícola.

En el marco de los programas de cooperación que se desarrollan con los países de África Subsahariana, tuvo lugar en enero de 2013 la Primera reunión de cooperación en ciencia entre Argentina y la República Democrática del Congo. El ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva recibió en las instalaciones del Polo Científico Tecnológico al vicedecano de la República Democrática del Congo, y al Encargado de Negocios de la Embajada de ese país en Argentina para intercambiar expectativas en relación a futuros convenios en áreas como agricultura y salud.

En este contexto de acercamientos es importante señalar la situación conflictiva que se vivió con el gobierno de Ghana durante el 2012. La decisión de acercamiento hacia África del ministerio de Defensa tuvo efectos inesperados cuando el paso por Ghana de la Fragata Libertad se convirtió en un suceso de política nacional que implicó la renuncia de varios funcionarios por la retención en el puerto de Tema del buque escuela cuando realizaba su viaje

anual de instrucción, entre el 2 de octubre y el 15 de diciembre de 2012. El navío fue retenido por orden de un juez en lo comercial en base al reclamo realizado por el grupo de inversión estadounidense NML por el pago de bonos del default argentino. El gobierno argentino declaró la ilegalidad de la medida por ser la fragata una nave de guerra con inmunidad. Las conversaciones políticas fueron infructuosas y la cuestión fue elevada por Argentina al tribunal internacional de Hamburgo. Este falló a su favor indicando que la retención había sido injusta y exigió a través de un fallo complementario el pago de un resarcimiento por parte del fondo NML Elliot a la administración del puerto de Tema²³⁷. Tras la finalización del procedimiento arbitral²³⁸, ambos cancilleres se reunieron en Nueva York, en 68º sesión de Asamblea General de UN.

Las relaciones en los espacios multilaterales

Como mencionáramos, el gobierno de Argentina ha participado de todas las cumbres ASA y en el caso de la primer Reunión de Trabajo de la Mesa Presidencial Estratégica de la Cumbre en 2010, con la presencia del ex presidente argentino Néstor Kirchner, en su carácter de secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En febrero de 2013 el ministro de Relaciones Exteriores representó al país en la III Cumbre ASA, en Malabo²³⁹, donde asistieron también los presidentes de Nigeria, Sudáfrica, Bolivia y Brasil, entre otros. Asimismo, la presidenta de la Nación y el canciller participaron en octubre de 2012 de la III ASPA realizada en Lima. Previamente, en septiembre, el canciller había asistido a la IV Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del mecanismo ASPA en Nueva York.

Por otra parte, cabe destacar que altos funcionarios diplomáticos argentinos asistieron en mayo de 2010 y en mayo de 2013 a la Cumbres de la UA en Addis Abeba y a la primera reunión del Grupo Temático de Cooperación para la Paz y la Seguridad que funciona

237. Para mayor detalle ver Morasso (2013).

238. El 27 de septiembre, en el Palacio de la Paz en la ciudad de La Haya, sede de la Corte Permanente de Arbitraje y del Tribunal Arbitral ARA Libertad, fue celebrado el acuerdo para dar por terminado el proceso arbitral.

239. Para mayor información sobre esta Cumbre ver Marchetti (2013).

en el marco del Órgano de Políticas, Defensa y Cooperación para la Seguridad, de la SADC en Botswana.

Desde la perspectiva de la dimensión estratégico-militar, es de mencionar la realización en noviembre de 2010 del VIII Ejercicio ATLASUR 2010²⁴⁰ en Mar del Plata (Argentina) y entre septiembre y octubre de 2012, del IX Ejercicio combinado, ahora en costas sudafricanas. Junto a estas actividades hubo intercambios entre las armadas argentinas y sudafricanas en procesos de capacitación.

Fue asimismo relevante la realización en Montevideo en enero de 2013 de la VII reunión de ministros de Defensa de la ZPCAS. En esta edición, se incluyeron temas como el mapeo y exploración del subsuelo del Atlántico Sur, la cooperación en la preservación del medio ambiente marino y recursos vivos, el transporte marítimo y aéreo y seguridad portuaria y marítima. Para Argentina, en un contexto de remilitarización de las Islas Malvinas por parte de Gran Bretaña, fue importante que la Declaración de Montevideo se expresara contraria a todas las formas de colonialismo y abogara por soluciones negociadas para los conflictos territoriales, llamando a Gran Bretaña a reanudar las conversaciones de acuerdo al mandato de Naciones Unidas.

En consonancia con las premisas de la política exterior argentina de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, apoyar la solución de controversias a través de medios pacíficos participando en operaciones de mantenimiento de paz (OMP) de Naciones Unidas e impulsar acciones de asistencia humanitaria, se desarrollaron las acciones de los Cascos Blancos en Libia (2010 Y 2011)²⁴¹ y continuó la presencia de cascos azules –militares, gendarmes y miembros de la prefectura– en operaciones en el Sahara Occidental, Liberia, Sudán y Costa de Marfil.

240. En 1993 se realizó el primer Operativo Naval Atlasur, entre las Armadas de Argentina y Sudáfrica, sumándose, en 1995 Brasil, y Uruguay. Estos ejercicios conjuntos de las Marinas se efectúan cada dos años para realizar operaciones de comunicaciones, control de tráfico y simulaciones de combate sobre hipótesis de amenazas y riesgos aéreos y submarinos, en el marco de la responsabilidad que comparten sobre el Atlántico Sur para la búsqueda y rescate marítimo.

241. La misión asistió a más de 33 mil personas a través de tareas como la preparación de los campamentos, su diseño eléctrico, planes de evacuación, protocolización y evaluación de daños y análisis de necesidades y sectorización de los terrenos.

Asimismo, durante 2012 Buenos Aires condenó enérgicamente los golpes de Estado en Guinea Bissau²⁴² y en Malí²⁴³, y expresó el apoyo a la Unión Africana y a la ECOWAS en sus esfuerzos por mantener la estabilidad en estos países.

Desde la perspectiva de la cooperación científico-tecnológica, cabe destacar la implementación de una activa política de promoción de las capacidades argentinas en materia agrícola con la recepción de misiones africanas, al estilo de la cooperación realizada en los ochenta durante el gobierno de Alfonsín. De este modo, entre el 4 y el 7 de abril de 2011 se recibió en Buenos Aires una misión africana compuesta por ministros de Agricultura y técnicos de una decena de países africanos y representantes de organismos internacionales²⁴⁴. La agenda de la visita incluyó el “I Encuentro Países de África Subsahariana-Argentina. Innovación y Desarrollo en la Producción de Agroalimentos”, un seminario sobre oportunidades de negocios y visitas a los centros de investigación del INTA en Pergamino y Tucumán.

Las expectativas africanas se resumen en las palabras del ministro de Agricultura Rural de Angola, quien dijo “Nuestro interés está basado en áreas de investigación agropecuaria y también en equipamiento agrícola. La Argentina es una potencia, tiene experiencia y esperamos que todo eso pueda servirnos. Hoy vinimos a mantener contactos en esa línea y también en el área empresarial” (DERF, 2011).

Entre el 20 y el 23 de agosto de 2013 se desarrolló el “II Encuentro de Ministros de Agricultura de Países de África Subsahariana-Argentina” bajo el lema “Agricultura eficiente para un desarrollo agropecuario sustentable”. El mismo fue organizado conjuntamente por el MAGyP, Cancillería y el Gobierno de la Provincia de San-

242. El 13 de abril de 2012, el Ejército dio un golpe de Estado, disolviendo todas las instituciones y creando un “consejo de transición”, en el contexto de una segunda vuelta electoral presidencial.

243. El 22 de marzo de 2012, un grupo de militares rebeldes destituyó al presidente Amadou Toumani Toure a un mes de las elecciones presidenciales.

244. Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbawe, República Democrática del Congo, Tanzania, Namibia, Angola, Botswana, Uganda y Mozambique, junto a representantes de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), de la ECOWAS, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Mundial.

tiago del Estero. La inauguración fue presidida por los ministros argentinos y participaron el Director General de la FAO y ministros y viceministros de Agricultura de más de veinte países africanos²⁴⁵.

El Canciller Timerman agradeció el apoyo de todo el continente africano a los derechos soberanos de la Argentina respecto a la Cuestión Malvinas y destacó que la CSS es uno de los pilares de la política exterior argentina. El Ministro Yauhar señaló que uno de los principales desafíos de los países emergentes radica en incrementar la producción de alimentos, campo en el que la Argentina cuenta con experiencia y desarrollo tecnológico que le permiten colaborar con otros países. En este marco destacó la importancia del Programa “Agricultura sin Fronteras”, que pone a disposición de diversos países un equipo multidisciplinario dispuesto a cooperar en estas materias.

Por otra parte, la Cancillería argentina participó en la sexta Exposición de Cooperación Sur-Sur que se realizó en Nairobi, Kenya, entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 2013, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)²⁴⁶.

Intercambio Comercial Sostenido

La tendencia hacia un intercambio comercial favorable para la balanza externa argentina se observa a lo largo de todo el período. Esta asimetría en la relación es importante para el intercambio argentino con el mundo porque el superávit total del país, que fue para, por ejemplo el año 2012, de 12.419.357 (en miles de dólares), está conformado en un 41% por las exportaciones a África, 5.138.745 (en miles de dólares), y por un 42% al continente americano, 5.217.546 (en miles de dólares). Es decir, si bien el comercio con África representa menos de una décima parte del total mundial argentino, significa casi la mitad de su superávit. En este sentido, es un dato interesante a tener en cuenta que con el superávit con

245. Angola, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Namibia, Nigeria, República de Guinea, República del Congo, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda y Zambia.

246. El propósito de esta Exposición es servir de plataforma para que los países en desarrollo puedan compartir sus iniciativas y experiencias en materia de cooperación internacional y explorar la posibilidad de nuevas asociaciones e intercambios.

África se puede cubrir el déficit que se produjo en el intercambio con China, de 4.930.467 miles de dólares.

Los principales socios comerciales continúan siendo Argelia, Egipto y Sudáfrica, hacia donde las exportaciones superan los mil millones de dólares. Hacia el resto de los países las exportaciones rondaron los cien millones de dólares, siendo las importaciones casi nulas. Por ejemplo, el país que más exportó a Argentina en 2012 fue Sudáfrica, con un monto de 242 millones de dólares, seguido por Marruecos con 111 millones.

Importaciones argentinas (en miles de USD)

Año	2009	2010	2011	2012	2013 (enero-noviembre)
África	231.092	337	654.629	487.427	696.790
Mundo	38.780.915	56.443.325	73.936.537	68.507.741	68.827.411
%	0,6	0,6	0,88	0,71	1

Exportaciones argentinas (en miles de USD)

Año	2009	2010	2011	2012	2013 (enero-noviembre)
África	3.060.618	4.022.152	6.369.265	5.626.173	5.255.408
Mundo	55.669.0.43	68.500.300	83.950.205	80.927.098	77.579.200
%	5,5	5,87	7,5	6,95	6,77

Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por el INDEC.

Los socios africanos presentan potencialidades para Argentina y el superávit comercial es sumamente importante para el país, pero aún resta un largo camino si se observa que “sólo siete países (Argelia, Egipto, Mauricio, Mozambique, Senegal, Angola y Túnez) compraron a la Argentina más del 1% de sus importaciones en el 2011 (...) y en total, ese año África le compró a Argentina solo el 1,2% de sus importaciones” (CERE, 2013).

En cuanto a los productos, los bienes primarios son los principales exportados, como soja y trigo a granel, junto con las manufacturas de origen agropecuario, tales como los aceites vegetales y las harinas. Los productos de origen industrial son los vehículos y automóviles para el transporte de mercancías y los tubos sin costura de hierro o acero. El caso de Sudáfrica es un claro ejemplo de lo que

puede hacerse en otros países de la región. Teniendo en cuenta el incremento de los negocios entre firmas argentinas y sudafricanas en materia de maquinaria agrícola, el país participó en todas las ediciones entre 2010 y 2013 con stand propio en la feria NAMPO, la más importante en su rubro en el continente y visitada por aproximadamente 70 mil personas. Cada año, las empresas son acompañadas de agencias nacionales y provinciales²⁴⁷, de la Cancillería, la Embajada argentina en Sudáfrica, el INTA, y cámaras del sector.

Por otra parte, organizada conjuntamente por la Cancillería argentina y la Secretaría de Comercio Exterior, se desarrolló entre los días 5 y 6 de noviembre de 2013 una Misión Comercial de nuestro país en la República de Sudáfrica. La delegación empresaria estuvo conformada por 10 firmas argentinas de los sectores alimentos y bebidas, farmacéutico, construcción, bienes de capital de alto contenido y software. Las empresas nacionales mantuvieron rondas de negocios con 65 contrapartes sudafricanas luego de un seminario sobre oportunidades comerciales.

Otros casos a resaltar son las misiones y participaciones en ferias en Angola y Mozambique. En el caso de la primera, el crecimiento del comercio bilateral motivó la participación de más de 300 empresarios en la primer Misión Comercial Multilateral en 2012, durante el primer viaje del Canciller Timmerman, quienes mantuvieron rondas de negocios con sus contrapartes durante dos jornadas. Asimismo, con ocasión del viaje presidencial de 2012, se propuso la continuidad de esta misión y se organizó la feria empresarial denominada “Semana Argentina en Luanda”. La misma contó con puestos de más de 300 empresas argentinas de diferentes sectores productivos y escala, contando con cerealeras como Bunge y Born hasta producciones de economía solidaria, pasando por Pymes dedicadas a la metalmecánica y electrodomésticos que por primera vez se asomaban al mercado africano.

En 2013, la Cancillería argentina apoyó la participación de nuestro país en la 30ª Feria Internacional de Luanda, el mayor evento de generación de negocios multisectoriales en dicho país. Esta fue la quinta edición consecutiva en que Argentina estuvo presente y participaron 10 empresas.

247. AFAMAC, Agencia ProCórdoba, Gobierno de Buenos Aires, Gobierno de Santa Fe, MAGRIBA, PROARGENTINA, PROARGEX.

Con respecto a Mozambique en noviembre de 2012, una delegación del Ministerio de Industria visitó Maputo junto a 28 pymes. El ministro de Industria y Comercio mozambiqueño declaró que su país tiene un gran interés en que firmas argentinas puedan asistir a empresas locales en el proceso de industrialización del país.

Finalmente, cabe señalar que una delegación de 15 empresas argentinas de los sectores de alimentos, construcción, software y bienes de capital, apoyadas por la Cancillería y la Fundación Exportar, participó en la 46° Feria Internacional de Argel (FIA) 2013, siendo el séptimo año de presencia argentina ininterrumpida. Desde la feria en Argelia, un grupo de seis empresas entrerrianas viajaron a Marruecos los días 4 y 5 de junio donde sostuvieron rondas de negocios con miembros de la Confederación General de Empresas Marroquíes (CGEM).

Reflexiones finales

A lo largo de los gobiernos de los Kirchner y en particular en el período bajo análisis se observa la formación de un nuevo impulso hacia el continente africano que contrasta con “la política de no política” (Lechini, 2006) de los noventa y que se explicita simbólicamente con la reapertura de la embajada argentina en Etiopía. Addis Abeba, es sede de la Unión Africana y de otras instituciones multilaterales africanas, con lo cual, a la manera de Nueva York o Bruselas, se constituye en un nodo diplomático de relevancia para atender las relaciones con todos los países del continente.

El intercambio de visitas también se incrementó y contó con figuras del más alto nivel, aunque no en la medida de las potencialidades, quizás sí de las posibilidades. Los estados africanos están hoy siendo “cortejados” por viejos y nuevos actores y el gobierno argentino ha debido tomar la iniciativa.

En los encuentros entre ambas partes, sea a nivel bilateral o multilateral aparece muy acentuada en el discurso la idea de CSS junto a la búsqueda de apoyo por la cuestión Malvinas, volviéndose también así a un período de “malvinización de la política exterior”. En ese sentido se retoman estrategias de los ochentas que habían sido abortadas con el modelo neoliberal de los noventa. Es un cambio importante respecto al discurso –al menos en lo simbólico– y en las acciones, no siempre bien focalizadas y muchas veces

dispersas, que muestran voluntad, pero ausencia de estrategias. Falta aún consolidar un camino a través de la concreción de los discursos, la continuidad entre las acciones y el sostenimiento de una política de acercamiento.

La CSS es entendida aquí mayormente como CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo). Es casi como una estrategia de marca país en la cual se promueven y ofrecen nuestras capacidades y potencialidades. Más lejos está del concepto de “coalition building” o de asociación en el sentido político, que implica el diseño de políticas a mediano plazo, a través de la búsqueda de intereses conjuntos, para implementar acciones que otorguen mayor autonomía en la negociación

A diferencia de años anteriores, debido a la situación de crisis que atravesó la región Nordsahariana y a la promoción de estrategias de CSS, la región Subsahariana tuvo un mayor foco de atención desde Buenos Aires. En el período considerado no se observaron intercambios político-institucionales de relevancia con África del Norte y no hubo declaraciones de alto perfil sobre las revueltas en el mundo árabe. El gobierno argentino mantuvo principalmente un enfoque humanitario, centrado su preocupación sobre los derechos humanos y continuó con la política comercialista que ha caracterizado su accionar en los últimos años. En tanto hubo algunas iniciativas hacia países “prometedores” para desarrollar vínculos a través de la cooperación horizontal científico-tecnológica.

Entre los tradicionales socios continúa destacándose Sudáfrica, no solo por la relevancia de este país en el contexto africano, sino también por el activismo de nuestro embajador en Pretoria que es emulado por los embajadores sudafricanos en Buenos Aires y respaldado por las actividades de la Cámara Argentino-Sudafricana, corroborando una vez más, la relevancia de la impronta personal. El despliegue de iniciativas, contactos, y redes aprovechando las potencialidades de Argentina para vincularse y cooperar a nivel público y privado es un modelo que puede replicarse a lo largo y a lo ancho del continente.

África está resurgiendo. Los gobiernos africanos tienen la responsabilidad de no perder esta nueva oportunidad y hacer un uso racional de los recursos y de su inserción internacional en beneficio de sus pueblos. Argentina puede muy bien acompañarlos

en ese camino, manteniendo la continuidad en la relación, voluntad política de por medio.

Referencias Bibliográficas

Centro de Economía Regional (CERE) (2013), "Exportaciones provinciales a África. Un viejo continente, un nuevo mercado. Primera parte", Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín, Serie Documentos de Economía Regional, Documento N° 16, abril, San Martín. Disponible en: http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia_regional/Informe%20%C3%81frica%20Final.pdf

Comunicado de Prensa Conjunto Comisión Bilateral Argentina-Sudáfrica, 1 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/timerman-y-su-par-de-sudafrica-presidieron-hoy-la-comision-binacional-entre-ambos-paises>

Department of Agriculture, Forestry and Fishieries of South Africa, 2013, Joint Media Communiqué, South African Minister of Agriculture, Forestry and Fisheries, Ms Tina Joemat Pettersson and Minister of Agriculture, Livestock and Fisheries from the Argentine Republic, Mr Norberto Yauhar, sign bilateral agreement on agriculture, 10 June. Disponible en: <http://www.nda.agric.za/docs/media/Joint%20Media%20Comuniqu201310june.pdf>

DERF (2011), "Destacó Domínguez la necesidad de generar negocios con África", 11 de abril, Buenos Aires. Disponible en:

http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=413255&ID_Seccion=20&fecemi=11/04/2011&Titular=Destac%F3%20Dom%EDnguez%20la%20necesidad%20de%20generar%20negocios%20con%20%C1frica.html

Discurso del Canciller Jorge Enrique Taiana en la Inauguración del Seminario Académico Argentino-Sudafricano, Buenos Aires, 12 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-35>

Embajada Argentina en Sudáfrica (ESAFR) (2012), Primer Encuentro del Grupo de Trabajo Conjunto en Materia Agrícola entre Namibia y Argentina, noviembre. Disponible en: <http://www.esafr.mrecic.gov.ar/content/primer-encuentro-del-grupo-de-trabajo-conjunto-en-materia-agr%C3%ADcola-entre-namibia-y-argentina>

Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), 2013, "Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2012", Presidencia de la

Nación Argentina, marzo. Disponible en: http://www.sigen.gov.ar/pdfs/memoria_Estado_Naci%C3%B3n_2012.pdf

Lechini, Gladys (2006), "Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?", Ediciones CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/lechini.htm>

Marchetti, Agustina (2013), "Foro ASA como punto de convergencia entre América del Sur y África: avances y perspectivas", en Anuario 2013 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI), septiembre. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario2013/inicio.htm

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2013a), Primera reunión de cooperación en ciencia entre Argentina y la República Democrática del Congo, 18 de enero. Disponible en: http://www.mincyt.gov.ar/multimedia/archivo/archivos/13-01-18_Primer_reuniyn_de_cooperaciyn_en_ciencia_entre_Argentina_y_la_RDC.pdf

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2013b), Encuentro de biotecnología entre Argentina y Sudáfrica, 25 de septiembre. Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/encuentro-de-biotecnologia-entre-argentina-y-sudafrica-9329>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2013c), Barañao y Menvielle recibieron a autoridades de Sudáfrica, 2 de octubre. Disponible: <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/baranao-y-menvielle-recibieron-a-autoridades-de-sudafrica-9359>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2012a), Información para la Prensa N° 063/12, 8 de marzo, Buenos Aires.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (2012b), "Argentina otorgó plácet a la nueva embajadora de Sudáfrica", Información para la Prensa N° 218/12, 2 de julio, Buenos Aires. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ar/es/argentina-otorg%C3%B3-placet-la-nueva-embajadora-de-sud%C3%A1frica>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2013), Información para la Prensa N° 176/13, 14 de julio, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ar/la-argentina-abre-nueva-embajada-en-mozambique>

Morasso, Carla (2013), "Argentina y África Subsahariana, una reaproximación en desarrollo", en Anuario 2013 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata

(IRI), septiembre. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario2013/inicio.htm

Morasso, Carla (2013), "Lineamientos Sur-Sur en la política exterior argentina. El caso de África Subsahariana", Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, "La política en movimiento: estados, democracias y diversidades", Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.

Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes, en Lima, Perú, 2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26118-iii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-america-del-sur-y-paises-arabes-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS), Extracto de la Declaración de la VII Reunión Ministerial, Montevideo, Uruguay, 2013. Disponible en: http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/zpcas_2013_-_declaracion_de_montevideo.pdf

Prensa Argentina (2012a), "Pymes argentinas se reúnen con empresarios locales en Mozambique para desarrollar negocios", 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/11/06/35708-pymes-argentinas-se-reunen-con-empresarios-locales-en-mozambique-para-desarrollar-negocios.php>

Prensa Argentina, (2012b), "Argentina y Mozambique avanzaron en el desarrollo de inversiones para fortalecer el comercio bilateral", 7 de noviembre. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/11/07/35754-argentina-y-mozambique-avanzaron-en-el-desarrollo-de-inversiones-para-fortalecer-el-comercio-bilateral.php>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina (2012a), "Timerman se reunió con su par de Angola, en el marco de la misión política y comercial argentina", 05 de marzo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/03/05/28640-timerman-se-reunio-con-su-par-de-angola-en-el-marco-de-la-mision-politica-y-comercial-argentina.php#>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina (2012b), "La Presidenta destacó la complementariedad económica entre Argentina y Angola", 18 de mayo, Buenos Aires.

Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/05/18/30754-la-presidenta-destaco-la-complementariedad-economica-entre-argentina-y-angola.php>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina (2012c), “Conferencia de prensa del canciller argentino Héctor Timerman y del secretario de Comunicación pública, Alfredo Scoccimarro, en Luanda, Angola”, 18 de mayo. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/informacion/conferencias/25875-conferencia-de-prensa-del-canciller-argentino-hector-timerman-y-del-secretario-de-comunicacion-publica-alfredo-scoccimarro-en-luanda-angola>

Secretaría de Comunicación, Presidencia de la Nación Argentina (2013), “Barañao recibió una delegación de ciencia y tecnología de Sudáfrica”, 2 de octubre. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/10/02/44660-baranao-recibio-una-delegacion-de-ciencia-y-tecnologia-de-sudafrica.php>

De las autoras:

*Gladys Lechini

Doctora en Sociología en la Universidad de São Paulo, Master en Ciencias Sociales en FLACSO y Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la UNR. Profesora titular de Relaciones Internacionales y Directora del Doctorado en RRII de la UNR. Investigadora Principal del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR, del Programa de relaciones y Cooperación Sur/sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Actualmente trabaja sobre el impacto de los BRICs en África y la Cooperación Sur-Sur.

E-mail: gladys.lechini@fcpolit.unr.edu.ar

**Carla Morasso

Licenciada en Relaciones Internacionales, UNR. Docente del Seminario en Gestión de Proyectos Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Doctoranda en RRII, UNR. Coordinadora del Programa de Estudios África-América Latina (PEALA), PRECSUR, UNR.

E-mail: carlam1980@hotmail.com

CAPÍTULO 9

“La urgencia del pueblo” Notas sobre la propuesta teórico-política de Ernesto Laclau”²⁴⁸

*Emilio Lo Valvo**

Resumen

En el marco de las transformaciones históricas, y la puesta en cuestión de los paradigmas modernos del pensamiento político, es que proponemos explorar algunos puntos generales de la producción laclausiana. Intentaremos dar cuenta, por tanto de algunas discusiones abiertas por Laclau en relación a la política situándolas en un terreno histórico concreto. A la manera del teórico argentino, tomaremos la “parte por el todo”, intentando descifrar este entramado a través de algunos tópicos de *La razón populista*, para señalar aquellos puntos nodales que sostienen el entramado conceptual que nos propone y ponerlos en relación con los procesos posneoliberales de nuestro continente.

Palabras Clave: Populismo – Pueblo – Neoliberalismo – América Latina

“The urgency of the people.

Notes on Ernesto Laclau’s theoretical and political proposal”

*Emilio Lo Valvo**

Abstract

In the context of historical transformations, and the questioning of

248. Este trabajo es la cristalización parcial de una investigación doctoral en curso (FCSOC-UBA), acerca de las figuras de la subjetividad política propuestas por Ernesto Laclau y los autores M. Hardt y A. Negri

the modern paradigms of political thought, is that we propose to explore some general points of Laclau's work. We'll try to account therefore some discussions opened by Laclau in relation to the political thought and placing them in a historical ground. As Laclau put it, we take the "part for the whole" trying to figure this network through some topics of "Populist Reason" to identify those nodal points that support his conceptual framework and put it in relation to the post-neoliberal processes in our continent.

Key Words: Populism – People – Neoliberalism – Latin America

“LA URGENCIA DEL PUEBLO”. NOTAS SOBRE LA PROPUESTA TEÓRICO-POLÍTICA DE ERNESTO LACLAU²⁴⁹

Lic. Emilio Lo Valvo*

Introducción

Las transformaciones ocurridas a nivel mundial en los últimos 45 años, aquellos procesos que conocemos con el rótulo de “globalización”, han implicado numerosos acontecimientos cuyos efectos se despliegan en dimensiones culturales, sociales, económicas y políticas de nuestra actualidad. Estas transformaciones aún en curso, representan aun hoy un doble desafío para los cientistas sociales. En efecto, al mismo tiempo que nos abocamos a pensar las transformaciones mismas, en tanto cientistas se nos impone una reflexión acerca de la pertinencia de los acervos conceptuales “disponibles”, a partir de los cuales se intenta abordar dicho pensamiento.

Los objetos clásicos de la teoría política como el “Estado” o el “poder” han sido reexaminados con cierta incomodidad a la luz de estas transformaciones, incomodidad que muchas veces ha alumbrado posturas de corte (pseudo)trágico como ser “el fin de la historia”, “la decadencia del Estado”, “la crisis de la política”, “la muerte del Sujeto”. Estos dictums, proclamados desde los más variados ángulos del discurso teórico y que trazan una línea transversal a la clásica división política e ideológica “izquierda - derecha”, señalan, más que una certeza, la *síntomatología de estos cambios globales*. Si tomamos por caso, las transformaciones de las relaciones de poder en la nueva configuración histórica que implica nuestro presente, no sería casual encontrarnos con el tópico del “fin del Estado-“Nación”. Sin embargo, dicho obituario nos ha dado una sorpresa que puede ser, en gran medida, ilustrativa. Los procesos socio-políticos de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI a escala latinoamericana (en Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina), atravesados por las luchas contra el neoliberalismo, presentan hoy la necesidad de repensar las dinámicas bajo las cuales el Estado adquiere un nuevo protagonismo en un contexto pos-neoliberal. Se trata de asumir una

249. Este trabajo es la cristalización parcial de una investigación doctoral en curso (FCSOC-UBA), acerca de las figuras de la subjetividad política propuestas por Ernesto Laclau y los autores M. Hardt y A. Negri.

nueva estatalidad, nuevas instituciones y funciones, que en definitiva lejos están de aquel leviatán moderno que funda la matriz histórica y moderna de la ciencia política, y que ilustra la incómoda certeza de su vitalidad. No se trata entonces, de negar cierto desajuste histórico de las instituciones políticas modernas tal y como fueron concebidas e históricamente emplazadas (Castells, 2000). Se trata, más bien, de entender dicho desajuste en su complejidad y negarnos a reducir las consecuencias de dicha reconfiguración al “fin” o la “muerte” de todo aquello que, hasta ahora, había sido considerado vital. Aquello que hoy presenciamos, a escala global y particularmente en Latinoamérica es la incapacidad de los estados-nación para acomodarse a los nuevos tiempos *sin hacer crujir su andamiaje institucional moderno*. Afirmar que en una nueva era signada por el fin del monopolio soberano, los nuevos estados “actores” juegan codo a codo con nuevos centros autónomos de soberanía que él mismo ayudó a crear, implica una postura más incómoda pero también más compleja, que “el fin del estado” (Laclau, 2000: 75). Si estamos en lo cierto, una actitud teórico-política más adecuada, debería reconocer que *los fundamentos filosóficos, políticos y sociológicos modernos sobre los que se asentaban estos fenómenos políticos (el Estado, pero también el poder o la representación) ya no son del todo válidos, y cuanto menos, deberían repensarse*²⁵⁰.

El proceso de derretimiento de los fundamentos supuestamente sólidos en los campos de la filosofía, la ciencia y la teoría política, también parece haber alcanzado el ámbito de la política práctica y sus llamados “agentes”. Nos encontramos ante un “capitalismo desorganizado” (Laclau, 2000: 74) que, como con la aparición de nuevos actores sociales y el progresivo desprestigio de otros, *parece desorganizar los fundamentos sociales clásicos desde los cuales la política se pensaba*. En este contexto, “[l]a experiencia de la ausencia de ‘Fundamento’ (fundamento, cabe agregar, que sigue estando presente *en su ausencia*) es el signo de nuestra época” (Marchart, 2008: 78).

En este contexto crítico, las “ciencias sociales” no han que-

250. La crisis de la soberanía moderna no implica el fin del Estado. Pongamos por caso el análisis de Hardt - Negri (2002) sobre las reconfiguraciones globales de poder, que hacen vislumbrar una nueva era de soberanía “imperial”, distinta del “imperialismo” moderno. Ni siquiera allí, se proclama la “muerte” del Estado.

dado simplemente mudas, como lo demuestra entre otros muchos, el caso de Laclau. La teoría política contemporánea, particularmente, ha acompañado estos cambios a nivel global experimentando un sorprendente auge en los últimos años (Follari, 2002)²⁵¹. Dicho auge, no hace más que explicitar que el siglo XXI nos sitúa en un momento de vacilación, o mejor dicho, de *interrogación acerca de los saberes adquiridos, y de una incertidumbre en torno a los discursos que han alimentado la teoría política propiamente moderna*²⁵².

En este entramado “teórico-práctico”, en esta particular *inyección* de historia y política, encontramos a Ernesto Laclau, para quien la vinculación entre los cambios históricos arriba mencionados y la declinación de las —antiguamente estables— categorías de la teoría política, es un hecho ya consumado. La historia político-intelectual de Laclau puede asociarse a ciertas inquietudes en torno a los acervos conceptuales disponibles para pensar la política, cristalizadas en un constante ejercicio autocrítico que da un tono particular a su obra. Nacido en Buenos Aires a mediados de la década del treinta, vivió nítidamente la experiencia del peronismo. Primero afiliado al Partido Socialista Argentino durante su época de estudiante, en 1963 se unió al Partido Socialista de la Izquierda Nacional, participando activamente en su dirigencia hasta 1968, a la vez que editaba “Lucha Obrera”, la publicación semanal del partido (Critchley-Marchart, 2008: 16)²⁵³. Ya desde su época de estudiante

251. Cabe aclarar que para Follari el balance de este auge es más bien pobre y sin consecuencias de peso para las ciencias. Se trataría, en todo caso, de un *síntoma* de que “[E]n tiempos en que desde el análisis científico-empírico tanto como desde la práctica política se encuentran pocas alternativas efectivas que aporten a lo existente, no es casual que [se apele] de pronto a la discusión de principios, fundamentos y nociones abstractas acerca de la vida buena o la sociedad deseable” (Follari, 2000). La lectura que haremos nosotros acerca de la productividad de las discusiones abiertas por dicho auge son, casi, opuestas.

252. Claro está que, por carácter transitivo, dicha incertidumbre extiende sus efectos hasta aquellas herencias de la “metafísica clásica” de las que se ha servido la teoría moderna.

253. “Todo lo que he intentado pensar teóricamente más tarde —la dispersión de las posiciones de sujeto, la recomposición hegemónica de las identidades fragmentadas, la reconstitución de las identidades sociales a través del imaginario político— todo esto es algo que aprendí en esos años de activismo político” (Laclau, 2000: 190).

y editor, Laclau será un pensador heterodoxo que lejos de buscar en el marxismo “una visión compleja y armoniosa del mundo”, se dedicará a realizar “juegos de lenguaje” siempre más complicados para intentar articular la tradición marxista con “algo distinto” (Laclau, 2000: 188).

Es en el marco de estas transformaciones teóricas y prácticas que proponemos explorar algunos puntos generales de la producción laclausiana. Dadas las limitaciones de espacio, nos resultará imposible tratar exhaustivamente algunas discusiones que implican distintas dimensiones problemáticas y cuyo contenido apenas podremos mencionar. A la manera de Laclau, tomaremos la *parte por el todo*, intentando descifrar a través de algunos tópicos de “La razón populista” aquellos puntos nodales que sostienen el entramado conceptual que nos propone.

Una Política más allá de la captura Filosófica

En el ya mencionado auge del pensamiento político, cabe ubicar a Laclau, en una constelación de autores contemporáneos que O. Marchart (2009) ha denominado “posfundacionalistas”. El posfundacionalismo asume “una constante interrogación por las figuras metafísicas fundacionales, tales como la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento” (Marchart, 2009: 16). A través del posfundacionalismo, lo que se constata es la intención de asumir dentro del campo de operaciones del pensamiento político una interrogación y problematización de las figuras filosóficas que informan las reflexiones sobre la política. De esta manera, lo que se intenta superar es cierta “parálisis” de una teoría política que, al seguir presa de sus tópicos temáticos ya consagrados —estado/sociedad, los partidos y sus sistemas, democracia/autoritarismo, los ciudadanos, etc.— ha perdido de vista una dimensión constitutiva: *la política como práctica conflictiva instituyente de lo social*. Esta dimensión, requiere de acuerdo a Laclau, asumir un costado ontológico que ha sido frecuentemente olvidado, una línea de pensamiento político que se pregunta por la *constitución de la comunidad*.

Aunque las vías de acceso a esta problemática son múltiples, tomemos *La razón populista* (2008), donde Laclau se concentra en las lógicas de formación de las voluntades colectivas y establece al populismo como un *nombre* de valencia teórica capital. Encontramos allí, una hipótesis acerca de la relación establecida entre teoría política y populismo que resulta central para aquello que estamos indagando:

“el impasse que experimenta la teoría política en relación con el populismo está lejos de ser casual, ya que encuentra su raíz en la limitación de las herramientas ontológicas actualmente disponibles para el análisis político; que el “populismo”, como lugar de un escollo teórico, refleja algunas de las limitaciones inherentes al modo en que la teoría política ha abordado la cuestión de cómo los agentes sociales “totalizan” el conjunto de su experiencia política” (Laclau, 2005: 16).

El populismo, al ser presentado como un “escollo teórico”, enuncia la *limitación* de las “herramientas ontológicas” de la teoría política. Dejemos de lado, por un momento, la cuestión de los agentes, discusión que abordaremos cuando tratemos sobre el *pueblo*. Allende sus compromisos políticos más que conocidos, hablar de populismo para el teórico argentino no supone, únicamente la reivindicación de ciertos fenómenos particulares llamados “populistas”²⁵⁴. En un plano ontológico, se trata de apuntar a la existencia de un cierto lazo, de marcar un particular vínculo entre el populismo y la política:

“(…) lo que está explícito en un rechazo tan desdenoso [al populismo] es la desestimación de la política *tout court* y la afirmación de que la gestión de los asuntos comunitarios corresponde a un poder administrativo cuya fuente de legitimidad es un conocimiento apropiado de lo que es la “buena” comunidad. Éste ha sido, durante siglos, el discurso de la “filosofía política”, instituido en primer lugar por Platón. El populismo estuvo siempre vinculado a un exceso peligroso, que cuestiona los moldes claros de una comunidad racional” (Laclau, 2005: 10).

Rechazo del populismo y desestimación de la política van de la mano entonces, porque el corpus teórico-político canónico, al relegar ciertos fenómenos a los márgenes de la explicación social, realiza una operación muy precisa: la negación de un “exceso peligroso” que pone en cuestión los límites de aquello que, para el “discurso de la filosofía política”, debería ser la “buena” o “racional” comunidad²⁵⁵. La crítica de los acervos de la teoría es un

254. La simpatía con la cual Laclau ha saludado los procesos políticos latinoamericanos en curso (Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia) no debe ocultar que el populismo es una propuesta teórica que polemiza directamente con el arsenal conceptual de la teoría política hegemónica.

255. O. Marchart realzará la importancia de este intento comentando que Laclau, ante el problema que encuentra la teoría política frente al populismo, utiliza una “estrategia atrevida y radical”: “[el populismo] pasa, de ser un fenómeno

paso hacia una propuesta de re-semantización de la política²⁵⁶. Hay algo en el seno de la comunidad que es imborrable, ineludible, que hace fracasar cualquier intento de *definir la comunidad*, es decir de dar, de una vez y para siempre, con un orden cristalizado en andamiaje institucional que clausure la necesidad de la política. Esta *falla constitutiva* no es sin embargo im-potente, es la *condición de posibilidad de cualquier práctica política*. Hay política porque el fundamento de lo social no existe, es precario, contingente. Distintos conceptos a lo largo de la obra de Laclau intentan dar cuenta de este momento que encierra esta *negatividad constitutiva*, esta imposibilidad productiva —productora— de política: antagonismo (2004), dislocación (2000), heterogeneidad (2005). La constante sin embargo, es la *reivindicación del espacio de la política como opaco, turbio, conflictivo y filosóficamente irrepresentable. Este es el ataque lanzado a los “fundamentos” de la política*.

Si el arsenal de la tradición filosófica moderna está vedado, ¿cómo nombrar ese exceso sagital, “esa opacidad de lo social”? El carácter pos-fundacional de la propuesta política laclausiana descansa así en este primer movimiento ontológico.

Hegemonia en un terreno Posmarxista

Esta corrosiva des-fundamentación de la política como operación filosófico-política, se anuda en el planteo de Laclau, al “fin histórico del marxismo” (Laclau – Mouffe, 2004) y, a la vez, en un proceso más general, al *colapso de las escatologías seculares propias de las narrativas de cuño moderno* (Laclau, 1996: 28):

“Nuestra convicción es que en la transición del marxismo al posmarxismo el cambio no es sólo óntico sino ontológico. Los problemas de una sociedad globalizada y regida por la información son impensables a partir de los paradigmas que han gobernado el campo de la discursividad marxista: primero el hegeliano y más tarde el naturalista” (Laclau – Mouffe, 2004: 10).

La reducción de las dinámicas políticas a forma subordinada de algún fundamento que opera y determina la sociedad, hace imposible atender los problemas que la política desata en la actuali-

no aberrante e irracional en los márgenes de lo social, a ser el rasgo central y la racionalidad específica de lo político” (Marchart, 2006: 40).

256. De allí, la afirmación polémica de Laclau y Mouffe (2004) “la sociedad no existe”. Lo que existen son sociedades históricas concretas.

dad. La hegemonía, por el contrario, es para Laclau aquella lógica de la política que *emerge* al aceptar la inexistencia de un fundamento *a priori* de lo social y permite, por tanto, replantear nuevas coordenadas teórico-políticas.

El contexto de aparición histórico de la hegemonía será rastreado por Laclau a través de la deconstrucción de una serie de producciones marxistas de los últimos 150 años. Para Laclau, los dilemas planteados por la crisis decimonónica y el posterior auge del capitalismo “organizado”, harán colapsar las certezas del paradigma marxista hasta ponerlo en crisis. En el siglo XIX, toda la estrategia política del marxismo se había sostenido, de acuerdo al argentino, sobre la hipótesis de la creciente pauperización de la sociedad y por tanto, apostaba a la simplificación de la estructura de clases como fruto del desarrollo de las fuerzas productivas²⁵⁷. La dinámica misma del capitalismo, se asumía, terminaría consagrando la existencia política de la burguesía y el proletariado que haría visible el antagonismo de clase. El capitalismo organizado nacía en el siglo XX, en cambio, cuestionando dichos *a priori* y legando dos certezas en torno a las cuales el concepto de hegemonía posteriormente se desplegará, a saber: *la conciencia de la opacidad de lo social* —la creciente complejidad de la dinámica del modo de acumulación capitalista— y *la fragmentación de las distintas posiciones de los agentes sociales respecto a su supuesta unidad* (Laclau – Mouffe, 2004: 45). A partir de allí, dirá Laclau, el marxismo “habrá perdido la inocencia” (Laclau – Mouffe, 2004: 45) y asumirá una problemática que lo seguirá a lo largo del siglo XX:

“El problema del marxismo a partir de entonces habrá de ser el de *cómo pensar* (las) *discontinuidades* y, a la vez, el de las *formas de reconstitución* de la unidad de los elementos heterogéneos y dispersos. Las transiciones entre distintos momentos estructurales habían perdido su transparencia lógica originaria y mostraban la opacidad de relaciones contingentes y trabajosamente construidas” (Laclau – Mouffe, 2004: 45).

En otras palabras, Laclau plantea que el marxismo del siglo XX se enfrentaría a un dilema que amenazaba con minar su propia co-

257. Es decir, se asumía que la autonomía y unidad de la clase, así como el derumbe del capitalismo eran datos incuestionados de la experiencia (Laclau – Mouffe, 2004).

herencia como discurso. La infraestructura parecía no poder asegurar la unidad de la clase en el presente, pero el único terreno en que esa unidad presente podía construirse —la política— arrastraba las lógicas de la subjetividad más allá del carácter clasista de los sujetos e introducía un hiato entre la *clase* y la capacidad de agencia *política*. La crisis entonces, obligará al marxismo del siglo XX a enfrentar el dilema de *cómo determinar la unicidad del sujeto sin renunciar a las determinaciones económicas que se erigían en la clave heurística de dicho proceso*. Esto es lo que Laclau denominará la problemática del “doble vacío” del discurso de la segunda internacional.

Mencionando las primeras consideraciones de Plejanov y los aportes de Lenin, Laclau argumenta que la noción de hegemonía aparece para dar cuenta de ese *desajuste* entre *agentes* y *tareas*. En Lenin, la hegemonía es entendida como “dirección política en el seno de una alianza de clases” (Laclau – Mouffe, 2004: 86) y se despliega sobre una alianza obrero-campesina, donde el rol *articulador* se limita a la *dirección* —a través del Partido— que intenta dar cuenta de la complejidad de las tareas pero deja intacta la identidad de los agentes: “debido a la “centralidad ontológica” asignada al proletariado, la alianza de clases no modificó en este caso las identidades esenciales de clase fusionándolas con las demandas democráticas implícitas en las prácticas hegemónicas” (Dallmayr, 2008: 58).

Para Laclau, sólo al renunciar a esa *centralidad ontológica* se hace posible la hegemonía como práctica articuladora en el capitalismo actual. Se hace clara, según el argentino, la conexión entre la progresiva *liberación* —de los determinismos economicistas, de las determinaciones esencialistas— de una política *qua* hegemonía y la posibilidad de un nuevo tipo de construcción subjetiva. Un pensamiento de la política entonces, que precisa de la de(con)strucción de los *a priori filosófico-políticos* depositados por el marxismo en la “clase obrera”. En otras palabras, *¿En qué medida se puede seguir postulando “la clase” como principio articulador de las distintas “posiciones de sujeto”?* (Laclau – Mouffe, 2004: 99). Si la dinámica de las transformaciones del capitalismo obliga a prácticas re-compositivas en un terreno desajustado, dislocado—esto es, a prácticas hegemónicas—, ir más allá de *la* clase universal, romper con el esencialismo clasista en el discurso marxista, es afirmar que la identidad *de* clase de los sujetos hegemónicos está puesta en cuestión. Este *desacople* de política, subjetividad, universalidad es

más bien una nueva alquimia. La *universalidad* es parte constituyente del problema, pero desde una perspectiva posfundacional, ya no puede entenderse como punto de partida. Hay, en la práctica hegemónica y las subjetividades que ella produce, un tipo particular de universalidad. Se trata de *una universalidad ontológicamente necesaria* —al fin y al cabo, toda sociedad existente precisa una totalización y supone *identidades*— *pero ónticamente contingente* —porque depende de una construcción política hegemónica, y no de un fundamento como el modo de producción—.

Es por esto que Laclau intenta *radicalizar* las intuiciones de una tradición en particular, la “soreliano-gramsciana”, en la cual:

“el anclaje de las representaciones sociales en el terreno sólido de una historia objetiva comienza disolverse. La unidad de la clase es, para Sorel, una unidad mítica. Para Gramsci, la unidad de una voluntad colectiva resulta del papel constitutivo de una ideología orgánica” (Laclau, 1996: 145).

Sin embargo, para Laclau, el hecho de establecer un juego de suma cero entre las clases fundamentales, hace que la obra de Gramsci siga preservando una *escena anterior* al juego de la lógica hegemónica²⁵⁸. Si bien “la infraestructura no asigna a la clase obrera su victoria, sino que ésta depende de su capacidad de liderazgo hegemónico, (...) a una falla de la hegemonía obrera sólo puede responder una reconstitución de la hegemonía burguesa” (Laclau – Mouffe, 2004: 104). De esta manera, el potencial heurístico del lazo hegemónico quedaría debilitado porque la concepción del sujeto hegemónico se teñiría, una vez más, del *esencialismo de clase*. Si por un lado la clase, de acuerdo a Gramsci, “sale de sí misma” y modifica su identidad, por otro, *tiene un papel privilegiado ontológicamente* al ser la única clase capaz de articular en torno de sí una voluntad colectiva. La producción de Gramsci sigue atrapada —aunque de manera mucho más refinada— en el dilema que se le presentara al marxismo ya durante el siglo XIX.

258. Para Laclau, la obra de A. Gramsci representa una verdadera *divisoria de aguas*, que permite no sólo la ampliación del área de incumbencia de la política y la recomposición hegemónica. Además, sería la primera teorización del vínculo hegemónico en cuanto tal (Laclau – Mouffe, 2004: 100). El teórico italiano, además, simboliza para Laclau el punto de quiebre “postmetafísico” del marxismo, el momento a partir del cual le es dado al marxismo renunciar a la ilusión de la inmediatez en la concepción de la clase como sujeto (Laclau – Mouffe, 2004: 11).

Llegamos aquí al momento donde debemos explorar un poco más la propuesta de *radicalizar* las intuiciones gramscianas. Como hemos observado, para el teórico argentino dicha radicalización es posible siempre que involucre un cuestionamiento del status ontológico de las categorías políticas. Dicha operación, abrevando en las corrientes pos-estructuralistas, consistirá en *afirmar la discursividad como lecho ontológico de la realidad social*. De esta manera, se hace vital interrogarnos sobre los modos en que se relaciona una política hegemónica y las categorías lingüísticas —discursividad, discurso, equivalencia, diferencia— que Laclau propone para el análisis político.

La Sociedad como discurso Hegemónicamente Articulado

Llegados a este punto, podemos pasar a analizar lo que Dallmayr (2008: 59) ha denominado la “tarea central y más ambiciosa” de *Hegemonía y estrategia socialista*, a saber: “el desarrollo teórico de un concepto de hegemonía no esencialista”. Tal radicalización del concepto, se relacionará con el llamado “giro discursivo”, la introducción del “discurso” como herramienta del análisis social. La teorización laclausiana de la hegemonía, en consecuencia, intentará desplegarse sobre una concepción de lo social que no reniegue de las grietas y renuncie a la historia como proceso cerrado y necesario conducido por un principio más profundo.

Con este objetivo, Laclau recurrirá a la noción de “discurso” para indicar que el carácter *constitutivamente opaco* de lo social (su no positividad plena, la existencia de un exceso no representable) *impide* pensar toda sociedad como un sistema cerrado, pero a la vez, revela como se habilita la posibilidad de su construcción. Lo social será concebido en términos tanto de un espacio de-limitado, como de un exceso a dichos límites, como un *desborde*.

Si la falta de una lógica subyacente nos muestra su imposible *auto-sistematización*, tal carácter, lejos de remitirnos a un fanatismo de las particularidades —en definitiva, otro *esencialismo*—, es la precondition de la política y su lógica, la hegemonía. La *articulación hegemónica* será pensada como aquella “práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica” (Laclau – Mouffe, 2004: 143; Laclau, 2000: 104).

La práctica de la articulación consiste, por tanto, en la construcción de puntos nodales que fijan *parcialmente* el sentido y, el

carácter parcial de esa fijación, procede de la *apertura* de lo social²⁵⁹. De esta manera, Laclau intenta congeniar tanto la incorporación de lo simbólico realizada por el estructuralismo al análisis social, como la crítica post-estructuralista —en particular con La *Différance* derrideana, pero también, posteriormente con Lacan—. La realidad social está estructurada como lenguaje. No se trata de postular el lenguaje, en tanto *sustancia*, como un nuevo fundamento para lo social, sino de una *postulación* de las lógicas lingüísticas como elementos fundantes de una ontología de lo social: “las relaciones entre los elementos que el análisis lingüístico explora (combinaciones y sustituciones) no son regionales sino, por el contrario, las relaciones más universales que debe develar una ontología general” (Laclau, 2008: 401).

La totalidad/objetividad social siempre precariamente articulada es aquello que Laclau denomina *discurso*. Si consideramos que lo social es no suturado, campo donde toda positividad es metafórica y subvertible, no hay forma de dar a los conflictos contra el orden institucional una positividad subyacente—lo que denominamos antes un fundamento—, que permita explicarlo fuera de la política. El *antagonismo* como negación de cierto orden es, simplemente, el límite de dicho orden (2004: 169-70). Por eso Laclau nos habla de una subversión constante entre dos lógicas que permiten comprender la dinámica política de una sociedad. La *lógica de la equivalencia*, es una lógica de la simplificación del espacio político que permite a sus momentos articularse mediante la exclusión de un exterior, en tanto que la *lógica de la diferencia* es una lógica de la expansión y complejización del espacio político. Mientras la primera dicotomiza la sociedad y construye un antagonismo, la segunda intenta diferir el conflicto²⁶⁰.

259. Esta apertura de lo social es presentada en la década del '80 como resultante a su vez del “constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad” (Laclau – Mouffe, 2004: 154). Sin embargo, en los '90 la introducción de los “significantes vacíos” obliga a una redefinición. Lo social ya no se hallaría abierto por el exceso de sentidos, sino más bien por una falla in-originaria que responde claramente a una lógica de la “falta” tomada del psicoanálisis (Laclau, 2006). Esta cuestión es importante para comprender la conformación del “Pueblo”, como veremos en breve.

260. Volveremos a esta cuestión un poco más adelante con la división entre “totalidades populistas e institucionalistas”.

Así, la noción de discurso junto a sus lógicas inherentes, nos permite observar un *doble movimiento* de lo social. Si por un lado, la sociedad es imposible —en tanto nunca totalmente cerrada—, por otro lado el *discurso es el producto de una articulación solamente posible a partir de esa imposibilidad*. La inexistencia de una realidad *profunda* que sirva de fundamento para constituir la objetividad, no implica que no haya más que dispersión sino que, lo que existe, es y sólo puede ser, *articulado*. *Sólo así, logramos dar con la dimensión universal de la sociedad. Dimensión fallida, precaria, pero universal al fin*. Se entiende entonces cómo aquello que Laclau (2000) denomina el “rol ontológico” de la política —dar el ser a la comunidad— se anuda al giro lingüístico: la política hegemónica es la articulación de un discurso que, en un terreno que no tiene fundamento *necesario*, adquiere la única universalidad posible: una *universalidad hegemónica*.

La Urgencia del Pueblo

Pensar la política *hoy* implica asumir el profundo cambio histórico en el que nos hallamos inmersos. Es una tarea teórico-política urgente cuando aceptamos que nuestro arsenal intelectual es radicalmente cuestionado. Si la modernidad siempre se pensó a sí misma como momento de transición hacia formas más altas de conciencia o de organización social que desde el futuro llegaban, nuestra época se caracterizaría por una “creciente y generalizada conciencia de los límites”:

Límites de la razón, en primer término, que han sido señalados desde perspectivas muy diferentes (...) Límites, en segundo término —o más bien lenta erosión— de los valores e ideales de transformación radical que habían dado sentido a la experiencia política de sucesivas generaciones. Límites, finalmente, derivados de la crisis de la noción misma de “vanguardia cultural”, que jaló los distintos momentos y etapas de la modernidad (Laclau, 2000: 19).

La proliferación de novedosas luchas políticas y sociales desde la década de 1960 en adelante; la multiplicación de los centros de poder en épocas de un capitalismo cada vez más desorganizado; la relativa decadencia del Estado-nación y los conflictos poscoloniales entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo; el fin de la hegemonía del compromiso fordista y el fin de las ideologías totalizadoras que sustentaron la Guerra Fría, han

producido un gran impacto sobre los saberes modernos y, en particular, sobre la teoría política contemporánea (Critchley-Marchart, 2008: 15-16). Las líneas de fuerza que atraviesan el capitalismo contemporáneo, asegura Laclau, son imposibles de colegar con los paradigmas que para bien o para mal, hegemonizaron la producción teórico-política moderna. En este particular sentido, *su pos-marxismo es un pos-modernismo*. Darwin y Hegel, evolucionismo y dialéctica, pertenecen a un pasado teórico y a un fracaso político, y deben quedarse allí.

¡Pero no sólo se trata de marxismo! Los problemas que el marxismo encierra son índice de una problemática más general: *el agotamiento de los paradigmas modernos para dar cuenta de los fenómenos que la política hoy implica y desata*.

Parecería no haber motivo, sin embargo, para entristecerse. El fin de las lógicas modernas nos permite pensar la *contingencia necesaria de todo fundamento de lo social*, y ello habilita un campo político de posibilidades y experiencias hasta ahora discriminado —por las instituciones, los partidos, el Estado—, y negado por la teoría. En este sentido, si *la razón política hoy es populista se debe a que no hay otra tarea más urgente que aquella que apunta a construir un pueblo*. ¿Cómo pasamos de la liberación del yugo esencialista que marginaba a la política a ser expresión derivada de una lógica primaria —socio-económica, jurídica, etc. — a la reivindicación del populismo y su sujeto, el pueblo?

El primer paso con Laclau, ya lo hemos dado. A través del marxismo y su deconstrucción —la tensión entre una *Historia* postulada como sucesión de fundamentos (los modos de producción) y una historia que es producto de los antagonismos puestos en lucha *de clases*— hemos dado con la propuesta de la *emergencia de la hegemonía*, práctica articuladora y forma/lógica misma de la política en las sociedades actuales. El siguiente paso será, el momento de concebir cómo es posible construir *voluntades colectivas* y, en consecuencia, la necesidad de asumir al Pueblo como (única) figura de subjetividad propiamente política.

La lógica del populismo laclausiano responde al desafío de cómo articular una serie de demandas *plurales* —heterogéneas entre sí— e *insatisfechas* —negadas por las instituciones—, en un proyecto político que las inscriba. Como vimos, el vínculo entre populismo y política parecía adquirir consistencia como un cierto

exceso que desbarata el orden, una exclusión que funda una sociedad, un conflicto que no puede reducirse al orden institucional. Construir un pueblo, es para Laclau explicitar ese exceso, que se presenta como una pluralidad de demandas insatisfechas, trazando una brecha antagónica:

¿No es esta lógica de la simplificación y de la imprecisión, la condición misma de la acción política? (...) El rasgo distintivo del populismo sería sólo el énfasis especial en una lógica política, la cual, como tal, es un ingrediente necesario de la política tout court. (Laclau, 2005: 33).

El populismo es una lógica política de simplificación del espacio comunitario y el pueblo la constitución de un antagonismo. Mientras la sociedad pretende ser *una*, el populismo muestra que está partida en dos. El pueblo, sujeto del populismo, es esa confrontación antagónica entre aquellos que se proclaman representantes de la comunidad en su conjunto y aquellos que son sus enemigos. El pueblo muestra la definición exacta para hegemonía: es una *plebs* que reclama ser el único *populus* —¿acaso no se pregunta “si este no es el pueblo, el pueblo donde está?”—, un particular que encarna un universal, la parte que es el todo.

No todas las sociedades—*falladas* por definición— precisan de una construcción antagónica para constituirse como tales. Ni lo diferencial ni lo equivalencial entonces son el espacio primario de lo social: *lo social no es otra cosa que el locus de esta tensión* (Laclau, 2005: 107). En la ontología de Laclau equivalencias y diferencias por tanto, *no están en relación de exclusión*: su incompatibilidad no anula su necesidad recíproca, ambas lógicas *sólo existen en tensión entre sí*. Una sociedad fundada por un momento absolutamente equivalencial es tan improbable como una sociedad donde sólo rija la diferencialidad.

En este sentido, Laclau (2005) distingue entre totalidades institucionales y totalidades populistas. Al haber descartado que las totalidades se definan por una relación de suma cero de las lógicas de lo social, y que es imposible distinguir las totalidades por una identificación exclusiva con la lógica de la diferencia o la de la equivalencia, Laclau se ve obligado a plantearse un interrogante para diferenciar *administración* de *populismo*. En concreto, *¿cuál es la especificidad del populismo de privilegiar el momento equivalencial?* (Laclau, 2005: 107):

La diferencia entre una totalización populista y una institucionalista debe buscarse en el nivel de estos significantes privilegiados, hegemónicos, que estructuran, como puntos nodales, el conjunto de la formación discursiva. La diferencia y la equivalencia están presentes en ambos casos, pero un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad. Por lo tanto, el principio universal de la “diferencialidad” se convertiría en la equivalencia dominante dentro de un espacio comunitario homogéneo (...). En el caso del populismo ocurre lo opuesto: una frontera de exclusión divide a la sociedad en dos campos. El “pueblo”, en ese caso, es algo menos que la totalidad de los miembros de la comunidad: es un componente parcial que aspira, sin embargo, a ser concebido como la única totalidad legítima. (Laclau, 2005: 108).

Si toda totalización, sea institucionalista o populista, requiere para su constitución ontológica una sutura realizada sobre la base de ciertos significantes privilegiados (los puntos nodales), toda “sociedad”, al ser el sedimento de una decisión, al ser producto de una articulación hegemónica, es política²⁶¹. El hecho de *privilegiar*, sin embargo, implica cierto énfasis o mejor, una particular *respuesta* discursiva, al desnivel constitutivo de lo social, a la *falta* de una lógica subyacente. Institucionalismo y populismo son los polos entre los cuales se debate la función de “establecer el horizonte de lo social, el límite de lo que es representable dentro de él” (Laclau, 2005:107).

En este sentido, el *populismo privilegia la ruptura*, traza una frontera antagonica que genera una brecha en el espacio comunitario, en resumen, *dicotomiza el espacio social*. La *administración* por el contrario, *tiende* a constituir un lazo equivalencial mínimo postulando a la «diferencialidad» como principio universal. Esta diferencialidad pretendidamente universal, implica que “todas las diferencias son consideradas igualmente válidas dentro de una totalidad más amplia” (Laclau, 2005: 108). Así, el *antagonismo* es borrado discursivamente bajo la pretensión *institucionalista* de hacer coincidir sus límites con los de la comunidad. Sin embargo, la coincidencia última entre ambos límites es altamente improbable²⁶².

261 Recordemos la característica propiamente ontológica de la política: estructurar lo social, construir un código para la trama socio-simbólica, es “dar el ser” a la comunidad.

262. Sostiene Laclau: “sólo en una situación en la que todos los grupos difieran entre sí y en la que ninguno de ellos quisiera ser algo distinto de lo que es al presente, la pura lógica de la diferencia gobernaría de modo exclusivo la relación entre grupos. En toda otra situación la lógica de la diferencia será interrumpida por una lógica de la equivalencia y de la igualdad” (Laclau, 1996: 90-91).

Laclau no ignora que el capitalismo globalizado es el que hace posible, a través de una balcanización de lo social, una política a partir de la lógica de la diferencia y una construcción del antagonismo a partir de la heterogeneidad. Precisamente por eso sostiene que, en el capitalismo actual, no podría haber otra política que la populista, o en otras palabras, que las consecuencias estructurales del capitalismo, dotan a la política de una *razón populista*:

¿Vivimos en sociedades que tienden a incrementar la homogeneidad social mediante mecanismos infraestructurales immanentes o, por el contrario, habitamos en un terreno histórico donde la proliferación de antagonismos y puntos de ruptura heterogéneos requieren formas cada vez más políticas de reagrupamiento social? (Laclau, 2005: 285)

La respuesta, nos dice Laclau, “es obvia”. El capitalismo globalizado, entendido como “un complejo en el cual las determinaciones económicas, políticas, militares tecnológicas y otras —cada una dotada de cierta autonomía y de su propia lógica— entran en la determinación del movimiento del todo” (Laclau, 2005: 285-6), se relaciona directamente con la heterogeneidad social, al punto que “la heterogeneidad pertenece a la esencia del capitalismo” (Laclau, 2005: 286). El capitalismo hoy implica la desconexión del lazo social que postulaban los paradigmas modernos. Ante la falta de garantías que confieran un sentido a lo social —crítica de la subjetividad trascendental, crítica a su vez de las lógicas del estructuralismo— la valencia del populismo se hace indispensable²⁶³.

Para Laclau si por un lado esta situación revela una dificultad táctica para las luchas anti-capitalistas contemporáneas (ya que “determinar cuál es el objetivo y contra quién se lucha se vuelve mucho más difícil”), por el otro inaugura el terreno de maniobra del populismo:

En este punto, la “razón populista” pasa a operar plenamente. Esto explica por qué lo que hemos denominado “capitalismo globalizado” representa un estadio cualitativamente nuevo en la historia del capitalismo y conduce a una profundización de las lógicas de la formación de identidades que hemos

263. No obstante, la sentencia parece un tanto circular. Las transformaciones históricas del capitalismo, leídas en clave de una tendencia progresiva de la heterogeneidad social, terminan justificando sin más al *populismo*, de la misma manera que el capitalismo organizado lo hacía con la hegemonía. Lo que se constata es un proceso histórico que luce cada vez más dislocado o heterogéneo, pero que carece de especificidades históricas y deja sin atender sus diferencias.

descripto. Hay una multiplicación de efectos dislocatorios y una proliferación de nuevos antagonismos. Es por eso que el movimiento antiglobalización debe operar de una manera completamente nueva: debe postular la creación de lazos equivalenciales entre demandas sociales profundamente heterogéneas, al mismo tiempo que elaborar un lenguaje común entre ellas. Está surgiendo un nuevo internacionalismo que, no obstante, vuelve obsoletas las formas institucionalizadas tradicionales de mediación política (la universalidad de la forma “partido”, por ejemplo, está siendo radicalmente cuestionada) (Laclau, 2005: 287).

A Modo de Conclusion

Cabría notar que la heterogeneidad se muestra, en tanto proliferación de diferencias, como una *multiplicidad de demandas socio-simbólicas*. Ya en ellas, dice Laclau, se presenta por su ausencia el *ser deficiente comunitario*, la comunidad en tanto pérdida o falta. Las demandas son *positivaciones* de dicha falta. La operatoria populista —es decir, la construcción de un pueblo²⁶⁴— permite en tanto práctica hegemónica *trascender* los contenidos ónticos y producir una universalidad que Laclau entiende como inmanente²⁶⁵, logrando la re-conexión *política*, ahora an-esencial, de las diferencias²⁶⁶.

Es importante notar, a modo de conclusión, cómo estas cuestiones pueden hacerse operativas a un nivel concreto. La pluralidad de demandas insatisfechas implica una suerte de “crisis estructural” o “crisis sistémica” que constituye el *primer momento* del populismo.

264. “Es en esta contaminación entre la universalidad del *populus* y la parcialidad de la *plebs* donde descansa la peculiaridad del ‘pueblo’ como un actor histórico. La lógica de su construcción es lo que hemos denominado ‘razón populista’” (Laclau, 2005: 278).

265. “En tanto la sociedad como plenitud no tiene un verdadero significado más allá de los contenidos ónticos que en cierto punto la encarnan, esos contenidos son, para los sujetos ligados a ellos, todo lo que hay. Por lo tanto, ellos no constituyen un *second best* empíricamente alcanzable frente a una plenitud inalcanzable por la que esperaríamos en vano. Ésta, como hemos visto, es la lógica del objeto a y de la hegemonía. Este momento de fusión entre el objeto parcial y la totalidad representa, en todo momento, el horizonte histórico final, que no puede escindirse en sus dos dimensiones, universalidad y parcialidad” (Laclau, 2005: 280).

266. Las diferencias nunca pierden su particularidad. Lo común apenas se *presenta* en las diferencias, pero *en tanto ausencia de comunidad*. A partir de allí, se habilita el paso lógico de la sutura hegemónica y la construcción de una universalidad precaria.

La fractura constitutiva comunitaria ahora se evidencia, la universalidad hegemónica se descompone, el bloque de poder dominante es incapaz ya de articular las demandas, de incluir esas "positivaciones de la falta". "Crisis orgánica": entonces, que implica la ruptura de esos lazos sociales cohesionados hegemónicamente. Se pone en juego así, la re-constitución de la universalidad hegemónica de la comunidad. El *espacio social* no sólo puede tolerar la falta, *vive* incluso de ella. Lo intolerable, lo que no resiste, es a experimentarse *radicalmente abierto*. Toda sociedad es una totalidad *siempre fallida*, pero también, toda sociedad, aunque fallida, *es siempre una totalidad*.

¿No es acaso este momento *dislocatorio*, aquello que en Argentina evocamos como *Diciembre 2001*? Más allá de su multiplicidad, los distintos relatos kirchneristas, apuntan en esa dirección: hallamos allí un hecho sagital de nuestra historia reciente. El kirchnerismo siempre asoma, en estos relatos, como componente crucial de una rearticulación histórica erigida sobre el fracaso de la "hegemonía neoliberal de los noventa". Hegemonía que se habría montado sobre la "pretensión diferencial" de reconocer al Mercado como el único gestor —pospolítico— de los asuntos comunitarios. A través de los procesos de reforma neoliberal, la "estabilidad económica" estrictamente leída en clave "Washington", asomaba como un punto nodal que prometía (y hasta cierto punto logró) configurar una trama social sin de-mostración de grandes conflictos. El proyecto de la derecha neoliberal se asumía capaz, no sólo de administrar una sociedad que deja atrás una vetusta tradición de antagonismos, sino de hacer a la sociedad productiva, precisamente gracias al bloqueo de los antagonismos y a la concomitante "absorción diferencial del deseo", inscribiéndolo no tanto en identidades político-militantes bajo un significante, sino en un ciudadano-consumidor en cómodas cuotas. Hacia Diciembre 2001, sin embargo, la hegemonía neoliberal colapsa. Las "demandas democráticas", imposibles de satisfacer a través del "sistema institucional", se multiplican: "viviendas", "ahorro", "salarios", "trabajo", "tierras", "memoria", "justicia", "seguridad jurídica", "previsibilidad", "governabilidad", e insinuó con estabilizarse en una de las consignas más globales de nuestra historia: "que se vayan todos". Esta proliferación de demandas, demandas que son para Laclau (2005) la "unidad mínima" de análisis, nos presenta tras de sí, una serie de grupos socio-simbólicos conformados por esas mismas demandas

(Ahorristas, Ciudadanos, Desocupados, Docentes, Trabajadores, Movimientos Sociales, etc.), demandas que proliferan a partir de un “fracaso institucional”, y que atraviesan, rasgando diagonalmente, la trama social del neoliberalismo.

En las coordenadas del post-fundacionalismo, sabemos que la “universalidad” no se garantiza por debajo (en la inmanencia del fundamento), pero tampoco simplemente por arriba (en la trascendencia del Estado), porque la universalidad se construye hegemónicamente (políticamente). Así, el populismo se presenta en Laclau como la *única alternativa realmente política de construcción social*: la razón populista es una razón propiamente política. Es en este sentido, que *el segundo momento del populismo* es crucial: sólo a través de una frontera antagonónica estamos en condiciones de totalizar lo social, de cerrarlo, e inscribir (simbólicamente), a la política y su figura: el antagonismo. La totalización populista no es otra que la que opera a través de esta frontera, “privilegiando la ruptura” dice Laclau, es decir, inscribiendo un antagonismo que inaugura la existencia de *una parte que es el todo: el pueblo*.

Los procesos latinoamericanos pos-neoliberales, y específicamente los gobiernos han debido afrontar esta cuestión. Desde la ciencia política por ejemplo, muchas veces se ha caracterizado a los primeros años de Kirchner como una “construcción de poder”. ¡Pero no sólo se trata de “acumular” poder! Los primeros años de Kirchner son parte de una reconfiguración hegemónica pos-neoliberal, es decir, la reconfiguración de una trama social pos 2001, cuyo punto nodal, y así llegamos al último momento del populismo, la cristalización de una subjetividad popular en torno a un *nombre*. En una coyuntura latinoamericana en la cual asistimos a diversos procesos desestabilizadores que prometen un *revival* conservador —Ecuador, Venezuela, pero también recordar los casos de Honduras y Paraguay—, Laclau nos plantea la urgencia política de construir un pueblo.

Bibliografía

Castells, Manuel (2000), *La era de la información: economía, sociedad, cultura*, 3 tomos, México, Siglo XXI.

Critchley, Simon; Marchart, Olivier (2008), “Prefacio”, en Critchley, Simon y Marchart, Olivier (comp). *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

DALLMAYR, Fred (2008), "Laclau y la hegemonía. Algunas advertencias (pos)hegelianas", en CRITCHLEY, Simon y MARCHART, Olivier (comp)., *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

FOLLARI, Roberto A. (2002), "El auge de la Filosofía Política como síntoma", en Íconos, Revista de Ciencias Sociales, no. 14. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

HARDT, Michael y NEGRI, Antonio (2002). *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.

LACLAU, Ernesto (1996), *Emancipación y Diferencia*, Buenos Aires, Ariel.

LACLAU, Ernesto (2000), *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.

LACLAU, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2004), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

LACLAU, Ernesto (2008), "Atizbando el futuro", en CRITCHLEY, Simon y MARCHART, Olivier (comp)., *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

MARCHART, Olivier (2006), "En el nombre del pueblo. La razón populista y el sujeto de lo político", en *Cuadernos del Cendes*, año 23, n° 62, tercera época, mayo-agosto, 2006.

MARCHART, Olivier (2008), "La política y la diferencia ontológica", en CRITCHLEY, Simon y MARCHART, Olivier (comp)., *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

MARCHART, Olivier (2009), *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

Del autor:

Licenciado en Ciencia Política (UNR); Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). JTP Análisis Político (FC POLIT / UNR); Adjunto a cargo Teoría Sociológica (Facultad de Derecho y Ciencia Política / UCSF).

E-mail: lovalvo.emilio@gmail.com

CAPÍTULO 10

Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica

*María Elena Lorenzini**

Resumen

Desde 2003, las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (RBV) se han convertido en una de las áreas prioritarias de ambas agendas externas. En consecuencia, proponemos analizar la trayectoria del vínculo bilateral en el período 2010-2013. La conjetura que orienta este trabajo sostiene que los principios y las ideas compartidas, y la complementariedad de los intereses son otros factores que nos permiten comprender el salto que las relaciones entre Argentina y Venezuela experimentaron en la primera década del siglo XXI. El hecho de que los gobiernos posean intereses en común, nos permite inferir que existe cierto grado de pragmatismo en la base que sustenta los nexos entre Miraflores y la Casa Rosada. Los objetivos centrales son identificar los principios, las ideas y los intereses compartidos que se ubican en la trastienda ideológica de la relación entre Argentina y Venezuela, analizando la trayectoria de la macro-relación y las micro-relaciones en el período 2010-2013 centrando la atención en los resultados que se derivan las Cumbres Presidenciales y las cuestiones energéticas.

Palabras clave: Argentina – Venezuela – Relaciones Bilaterales– Trastienda Ideológica – Energía.

Argentina-Venezuela Relations 2010-2013: solving interests in the ideological backroom

*María Elena Lorenzini**

Abstract

During the last decade, the relationship between Argentina and the Bolivarian Republic of Venezuela has occupied a place of priority on both State's foreign policy agendas. In consequence, we propose to analyze the trajectory of the bilateral relation in the period 2010-2013. The guess which guides this paper argues that principles and shared ideas, and complementarity of interests are other factors that help us understand the leap relations between Argentina and Venezuela in the first decade of the century. The fact that governments possess common interest, allow us to infer that there is a degree of pragmatism on the basis supporting links between Miraflores and Casa Rosada.

The main objectives are to identify principles, ideas and interests that Argentina and Venezuela shares, behind the ideological backroom, and to analyze the macro and micro-relations between both actors, focusing our attention on the Presidential Summit's and energy issues outcomes.

Key words: Argentina. Venezuela – Bilateral Relations – Ideological Backroom – Energy.

LAS RELACIONES ARGENTINA-VENEZUELA 2010-2013: DESPEJANDO LOS INTERESES EN LA TRASTIENDA IDEOLÓGICA

*María Elena Lorenzini**

Introducción

Desde 2003, las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (RBV) se han convertido en una de las áreas prioritarias de ambas agendas externas. Si pasamos revista a los abordajes periodísticos encontramos que la línea central que utilizan para explicar el estrechamiento del vínculo es la sintonía ideológica existente entre los presidentes de ambos países. También subrayan ciertos episodios que cubren con un manto de sospecha de corrupción la trayectoria de la relación hasta la actualidad y expresan cierto grado de preocupación por la factura energética que Argentina tendría pendiente con el país caribeño. Si prestamos atención a los partidos políticos que conforman el arco opositor a las administraciones de turno en ambos países y algunos sectores académicos que se inscriben en una perspectiva, más bien, crítica de las respectivas políticas exteriores, coinciden en señalar que este vínculo está unido por el cemento ideológico que comparten Néstor Kirchner-Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y Hugo Chávez-Nicolás Maduro.

Los presidentes mencionados coinciden sobre un conjunto de ideas tales como la crítica a la década neoliberal; la intención común de construir un proyecto de país centrado en una visión económica heterodoxa y expresan una fuerte preocupación por las cuestiones sociales; una visión crítica de la política externa de Estados Unidos (EEUU) y, en general, del rol de los organismos multilaterales de crédito; la prioridad de la integración sudamericana –participan en Mercosur, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en Banco del Sur y en el Consejo de Defensa Sudamericano- y la cooperación energética, entre los más destacados (Lorenzini, 2011). No obstante, consideramos que examinar la relación Buenos Aires-Caracas atendiendo, únicamente, al factor ideológico puede derivar en una mirada incompleta y reduccionista. En consecuencia, proponemos analizar la trayectoria del vínculo bilateral en el período

2010-2013²⁶⁷ incorporando los principios y las ideas compartidas, y la complementariedad de los intereses²⁶⁸ expresados en las políticas externas como otros factores que contribuyeron a dinamizar la relación que es objeto de estudio de este capítulo.

La conjetura que orienta este trabajo sostiene que los principios y las ideas compartidas, y la complementariedad de los intereses son otros factores que nos permiten comprender el salto que las relaciones entre Argentina y Venezuela experimentaron en la primera década del siglo XXI. El hecho de que los gobiernos posean intereses en común, nos permite inferir que existe cierto grado de pragmatismo en la base que sustenta los nexos entre Miraflores y la Casa Rosada.

En este capítulo, nos concentramos en identificar los principios, las ideas y los intereses compartidos que se ubican en la trastienda ideológica de la relación entre Argentina y Venezuela, analizando la trayectoria de la macro-relación y las micro-relaciones²⁶⁹ en el período 2010-2013 centrando la atención en los resultados que se derivan las Cumbres Presidenciales y las cuestiones energéticas.

267. Nos interesa aclarar que la cobertura del año 2013 es parcial puesto que el mismo aún no ha finalizado.

268. Cabe aclarar que los principios, las ideas y los intereses son tomados, a los fines de este capítulo, como los ejes ordenadores para el análisis del vínculo bilateral en cuestión. Excede los objetivos de este trabajo ponerlos en discusión desde una perspectiva epistemológica y teórica. Esto implica excluir del debate de este capítulo la existencia o no una relación de causalidad entre principios, ideas e intereses. Para profundizar en este tipo de estudios, se recomienda la lectura los trabajos de Alexander Wendt, Jutta Weldes, Stefano Guzzini, Friedrich Kratochwil, Peter Haas, Christian Reus Smit, Martha Finnemore, Nicholas Onuf, John Gerard Ruggie, Goldstein & Keohane, entre muchos otros.

269. De acuerdo con Carlos Escudé, la *macro-relación* global comprende el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral. En nuestro caso de estudio, sería el estado de cosas –expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática que viabilizaron los avances sobre las *micro-relaciones*. Es importante aclarar que la decisión de conformar una *alianza estratégica* tiene lugar en la dimensión de la *macro-relación global* puesto que es, precisamente, la decisión política la que fija –en mayor medida– las reglas del juego. Por su parte, las *micro-relaciones* se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales los cuales están a cargo de una multiplicidad de actores individuales, públicos y privados –agencias del Estado, el sector empresario y los grupos de inversiones–, y de pequeños núcleos burocráticos. Allí nos guiamos por lo que sostiene Carlos Escudé en el sentido que es en las *micro-relaciones* bilaterales donde se juegan los auténticos intereses de los países (Escudé, 1991).

1-Principios, Ideas e Intereses sobre los que converge la macro-relación global

Para analizar la trayectoria de la relación bilateral entre Argentina y Venezuela, cabe señalar que los principios que la orientan fueron acordados en el período que se inició en 2003 con las administraciones de Néstor Kirchner-Hugo Chávez y que continúan vigentes tal como se lo observa en las Declaraciones Presidenciales, en los Comunicados Conjuntos y en el Convenio Integral de Cooperación –un dato que llama la atención es que este acuerdo no fue suscripto por los respectivos presidentes sino por el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido y, el Ministro de Energía y Minas, Rafael Ramírez–, entre los instrumentos más destacados que regulan el vínculo.

Los **principios**²⁷⁰, entendidos como ideas normativas que vertebran el vínculo bilateral son “el respeto de la democracia y de los Derechos Humanos (DD.HH.); el derecho de cada Estado para elegir libremente el modelo económico más apropiado para luchar contra la pobreza, mejorar la inclusión social y viabilizar el pago de la deuda; la integración regional guiada por un criterio de complementariedad antes que de competencia y por la ‘solidaridad’ entre los países; el respeto mutuo y la reciprocidad” (Lorenzini, 2011: 15).

Argentina, invoca en el diseño de su política exterior el respeto del Derecho Internacional en el reclamo histórico para retomar las negociaciones con Gran Bretaña por las Islas Malvinas. El argumento que fundamenta la posición y el reclamo argentino ilustra el respeto del derecho internacional y la solución pacífica de controversias. En la misma dirección se inscribe el exitoso proceso de negociaciones argentino-chileno desarrollado en los 90’ a través del

270. Siguiendo a Stephen Krasner, los principios son entendidos como el conjunto de creencias y convicciones sobre los cuales descansan los fundamentos de las políticas externas de los países en estudio (Krasner, 1982: 185). Por otra parte, Goldstein & Keohane sostienen que “los principios consisten en ideas normativas que especifican los criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto. [...] Los principios a menudo se justifican en términos de visiones más amplias del mundo [...]” y median entre éstas y las acciones políticas traduciendo las doctrinas fundamentales en guías para la acción (Goldstein & Keohane, 1999: 300). A los fines de este estudio, los principios refieren a un conjunto de normas jurídicas que emanan del Derecho Internacional Público y que son consideradas esenciales en el diseño de la política de los Estados.

cual se resolvieron los 24 litigios pendientes y la forma en la que se resolvió, originalmente, el conflicto por las pasteras con Uruguay.

También en la política externa de Venezuela se observa un “maridaje” entre el respeto al derecho internacional y la solución pacífica de controversias en el abordaje del conflicto limítrofe por el solapamiento de sectores de la plataforma continental y el reclamo venezolano por el territorio de Esequibo con Guyana. Este último país, considera que la cuestión de Esequibo fue zanjada definitivamente por un Tribunal Arbitral en 1899. Pese a las diferencias, Venezuela y Guyana abordan sus disensos a través del diálogo y la negociación y, actualmente, lo hacen en la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas (Espronceda Rodríguez y Cobas, 2012).

El respeto de la democracia y de los DD.HH. es otro denominador común. Las coincidencias se expresan en el posicionamiento que estos países tuvieron en UNASUR frente a episodios regionales de amenaza a la democracia y/o inestabilidad institucional como en Bolivia (2008), Honduras (2010), Ecuador (2010) y Paraguay (2012). Asimismo, Argentina y Venezuela ratificaron la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Protocolo de Ushuaia (Mercosur) y la Declaración de Georgetown (UNASUR).

La diferencia más significativa es que Venezuela impulsa expresamente la democracia protagónica revolucionaria y aspira a que ese modelo sea emulado en la región mientras que Argentina reivindica la democracia como la mejor forma de gobierno pero no promueve, al menos de manera expresa, modelos de democracias.

Después del intento de golpe de estado en abril de 2002, el presidente de Venezuela planteó la profundización de la democracia participativa. La reforma de la Constitución, los triunfos electorales y en los referéndums fortalecieron su liderazgo y generaron las condiciones que le permitieron proponer el “Socialismo del Siglo XXI” y la democracia protagónica. Según el presidente de la RBV, “la democracia protagónica es la expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia” (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007: 17). Para concretarla, la RBV prevé un conjunto de acciones tales como: forjar una nueva cultura política, ampliar espacios de participación ciudadana, fomentar la participación de los medios de comunicación en la promoción y de-

fensa de la democracia, combatir la corrupción, utilizar los medios de comunicación como instrumentos de formación de opinión política y promover la soberanía comunicacional (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007: 20-23). Ésta se aproxima a la idea de democracia participativa cuyos objetivos son reivindicar los sectores excluidos y el ejercicio de sus derechos, defender la soberanía y garantizar la independencia de todas sus políticas.

En DD.HH., Venezuela propone una “nueva ética socialista” basada en el conjunto de principios y valores de las corrientes humanistas herederas del pensamiento de Bolívar. El objetivo último es la “suprema felicidad” y el instrumento, la construcción de un “Estado ético” cuya gestión supere la pobreza y la miseria en un clima tolerante y plural, respetando las tres generaciones de DD.HH. (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007: 7-10). No obstante, el gobierno es criticado y la oposición denuncia la injerencia del ejecutivo sobre el poder legislativo y el poder judicial. También cuestionan el crecimiento de la corrupción, la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos, la violación de normas constitucionales, la corrupción en las cárceles, la presencia de “presos políticos”²⁷¹ y la connivencia entre algunos sectores de la Fuerzas Armadas, supuestamente, ligados al narcotráfico (López Maya, 2011).

El punto inicial de la “nueva” política de DD.HH. en Argentina fue el proyecto de ley de reparación económica a los menores secuestrados por el terrorismo de Estado durante los 70’ presentado por Néstor Kirchner. La propuesta se consideraba justa y con un enorme valor simbólico. Dicho acto le permitió forjar una alianza con las organizaciones de DD.HH. —madres, abuelas e hijos de desaparecidos— que se cristalizaría en el acto de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) (Sarlo, 2011; Novaro, 2011).

También, Kirchner logró, con apoyo legislativo, la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, hecho que le permitió reabrir los juicios por violaciones a los DD.HH. El 24 de marzo de 2004 se realizó el acto por el día de la Memoria en la ESMA que, a partir de ese momento, se transformó en el “Espacio para la Me-

271. Algunos de ellos son: Henry Vivas Forero, Iván Simonovis, los policías detenidos el 11 de abril de 2002 y la detención de la ex jueza María Lourdes Afiuni.

moria y para la promoción de los DD.HH". En 2008 cuando se cumplió el 60° aniversario de la Declaración Universal de los DD.HH., la ex ESMA fue declarada por UNESCO, Centro Internacional para la promoción de los DD.HH.

La política de DD.HH. retomada por Néstor Kirchner y continuada por Cristina Fernández fue su marca registrada y generó credibilidad y prestigio a la Argentina en los foros y regímenes internacionales. Es decir que, las administraciones del Frente para la Victoria (FPV) se concentraron en la política de DD.HH. como una de las prioridades de su agenda y estandarte de su gestión.

Además, Argentina y Venezuela comparten, en algunos casos, plenamente los **principios/ideas** –entendidas como visiones amplias del mundo y que funcionan como guías para la acción– y, en otros, sólo la idea “en abstracto” puesto que le asignan un significado diferente. Esto se observa respecto de la autonomía y la complementariedad.

En Argentina, la idea de autonomía de las administraciones del FPV estuvo asociada a la necesidad de evidenciar el cambio en política exterior y un distanciamiento con el pasado –fin del alineamiento automático con EEUU y el rechazo a las recetas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI). También se vincula con la idea de alcanzar una mejor inserción internacional a través del Mercosur, fortalecer la cooperación y la concertación de posiciones con quienes se compartan intereses, valores y visiones (Lorenzini, 2011).

En Venezuela, la autonomía se comprende mejor si se atiende al carácter contrahegémico de su política externa y se observa con claridad en el discurso antimperialista contra EEUU.

Si bien el gobierno venezolano no delimita expresamente el contenido del principio de complementariedad, se infiere que se vincula con la selección de sus socios políticos y comerciales para la construcción de un nuevo orden internacional multipolar –Cuba, Nicaragua, Argentina, Irán, Rusia, China– y de su participación en los procesos de integración –Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe y el retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Venezuela, también proclama el principio de solidaridad como contracara del “egoísmo neoliberal” de los 90’ y cuyo paradigma es el intercambio de petróleo venezolano por médicos y maestros cubanos. Los gobiernos argentinos del período 2003-2013 pensaron

la complementariedad como una idea guía, para atender sus intereses más urgentes. Esto se visualiza en la búsqueda de socios comerciales para aumentar las exportaciones; de socios políticos que apoyaran la posición argentina en el proceso de renegociación de la deuda con el FMI y el reclamo por Malvinas, y de socios que pudieran ayudarla a resolver los problemas energéticos que comenzaba a experimentar.

Ambos países comparten algunos intereses, entendidos como los objetivos que los gobiernos se proponen alcanzar para mejorar su inserción internacional y el bienestar de su población. En esa dirección, se identifican como **intereses compartidos por Argentina y la RBV**, la búsqueda de una mejor inserción internacional, la diversificación y profundización de las relaciones bilaterales regionales y extra-regionales, el aumento de las exportaciones, el fortalecimiento de la integración regional, la reforma de los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, la promoción del comercio y de la cooperación Sur-Sur. Argentina necesita garantizar la seguridad energética mientras que Venezuela necesita alcanzar la soberanía alimentaria (Memoria del Estado de la Nación, 2010, 2011, 2012; Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007).

A partir de lo expuesto observamos cómo se expresan los principios y las ideas compartidas junto con la complementariedad de intereses. Esto muestra la funcionalidad recíproca que cada actor representa en el proceso de alcanzar las metas que cada uno de ellos se ha propuesto y nos ayuda a comprender el salto que el vínculo experimentó en la primera década del siglo XXI.

Desde el punto de vista político, las administraciones del FPV buscaron diferenciarse del pasado, del alineamiento automático en la relación con EEUU y de la estrecha relación que los gobiernos que lo antecedieron mantuvieron con el FMI. En este sentido, el carácter contrahegemónico de la política exterior de Chávez era un punto de contacto que, a su vez, fortalecía y hacía más visible el cambio de la política argentina. Simultáneamente, el estrechamiento y la mayor densidad del vínculo argentino-venezolano, servía a los intereses compartidos por ambos gobiernos de mejorar su inserción externa; diversificar sus relaciones bilaterales y el comercio exterior; profundizar el comercio y la cooperación Sur-Sur y fortalecer la integración regional. En esta dirección, se puede mencionar la participación de ambos en UNASUR, las gestiones de asesoría y

apoyo de Argentina para la incorporación de Venezuela como Estado-Parte del Mercosur, entre las más destacadas.

Un tema no menor, fueron las recurrentes expresiones de apoyo de Venezuela sobre dos temas sensibles de la agenda externa argentina: la renegociación de la deuda y el reclamo histórico sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos adyacentes. En relación al primero, el entonces presidente Chávez acompañó la propuesta argentina de resolver el problema de la deuda externa a través de la recuperación de la solvencia económica y el criterio de proporcionalidad con el crecimiento económico y el superávit fiscal para la realización de los pagos (Manifiesto de Buenos Aires, 2003). Sobre el segundo, Venezuela expresó su apoyo a la posición en instancias bilaterales, subregionales, regionales y multilaterales. Esto se visualiza en buena parte de las Declaraciones Presidenciales y Comunicados Conjuntos así como en los documentos de la OEA, Mercosur, UNASUR, Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y Naciones Unidas.

Otra área de fuerte complementariedad es, por un lado, la necesidad de Argentina de garantizar la seguridad energética frente a las crecientes dificultades que venía experimentando desde 2004 y que Venezuela en su carácter de país petrolero podía satisfacer, al menos, parcialmente a través del suministro de hidrocarburos líquidos como el fuel oil y el gas oil. Al mismo tiempo, ello coincidía con el interés del gobierno de la RBV de diversificar sus relaciones económicas para atenuar el peso que las exportaciones de petróleo a EEUU tienen en su balanza comercial. Por el otro, la necesidad de Venezuela de alcanzar la soberanía alimentaria y que Argentina, como uno de los grandes exportadores internacionales de alimentos, podía satisfacer. Es decir que las necesidades agroalimentarias venezolanas coinciden con la oferta exportable argentina y esto junto con las compras de energía y maquinarias explican el marcado crecimiento del comercio bilateral en este período.

Por último, nos interesa advertir que el vínculo entre Miraflores y la Casa Rosada se desarrolló con un ritmo oscilante. Entre 2003-2007 se caracterizó por un *tempo de allegro* en el cual, hubo una trayectoria ascendente y se observó en la realización de múltiples esfuerzos para establecer canales de comunicación permanentes entre los actores públicos y privados, la puesta en marcha

de numerosos proyectos de cooperación Sur-Sur y el crecimiento del comercio bilateral.

Desde 2007 se impuso un *tempo de adagio* que se inició con el *valijagate*²⁷², la nacionalización de Sidor²⁷³, las sospechas de pago de coimas²⁷⁴ y los interrogantes que despertó la singularidad del mecanismo que regula el comercio bilateral y las compras de energía.

La sucesión de estos episodios dio como resultado la decisión política de bajarle el perfil público y suavizar la visibilidad de los encuentros entre los funcionarios²⁷⁵ y, al mismo tiempo, continuar

272. El 4/08/2007 la policía aeroportuaria argentina, identificó a Antonini Wilson quien intentaba ingresar con una valija con 790.550 dólares sin declarar. Wilson declaró que había otra valija con 4,2 millones de dólares –ingresada por Claudio Uberti– para financiar la campaña del FPV. Este fue el primer episodio que puso un manto de sospecha sobre la transparencia de la relación. Uno de los datos que llama la atención es que Wilson viajaba en el mismo avión privado en el que se trasladaban funcionarios de PDVSA y ENARSA. Este episodio tuvo lugar dos días antes de la visita oficial que Chávez realizaría a Buenos Aires.

273. En 2008, la RBV nacionalizó SIDOR del grupo Techint. Luego se sumaron TAVSA, Matesi y Comsigua del grupo Rocca. Tales acontecimientos despertaron suspicacias entre los directivos del grupo, en la oposición y en la prensa. El anuncio se produjo días después de que Chávez visitara El Calafate. Los actores reclamaron que se defiendan los intereses nacionales antes que la amistad con el líder venezolano.

274. En 2010 el ex Defensor del Pueblo, denunció el pago de comisiones en los contratos de empresas argentinas que exportaban a Venezuela. Según la investigación y las declaraciones del ex embajador Sadous, las empresas argentinas sólo podían comerciar a través de Palmat y pagando una comisión del 15%. A partir de las declaraciones de Sadous, la Coalición Cívica inició una causa judicial por la supuesta “embajada paralela” encabezada por el Ministro Julio De Vido. Finalmente, el 28 de mayo de 2013, el ex embajador fue procesado por falso testimonio en una acción judicial iniciada por De Vido y Uberti (*Tiempo Argentino*, 2013).

275. Algunos ejemplos son la visita del Ministro De Vido a Caracas el 18 de enero de 2013 que sólo fue cubierta por Télam. De Vido se reunió con el Canciller, Elías Jaua; con el Presidente de PDVSA, Rafael Ramírez y con el entonces vicepresidente a cargo, Nicolás Maduro. El Ministro de Planificación fue acompañado por una delegación de 25 empresarios argentinos para afianzar los vínculos comerciales en los sectores avícola, frigorífico, aceitero, servicios petroleros, metalmecánico e insumos para el sector eléctrico (Télam, 2013). De Vido volvió a Caracas el 20 de febrero de 2013 con motivo de la puesta en funcionamiento del sistema de Televisión Digital Abierta y la inauguración de trece estaciones de transmisión de tecnología argentina, que darán cober-

profundizando la relación con la RBV. Es decir, que el inicio del *tempo de adagio* no supuso la interrupción del intercambio comercial, a pesar de que las Cumbres Presidenciales se celebraron de manera más espaciada –no se llevaron a cabo trimestralmente tal como se lo acordó en 2009 (Declaración Conjunta de los Presidentes, 2009). De acuerdo con la información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, la última Reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN)²⁷⁶, tuvo lugar en marzo de 2011 cuando, originalmente, la frecuencia acordada era cada 6 meses (Acuerdo para el establecimiento de una Alianza Estratégica Argentina-Venezuela, 2006).

2- Los mecanismos formales de diálogo en el *tempo de adagio* 2010-2013

De acuerdo con el Convenio Integral de Cooperación (2004), la relación bilateral cuenta con, al menos, tres instancias formales de diálogo. La primera de ellas, son las Cumbres Presidenciales que se celebraron asiduamente durante el *tempo de allegro* y cuya frecuencia se redujo durante el *tempo de adagio*. La segunda, son las reuniones de la Comisión Mixta que con la firma del acuerdo para establecer una alianza estratégica en 2006 fue reemplazada por la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN). La tercera es el mecanismo de consulta permanente entre los Ministerios de Energía y Minas de Venezuela y el Ministerio de Planificación Federal de Argentina.

tura a más del 50% de la población (Télam, 2013). La venta de las antenas y los kits de TV Digital fueron denunciadas en la red social twitter por William Peña –periodista y autor de la columna Inside Telecom– y Nelson Bocaranda –periodista y autor de la columna RunRunes– del Diario *El Universal*. La denuncia sostenía que Venezuela había pagado sobreprecios que triplicaban el valor de mercado por la adquisición de los decodificadores argentinos (William Peña¹@williampm, 20/02/2013 y 21/02/2013 y Nelson Bocaranda S.²@NelsonBocaranda, 20/02/2013 y 21/02/2013). Las denuncias fueron públicas pero no se hizo presentación judicial.

276. La COBAN reemplazó a la Comisión Mixta –surgida del Convenio Integral de Cooperación el 6 de abril de 2004– y fue creada por el Acuerdo para el establecimiento de una Alianza Estratégica entre la República Argentina y la RBV el 4 de junio de 2006. Sin embargo, la I Reunión se celebró tres años y medio después de su creación formal, el 9 de diciembre de 2009 (Lorenzini, 2011).

Ahora bien, cabe preguntarnos cuáles son las características y las funciones más destacadas de cada uno de estos mecanismos de diálogo en la relación argentino-venezolana.

Las **Cumbres Presidenciales** constituyen, sin lugar a dudas, uno de los pilares más importantes de la relación bilateral. Teniendo en cuenta que ambos regímenes políticos son presidencialistas, la importancia de la diplomacia de cumbres es un dato que no debería sorprendernos.

Ahora bien, el resultado de estas reuniones se plasma en una Declaración Presidencial Conjunta o en Comunicados Conjuntos en los cuales los mandatarios enuncian los principios, sellan los acuerdos y compromisos más significativos que emergen de tales reuniones y presentan el plan de trabajo sobre una diversidad de temas para ordenar las actividades a desarrollar en el corto plazo. También en las Declaraciones Presidenciales se revisa el estado de ejecución de los proyectos bilaterales que ya están en marcha. No obstante, en ciertas ocasiones el contenido de tales declaraciones se refleja tímidamente en la práctica o se limita a expresiones bien intencionadas que no se trasladan efectivamente a la praxis de la relación bilateral. Un dato particular de este vínculo es la ampulosa retórica con la que se anuncian los proyectos bilaterales y, que contrasta con la escasa transparencia de la información vinculada a la concreción de los mismos.

Durante el *tempo de adagio*, las Cumbres Presidenciales debían realizarse con una frecuencia trimestral. Sin embargo, sólo hubo una reunión presidencial en 2010 –19 y 20 de abril–; en 2011 –29 de marzo–; en 2012 –tuvo lugar en Brasilia²⁷⁷ el 31 de julio– y la última fue el 8 de mayo de 2013²⁷⁸. De lo expuesto, se desprende que sólo se realizó una única reunión presidencial en cada uno de los años que cubre este estudio. Estos datos evidencian que no se cumplió con la frecuencia trimestral acordada en 2009 lo que

277. La realización de esta Cumbre Presidencial coincidió con el encuentro de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur para coordinar los pasos que se seguirían para la incorporación de la RBV como miembro pleno al bloque del Cono Sur.

278. Nos interesa señalar que no hemos tenido acceso al documento oficial de la Declaración Presidencial de esta última reunión que se llevó a cabo en Buenos Aires.

puede ser interpretado como un gesto orientado a suavizar la visibilidad y bajar el perfil del vínculo bilateral luego de los episodios que sembraron sospechas de corrupción y pusieron en tela de juicio su transparencia.

La creación de la Comisión Mixta²⁷⁹ fue estipulada en el Convenio Integral de Cooperación. La misma se ocuparía de hacer el seguimiento y evaluación del cumplimiento de dicho tratado y se reuniría cada 6 meses. También sería la responsable de definir las prioridades de los proyectos de cooperación que se implementarían. Inicialmente, existió una alta expectativa en torno a los aportes que esta instancia podría realizar para incrementar la densidad de las relaciones bilaterales pero de acuerdo con la información disponible ésta nunca se reunió.

En julio de 2006, los presidentes de Argentina y Venezuela firmaron un acuerdo para establecer una alianza estratégica. En ese documento, se decidió la creación de la **Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN)** que reemplazó a la Comisión Mixta y cuya función era, originalmente, elaborar el plan para la concreción de la alianza estratégica, tarea que aún se encuentra pendiente. Según el acuerdo, la COBAN debía iniciar sus actividades en agosto de 2006. Sin embargo, la I Reunión se desarrolló el 9 de diciembre de 2009. Es decir que la COBAN comenzó a funcionar con un retraso superior a los 3 años. La II Reunión se llevó a cabo el 12 y 13 de abril de 2010 mientras que la III Reunión se celebró el 28 y 29 de marzo de 2011. De acuerdo con la información oficial disponible, la COBAN no se ha vuelto a reunir desde entonces.

La estructura de la COBAN está compuesta por dos Subcomisiones: Relaciones Políticas y Relaciones Económicas. Cada

279. La Comisión Mixta estaría compuesta por un conjunto de ministerios seleccionados por el gobierno de cada país. Por la parte venezolana, participarían los Ministerios de Energía y Minas, Producción y Comercio, Agricultura y Tierras, Relaciones Exteriores. Por la parte argentina, participarían el Ministerio de Planificación Federal, Economía, Producción y Relaciones Exteriores. También se estableció un mecanismo de consulta permanente entre los Ministerios de Energía y el de Planificación Federal con el objetivo de evaluar inversiones, la participación de PDVSA y otras empresas de ambos países que desarrollen actividades en dicho sector (Convenio Integral de Cooperación, 2004).

subcomisión está integrada por 4 capítulos²⁸⁰ y de ellos se desprenden 21 grupos de trabajo.

Si analizamos comparativamente la agenda de las tres reuniones de la COBAN, advertimos que los temas prioritarios en la Subcomisión de Asuntos Políticos fueron las cuestiones de cooperación en salud, en materia social, cultural, migratoria y en materia espacial (Acta de la I Reunión de la COBAN, 2009; Acta de la II Reunión de la COBAN, 2010; Acta de la III Reunión de la COBAN, 2011).

En la Subcomisión de Asuntos Económicos, las prioridades se concentraron en las cuestiones de integración productiva en materia naval; la cooperación y la asociación entre PDVSA y ENARSA/PDVSA-YPF –a partir de la nacionalización de la empresa argentina en 2012– para las tareas de exploración en la Faja del Orinoco y la cooperación técnica argentina para el desarrollo de proyectos de gas natural licuado en la RBV; el intercambio de alimentos argentinos por energía venezolana; cooperación técnica para fortalecer la producción agroalimentaria en Venezuela, área en la que el INTA y el INTI desempeñaron un rol destacado.

A modo de ejemplo, resaltamos que entre los resultados de la labor desempeñada por la Subcomisión de Asuntos Económicos

280. Los **capítulos** que componen la **Subcomisión de Asuntos Políticos** son: **Defensa y Seguridad**; **Educación, Cultura, Capacitación, Desarrollo Humano y Social** –de él dependen los grupos de trabajo de Cooperación Cultural, Cooperación en tareas de asistencia humanitaria, Cooperación en actividades del Bicentenario–; **Cooperación en Salud, Cuestiones Migratorias y Circulación de Personas** –cuyos grupos de trabajo son Capacitación en Materia de Salud y Facilitación de Libre Circulación y Asuntos Jurídicos, Consulares y Migratorios–; **Ciencia y Tecnología** –y el grupo de trabajo es Materia Espacial y Aplicaciones Satelitales.

Los **capítulos** que componen la **Subcomisión de Asuntos Económicos** son: **Economía, Comercio, Turismo y Agricultura** –los grupos de trabajo son Comercio Bilateral, Pagos en Monedas Locales y Cooperación en Turismo–; **Integración Productiva** –los grupos de trabajo asociados son Fábricas socialistas, Transferencia Tecnológica, Cooperación Petrolera, Industria de Salud, Industria Ferroviaria, Financiamiento Industrial y Materia Naval–; **Energía, Transporte e Infraestructura** –los grupos de trabajo son Energía, Transporte Aerocomercial, Ferroviario, Marítimo, Fluvial y Terrestre–; **Seguridad y Soberanía Alimentaria** –cuyos grupos de trabajo son Producción Agroalimentaria y Acuerdos sobre Provisión de Alimentos (Acuerdo para la creación de la Comisión Binacional de Alto Nivel, 2009; Acta de la III Reunión de la COBAN, 2011).

y sus grupos de trabajo, sobresalen los contratos comerciales en el rubro agroalimentario celebrados entre el Estado venezolano y las empresas argentinas por 812.883.995 millones de dólares en 2009 mientras que en 2011, se suscribieron contratos por 520 millones dólares (Acta de la I COBAN, 2009; Memoria Detallada del Estado de la Nación, 2011: 77). Tal como se señaló, este sector representa un interés clave para la RBV ya que el objetivo que se ha propuesto es alcanzar la soberanía alimentaria a través de la diversificación de sus socios comerciales y la incorporación de nuevos proveedores, como la Argentina. Esta situación también satisface el interés argentino de conservar un margen de acción más amplio y autonomía en materia comercial en el proceso de aumentar sus exportaciones para mejorar su inserción en las corrientes del comercio internacional.

Las otras dos cuestiones relevantes que se desprenden del Acta de la III Reunión de la COBAN son, por una parte, que allí se prevé la suscripción de un contrato para la construcción de 8 barcasas de 700 m³ y 8 barcasas de 2500 m³ entre Fluvialba y Tandonor. Dicho contrato, se firmó el 29 de marzo de 2011 aunque se ha informado que hasta la fecha no se ha producido la entrega de las dos primeras barcasas puesto que su nivel de ejecución física sólo alcanza el 52% (Contrato para la producción naval de barcasas entre Tandonor y Fuvialba, 2011; Informe Anual de Gestión PDVSA, 2012: 103). Por la otra, que se ha desarrollado una intensa actividad en el área de la cooperación técnica Sur-Sur aunque sobre esta última resulta muy difícil mensurar los resultados por la escasez de información oficial de carácter público en ambos países.

El mecanismo de consultas permanente entre los Ministerios de Energía y Minas y el Ministerio de Planificación Federal es el canal de diálogo que más actividad registra aún, luego, de haberse iniciado el *tempo de adagio*. El rol desempeñado por los ministros De Vido y Ramírez ha sido –y continúa siéndolo– clave. Teniendo en cuenta la trayectoria de la relación bilateral, ambos funcionarios se han desempeñado como los interlocutores válidos en el proceso de profundización del vínculo bilateral y esto se observa, por ejemplo, en que ambos ministros son quienes ejercen la conducción de la COBAN. Otro elemento que nos ayuda a comprender su importancia es que sobre su cartera recae el manejo de los temas energéticos los que han experimentado un claro ascenso en las respectivas agendas externas. En el caso de Argentina, la energía

se transformó en una cuestión prioritaria *vis a vis* el aumento sostenido de la demanda y la progresiva pérdida del autoabastecimiento. En el caso de Venezuela, el petróleo constituye su principal fuente de ingresos de divisas y, además, es el país que posee las mayores reservas probadas de hidrocarburos ultrapesados en América Latina. Tales características muestran la complementariedad de los intereses de Argentina y Venezuela sobre esta área de cuestiones.

3-Las micro-relaciones en materia de energía y la singularidad del mecanismo que regula el comercio bilateral

Las micro-relaciones entre Argentina y la RBV en materia de energía tuvieron su punto de inicio con la firma del Convenio Integral de Cooperación en 2004. Los principales intereses que favorecieron la puesta en marcha de la compra-venta de energía por alimentos fueron, la creciente demanda de energía, del lado argentino, y de alimentos y maquinarias, del lado venezolano.

En el artículo VI del convenio citado, la RBV se compromete a proveer a la Argentina fuel oil y gas oil de acuerdo con las condiciones que figuran en el Anexo I. Allí se establece que PDVSA le venderá a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) hasta 8 millones de barriles de fuel oil y hasta 1 millón de barriles de gasoil en el período que se extiende entre mayo y octubre de 2004. Los mismos se destinarán a la generación térmica. Cabe subrayar que el Anexo I fue modificado en varias oportunidades.

Los cambios estuvieron relacionados con:

✓ **las instituciones responsables del comercio:** inicialmente las partes eran PDVSA-CAMMESA. El Addendum 11/2008, incorporó a la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) y el Addendum 12/2008 sumó a ENARSA PDV²⁸¹.

281. ENASRSA-PDV S.A. es una empresa mixta constituida tal como su nombre lo indica por la argentina ENARSA (40% de participación accionaria) y la venezolana PDVSA (60% de participación accionaria) (Informe Anual de Gestión PDVSA, 2012). La misma es uno de los resultados de la iniciativa liderada por la RBV denominada Petrosur y fue creada en mayo de 2006. En ese marco se lleva a cabo el proyecto de construcción de una planta regasificadora de gas natural licuado (GNL) en la localidad Coronel de Marina Leonardo Morales en la provincia de Buenos Aires. De acuerdo con el Acta de inicio de la fase de arranque temprano para la construcción y puesta en marcha de la

- ✓ **los plazos y las condiciones de pago de los combustibles**²⁸²: fueron modificados por el Addendum 3/2004, el Addendum 4/2005, el Addendum 11/2008, el Addendum 17/2012, el Addendum 18/2013 y
- ✓ **los volúmenes de fuel oil y gas oil**: se incrementaron a través del Addendum 11/2008 que llevó a 10 millones de barriles en el suministro de fuel oil y a 2,30 millones de barriles en el caso del gas oil. El Addendum 12/2008 llevó el suministro de gas oil a 2,96 millones de barriles.

En el artículo VII se establece que la Corporación Estatal CASA, el Ministerio de Agricultura y Tierras y la Corporación Venezolana de Guayana (CGV) gestionarán la compra de alimentos, productos agrícolas e insumos para la industria petrolera. También aclara que, el intercambio de alimentos por combustibles se llevará a cabo siguiendo los principios de reciprocidad, equilibrio del intercambio y precios internacionales competitivos (Convenio Integral de Cooperación, 2004).

Ahora bien, los pagos por el comercio de los productos mencionados se efectúan a través de la creación de un fideicomiso. Desde el mes de septiembre de 2012, quien desempeña el rol de fiduciario es Nación Fideicomisos Sociedad Anónima²⁸³. Cabe preguntarnos, entonces, cómo funciona este mecanismo singular. Las

planta de regasificación de GNL (29/03/2011), ésta debería haber empezado a funcionar en el invierno de 2012. Aún el proyecto se encuentra en fase de ejecución.

282. Para conocer los detalles puntuales de las condiciones bajo las cuales se realizan las operaciones de compra de hidrocarburos líquidos se recomienda la lectura de los Addendum antes mencionados puesto que la descripción detallada de cada uno de ellos excede los objetivos y la extensión del presente trabajo.

283. Originalmente los fiduciarios eran el Banco de Desarrollo Social de Venezuela (BANDES) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior de la Argentina (BICE). A partir de la firma del Addendum N° 17 del Convenio Integral de Cooperación el fideicomiso BANDES-BICE fue reemplazado por Nación Fideicomisos S. A. El nuevo fiduciario "emitirá Valores Representativos de Deuda por cada título transferido al fideicomiso (...) destinados a efectuar los pagos a las empresas argentinas por la adquisición de bienes y/o prestación de servicios y/o ejecución de obras, por exportación (...) a la RBV (...); adquisición de bienes y/o activos, aportes o participaciones societarias y/o prestación de servicios y/o ejecución de obras en la República Argentina; y, o adquisición de todos aquellos bienes, servicios u obras que se incluyan eventualmente en el futuro en ese Convenio" (Addendum N° 17, 2012: 17).

compras de fuel oil y gas oil que CAMMESA y ENARSA realizan a PDVSA, son pagadas por la realización de una transferencia de fondos que las empresas argentinas hacen a favor de la venezolana y que se depositan en el fideicomiso. Luego, esos mismos recursos serían utilizados por Venezuela para efectuar los pagos a las empresas exportadoras argentinas. En términos más sencillos, la constitución del fideicomiso supone un mecanismo de financiamiento en el que se intercambian alimentos y maquinarias argentinas por fuel oil y gas oil venezolano, adquiriendo el dinero un valor más bien simbólico. La peculiaridad del instrumento hace que el comercio comience ya no se perciba como un negocio tradicional sino que adquiere un halo de “solidaridad” que se ajusta a los principios, las ideas y los intereses que estructuran el vínculo entre Buenos Aires y Caracas.

3a– Rumores, trascendidos y realidades sobre las compras de energía a Venezuela

A lo largo de estos últimos diez años, mucho se ha especulado sobre las compras de energía que Argentina realiza a Venezuela. Ha trascendido que el fuel oil y el gas oil que se importa supera el contenido máximo de azufre permitido por la legislación argentina. Hubo rumores que afirmaban que dichos combustibles no son originarios de Venezuela y que PDVSA los compra a otros proveedores para luego triangularlos a la Argentina, cobrando una comisión por la realización de esta operación. En esa dirección, se escucharon voces que decían que esta maniobra encarecía el costo del combustible y que, en consecuencia, los gobiernos del FPV defraudaban al fisco por cifras millonarias. También estuvieron quienes, frente a la falta de transparencia en las cifras de las importaciones de energía, afirmaron que Argentina tenía una deuda multimillonaria con la RBV y que estas operaciones se realizaban para sostener una alianza puramente ideológica con Chávez.

Ahora bien, la realidad nos muestra que en 2010, Argentina le compró a Venezuela 19,5 MBD de fuel oil y gas oil; en 2011, el volumen alcanzó 24,6 MBD y en 2012, 25,6 MBD (Informe de Gestión Anual de PDVSA, 2010, 2011, 2012). Según los Estados Financieros Consolidados de PDVSA, ENARSA y CAMMESA aportaron al fideicomiso como parte de pago \$729 millones de dólares en 2012; \$238 millones de dólares en 2011 y \$81 millones de dó-

lares en 2010 (Estados Financieros Consolidados PDVSA, 2013: 53). En función de estos datos, podemos afirmar que la compra de combustibles es real y que, pese a la opacidad del fideicomiso, se han realizado pagos parciales.

Esta situación ha sido reconocida expresamente por ambas partes en el Decreto 1839/2010 en el que se advierte “que al 14 de mayo de 2009, existían saldos pendientes de pago derivados de las ventas de combustible realizadas por PDVSA, durante los años 2007 y 2008, tanto a CAMMESA como a ENARSA (...)”. En virtud de lo cual, “el 15 de mayo de 2009 CAMMESA, ENARSA y PDVSA suscribieron un Contrato de Refinanciamiento en el que se acordó la cancelación de la deuda referida en los considerandos anteriores, mediante la entrega de 24 pagarés, debiéndose pagar el capital adeudado en un máximo de 3 años” (Decreto 1839/2010: 1).

Posteriormente, se lo vuelve a reconocer en el artículo 3 del Addendum 17/2012 a través del cual se modifica “el mecanismo financiero para la aplicación de la deuda consolidada refinanciada” (Addendum 17, 2012: 16).

Por último, se lo observa en la Resolución Conjunta 290/2012 y 75/2012 de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Finanzas. Allí consta que “en el marco del Contrato de Refinanciamiento celebrado entre las compañías citadas con PDVSA con fecha 22 de marzo de 2012, a través del cual las empresas refinanciaron la deuda que al 18 de marzo de 2012, mantenían con esta última por la adquisición de combustibles” (Resolución 290/2012 y 75/2012: 1). En esa dirección, dicha Resolución dispone la emisión de Letras del Tesoro denominadas en dólares para cancelar los pagos adeudados a PDVSA.

A continuación, se presentan los cuadros con el detalle de los pagarés emitidos a favor de ENARSA y CAMMESA para el pago de la deuda contraída por la compra de combustibles a PDVSA en el período 2007 y 2008:

Pagarés ENARSA

Monto	Vencimiento
31.198.665	15/02/2011
31.198.665	15/05/2011
8.783.705	15/05/2011
31.198.665	15/08/2011

31.198.665	15/11/2011
6.668.112	15/11/2011
73.955.515	15/02/2012
73.955.515	15/05/2012
3.814.841	15/05/2012
291.972.348	Total

Pagarés CAMMESA

Monto	Vencimiento
56.301.335	15/05/2011
56.301.335	15/05/2011
15.851.137	15/05/2011
56.301.335	15/08/2011
56.301.335	15/11/2011
12.033.341	15/11/2011
133.460.657	15/02/2012
133.460.657	15-feb
6.884.290	15/05/2012
526.895.422	Total

Saldo Pendiente de Pago

Deuda Total	1.264.832.345,07
Pagarés ENARSA	291.972.348
Pagarés CAMMESA	526.895.422
Saldo Pendiente de pago	445.964.575,07

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Resolución Conjunta 412/2010 y 12/2010

Ahora bien, la Resolución Conjunta 412/2010 y 121/2010 afirma que la deuda de ENARSA y CAMMESA con PDVSA es de 1.264.832.345,07 millones de dólares. Tal como señalamos *supra*, el Poder Ejecutivo autorizó a la Secretaría de Hacienda y a la de Finanzas la emisión de 24 pagarés para la cancelación total de la deuda. No obstante, la Resolución emite sólo 18 pagarés cuyo valor es menor que el de la deuda total reconocida. Así, de acuerdo con el análisis de la información oficial de carácter público, observamos que existió una clara voluntad de pago por parte de Argentina, que se emitieron 6 pagarés menos de lo establecido en la Resolución y

que el valor conocido de los mismos resulta inferior a la deuda total. Por lo tanto, inferimos de esos datos que quedó un saldo pendiente de pago de 445.964.575,07 millones de dólares.

En lo que respecta a la Resolución 290/2012 y 75/2012, se establece en el primer párrafo del Artículo 1, la emisión de una Letra del Tesoro a favor de CAMMESA por un valor nominal de 1.378.357.753 millones de dólares con el objetivo de asegurar la cancelación de la deuda con PDVSA en el marco del Contrato de Refinanciamiento celebrado el 22 de marzo de 2012 entre la estatal venezolana, ENARSA y CAMMESA. Sin embargo en el párrafo siguiente del Artículo 1 y en el Artículo 2, observamos que se emiten dos Letras del Tesoro: una a favor de CAMMESA por el valor antes señalado y otra a favor de ENARSA por un valor nominal de 21.642.247 millones de dólares. Si sumamos el valor nominal de ambas Letras, tendríamos que el monto total de la deuda de Argentina con Venezuela para el 22 de marzo de 2012 ascendía a 1.400 millones de dólares más los intereses que se contemplan entre las condiciones de emisión de ambas letras (Resolución Conjunta 290/2012 y 75/2012)²⁸⁴.

Por último, nos interesa señalar una cuestión puntual vinculada al saldo de la balanza comercial bilateral. Desde 2003, Argentina exhibe un superávit comercial con Venezuela. Según una fuente oficial consultada que pidió la reserva de identidad, "el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Venezuela no registra las exportaciones de petróleo del sector público puesto que sólo considera las exportaciones denominadas "no tradicionales" –es decir, aquellas

284. Entre las condiciones de Emisión de las Letras del Tesoro sobresalen los siguientes datos: la Fecha de Emisión de ambas fue el 18 de enero de 2012; la Fecha de Vencimiento de las últimas cuotas será el 18 de diciembre de 2014; la primera cuota de la primera Letra tiene un valor de 112.205.866 millones de dólares y las 9 restantes, 140.683.543 millones de dólares; la primera cuota de la segunda Letra tiene un valor de 1.761.796 millones de dólares y las 9 restantes 2.208.939 millones de dólares. El capital de ambas, se amortiza en diez cuotas trimestrales consecutivas; "devengarán intereses sobre el saldo de amortización a la tasa Libor a 3 meses (...) más un margen del 6% anual (...); se emitirá un certificado que será depositado en la Central de Registro y Liquidación de Pasivos Públicos y Fideicomisos Financieros (CRYL) del Banco Central de la República Argentina" y las Letras "serán transferibles y no tendrán cotización en los mercados de valores locales e internacionales" (Resolución Conjunta 290/2012 y 75/2012, 2012: 2).

ventas al exterior que son diferentes del hierro, del petróleo y sus derivados—. El INDEC tampoco consigna las importaciones argentinas de hidrocarburos provenientes de Venezuela puesto que su proceso de refinación es realizado fuera del territorio venezolano. Estos productos son considerados por la Aduana argentina como de origen ‘indeterminado’”.

De esta manera, señalamos que la exclusión del rubro energético en la balanza comercial bilateral explica el abultado saldo a favor de la Argentina ya que ni el INE ni el INDEC, contabilizan la compra de hidrocarburos líquidos. Esta situación de falta de transparencia en la información, que debiera ser pública, es uno de los elementos que alimenta las especulaciones, los rumores y los trascendidos sobre la existencia de corrupción en la gestión del vínculo bilateral al mismo tiempo que favorece los argumentos de quienes sostienen que la relación Caracas-Buenos Aires descansa únicamente en una alianza ideológica entre sus presidentes. Desde nuestro punto de vista, el rápido ascenso del vínculo bilateral se comprende mejor tomando en consideración tanto los principios, las ideas y los intereses que las partes tienen común como la sintonía ideológica que comparten sólo parcialmente. En otros términos, la adopción de una perspectiva más compleja es una herramienta que nos permite analizar la multicausalidad de esta peculiar relación entre Argentina y Venezuela de una manera más profunda y con mayor especificidad.

Reflexiones Finales

Cuando iniciábamos este capítulo nos preguntábamos cuáles eran los factores que nos permitirían comprender el rápido ascenso y crecimiento de la relación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela en el período 2010-2013. En la búsqueda de respuestas, exploramos el camino recorrido por la prensa de ambos países, por los partidos políticos de oposición a los gobiernos de turno y por algunos de los sectores académicos que tienen una posición más bien crítica de la política exterior argentina. En el desarrollo de esa tarea encontramos que, más allá de las diferencias y matices, había un común denominador que propone que la afinidad ideológica de los presidentes era el elemento de mayor peso explicativo.

Nuestro objetivo fue poner bajo la lupa este vínculo bilateral desde un abordaje más complejo que nos permitiera tender un

puente con las otras miradas, abriendo un espacio de diálogo amplio en el que se enlazaran también los principios, las ideas y los intereses.

En esa dirección, sostuvimos que los principios y las ideas compartidas junto con la complementariedad de los intereses son otros factores que nos permiten comprender el salto que las relaciones entre Argentina y Venezuela experimentaron en la primera década del siglo XXI. Su incorporación, nos permitió observar que el vínculo también se nutre de otros elementos que, en alguna medida, lo estructuran y lo proyectan, al menos en el mediano plazo puesto que los principios y las ideas desempeñan un rol importante en la definición de los intereses de cada una de las partes.

En este caso, ambos países comparten un núcleo básico de principios y de ideas y algunos de sus intereses son complementarios tal como se lo observa, por ejemplo, en el intercambio de alimentos y maquinarias argentinas por energía venezolana; en la posición crítica que asumen frente al rol de Estados Unidos, del FMI y del Banco Mundial en la región; en la similitud de perspectivas adoptadas en el seno de UNASUR frente a los episodios que amenazaron la democracia y las instituciones de algunos países latinoamericanos en la segunda mitad de esta década; en la búsqueda de nuevos socios para mejorar la inserción internacional y diversificar sus intercambios comerciales y en las experiencias argentino-venezolanas de cooperación sur-sur, entre otras.

En términos comparados, la “estructura” de la relación entre Miraflores y la Casa Rosada se encuentra menos desarrollada que en otros vínculos bilaterales más antiguos y más maduros como por ejemplo el argentino-chileno o el argentino-brasileño. No obstante, es importante resaltar que Néstor Kirchner-Cristina Fernández y Hugo Chávez se han esforzado por dotar a la relación de canales de diálogo permanente e instancias institucionales –Cumbres Presidenciales, Comisión Binacional de Alto Nivel, mecanismo de diálogo permanente entre el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Energía y Minas– para establecer una agenda de trabajo y canales para hacer un seguimiento de la ejecución de los múltiples y diversos proyectos.

También nos interesa subrayar que, más allá de la fuerte voluntad y compromiso de los máximos líderes políticos de Argentina y Venezuela, las instancias de diálogo han experimentado dificulta-

des en su funcionamiento. A modo de ejemplo señalamos que las Cumbres Presidenciales no se realizaron con la frecuencia prevista –debían ser trimestrales–, que la COBAN tardó más de 3 años en celebrar su primer encuentro y que desde la III Reunión que tuvo lugar en 2011 no hemos podido averiguar si ha vuelto a funcionar. Sin lugar a dudas, el mecanismo de consulta permanente entre los Ministerios de Planificación Federal-Energía y Minas ha sido el más ágil y el que con mayor frecuencia ha operado. Esta situación puede estar vinculada con el hecho que ambos Ministros –y no los presidentes– fueron quienes suscribieron el Convenio Integral de Cooperación que es una pieza clave en el desarrollo y en la evolución de la relación bilateral.

Ahora bien, han sido muchos y muy diversos los trascendidos y rumores que corrieron como reguero de pólvora sobre el vínculo Buenos Aires-Caracas, especialmente en lo que se refiere a las compras de energía. Pese a la dificultad de encontrar información oficial y pública y a la falta de transparencia que en sí mismo conlleva el singular mecanismo que regula el comercio bilateral, en este capítulo hemos podido presentar algunos datos –aunque tal vez incompletos– sobre el volumen de la deuda argentina. Así, la realidad nos muestra que, efectivamente, Argentina tiene pendiente una factura energética que supera los 1.000 millones de dólares por el combustible que importa de Venezuela. También, que existe cierta irregularidad en la manera en la que el Instituto Nacional de Estadísticas y el INDEC registran este tipo de operaciones. Esta situación afecta de manera negativa la imagen que buena parte de la prensa, los sectores políticos y académicos tienen de la relación bajo análisis. Sin embargo, en la elaboración de este capítulo hemos intentando mirar un poco más allá de la trastienda ideológica del vínculo argentino-venezolano y, al emprender ese desafío, los principios y las ideas compartidas junto con la complementariedad de intereses han sido nuestra brújula. En función de ello, podríamos inferir que mientras estos tres elementos continúen moldeando con una intensidad similar a la que tuvo en estos años, la relación bilateral, es posible que la misma siga ocupando un lugar prioritario en la agenda externa de ambos países.

Bibliografía

–Acta de la I Reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel. (9 de diciembre de 2009). Buenos Aires.

Acta de la II Reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel (12 y 13 de abril de 2010) Caracas.

Acta de la III Reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel (29 de marzo de 2011) Buenos Aires.

Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para la creación de la Comisión Binacional de Alto Nivel (25 de marzo de 2009) Buenos Aires.

Acuerdo para el establecimiento de una Alianza Estratégica Argentina-Venezuela (4 de Julio de 2006). Caracas.

Addendum N° 11 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina (6 de marzo de 2008). Caracas.

Addendum N° 12 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina. (8 de mayo de 2008). Caracas.

Addendum N° 17 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina (14 de septiembre de 2012). Caracas.

Addendum N° 18 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina (8 de mayo de 2013). Buenos Aires.

Addendum N° 3 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (21 de diciembre de 2004). Caracas.

Addendum N° 4 al Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina (1 de mayo de 2005). Buenos Aires.

Contrato para la construcción naval de barcasas entre Tandapor y Fluvialba (29 de marzo de 2011).

Declaración Conjunta de los Presidentes Cristina Fernández de Kirchner y Hugo Chávez Frías en ocasión de la vista de trabajo del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela a la República Argentina (15 de Mayo de 2009). Buenos Aires.

Decreto 1839/2010. Cancelación de las obligaciones derivadas del Contrato de Refinanciamiento suscripto en el marco del Convenio Integral de Cooperación con la República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (30 de noviembre de 2010). Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175989/norma.htm>. Consultado 4 de noviembre 2013

Escudé, C. (1991). "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito". *América Latina Internacional*, 8(27), 394-406.

-Espronceda Rodríguez, W. y Cobas, Y. (2012). "La Política Exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM". En Serbín, A., Martínez, L. & Ramanzini, H. [Coord.] (2012). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES

Estados Financieros Consolidados PDVSA (2013). *Petróleos de Venezuela, S.A. y sus filiales*. Caracas. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/8008/1624.pdf>. Consultado 20 de septiembre de 2013.

Goldstein, J. y Keohane, R. (1999). "Ideas and Foreign Policy". En P. Y. Viotti, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond* (págs. 297-306). Boston: Allyn and Bacon.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2011). *Memoria detallada del Estado de la Nación Año 2010*. Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2012). *Memoria detallada del Estado de la Nación Año 2011*. Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2013). *Memoria detallada del Estado de la Nación Año 2012*. Buenos Aires.

Krasner, S. (1982). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organizations*, 36(2), 185-205.

López Maya, M. (2011). "Venezuela entre incertidumbres y sorpresas", *Nueva Sociedad* (235), 4-16

Lorenzini, M. E. (2011). "La relación Argentina-Venezuela 2003-2010: ¿Un vínculo de ritmos oscilantes?" *III Encontro Nacional Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 1-30. Sao Paulo.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2007). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. [En línea] http://portaleducativo.edu.ve/Políticas_edu/planes/documentos/Líneas_Generales_2007_2013.pdf. Consultado 27 de agosto 2010

PDVSA (2010). *Informe de Gestión Anual 2010*. Disponible en: <http://pdvsa.com/> <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/7659/1585.PDF>. Consultado 12 de junio de 2010.

PDVSA (2011). *Informe de Gestión Anual 2011*. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/7364/1568.pdf>. Consultado 29 de abril de 2011

PDVSA (2012). *Informe de Gestión Anual 2012*. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/8011/1626.pdf>. Consultado 28 de mayo de 2012.

Resolución Conjunta 290/2012 y 75/2012. Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas. (18 de octubre de 2012). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216841/norma.htm>. Consultado 4 de noviembre de 2013.

Resolución Conjunta 412/2010 y 121/2010. Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas. (29 de diciembre de 2010). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar/InfolegInternet/anexos/175000-179999/177595/norma.htm>. Consultado 4 de noviembre de 2013

Télam. (18 de Enero de 2013). "De Vido se reunió en Caracas con el Canciller Elías Jaúa". *Agencia de Noticias Télam*.

Télam. (20 de Febrero de 2013). "De Vido en Venezuela: El proyecto TDA democratiza, integra y acompaña a construir las transformaciones en Latinoamérica". *Agencia Nacional de Noticias Télam*. Buenos Aires.

Tiempo Argentino. (29 de Mayo de 2013). "La declaración del ex embajador en Diputados fue eje de una operación". *Tiempo Argentino*. Buenos Aires.

De la Autora:

Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Profesora Adjunta en la Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora del CONICET.

E-mail: melorenzini@gmail.com

CAPÍTULO 11

Relaciones Argentina-Japón: Incidencia de variables externas y nuevos temas en la agenda bilateral (2006-2014).

*Sol Mora**

Resumen

Desde el año 2006 se inicia una etapa en la relación Argentina-Japón caracterizada por múltiples acciones destinadas al fortalecimiento de los vínculos y la emergencia de nuevos temas en la agenda que amplían el entramado de los lazos. Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución de las relaciones bilaterales entre Argentina y Japón en las dimensiones político-diplomática y económico-comercial en el período 2006-2014, comprendiendo los dos últimos años del gobierno de Néstor Kirchner y la presidencia de Cristina Fernández.

Considerando a la crisis financiera de 2008 y el terremoto, el tsunami y la catástrofe nuclear que azotaron Japón en 2011 como variables externas que constriñen los comportamientos en política exterior, específicamente se estudiará la incidencia de los desafíos que ambos acontecimientos generaron en Japón en la evolución de la relación bilateral y en la política exterior argentina. El supuesto que subyace a este trabajo es que la intensidad de las relaciones osciló en función de los retos internos e internacionales que enfrentó Japón en los años 2008 y 2011. Sin embargo, esos desafíos también alteraron las prioridades de la política exterior japonesa, donde nuevos temas dinamizaron el vínculo con Argentina.

Palabras clave: Política Exterior Argentina – Japón – Relaciones Bilaterales – Nuevos temas – Variables externas

Argentina-Japan Relations: Incidence of external variables and new issues on the bilateral agenda (2006-2014).

*Sol Mora**

Abstract

Since 2006 the relation between Argentina and Japan is characterized by multiple actions with the purpose of strengthening the links and the emergence of new issues on the bilateral agenda which broaden the scope of ties. This article aims to analyze the evolution of bilateral relations in the political- diplomatic and economic-commercial dimensions during the period 2006-2014, comprising the last two years of Néstor Kirchner's government and Cristina Fernández's presidency .

Considering the financial crisis of 2008 and the earthquake, tsunami and nuclear disaster that hit Japan in 2011 as external variables that constrain behavior in foreign policy, this paper studies specifically the impact of both events on the evolution of bilateral relations and argentinian foreign policy towards Japan. The assumption underlying this work is that the intensity of the relations has varied depending on the internal and international challenges faced by Japan in 2008 and 2011. However, these challenges also altered the priorities of Japanese foreign policy, where new issues intensified the link with Argentina.

Keywords: Argentinian foreign policy–Japan–Bilateral relations–New issues – External variables

De la autora:

*Maestranda en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Becaria Doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

E-mail: solmora@live.com.ar

Introducción

A pesar de la potencialidad que guarda la vinculación entre Argentina y Japón, producto de la complementariedad económica existente entre, por un lado, un archipiélago con escasez de recursos naturales y un fuerte desarrollo industrial y tecnológico y, por el otro, un extenso territorio con abundantes recursos naturales y humanos, la relación bilateral ha sido baja y se ha caracterizado por la presencia de espacios vacíos (Bekinschtein y Moneta, 1998) en términos de intercambios mutuos, estructura y composición del comercio, inversiones y contactos directos.

En contraste con esa situación, a partir del año 2006, se evidenció una tendencia hacia la intensificación de los nexos entre Argentina y Japón. La convergencia simultánea de procesos de recuperación económica en ambos países, dio inicio a una etapa en la que se desarrollaron múltiples acciones destinadas al fortalecimiento de los vínculos.

La política exterior Argentina hacia Japón conservó como constante el asentarse en acciones asistencialistas, en las que, como resultado del perfil economicista de la política exterior japonesa, se prioriza la solicitud de asistencia técnica no reembolsable y el fortalecimiento del comercio (Bonomelli, 2006). Sin embargo, también se produjeron diversos ensayos de aproximación política, al tiempo que emergieron nuevos temas en la agenda bilateral que ampliaron el entramado de relaciones, incorporando esferas tales como la ciencia y la tecnología, la minería y el desarrollo industrial.

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de las relaciones bilaterales entre Argentina y Japón en las dimensiones político-diplomática y económico-comercial. Para dar continuidad a los trabajos anteriores, el recorte temporal de esta investigación se extenderá desde el año 2006, comprendiendo los dos últimos años del gobierno de Néstor Kirchner y el inicio del mandato de Cristina Fernández, hasta el presente.

En el período analizado se produjeron dos acontecimientos fundamentales que afectaron gravemente la situación política y económica interna, así como la posición internacional de la potencia asiática: la crisis financiera internacional del año 2008 y el terremoto, el tsunami y la crisis nuclear que azotaron a Japón en el año 2011.

Considerando la existencia de factores externos que constriñen la gama de comportamientos en política exterior (Gourevitch,

2008), este artículo estudiará la incidencia de los desafíos generados en Japón por la crisis financiera de 2008 y la catástrofe natural y nuclear de 2011, en la evolución de la relación bilateral y en la política exterior argentina. Dado que las presiones externas no determinan totalmente las políticas estatales, se considerarán asimismo los factores domésticos que permitan explicar las respuestas de Argentina y Japón a las mismas.

El supuesto que subyace a este trabajo es que no obstante los intentos por fortalecer las relaciones, la intensidad de las mismas osciló en función de los retos internos e internacionales que enfrentó Japón en los años 2008 y 2011. Sin embargo, esos desafíos también alteraron las prioridades de la política exterior japonesa, donde nuevos temas tales como la diversificación de sus mercados y el creciente interés en la búsqueda de recursos naturales, dinamizaron el vínculo con Argentina.

En la primera parte de este capítulo se analizará la política exterior hacia Japón implementada desde 2006 por Néstor Kirchner. Seguidamente, se describirán las implicaciones de la crisis financiera en Japón para indagar en su repercusión en la relación con Argentina. Finalmente, se expondrán los retos que surgen en Japón tras el tsunami y el accidente nuclear de 2011, la reacción argentina frente a ello y se examinará la evolución posterior del vínculo.

I. Las relaciones Argentina-Japón en el gobierno de Néstor Kirchner

Hacia mediados de la presidencia de Néstor Kirchner, se producen una serie de acciones a nivel político-diplomático y económico-comercial que expresan el interés de Japón y Argentina por estrechar los vínculos. Este acercamiento fue propiciado por un contexto caracterizado por procesos de recuperación y crecimiento económico en ambos Estados.

Luego del bajo crecimiento económico de la denominada *década perdida* de 1990, en el año 2002 Japón comenzó a transitar el período de recuperación y crecimiento económico más largo desde la posguerra, el cual se extendió hasta finales de 2007. El factor determinante de esa situación fue el incremento de las exportaciones netas. La dependencia de la economía japonesa de las exportaciones llegó a su máximo nivel en 2007, cuando representaron el 17,6% del producto bruto interno (PBI) (Ministry of Economy, Trade

and Industry [METI], 2009). En contraposición, la demanda interna se mantuvo estancada.

Por su parte, la economía argentina experimentaba un desempeño positivo que se expresó en un crecimiento a una tasa anual promedio del 8,2% entre 2002 y 2007. En esa fase de crecimiento, la dinámica del sector externo se modificó, ya que el crecimiento de las exportaciones posibilitó a Argentina acumular superávits comerciales anuales del orden del 6% del PBI, a pesar de la aceleración de las importaciones. El mayor nivel de apertura de la economía argentina implicó que las exportaciones más las importaciones representaran un 45% del PBI, más del doble que a principios de los noventa (Anlló, Kosacoff y Ramos, 2007).

La Política Exterior Argentina hacia Japón

Los objetivos del Gobierno del Presidente Kirchner en materia de política exterior con Japón y la región Asia-Pacífico fueron enunciados por el canciller Jorge Taiana en el discurso pronunciado en la XXI Reunión del Comité Mixto Empresarial Argentino-Japonés (CMEAJ).

En el mismo, el Ministro de Relaciones Exteriores destacó que "(...) las relaciones con Japón son una prioridad de la política exterior Argentina debido al papel de Japón en favor de la paz y la cooperación entre naciones y por su rol de liderazgo en Asia, continente que recibe nuestra especial atención (...)" (Taiana, 2006a). Por ello, la política exterior argentina debe profundizar los vínculos con Japón en todos los planos de la relación.

En el plano económico-comercial, Argentina pretende situar las relaciones a un nivel que refleje la importancia de los históricos lazos de amistad y cooperación, así como el potencial de complementariedad y de competitividad ambas economías. Para ello, resulta indispensable la expansión del intercambio comercial en bienes y servicios y la concreción de proyectos e inversiones. Argentina identificó como sectores estratégicos en la relación a las fuentes alternativas de energía (Mecanismo de Desarrollo Limpio) y obras de infraestructura.

Asimismo, Argentina considera que la posición de Japón como segunda potencia económica mundial y su peso en la política internacional, lo convierten en un referente obligado en cualquier estrategia de vinculación sólida y estable con Asia (Taiana, 2006a).

Vínculos político-diplomáticos

En el año 2006, en coherencia con el interés en el fortalecimiento de los vínculos diplomáticos, Argentina recibió visitas de funcionarios de Japón. El 5 de Abril de 2006, el Viceministro de Relaciones Exteriores del Japón, Embajador Mitoji Yabunaka, mantuvo una reunión en Buenos Aires con el canciller Jorge Taiana y el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Alfredo Chiaradia, en la que abordaron temas de comercio bilateral, inversiones y cooperación²⁸⁵.

El 28 de agosto de ese año, el canciller Taiana dialogó sobre la relación bilateral con la presidenta de la Cámara de Senadores de Japón, Chikage Oogi, quien encabezó el arribo a Argentina una delegación de parlamentarios japoneses para reforzar los vínculos interparlamentarios²⁸⁶.

El 11 de septiembre del 2006 se celebró en Buenos Aires la XXI Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés (CMEAJ), lo que motivó la llegada a Argentina de una delegación de 120 empresarios y autoridades de Japón. El CMEAJ, establecido en el año 1961 con la finalidad de crear escenarios económicos favorables a la actuación del sector privado para el desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales, se había reunido por última vez en el año 2000, previo al inicio de la crisis argentina.

En virtud de la relevancia del CMEAJ como nexo con el sector privado en las relaciones bilaterales, el presidente Néstor Kirchner recibió en la Casa Rosada a los miembros del Comité, entre ellos al presidente del sector japonés del CMEAJ, Mikio Sasaki, quien a su vez se desempeñaba como Presidente de la Cámara de Comercio e Industria del Japón y de la Mitsubishi Corporation, y al Embajador de Japón en Argentina, Shinya Nagai. Los empresarios que participaron de la reunión se comprometieron a colaborar para mejorar los escenarios comerciales y plantearon la necesidad de mejorar los vínculos empresariales entre ambos países²⁸⁷.

285. "El canciller Taiana recibió al Viceministro de Relaciones Exteriores de Japón", MRECIC, Información para la Prensa N°: 150/06, 05 de Abril de 2006.

286. "El canciller Taiana recibió a la presidenta del Senado de Japón", MRECIC, Información para la Prensa N°: 394/06, 28 de agosto de 2006.

287. "Kirchner devolvió gentilezas y se encontró con empresarios japoneses", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2006.

Más allá de la relevancia en términos comerciales de este encuentro, fue una manifestación de la orientación de la política exterior argentina hacia Japón, ya que como expresó el canciller Jorge Taiana (2006a) simbolizó la apertura de un período propicio para dinamizar la relación bilateral.

De hecho, esta reunión fue antecedida por el gesto de Japón hacia Argentina cuando, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyó la concesión de un crédito por U\$S 280 millones para la modernización tecnológica de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, al que se oponía Estados Unidos.

Argentina también respaldó a Japón en el ámbito de Naciones Unidas. En los años 2005 y 2006, los dos países ocuparon asientos no permanentes en el Consejo de Seguridad, momento en que se aprobó por unanimidad la resolución 1695, que condenó el lanzamiento de misiles balísticos por Corea del Norte. De esa forma, Argentina expresó su comprensión de la amenaza a la paz y la seguridad regional e internacional que representa Corea del Norte (Nagai, 2006).

A nivel multilateral, un ámbito interesante de relacionamiento entre Argentina y Japón es el proporcionado por el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), ya que posibilita a Argentina vincularse con los países del Este de Asia y es un espacio donde Japón aspira a ejercer un papel protagónico (Nagai, 2006).

En la III Cumbre Ministerial del FOCALAE, realizada en Brasilia entre el 22 y el 23 de agosto de 2007, Argentina asumió junto a Japón la co-presidencia del Foro hasta el año 2010. En ese marco, el canciller Jorge Taiana mantuvo una reunión de trabajo con su homólogo de Japón, Taro Aso, en la que conversaron sobre la relación bilateral y la necesidad de encontrar mecanismos para incrementar las inversiones y el comercio recíproco²⁸⁸.

Durante el mandato de Néstor Kirchner, la última visita que se produjo fue la de Koji Omi, miembro de la Cámara de Representantes de Japón y enviado por el gobierno de ese país para asistir a la ceremonia de transmisión del mando presidencial. El canciller Taiana mantuvo un encuentro el funcionario para dialogar sobre la cooperación japonesa en Argentina²⁸⁹.

288. "Argentina busca inversiones de empresas japonesas", MRECIC, Información para la Prensa N°: 334/07. 22 de agosto de 2007.

289. "Taiana se reunió con Yolanda Pulecio, con el Vicecanciller de Italia y con el representante de Japón", MRECIC, Información para la Prensa N°: 507/07, 09 de septiembre de 2005.

Relaciones económico-comerciales

A mediados de la presidencia de Kirchner, los temas relevantes en la dimensión económico-comercial fueron el intercambio comercial, las inversiones, el problema de la deuda y la cooperación técnica aportada por Japón.

El intercambio comercial

La XXI Reunión del CMEAJ constituyó un hecho positivo para el fortalecimiento de la relación en la dimensión económico-comercial, ya que permitió a empresarios de ambos países analizar las oportunidades que la situación económica ofrecía en términos de comercio, inversión, investigación y avances científico-tecnológicos. Se debe mencionar que la sesión del CMEAJ fue una de las actividades organizadas por la Embajada del Japón en Argentina durante septiembre de 2006 bajo el lema "Japón, más cerca", con el propósito de impulsar las relaciones bilaterales²⁹⁰.

Esto fue seguido por la Misión Comercial Multisectorial de Argentina a Japón, entre 5 y el 9 de noviembre de 2007 encabezada por el Secretario de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales, Alfredo Chiaradía e integrada por 31 representantes de Pymes. La agenda de trabajo incluyó la realización de seminarios de promoción comercial en el mercado japonés y rondas de negocios²⁹¹.

La incipiente aproximación bilateral se tradujo en la duplicación de las exportaciones argentinas a Japón en el primer semestre de 2006 con relación al año anterior, aunque ese nivel estuvo lejos de los registrados en décadas anteriores (Taiana, 2006a).

En el quinquenio 2000-2005, las exportaciones argentinas hacia Japón disminuyeron en un 27%, mientras que entre los años 2000 y 2002 las importaciones de Japón cayeron un 74%. Esa contracción del comercio se debió a la crisis económica argentina y a las dificultades económicas internas de Japón, así como la compe-

290. Entre las actividades organizadas por la Embajada de Japón en Argentina se encuentran: conferencias sobre la diplomacia de Japón hacia América Latina, la conmemoración de los 20 años del Informe Okita, seminarios sobre promoción de las exportaciones y actividades culturales.

291. "La cancillería preside una misión comercial y multisectorial a Japón y Corea del Sur", MRECIC, Información para la prensa 450/07, 02 de Noviembre de 2007.

tencia que supone para los productos argentinos el crecimiento de los países vecinos de Japón (Bonomelli, 2006). Esto se revierte a lo largo de los años 2006 -2008, con un crecimiento de las exportaciones en un 43%. Las importaciones, por su parte, aumentaron un 277% en el período 2003-2008 (Embajada de la República Argentina en Japón, 2009).

Durante el 2007, el valor de las exportaciones argentinas a Japón fue de 686 millones de dólares, creciendo un 67% respecto de 2006. Las importaciones totalizaron 1.200 millones dólares, registrando un alza del 29% en referencia a 2006 (INDEC).

Resulta relevante mencionar que, pese al aumento del comercio bilateral desde el piso tocado en el año 2001, sólo las exportaciones hacia Japón superaron el máximo registrado desde 1980, que correspondió a 1998. A pesar de la suba, las importaciones no superaron ese nivel.

La razón de ello es que para Argentina disminuyó la importancia relativa de Japón como socio comercial. En efecto, en 1980, el 3,74% de las exportaciones argentinas tenían ese destino, cifra que descendió hasta al 1,19% en 2007. Del mismo modo, mientras que en 1980 el 7,85 de las importaciones provenían de Japón, en 2007 las importaciones de Japón representaron sólo el 2,68% del total. Como resultado, Japón se ubicó como el décimo octavo mercado para las exportaciones argentinas, y el sexto destino de las importaciones (Centro de Economía Internacional [CEI], 2008:3).

Otro aspecto que merece la atención en el comercio bilateral es la diversificación del perfil de las exportaciones argentinas. Pese a que el 57% del intercambio está constituido por productos primarios, los minerales incrementaron su peso, representando entre 2005 y 2007 el 36% de las exportaciones argentinas a Japón. En el año 2007, el principal producto argentino vendido al mercado japonés fue el mineral de cobre, que alcanzó los 247 millones de dólares, una cifra cuatro veces superior a la del año 2006 (CEI, 2008). Otros productos destacados del comercio fueron el maíz, sorgo, harina y pellets de soja; aluminio; bebidas y tabaco y pescados y crustáceos. El 22,3 % de las ventas argentinas a Japón correspondieron a Manufacturas de Origen Agropecuario, un 17% a Manufacturas de Origen Industrial y sólo un 3% a Combustibles.

Los principales productos importados por Argentina fueron máquinas y aparatos y vehículos automóviles y autopartes.

Inversiones japonesas en Argentina

Las inversiones japonesas en Argentina se limitaron en la década de los 80 a los rubros de pesca y electrodomésticos, pero tras el establecimiento en 1994 de una planta automotriz de la firma Toyota en Zarate, Buenos Aires, el interés inversionista en Argentina comenzó a crecer.

En el año 2005 Argentina recibió inversiones en el sector automotriz por parte de Toyota; en la fabricación de motocicletas de Honda; de Sanyo y de Toshiba para electrónica de consumo en Tierra del Fuego; de NEC en San Luis para la informatización del gobierno provincial, entre otras (Taiana, 2006a; Nagai, 2006). Sin embargo, la inversión directa de empresas japonesas en Argentina fue baja, ya que se mantuvo en menos del 0,5% del total de la inversión extranjera directa (Abe, 2006).

La deuda

Uno de los temas relevantes de la agenda externa de la presidencia de Duhalde y el inicio de la presidencia de Kirchner fue la deuda externa, debido a que Japón es uno de los países cuyos ahorristas se vieron afectados por la cesación de pagos (*default*) de la Argentina en 2001 (Bonomelli, 2006). Hacia finales de la presidencia de Kirchner, la deuda continuó como un asunto en la agenda bilateral que condicionó la reactivación de los lazos comerciales y las corrientes de inversión.

La deuda argentina con el Club de París, donde Japón es uno de los principales acreedores, fue uno de los temas abordados en la reunión entre los cancilleres Taiana y Aso en 2007. Al respecto, el ministro de relaciones exteriores de Argentina expresó el deseo de alcanzar un acuerdo con los acreedores que no este condicionado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A pesar de este problema, fue prometedora la decisión del Nippon Export and Investment Insurance (NEXI), organismo de gobierno de Japón que otorga seguros a los créditos por exportaciones e inversiones, de mejorar las condiciones para Argentina en los montos asegurados y la duración de los plazos (Nagai, 2006).

La cooperación Japonesa hacia Argentina

Los esfuerzos por impulsar las relaciones se complementaron con el énfasis en la cooperación, ampliando las esferas de vinculación.

Los veinte años del Informe Okita

Una excepción al bajo volumen de intercambio comercial y en inversión fue la cooperación que establecieron Japón y Argentina en los Informes Okita I y Okita II.

En 1985, en respuesta a una solicitud del gobierno argentino, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) envió una misión encabezada por el Dr. Saburo Okita, padre del milagro japonés de postguerra, para la realización del Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, conocido como Informe Okita I, publicado en 1986. Ese informe ofreció recomendaciones para la reactivación de la economía argentina basadas en la experiencia japonesa de posguerra. De acuerdo a Bonomelli (2006:260), su significado reside en que "(...)brindó las bases de un acercamiento que permitió al grupo de expertos japoneses conocer y difundir el perfil de un país poco conocido a los ojos orientales".

Posteriormente, entre 1994 y 1997, se realizó el Informe Okita II, el cual profundizó las recomendaciones del informe anterior para explorar las prácticas que fortalezcan la economía argentina para incrementar sus exportaciones hacia el este asiático y promover inversiones desde esa región. A raíz de la crisis argentina del año 2001, JICA actualizó el Informe Okita II como parte del paquete de Cooperación Técnica de Emergencia, para contribuir a la recuperación económica de Argentina.

El 15 de septiembre de 2006, la Cancillería Argentina y JICA organizaron el seminario "Construyendo una visión sobre el futuro de la Argentina", en conmemoración del vigésimo aniversario de la presentación oficial del Informe Okita. En el encuentro, cuyo principal orador fue el Yoichi Okita, hijo del Dr. Okita, se destacó la vigencia de las principales recomendaciones del Informe para el crecimiento de la economía argentina, pese a los cambios ocurridos a nivel nacional e internacional (Abe, 2006).

En 2007, la Embajada Argentina en Tokio organizó el seminario titulado "Argentina y Japón: desafíos y oportunidades a 20 años del Informe Okita", que coincidió con la misión comercial de Argentina en Japón (JICA, 2009).

La cooperación técnica

Un aspecto central de la relación bilateral entre Argentina y Japón es la cooperación técnica que brinda la potencia asiática a

través de su asistencia oficial para el desarrollo, la cual es ejecutada principalmente por JICA. Japón, que se ubica como el primer donante de cooperación a Argentina, en el año 2006 aumentó el monto aportado como cooperación a los 13 millones de dólares, que fueron destinados a los programas de recepción de expertos japoneses, la capacitación en Japón de profesionales argentinos, la presencia de voluntarios seniors en instituciones argentinas y la ejecución de proyectos técnicos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007).

Asimismo, Argentina y Japón trabajan en la implementación de acciones de cooperación triangular. Esta modalidad, plasmada en el *Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina* (PPJA), suscripto en el año 2001, tiene como finalidad el desarrollo conjunto de acciones de asistencia técnica para el desarrollo económico y social de los países de América Latina. El PPJA comprende entre sus actividades la capacitación de expertos argentinos que son destinados a otros países para transmitir la tecnología y el know how desarrollados por Japón y la realización de cursos de capacitación en terceros países.

En este período Argentina y Japón acordaron nuevos proyectos de cooperación. El 17 de marzo de 2006, en la Cancillería argentina, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Jorge Taiana y el Embajador de Japón en Argentina, Shinya Nagai, firmaron el *Memorandum entre la Republica Argentina y el gobierno de Japón concerniente al Partnership Programme Japón-Argentina*, en el que acordaron la continuación del PPJA. En 2006, además, Argentina suscribió un Acuerdo con JICA relativo a minería, para el *Proyecto de Cursos Internacionales de Capacitación en Sensores Remotos Utilizando Datos Aster*²⁹².

En 2007, Argentina firmó con JICA el Acuerdo para el *Proyecto de Fortalecimiento de la capacidad de medición de la capa de ozono y la radiación ultravioleta en la Patagonia Austral Chileno-Argentina*²⁹³. Por otra parte, JICA y la Provincia de Buenos

292. El objetivo del proyecto es la realización de un curso por año entre 2006 y 2010 para la capacitación en las características, metodologías e interpretación de datos con la tecnología japonesa ASTER para la evaluación de recursos naturales y la realización de estudios geoambientales.

293. En el año 2004 JICA financió el proyecto de medición de la capa de ozono en Argentina denominado "Campaña Solar". Luego de una evaluación por parte de JICA, se decidió su prosecución desde 2007 hasta 2011, pero de manera

Aires, junto a los Municipios de Campana y Zárate suscribieron el *Proyecto para la reducción de residuos sólidos urbanos*. Finalmente, la Secretaría de Medio Ambiente suscribió con JICA el *Proyecto Piloto para el Fortalecimiento de capacidades de adaptación al Cambio Climático en la Argentina* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008).

Otra modalidad de cooperación japonesa es la asistencia financiera no reembolsable para proyectos de seguridad humana en actividades comunitarias, por la que se brinda asistencia económica en forma rápida y flexible a ONG's, gobiernos o entidades locales.

II. Japón ante la crisis financiera internacional

La limitada exposición de su sistema bancario a activos tóxicos condujo a Japón a esperar que el impacto de la crisis financiera internacional fuera leve. Al contrario de esas expectativas, la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 sacudió el núcleo mismo de la economía de Japón. Si bien las pérdidas sufridas por el sistema bancario japonés fueron marginales en comparación con las ocurridas en Europa y Estados Unidos, la severa contracción del comercio internacional, coincidente con el aumento en los precios internacionales de la energía y las commodities, perjudicó al principal motor del crecimiento nipón: las exportaciones.

En el cuarto trimestre de 2008, las exportaciones totales de Japón disminuyeron en un 11,9 % interanual, mientras que en el primer trimestre de 2009, su caída fue de un 38,7 % interanual (Japan External Trade Organization [JETRO], 2009). Pese a que este descenso se registró en todos los rubros del comercio, fue más pronunciado en los sectores de suministros industriales, equipos de capital y bienes de consumo duraderos, que en conjunto representan el 90% de las exportaciones japonesas. Respecto al destino, no sólo disminuyeron las ventas hacia a Estados Unidos y la Unión Europea, sino también hacia el mayor mercado de Japón, Asia.

El factor subyacente al colapso de las exportaciones japonesas fue la abrupta caída de las exportaciones de bienes de con-

binacional con Chile. El proyecto tiene su base en las ciudades de Río Gallegos en la Argentina y Punta Arenas en Chile, y su objetivo es fortalecer el sistema de medición del ozono estratosférico, de parámetros atmosféricos y de la radiación ultravioleta.

sumo durable a las economías avanzadas, particularmente hacia Estados Unidos, en la cual Japón se había apoyado excesivamente, y de insumos industriales y bienes de capital por parte de Asia, como consecuencia del descenso del consumo privado y del gasto en inversión de Estados Unidos y Europa²⁹⁴.

Por otra parte, el contexto comercial internacional negativo se conjugó con una disminución de la demanda interna japonesa, provocando una reducción de la producción industrial en alrededor de un 27% (Kawai, Takagi; 2009).

En noviembre de 2008, el gobierno de Japón anunció oficialmente que el país entraba en recesión por primera vez desde 2001. Esto significó el fin del período expansivo más prolongado de la posguerra²⁹⁵.

En el lapso de octubre hasta diciembre de 2008, la economía japonesa experimentó la mayor contracción desde la crisis petrolera de 1973, con una disminución del PBI del 13,5 %. Dicha tendencia se profundizó durante los primeros tres meses de 2009, cuando el PBI japonés registró una caída record del 14,2%. Esa retracción fue incluso mayor a la de Estados Unidos, el epicentro de la crisis (METI, 2009).

A partir del segundo trimestre de 2009 la economía japonesa comenzó a recuperarse lentamente, principalmente a causa del crecimiento de la demanda en Asia y el limitado ascenso del consumo interno, beneficiado por políticas de estímulo (METI, 2010).

Las dificultades ocasionadas por la crisis financiera internacional se combinaron con una serie de profundos cambios en su política doméstica y en sus relaciones exteriores.

Desde que el Partido Democrático de Japón (PDJ) obtuvo el control de la Cámara Alta del Parlamento en el año 2007, una de las principales preocupaciones de Japón fue la posibilidad de una transferencia histórica de poder desde el Partido Liberal Democrático (PDL), el cual gobernó el país desde 1955²⁹⁶, al emergente PDJ.

294. Japón creó una red de producción en Asia, donde exporta bienes intermedios y de capital a países asiáticos, y los bienes producidos en ellos son exportados posteriormente a Estados Unidos y Europa.

295. Japón, la segunda economía del mundo, también entró en recesión, diario "Clarín", Buenos Aires, 28 de noviembre de 2008.

296. Desde la Segunda Guerra Mundial, la única excepción al gobierno del PDL fue un período de 11 meses entre 1993 y 1994, en los que gobernó una coalición formada por ocho partidos políticos.

Lo cierto es que la confianza pública en el PDJ había disminuido como consecuencia del fracaso de las políticas para combatir la crisis económica que vivió Japón en la década de 1990 y su incapacidad para avanzar en reformas internas en asuntos fundamentales, tales como pensiones, materia fiscal y el sistema de atención a la salud. A ello se agregaron otros desafíos, tales como la crisis demográfica resultante de la baja tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, el colapso de la agricultura y el descenso de la demanda interna y del ahorro. La gravedad de los asuntos pendientes a nivel interno afectó severamente el entusiasmo por un papel más activista de Japón en los asuntos mundiales²⁹⁷.

La crisis financiera de 2008 dejó en evidencia la transformación experimentada en las capacidades nacionales de Japón, así como los nuevos desafíos globales para su política exterior. Japón fue consciente de que los instrumentos económicos que habían facilitado sus logros diplomáticos estarían menos disponibles en el futuro.

La llegada al poder del PDJ tras su victoria en las elecciones para la Cámara Baja celebradas en el año 2009, generó expectativas de que, luego de casi medio siglo de gobierno ininterrumpido del PLD, se impulsarían las reformas estructurales para afrontar los grandes desafíos políticos, económicos y sociales del país, así como modificaciones en la política exterior y de seguridad (Giné Dauví, 2010).

En el ámbito de la política exterior, el cambio más significativo que esbozó el PDJ se refirió a Estados Unidos y Asia. El PDJ se propuso superar la falsa dicotomía entre favorecer la relación con Estados Unidos o con Asia, fortaleciendo simultáneamente ambos lazos para estabilizar la región Asia-Pacífico. Por ello, su accionar externo tuvo como objetivo reforzar la identidad cultural y la economía de Japón como una nación asiática y mantener una alianza estrecha y equilibrada con Estados Unidos (Funabashi, 2009).

Otras prioridades de la agenda externa del PLD fueron la concreción de acuerdos de libre comercio con Corea del Sur y Estados Unidos, el combate al cambio climático y la proliferación nuclear

297. Smith, S. "Japan's new economic challenge". Council on Foreign Relations. 25 noviembre 2008. [en línea] <http://www.cfr.org/japan/japans-new-economic-challenge/p17854> [Consulta: 20 Agosto 2013].

y el mantenimiento de la paz. Sin embargo, como argumenta Funabashi (2009), esa agenda no era adecuada para una etapa de medios exiguos, en la que Japón estaba perdiendo su influencia diplomática.

La crisis aceleró la declinación de la posición de Japón en el ámbito internacional. El estancamiento de la economía japonesa, contrastó significativamente con el acelerado crecimiento de países emergentes como China. En el año 2010, Japón fue superada por China como la segunda mayor economía del mundo. Asimismo, el centro de la toma de decisiones de la política económica mundial se desplazó desde el G-7, donde Japón es el único miembro asiático, hacia el G-20, donde su papel se ve ensombrecido por el peso de otras naciones emergentes.

No obstante, reconociendo la emergencia de nuevos actores que lideran el crecimiento económico mundial tras la crisis, Japón consideró indispensable para su recuperación económica responder a la nueva estructura de poder económico mundial diversificando sus relaciones para construir vínculos con nuevos socios en el comercio y la inversión.

Dado que para Japón el daño sufrido en 2008 no se debió tanto a la dependencia exportadora, como a la especialización en términos de industrias y regiones, reconoció, además, la necesidad de diversificar sus exportaciones hacia nuevos sectores, como la medicina y la infraestructura (METI, 2010).

La política exterior hacia Japón durante el gobierno de Cristina Fernández

Dimensión político-diplomática

La llegada de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de Argentina coincidió con el 110º aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas con Japón y el centenario de la inmigración japonesa oriunda de Okinawa hacia Argentina. Ello propició una evaluación estratégica de las relaciones bilaterales, la cual se realizó el 30 de julio de 2008 en el marco de una Reunión de Consultas Políticas Bilaterales en la que participaron el vicecanciller de Japón, Kenichiro Sasae, y el vicecanciller argentino, Victorio Taccetti.

La agenda del encuentro incluyó la participación en FOCA-LAE, la necesidad de continuar fomentando el comercio y las inversiones, pese a su mejoría en el año 2007, la cooperación bilateral y

la importancia de cooperar estrechamente en organismos internacionales. Por otra parte, Argentina expresó su aprecio por el apoyo de Japón en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas al llamado de la comunidad internacional para que Gran Bretaña acepte la reanudación de las negociaciones bilaterales referidas a la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes²⁹⁸.

Entre las visitas, se destaca el viaje de la princesa Takamado de Japón a Buenos Aires, entre el 22 y el 27 de septiembre de 2008, semana en que se celebró el centenario de la inmigración okinawense a la Argentina.

El acontecimiento de mayor trascendencia en el año 2009, período en que Japón está inmerso en serias dificultades económicas, fue la visita del enviado especial del primer ministro de Japón para la suscripción del convenio por la adopción de Argentina del sistema japonés de televisión digital, lo cual será desarrollada en el próximo apartado.

En el año 2010, en conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810, la cancillería argentina desarrolló una amplio plan de actividades en el exterior para profundizar los vínculos con el mundo. La primera actividad de esa agenda fue la visita oficial a Japón del Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana, del 15 al 18 de enero de ese año, encabezando una Misión Política, Comercial y Cultural Multisectorial acompañado por funcionarios del Gobierno Nacional, empresarios e intelectuales. Dada la disminución de las relaciones en el año 2009, esa misión revistió de un gran valor. Como señaló el canciller Taiana, dicha visita, que fue antecedida por una reunión con el embajador de Japón en Argentina, "(...) se enmarca en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre los dos países a nivel ministerial, económico-comercial y cultural"²⁹⁹.

En su estadía en Japón, el canciller argentino tuvo una reunión con el Ministro de Asuntos Exteriores del Japón, Katsuya Okada, en la que conversaron sobre las relaciones bilaterales, don-

298. "Argentina y Japón examinan el progreso de su relación bilateral", MRECIC, Información para la Prensa N°: 253/08, 30 de julio de 2008.

299 "Taiana se reunió hoy" con el embajador japonés antes de la visita oficial que realizará a ese país, MRECIC, Información para la Prensa N°: 010/10, 11 de enero de 2010

de destacaron la relevancia de la adopción del sistema de televisión digital japonés-brasileño para el fortalecimiento del vínculo. Además dialogaron sobre la deuda pendiente de Argentina e intercambiaron opiniones sobre la cooperación internacional en desarme, no proliferación y cambio climático³⁰⁰.

En esa misión, al mismo tiempo, Argentina co-presidió junto a Japón la IV Reunión Ministerial de FOCALAE, el 16 y 17 de enero, cuyo tema central fue la crisis económica y financiera e inclusión social.

La disposición hacia el estrechamiento de los lazos se reflejó, asimismo, en dos actividades que se desarrollaron durante la visita a Japón.

En primer lugar, en la Cámara de Comercio e Industria de Tokio se realizó la 22° Reunión del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés (CMEAJ). Allí Taiana disertó sobre la profundización y revitalización de la relación bilateral.

En segundo lugar, los ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Japón desarrollaron el Primer Simposio Cultural Japón-Argentina, en el que intelectuales de ambos países intercambiaron sus opiniones sobre asuntos tales como la globalización y la identidad cultural.

Ciencia y tecnología: nuevo tema en la agenda bilateral

En el año 2008 emerge como una nueva área en la relación bilateral la cooperación en materia científico-tecnológica, lo que dió lugar a diversas actividades conjuntas para identificar sectores propicios para el intercambio de tecnologías y conocimientos.

Del 4 al 8 de octubre de 2008, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva realizó una misión oficial a Japón para asistir al Foro Ciencia y Tecnología en Sociedad, realizado en Kioto, Japón. La finalidad de ese espacio es promover la discusión de temas científico-tecnológicos y construir una red humana global que resuelva las dificultades que se originan en la aplicación de la ciencia y la tecnología. En esa misión, el Ministro de Ciencia, Lino Barañao, participó en una Reunión de Ministros de Ciencia y Tec-

300. "Reunión de los cancilleres de Japón" y Argentina, Embajada del Japón en Argentina, 15 de enero de 2010 [en línea] <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/100115.ReunionCancilleres.htm> [Consulta: 30 sep 2013]

nología de diversos Estados. Además, la delegación argentina se reunió en la ciudad de Tokio con autoridades de instituciones japonesas vinculadas a la investigación en esas áreas para examinar posibilidades de cooperación³⁰¹.

En agosto del 2009 la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales del Ministerio de Ciencia y Tecnología argentino organizó el Workshop “Biociencias y Biotecnología para la promoción de la agricultura y la producción de alimentos”, donde se intercambiaron experiencias en investigación con funcionarios de la Agencia de Ciencia y Tecnología de Japón. El resultado del encuentro fue la firma de un acta conjunta que destacó la importancia de esa clase de experiencias para fortalecer el intercambio en el estado de la investigación en cada país y en la que se acordó proponer acciones de cooperación en la materia³⁰².

La exploración de posibilidades de cooperación en este campo continuó en la reunión del ministro Barañao con su par japonés, Tatsuo Kawabata, en ocasión de la misión a Japón realizada en 2009 para asistir a la 6ª edición del Foro Ciencia y Tecnología en Sociedad, en Kyoto. Los ministros Barañao y Kawabata acordaron profundizar la cooperación bilateral en alimentos, energía, medio ambiente, prevención de catástrofes y enfermedades infecciosas³⁰³.

En el 2010, el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, recibió a una delegación de funcionarios, científicos y empresarios japoneses para planificar acciones bilaterales en materia de vinculación y desarrollo científico³⁰⁴.

301. Las instituciones visitadas por la delegación argentina fueron las siguientes: Japan Science and Technology Agency (JST); Advance Industrial Science and Technology (AIST); Japan Society for Bioscience, Biotechnology and Agrochemistry (JSBBA); Japan International Science and Technology Exchange Center (JISTEC); National Institute of Science and Technology (NISTEP); y Japan Society for the Promotion of Science (JSPS).

302. Workshop “Biociencias y Biotecnología para la promoción de la agricultura y la producción de alimentos”, MINCYT, 2009, [en línea] <http://www.mincyt.gob.ar/agenda/workshop-biociencias-y-biotecnologia-para-la-promocion-de-la-agricultura-y-la-produccion-de-alimentos-8161> [Consulta: 10 Oct 2013]

303. Misión a Japón 2009, MINCYT, 2009, [en línea] <http://www.mincyt.gob.ar/agenda/mision-a-japon-2009-8160> [Consulta: 10 Oct 2013]

304. “Argentina y Japón proyectan futura cooperación en ciencia y tecnología”, MINCYT, 31 de agosto de 2010 [en línea] <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/argentina-y-japon-proyectan-futura-cooperacion-en-ciencia-y-tecnologia-4302> [Consulta: 10 Oct 2013]

La adopción de la norma japonesa de televisión digital terrestre

La emergencia de la esfera científico-tecnológica como una nueva área en la relación es consistente con la búsqueda por parte de Japón de un nuevo modelo de relaciones con América Latina que trascienda el intercambio de materias primas por productos manufacturados. Por el contrario, se persigue una colaboración más amplia, en la que interactúen el capital, la tecnología, los recursos naturales y el mercado (Altemani de Oliveira, 2010).

Esta perspectiva encuentra expresión en el esfuerzo conjunto entre Japón y Brasil para que otros países de América del Sur adopten el sistema nipón-brasileño de televisión digital³⁰⁵.

En el año 2009 Argentina adoptó la norma japonesa ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial*), para la transmisión de televisión digital terrestre. La implementación de esa tecnología motivó la visita del enviado especial del Primer Ministro de Japón, Hiroya Masuda, para suscribir un Memorándum de Cooperación en el que Japón se comprometió a realizar la transferencia tecnológica y la capacitación necesarias para la divulgación de esa norma en Argentina.

Tanto Argentina como Japón coincidieron en la importancia de la adopción de la norma japonesa como una oportunidad para fortalecer y ampliar el vínculo. En realidad, la decisión argentina tuvo una clara intencionalidad político-económica, ya que significó la apertura de un prometedor mercado para la importación de servicios y tecnologías por parte de las industrias electrónicas japonesas, pero que ofrece posibilidades de desarrollo industrial en Argentina. De esta forma, Masuda calificó el hecho como "(...) la apertura de una nueva página en la historia de las relaciones amistosas entre nuestros países" (Masuda, 2009). Por su parte, el canciller Jorge Taiana en la reunión mantenida con su par Katsuya Okada en su visita a Japón en el año 2010, expresó que "(...) la adopción del sis-

305. La televisión digital terrestre se divide en tres estándares: el sistema japonés (ISDB-T), utilizado en Japón y América Central y del Sur; el sistema Europeo (DVB-T), adoptado en 40 países de ese continente; y el sistema de Estados Unidos (ATSC), utilizado en Estados Unidos, Canadá, México y Corea del Sur. China posee su propio sistema (DTMB).

En el año 2006 el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, firmó un decreto adoptando el sistema japonés de televisión digital. Pese a que la tecnología es japonesa, Brasil adecuó el sistema a la realidad latinoamericana. De allí deriva el término nipón-brasileño para referirse a esa norma.

tema de televisión digital japonés-brasileño no es sólo un cuestión técnica, sino también política, que muestra la intención por parte de la Argentina de llevar la relación entre ambos países a un plano de alta importancia³⁰⁶. En esa reunión, Okada le confirmó a Taiana la llegada para febrero de ese año de los equipos para la filmación y edición de la televisión digital, el equipamiento de un estudio de grabación y la capacitación de veinte técnicos.

Dimensión económico-comercial

Inversiones

En respuesta al interés argentino por estrechar los vínculos con Japón en materia de inversiones, en mayo de 2008, la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ProsperAr) realizó una misión a Tokio para promocionar las oportunidades de negocios en los sectores agro industrial, energías renovables, biotecnología y software.

Durante la misión se mantuvieron reuniones con empresas de Japón interesadas en invertir en Argentina³⁰⁷. La visita incluyó un encuentro con el vicecanciller de Japón, Hitoshi Kimura y con funcionarios del Ministerio de Economía de Japón³⁰⁸.

Intercambio comercial

Las consecuencias de crisis economía y financiera internacional se reflejaron en el comercio bilateral. Las exportaciones argentinas a Japón se redujeron un 24,3% en 2008, cayendo a 519 millones de dólares. Las importaciones aumentaron en un 14,8%, a 1378 millones de dólares (INDEC).

306. Reunión de los cancilleres de Japón y Argentina, Embajada del Japón en Argentina, 15 de enero de 2010 [en línea] <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/100115.ReunionCancilleres.htm> [Consulta: 25 Sep 2013].

307. Entre los encuentros con representantes del rubro automotriz y autopartista se pueden citar los mantenidos con Bank of Tokio Mitsubishi; Honda Trading; Marubeni Corporation; Broad Leaf; Daifuku; Denso Corporation; NNACorporation; Stanley Electric; Three Bond; Taiyo Corporation y TokaiRika. También la delegación argentina explicó las oportunidades del sector biocombustibles a directivos de Cargill Japan; Cosmo Oli Company; Econonen; Hitachi High Technologies Corporation; Kanematsu Corporation y Marubeni. Por otra parte, se celebraron reuniones individuales con los directivos de Mitsubishi; Marubeni; Mitsui y Nec.

308. "La Argentina va en busca de inversiones orientales", en diario *Infobae*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2005, [en línea] <http://www.iprofesional.com/notas/66154-La-Argentina-va-en-busca-de-inversiones-orientales> [consulta 15 Oct 2013]

En ese año, Japón ocupó el puesto 27 entre los principales destinos de las exportaciones, con una participación en el total exportado por Argentina de un 0,79%. La participación argentina en el total importado por Japón fue del 0,09% (Embajada del Japón en Argentina, 2010).

Esta contracción del comercio continuó en 2009. En ese año, las exportaciones argentinas descendieron un 5% y las importaciones cayeron un 34%. La recuperación se inició recién hacia el año 2010, con un aumento de las exportaciones en un 73,2%, y una suba de las importaciones en un 31%.

Indudablemente, la crisis de la economía japonesa fue el factor contextual que incidió en el declive del intercambio bilateral. No obstante, prosiguieron las muestras de interés de ambas partes por potenciar la dimensión comercial de la relación.

Como se mencionó anteriormente, en enero de 2010, Argentina realizó un Misión Política, Comercial y Cultural a Japón. En ese contexto, la comitiva argentina participó de la 22° Sesión plenaria de CMEA-J, en la Cámara de Comercio e Industria de Tokio. Los temas identificados como relevantes por el Comité fueron la minería, el sector alimentos y bebidas, ciencia y tecnología y la energía.

Cooperación técnica

En el año 2008, el monto destinado por Japón para programas de cooperación descendió hasta los 5 millones de dólares (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2009).

En el marco del Partnership Programme Japón-Argentina (PPJA), en el 2008, ambos Estados realizaron una misión conjunta a Paraguay para coordinar el taller de planificación participativa para el Proyecto Desarrollo de la Piscicultura. Posteriormente, en el 2009, suscribieron el proyecto de *Fortalecimiento de la Piscicultura Rural en Paraguay* para desarrollarlo dentro del PPJA.

En 2010 se acordaron dos nuevos proyectos de cooperación técnica. Uno de ellos fue el *Proyecto de fortalecimiento del sistema de digitalización e integración de registros biológicos para la conservación y manejo de la biodiversidad entre la Argentina y Japón*³⁰⁹. El otro fue la suscripción del *Proyecto de Desarrollo Rural Territorial en Paraguay* para implementarlo en el marco del PPJA.

309. El objetivo del proyecto es fortalecer y ampliar la capacidad nacional de inter-

De la misma forma, en la reunión entre los cancilleres Taiana y Okada, durante la misión argentina a Japón en 2010, se acordó la realización de acciones conjuntas de asistencia a Haití tras el terremoto de 2010. Por ese motivo, Japón, a través de JICA, participó en el financiamiento del “Curso para la Consolidación del Programa Pro Huerta-Haití” implementado por Argentina³¹⁰.

III. El Gran Terremoto del Este de Japón y el accidente en la central de Fukushima

El 11 de marzo de 2011, la franja costera nororiental de Honshu, la isla más poblada de Japón, fue golpeada por un terremoto de 8,9 grados en la escala de Richter, siendo uno de los sismos de mayor magnitud de toda la historia de ese país. El tsunami subsecuente llegó a tener olas de 15 metros de alto, destruyendo la costa noreste de Honshu (World Nuclear Association, 2013).

Dado el peso de Japón en los mercados energéticos mundiales –como tercer mayor importador mundial de petróleo, primer importador mundial de gas natural, y primer importador de carbón y de derivados del petróleo–, la energía nuclear fue percibida como la opción clave para el logro de la seguridad energética.

Hasta el año 2011, Japón se posicionaba como el tercer mayor productor y consumidor mundial de energía nuclear, y disponía de cincuenta y cuatro reactores nucleares en operación, que suponían el 26,9% de la electricidad generada en el país (Bustelo, 2011).

En la región azotada por el terremoto se encontraban en funcionamiento once reactores en cuatro plantas nucleares, los cuales se apagaron automáticamente tras el desastre. Sin embargo, en la prefectura de Fukushima, a 240 kilómetros al noreste de Tokio, donde funcionaba el complejo nuclear Fukushima Daiichi o Fukushima I, el tsunami inundó la planta y dañó los generadores de emergencia y los sistemas de refrigeración, desatando una cadena de accidentes nucleares en tres de sus seis reactores. Esa situación

cambio y acceso a información estandarizada de colecciones y otros registros biológicos para fortalecer la capacidad nacional para la gestión y manejo de la conservación de la diversidad biológica.

310. “Avanza el programa Pro Huerta en Haití”, Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 31 de Agosto de 2010, [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2010/08/31/11413-avanza-el-programa-pro-huerta-en-haiti.php> [consulta 10 Nov 2013].

desembocó en una fusión parcial del núcleo de los reactores 1, 2 y 3 de la central, explosiones de hidrógeno que destruyeron parte de los edificios de contención y en el sobrecalentamiento de las barras de combustible nuclear ya utilizadas, situadas en las piscinas de enfriamiento (Gimenez Chueca, 2011).

El 17 de marzo de 2011, el director del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Yukiya Amano, confirmó la emergencia nuclear al anunciar que los núcleos de los reactores 1, 2 y 3 estaban dañados, mientras que el estado de las piscinas donde se encontraban los desechos nucleares generaba preocupación en los reactores 3 y 4. En ambos casos se liberaba una enorme cantidad de radioactividad. A los graves problemas de estos cuatro reactores, se agregó la subida de la temperatura de las piscinas de los reactores 5 y 6, que estaban siendo refrigerados con ácido bórico y agua de mar³¹¹.

La Agencia de Seguridad Nuclear e Industrial de Japón inicialmente había declarado el accidente de Fukushima como de nivel 5 en la Escala Internacional Nuclear y de Sucesos Radiológicos (INES)³¹², correspondiente a un accidente con consecuencias de mayor alcance, pero luego fue reclasificado como de nivel 7. Ese es el máximo en dicha escala, sólo alcanzado por el desastre nuclear en la central de Chernobil en 1986, y significa la liberación de sustancias altamente radioactivas a la atmósfera con amplios efectos en la salud y el medioambiente (World Nuclear Association, 2013).

El triple desastre que implicaron el terremoto, el tsunami y el accidente nuclear, modificó la dinámica política y económica dentro de Japón. Más allá de sus consecuencias domésticas, supuso un nuevo desafío a su presencia internacional y provocó una reorien-

311. "La ONU confirma la emergencia nuclear", en diario *El País*, Madrid, 17 de marzo de 2011[en línea]_elpais.com/diario/2011/03/17/.../1300316402_850215.html [consulta 25 nov 2013]

312. La escala INES clasifica la importancia de los sucesos nucleares y radiológicos desde el punto de vista de la seguridad en siete niveles ascendentes: de los niveles 1 a 3 se denominan "incidentes", mientras que de los niveles 4 a 7 constituyen "accidentes". Los incidentes y accidentes nucleares y radiológicos se clasifican en función de tres áreas de impacto: en las personas y el ambiente; al interior de grandes instalaciones y las medidas para prevenir accidentes. Cada ascenso en un nivel implica que la gravedad del suceso es diez veces superior.

tación de sus prioridades en el accionar externo. Por este motivo, a continuación se detallará la incidencia de los impactos económicos, políticos y en política exterior de Japón de la catástrofe del 11 de marzo sobre la vinculación con Argentina.

Las relaciones político-diplomáticas tras el accidente de Fukushima

La reacción de Argentina al desastre ocurrido en Japón fue inmediata. En el mismo día, la presidenta Cristina Fernández, envió una nota al primer ministro nipón, Naoto Kan, expresando la solidaridad del Gobierno y el pueblo argentino con las víctimas de la catástrofe³¹³.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, ofreció asistencia humanitaria a Japón, para lo cuál el canciller Héctor Timerman instruyó a la Comisión Cascos Blancos a conformar un equipo de expertos en situaciones de emergencia para colaborar en la asistencia, búsqueda y rescate de las víctimas³¹⁴. Además, la Embajada Argentina en Japón puso en marcha un plan de contingencia que permitió trasladar a Argentina a unos 180 de sus nacionales que manifestaron su deseo de abandonar el país asiático tras los sucesos.

La solidaridad de la República Argentina fue reiterada por el canciller Timerman en ocasión de una ronda de consultas políticas argentino-japonesa que reunió al vicecanciller argentino, Alberto D'Alotto, y su par japonés, Koro Bessho, en Buenos Aires, el 30 de marzo de ese año³¹⁵.

Transcurrido un mes del tsunami, el 11 abril de 2011, el canciller Timerman realizó una visita oficial a Tokio, donde se reunió

313. "Tsunami: la Presidenta se solidarizó con el pueblo japonés y ofreció ayuda", Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 11 de marzo de 2011 [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2011/03/11/17383-tsunami-la-presidenta-se-solidarizo-con-el-pueblo-japones-y-ofrecio-ayuda.php> [consulta 22 Oct 2013]

314. "Cancillería ofreció asistencia humanitaria a Japón", MRECIC, Información para la prensa N°: 097/11, 11 de marzo de 2011.

315. "Argentina-Japón: nueva ronda de Consultas Políticas, Secretaría de Comunicación Pública", Presidencia de la Nación [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2011/03/30/17981-argentina-japon-nueva-ronda-de-consultas-politicas.php> [Consulta: 29 Nov 2013]

con su homólogo japonés, Takeaki Matsumoto. El principal objetivo de esa visita fue expresar las condolencias y la solidaridad de la República Argentina tras el terremoto de Japón. Los dos cancilleres dialogaron además respecto a la reforma de las Naciones Unidas, la cooperación en organismos internacionales y el fortalecimiento de las relaciones económicas³¹⁶.

Más allá de estas muestras de apoyo, los contactos entre Japón y Argentina se interrumpieron durante el año 2012, lo que puede explicarse por la crisis política interna de Japón. La catástrofe del 11 de marzo de 2011 puso de relieve la inestabilidad política de Japón. Naoto Kan, quien había sido el quinto Primer Ministro que tuvo Japón desde el año 2006, dimitió a fines de agosto de 2011, por la caída de popularidad que supuso su gestión de la crisis en Fukushima. Su sucesor fue Yoshihiko Noda.

La salvedad fue la visita a Argentina del ex primer ministro de Japón, Naoto Kan, en diciembre de 2011 para asistir a la ceremonia de asunción presidencial de Cristina Fernández. En el encuentro mantenido con el canciller Timerman, Kan agradeció la predisposición inmediata de la Argentina ante la situación de desastre sufrida por Japón y la visita del canciller argentino. Asimismo, recordaron los valores y puntos de vista compartidos por ambos Estados en ámbitos tales como no proliferación y desarme³¹⁷.

Relaciones científico-tecnológicas

Si bien la vinculación diplomática decayó durante 2012, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación llevó a cabo diversas acciones.

En enero de 2012, el ministro Barañao, recibió al Sr. Koji Omi, fundador del Foro Ciencia y Tecnología en Sociedad. En abril, Barañao mantuvo una reunión con el embajador de Japón, Masashi Mizukami, quien manifestó el interés de su país en establecer un

316. "Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Japón y Argentina", Embajada del Japón en la Argentina, 11 de Abril de 2011 [en línea]<http://www.ar.embjapan.go.jp/Notas/110411.Timerman.en%20>.

317. "Timerman recibió a Naoto Kan, figura política del Japón", Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 09 de diciembre de 2011 [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2011/12/09/26409-timerman-recibio-a-naoto-kan-figura-politica-del-japon.php> [Consulta 20 Oct 2013].

programa de cooperación binacional en áreas estratégicas como alimentos e ingeniería médica³¹⁸.

El ministro de Ciencia, participó asimismo de la edición 2012 del Foro Ciencia y Tecnología en Sociedad, en Kyoto, Japón. En la sesión de apertura, Barañao disertó sobre energías limpias, y se reunió con el ministro Federal de Japón, Seiji Maehara.

Dimensión económica-comercial

Las implicaciones del terremoto en la economía japonesa

El impacto económico del Gran Terremoto del Este de Japón fue mayor al provocado por otros desastres, ya que golpeó al país en el momento que su economía se encontraba en una transición desde el estancamiento hacia la recuperación. Tras el sismo y el tsunami descendieron drásticamente el consumo, las exportaciones y la producción, lo cual fue provocado por el cierre de fábricas en la región afectada y la interrupción de la cadena de suministros en industrias clave, tales como la automotriz. En ello tuvo una gran incidencia la restricción en el suministro energético tras el accidente nuclear. Esta situación se vio acompañada por la reducción temporaria de las inversiones de capital (Cabinet Office Government Of Japan, 2011).

Como resultado de esos eventos, en el año 2011 Japón registró su primer déficit comercial desde 1980. Las exportaciones japonesas cayeron en un 2,7% respecto al 2010, principalmente en respuesta a la interrupción en la cadena de suministros tras el terremoto y al encarecimiento del yen (METI, 2012). Los sectores más afectados fueron el automotriz y los componentes electrónicos. Por su parte, las importaciones subieron en 2011 un 12,1% respecto al año anterior, a causa de las compras de emergencia en el extranjero, el aumento de los precios de la energía y el crecimiento de la demanda nipona de combustibles (METI, 2012).

Es importante mencionar que tras el accidente nuclear, Japón decidió apagar diecisiete reactores de la costa este del país, algunos de ellos dañados por el tsunami, y otros, por encontrarse en una zona altamente sísmica. Progresivamente fue apagando el

318. "Lino Barañao se reunió con el embajador de Japón", MINCYT, 25 abril 2012, [en línea] <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/lino-baranao-se-reunio-con-el-embajador-de-japon-4456>[consulta 01 Oct 2013]

resto, hasta que en marzo de 2012 desconectó el reactor 3 de la central de Tomari, el último de los cincuenta y cuatro del país³¹⁹. No obstante, a menos de dos meses del apagón nuclear el gobierno anunció la reactivación de dos reactores nucleares en la central de Ohi, en la prefectura de Fukui, argumentando la necesidad de garantizar un suministro estable de energía y evitar una subida excesiva de los precios³²⁰. Esos dos reactores fueron los únicos en funcionamiento en todo Japón desde el accidente de Fukushima hasta septiembre de 2013, cuando también fueron detenidos³²¹.

El intercambio comercial Argentina-Japón

Pese a las condiciones de la economía japonesa, el intercambio comercial con Argentina no se vio afectado, lo que contrasta con la brusca oscilación del año 2008. En el año 2011 se produjo una leve disminución de las exportaciones hacia Japón, de 854 millones de dólares en 2010 a 843 millones en 2011, mientras que las importaciones desde Japón aumentaron desde 1191 millones en 2010 a 1414 millones de dólares en 2011 (INDEC).

Coincidiendo con la moderada recuperación nipona hacia el primer semestre del año 2012, en el 2012 las exportaciones aumentaron a 1223 millones, y las importaciones a 1508 millones de dólares (INDEC).

Recuperación y nueva política exterior japonesa: la diplomacia económica

Tras el triple desastre, la recuperación del país y la reconstrucción de la zona afectada se convirtieron en la máxima prioridad del gobierno de Japón.

Japón comprendió que la recuperación económica se hallaba parcialmente vinculada a un cambio en la estrategia energética que, al tiempo que redujera la dependencia del país a la energía nuclear, permitiera asimismo disminuir las importaciones de hidro-

319. "Japón se queda por primera vez sin" reactores nucleares desde 1970, *El País*, Madrid, 5 de Mayo 2012,

320. "Japón reactivará dos reactores y pondría fin al apagón nuclear", *El País*, Madrid, 16 de junio 2012.

321. "Japón revivirá de nuevo un apagón nuclear a partir del 15 de septiembre", *El País*, Madrid, 13 de Agosto 2013.

carburos. Esto fue manifestado por el primer ministro Noda en un discurso ante el Parlamento en octubre de 2012, al expresar que:

"[...] Hacer realidad una sociedad donde se ejerza la práctica de la conservación de energía introduciendo más energía renovable contiene las claves del rumbo a seguir para generar lo antes posible una sociedad que no dependa de la energía nuclear, pero también para que la economía japonesa recupere su vitalidad [...]" (Noda, 2012)

Como advierte Bustelo (2011), el cambio en la estrategia energética tendrá consecuencias en las relaciones de Japón con sus abastecedores de combustibles.

Por otra parte, para lograr la recuperación y la reconstrucción, Japón consideró indispensable la conexión y el reforzamiento de los lazos de amistad con la comunidad internacional. De allí la importancia para la diplomacia japonesa post-Fukushima de la noción de *reconstrucción abierta al mundo*, que permita a Japón incorporar el dinamismo originado en el exterior (The Diplomatic Bluebook, 2012).

En el contexto de los esfuerzos de reconstrucción tras el terremoto, la estrategia de política exterior de Japón se centró en la promoción de la diplomacia económica, cuya base son cuatro pilares: la promoción del libre comercio; la protección de una reserva estable de recursos naturales, energía y alimentos; la promoción internacional de sistemas de infraestructura y la promoción de Japón como país orientado al turismo (Maehara, 2011).

La finalidad de esa estrategia es que Japón desarrolle un papel más constructivo en Asia y el mundo, bajo el supuesto que la asistencia y cooperación japonesa a la comunidad internacional depende de la prosperidad de su economía. Por ello, la diplomacia económica, con el consecuente fortalecimiento de la economía, ampliará integralmente la capacidad diplomática japonesa.

El Libro Azul de la Diplomacia de Japón hace especial hincapié en la relevancia adquirida por el segundo pilar, el aseguramiento del suministro de recursos naturales, a partir de marzo de 2011:

"[...] El terremoto se convirtió en un recordatorio de la importancia de asegurar la energía y otros recursos para Japón. Mientras que Japón depende de las importaciones de la mayoría de su energía, recursos minerales, alimentos y otros recursos, se convirtió en una cuestión diplomática aún más importante asegurar un suministro estable de recursos, ya que la demanda está incrementándose en los países emergentes, y en particular en 2011, la situación de Medio Oriente y el Norte de África es inestable y los efectos del

terremoto continúan [...]” (The Diplomatic Bluebook, 2012: 39. Traducción propia).

Por esta razón, Japón decidió impulsar una diplomacia multifacética, fortaleciendo las relaciones con los países poseedores de recursos y fomentando la diversificación de las fuentes de suministros.

Precisamente, uno de los minerales que ha adquirido una importancia estratégica a nivel internacional, a causa del desarrollo de dispositivos tecnológicos portátiles y automóviles híbridos y eléctricos, dos de las principales industrias japonesas, es el litio. Ese mineral es indispensable en la fabricación de las baterías recargables de iones de litio utilizadas en computadoras portátiles, cámaras de fotos y teléfonos celulares, así como en los automóviles. Además, se prevé que el crecimiento de la producción de autos eléctricos e híbridos, reemplazando a los que emplean derivados del petróleo, provocará un aumento abrupto de la demanda mundial de litio.

Japón fue el mayor importador mundial de litio entre 2008 y 2009 y ostenta la superioridad en la tecnología de baterías de iones de litio. Más aún, su objetivo es que la proporción de vehículos con baterías de litio alcance el 50% de las ventas de autos nuevos para el 2020 (Kawamoto y Tamaki, 2011). Esto tornó esencial para Japón asegurar un suministro estable de litio para mantener su liderazgo y fortaleza tecnológica.

Más aún, a pesar de que el litio es un metal relativamente abundante, las reservas donde puede ser obtenido de la manera más eficiente se concentran en pocas regiones. El 80% de las reservas mundiales de litio se encuentran en Chile, Bolivia y Argentina.

La diplomacia japonesa de búsqueda de recursos minerales metalíferos, es respaldada por las acciones realizadas por la agencia gubernamental Japan Oil Gas and Metals National Corporation (JOGMEC) para estrechar las relaciones con los países que poseen esos recursos. Entre esas actividades, JOGMEC promueve la exploración conjunta de minerales con corporaciones extranjeras en distintas regiones y provee asistencia financiera a las corporaciones japonesas para la exploración y desarrollo minero. También desarrolla tecnología y provee asistencia técnica (JOGMEC, 2012).

A partir de ese pilar de la diplomacia económica, tras la catástrofe de Fukushima se produce una aproximación entre América del Sur y Japón. En Junio de 2011, el ministro de asuntos exteriores nipón, Takeaki Matsumoto asistió como invitado especial a la XLI

Cumbre de Presidentes de Países Miembros y Estados Asociados del MERCOSUR³²². Matsumoto manifestó que el motivo de su participación fue expresar el agradecimiento de Japón por la solidaridad y la asistencia tras el terremoto y la catástrofe nuclear. En esa ocasión, el canciller de Japón destacó la importancia del MERCOSUR no sólo como socio comercial y en inversiones, sino como suministrador energético y alimenticio (Matsumoto, 2011).

En este contexto, la relación con Argentina va a caracterizarse por el mayor peso adquirido por los minerales, en especial, el litio.

Inversiones de Japón en el sector minero argentino

Argentina y Japón comenzaron a aproximarse en materia de inversiones mineras a partir del año 2011. En este sentido, el estancamiento de la economía japonesa, la interrupción de las cadenas de suministro, la escasez de energía, las altas reservas de efectivo de las empresas y la fortaleza del yen, impulsaron un auge de las inversiones de empresas japonesas en el extranjero³²³. Ello encontró su correspondencia con la estrategia de obtención de inversiones extranjeras para el desarrollo de la actividad minera por parte de Argentina, que otorgó a Japón un lugar preeminente.

Por ese motivo, en el año 2011 autoridades de la Secretaría de Minería del Ministerio de Planificación Federal realizaron en Tokio el primer seminario "Minería Argentina: oportunidades de Inversión". En 2012, presentaron nuevamente en Tokio las oportunidades de inversión en ese sector, en el segundo "Seminario de Oportunidades de Inversión Minera en Argentina". La importancia de la última gira reside en el anuncio de inversiones en tres proyectos en Argentina.

La empresa automotriz Toyota anunció el desembolso de 150 millones de pesos para la construcción del proyecto minero de litio en el Salar de Olaroz. Este se desarrolla sobre una reserva de 6.400.000 toneladas de carbonato de litio y 19.300.000 de potasio

322. En 1996, el MERCOSUR estableció un mecanismo de Consultas Políticas de Alto Nivel con Japón con el objetivo de incrementar el intercambio comercial. En el año 2009, se estableció el Grupo de Trabajo MERCOSUR-Japón para dialogar sobre eventuales acuerdos comerciales.

323. "Las empresas japonesas salen de compras", The Wall Street Journal Americas, *La Nación*, 08 de julio de 2012, Sección 2, Pág. 7.

en salmuera, ubicada en la provincia de Jujuy³²⁴, donde se establecerá la primera planta para industrializar el litio en Argentina. La construcción del proyecto se inició en marzo de 2013 y se prevé el comienzo de su actividad para el segundo semestre de 2014. La producción estimada de Olaroz será de 17.500 toneladas anuales de carbonato de litio y 20.000 toneladas por año de potasio³²⁵.

En Olaroz participan la empresa australiana Orocobre, que posee el 65% del capital y la empresa estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado ("JEMSE"), con un 8,5% del capital. Posteriormente, Orocobre suscribió un acuerdo de joint venture con Toyota Tsusho Corporation ("TTC"), empresa integrante del Grupo Toyota, que obtuvo un 25% de participación en el proyecto.

En el marco de la misión de la Secretaría de Minería, Mitsubishi también confirmó su interés por invertir en el proyecto de litio Cauchari-Olaroz, en Jujuy.³²⁶ Por sus recursos y reservas, Cauchari es el tercer mayor yacimiento de litio en salmuera del mundo, detrás de los salares Uyuni en Bolivia y Atacama en Chile.

La propietaria de ese proyecto es minera Exar, subsidiaria de la canadiense Lithium Americas Corp. La automotriz japonesa Mitsubishi Corporation, con 8,5% del capital, es una de las accionistas de Cauchari junto a la canadiense Magna International³²⁷. Además, JEMSE adquirió un 8,5% del proyecto.

La producción planeada es de 20.000 toneladas por año de carbonato de litio a partir del año 2015 y 40.000 toneladas anuales de cloruro de potasio desde 2017, pero el resultado de las exploraciones demostró el potencial para aumentar la estimación de recursos en el futuro.

324. Gacetilla del área de minas, Universidad Nacional de Jujuy, Ficha N° 3 [en línea] <http://www.segemar.gov.ar/bibliotecaintemin/Fichastecnicasmineras/FichasTecnicasMineras3SalardeOlaroz.pdf>

325. Orocobre Limited [en línea] http://www.orocobre.com.au/Projects_Olaroz.htm [Consulta 11 Oct 2013]

326. "La minería tiene en Asia a potenciales inversores", Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 11 de noviembre de 2012 [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2012/11/11/35868-la-mineria-tiene-en-asia-a-potenciales-inversores.php> [Consulta 11 Oct 2013]

327. Gacetilla del área de minas, Universidad Nacional de Jujuy, Ficha N° 4 [en línea] <http://www.segemar.gov.ar/bibliotecaintemin/Fichastecnicasmineras/FichasTecnicasMineras4CauchariOlaroz.pdf>

En el creciente interés bilateral en materia minera guarda relevancia la reunión mantenida por el secretario de minería, Jorge Mayoral, durante su viaje a Japón en 2012, con el presidente de JOGMEC, quien respaldó la inversión de Toyota y destacó su deseo de tener mayor presencia en Argentina.

Como último resultado de esa gira se encuentra la incorporación de la empresa Mitsui como participante del proyecto de cobre Vicuña³²⁸. Ubicado en la frontera entre Argentina y Chile, y enmarcado dentro del Tratado de Integración y Complementación Minera entre ambos países, abarca tres importantes reservas de oro y cobre en Los Helados, en la III Región de Chile, y Josemaría y Filo del Sol, en San Juan, Argentina.

Inicialmente, JOGMEC poseía el 40% del proyecto, mientras que la canadiense NGEx Resource era propietaria del 60% restante. Sin embargo, en el año 2012 JOGMEC transfirió la participación en Los Helados y Filo del Sol al consorcio japonés Pan Pacific Copper Corporation (PPC), el mayor comprador de concentrados de cobre del mundo³²⁹.

Debido a que las exploraciones indicaron la existencia una mineralización importante, este proyecto se encuentra en una fase de exploración de recursos adicionales³³⁰.

El renovado interés de las empresas japonesas por invertir en el sector minero argentino fue ratificado por el embajador de Japón en la Argentina, Masashi Mizukami, en una reunión mantenida con el secretario de minería de la Nación y el gobernador de la provincia de Jujuy, Eduardo Fellner, en el que analizaron las inversiones de empresas de ese país en la actividad minera³³¹.

328. "Toyota desembolsará 150 millones en una mina de litio", *Telam*, 8 de noviembre de 2012 [en línea] <http://www.telam.com.ar/nota/43453/> [Consulta 11 Oct 2013].

329. "Pan Pacific con Mitsui compra a JOGMEC parte de vicuña (Los Helados, Filo del Sol y Josemaría) en Argentina", *Mining Press Chile*, 11 de septiembre de 2012, [en línea] <http://www.miningpress.cl/nota/174817/pan-pacific-con-mitsui-compra-a-jogmec-parte-de-vicua-los-helados-filo-del-sol-y-josemara-en-argentina-y-chile>[Consulta: 20 Oct 2013].

330. NGEx Resources Inc. [en línea] http://www.ngexresources.com/s/Vicuna_Properties.asp.

331. "Analizan inversiones de Japón en Jujuy", *La Plata Hocht*, 19 de Diciembre de 2012.

La cooperación bilateral

Tras los acontecimientos ocurridos en Japón, en el año 2011 el monto de la cooperación japonesa fue de 3.500.000 dólares (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2012). En cambio, en el año 2012, la contribución de la cooperación japonesa fue de aproximadamente 24 millones de pesos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2013).

En materia de cooperación triangular, en el año 2012 se agregaron dos cursos internacionales de capacitación, en temáticas de eficiencia energética en la industria y gestión de proyectos de cooperación internacional, a los cinco que estaban en marcha³³². La ejecución de proyectos técnicos continuó, así como el programa de voluntarios senior y la capacitación de profesionales en Japón. Es destacable, asimismo, que pese a las dificultades de Japón en el año 2011, no se interrumpió el programa de asistencia para proyectos comunitarios.

Además, en 2012 Argentina mantuvo negociaciones con Japón para la financiación del programa BEC.AR.

Las relaciones bilaterales tras el retorno del PDL

En Diciembre de 2012, tras la victoria del PLD en las elecciones de la Cámara Baja de Japón, el conservador Shinzo Abe, líder de ese partido, regresó como Primer Ministro de Japón, tras ocupar ese cargo durante el año 2006. El retorno al poder del PLD representó un nuevo giro en la política japonesa tras el período de tres años en el que gobernó el PDJ.

Abe estableció como objetivo prioritario de su gobierno recuperar la fortaleza económica y restaurar la capacidad diplomática de Japón. Esa determinación está implícita en la frase que se convirtió en el lema de su gobierno, "*Japan is back*".

Para el renacimiento de la economía, Abe propuso una serie de reformas denominadas *Abenomics*, que consisten en tres flechas: una política monetaria audaz, una política fiscal flexible y una estrategia de crecimiento que promueva la inversión privada (Hemmings y Maiko, 2013).

332. Los otros cursos consistían en sanidad animal, autoproducción de alimentos, conservación y uso sustentable de plantas nativas ornamentales, guardaparques y gestión de pequeñas y medianas empresas.

La política exterior de Abe se apoya en la visión de Japón como un poder asiático revitalizado. Por ello, se comprometió a restaurar su influencia en la región, en un momento en que el resurgimiento económico de Asia posibilita a Japón asumir mayor responsabilidad en la promoción de reglas y valores, la preservación de los bienes comunes y un crecimiento a ritmo similar que el de los países más exitosos de la región.

En términos globales, Abe expresó que "(...) mi tarea es mirar hacia el futuro, y hacer de Japón el segundo mercado emergente más grande del mundo, y un socio de cada vez mayor confianza para la región y la mundo" (Abe, 2013:4).

Dentro de esa estrategia exterior, el canciller Kishida (2013) llamó al inicio de "una nueva ruta de navegación" en las relaciones con América Latina, expresando el deseo de Japón de estrechar la colaboración con la región, en un período en que se encuentra en el centro del crecimiento económico mundial junto con Asia. Los dos pilares de la agenda exterior de Japón para Latinoamérica son la promoción activa de la diplomacia económica y el mejoramiento de la comunidad internacional. En relación al primer pilar, Kishida (2013) afirmó "(...) es importante impulsar la asociación económica que corresponde a nuestro interés con otros países a fin de aumentar el comercio y de apoyar las inversiones de las empresas japonesas en otros países". Los principales objetivos de Japón en la región son impulsar el libre comercio, el establecimiento de empresas niponas y el aprovechamiento de recursos mineros, energéticos y alimentos.

En el gobierno de Abe, tres cuestiones han concentrado la atención en la relación Argentina-Japón: la cooperación en ciencia y tecnología, las inversiones en el sector minero y las inversiones en el rubro autopartista.

Los encuentros de alto nivel

Desde que Shinzo Abe asumió como primer ministro de Japón se produjeron dos reuniones de alto nivel con Argentina.

La primera de ellas ocurrió antes del inicio de la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20) celebrada el 05 de Septiembre de 2013 en San Petersburgo, cuando la presidenta Cristina Fernández, acompañada por el canciller Héctor Timerman, mantuvo un encuentro con Abe. Durante el mismo conversaron sobre dos cuestiones fun-

damentales. Una de ellas fue la deuda, donde se subrayó la importancia de la segunda reestructuración realizada en el año 2010, en la que ingresaron el 99% de los bonistas japoneses. El otro, la llegada de nuevas inversiones japonesas a Argentina, aunque no fueron dadas a conocer. Además, se refirieron a las políticas heterodoxas implementadas por Abe para salir de la recesión³³³.

Ese mismo día, el primer ministro de Japón partió con destino a Argentina para impulsar la candidatura de Tokio como sede de los Juegos Olímpicos 2020 en la reunión del Comité Olímpico Internacional realizada en Buenos Aires. Si bien Abe no mantuvo encuentros oficiales durante su estadía en el país, la trascendencia de este viaje reside en que desde el primer ministro Nobusuke Kishi en 1959, ningún primer ministro japonés había visitado Argentina.

La delegación japonesa que visitó Argentina para asistir a ese evento estuvo integrada, además, por las princesas Akiko de Mikasa y Takamado, el ex primer ministro Yoshiro Mori, y el ministro de Relaciones Exteriores, Fumio Kishida.

En el año 2014 se produjo un nuevo encuentro de alto nivel. Entre el 30 de enero y el 3 de Febrero de ese año, Argentina recibió la visita de sus Altezas Imperiales de Japón, el príncipe Akishino, segundo en la línea de sucesión del trono que desde 1989 ocupa Akihito, y su esposa, la princesa Kiko, en el marco de su gira por América Latina.

El principal motivo de la visita de los príncipes de Japón, quienes habían arribado por primera vez a Argentina en 1998 cuando se celebró el centenario del establecimiento de las relaciones bilaterales, fue participar en la Ceremonia de Conmemoración del 50° Aniversario de la Entrada en Vigor del Acuerdo de Migración entre ambos Estados³³⁴.

Durante su estadía en Argentina, los príncipes mantuvieron una audiencia con la presidenta Cristina Fernández y asistieron a una cena de honor ofrecida por el vicepresidente Amado Boudou

333. "Fondos buitres, políticas y candidatura de Tokio a los juegos en la reunión entre Cristina y Abe", *Telam*, 3 de septiembre de 2013[en línea] <http://www.telam.com.ar/notas/201309/31423-fondos-buitres-politicas-y-candidatura-de-tokio-a-los-juegos-en-la-reunion-entre-cristina-y-abe.html> [Consulta 11 Nov 2013].

334. "Cristina recibió al príncipe de Japón en la Casa Rosada", *Argentina.ar*, 31 de enero de 2014, [en línea] <http://www.argentina.ar/temas/cristina/25453-cristina-recibio-al-principe-de-japon-en-casa-rosada> [Consulta 05 Mar 2014].

en la Cancillería. Asimismo, participaron en un homenaje al General José de San Martín y se reunieron con la comunidad japonesa en Argentina, entre otras actividades.

Posteriormente, el embajador de Japón en Argentina, Masashi Mizukami, emitió una nota de agradecimiento al gobierno y pueblo argentino por el recibimiento y manifestó su deseo de que la visita de Sus Altezas Imperiales constituya otro motivo para estrechar aún más los lazos de amistad entre la Argentina y Japón³³⁵.

Cooperación en ciencia y tecnología

El ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Dr. Lino Barañao, recibió en su despacho el 30 de septiembre de 2013 al director general de la oficina de Política Científico-Tecnológica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Japón, Sr. Yasutaka Moriguchi.

En la reunión los funcionarios coincidieron en la necesidad de aumentar el intercambio de recursos humanos entre ambos países y fortalecer la cooperación en alimentos, agricultura, energías renovables y células madre³³⁶.

Inversiones japonesas en el rubro automotor-autopartista

En noviembre de 2012, la ministra argentina de Industria, Débora Giorgi, se reunió con el embajador de Japón en Argentina, Masashi Mizukami y el director de la Organización Japonesa para el Fomento del Comercio Exterior (JETRO), Hiroyuki Ishige, para analizar el potencial de crecimiento del comercio bilateral³³⁷.

335. "Mensaje de agradecimiento del Embajador del Japón en la República Argentina, Sr. Masashi Mizukami, al concluir la visita de Sus Altezas Imperiales, el Príncipe y la Princesa Akishino", Embajada del Japón en la Argentina, 7 de febrero de 2014, [en línea] <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Contenido/mensajepagwebSSAAll.pdf>.

336. "Barañao recibió a autoridades japonesas de ciencia y tecnología", MINCYT, 30 de Septiembre de 2013 [en línea] <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/baranao-recibio-a-autoridades-japonesas-de-ciencia-y-tecnologia-9351> [Consulta 30 Oct 2013].

337. "Giorgi analizó con funcionarios japoneses el potencial de crecimiento del comercio bilateral", Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 5 de noviembre de 2012, [en línea] <http://www.prensa.argentina.ar/2012/11/05/35683-giorgi-analizo-con-funcionarios-japoneses-el-potencial-de-crecimiento-del-comercio-bilateral.php> [Consulta 30 Ago 2013].

En julio de 2013, la ministra de Industria realizó una “Misión Japón” en el marco de la decisión del gobierno argentino de priorizar el desarrollo de la industria automotriz con calidad y competitividad global. En esa gira, dialogó con empresarios del rubro automotriz-autopartista, a quienes detalló los programas de aliento a la inversión en ese sector ofrecidos por el Estado Nacional y recibió el anuncio de Toyota de sus planes de inversión en la planta de la automotriz en Zárate, provincia de Buenos Aires. La iniciativa incluye la ampliación de la sección destinada a la fabricación de chasis y el aumento de la producción³³⁸.

Tras esa gira, se precipitaron los anuncios de inversiones japonesas en el sector autopartista.

INVERSIONES JAPONESAS ANUNCIADAS EN EL AÑO 2013			
Empresa	Localización	Concepto	Monto
Master Trim-Argentina (Toyota)	Campana, Buenos Aires.	Ampliación de la planta de inyección	U\$s 10.000.000
Yamaha	General Rodríguez	Nueva planta de producción de motos	U\$s 120.000.000
Denso	Córdoba	Fabricación de un radiador	U\$s 50.000.000
Honda	Florencio Varela y Campana, Buenos Aires	Producción de cuatros nuevos modelos de motocicletas	U\$s 13.400.000
Toyota	Zárate, Buenos Aires	Ampliación de la planta. Construcción de planta de autopartes, línea de pinturas y caminos de acceso	U\$s 800.000.000
Vuteq	Zárate, Buenos Aires.	Adquisición de maquinaria	-----
Takai Rubber	Buenos Aires	Adquisición de la autopartista Dytech	-----

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Industria.

La llegada de inversiones de autopartistas y automotrices japonesas, líderes en el sector, reviste una importancia estratégica para el fortalecimiento de la industria automotriz argentina. Sin embargo, por el momento, no se dispone de mayor información sobre la concreción de las mismas.

338. “Giorgi en Japón. Toyota anunció sus inversiones en Argentina, que incluyen la ampliación de su planta de Zárate y la fabricación de 5.000 unidades adicionales de la Hilux”, Ministerio de Industria, Presidencia de la Nación, 8 de julio de 2013. [en línea] : <http://www.industria.gob.ar/toyota-ratifico-a-giorgi-sus-inversiones-en-argentina-que-incluyen-la-ampliacion-de-su-planta-de-zarate-y-la-fabricacion-de-5-000-unidades-adicionales-de-la-hilux/>. [Consulta 30 Ago 2013].

Inversiones mineras

La misión del Ministerio de Producción en Japón también fue la oportunidad para ratificar la decisión del gobierno de apoyar la industrialización del litio. Al respecto, la ministra Giorgi acordó con los directivos de Toyota Tsusho Corporation establecer una asociación para acelerar el desarrollo industrial del litio argentino³³⁹.

En noviembre de 2013, la Secretaría de Minería presentó en Tokio el tercer seminario “Nuevas Oportunidades en la Minería Argentina”. Durante esa gira, la empresa japonesa Pan Pacific Copper anunció el inicio de una campaña exploratoria en el yacimiento Filo del Sol, en el proyecto Vicuña. El secretario de minería se reunió asimismo con el presidente de JOGMEC, quien notificó la entrada en producción comercial del proyecto Olaroz en agosto de 2014³⁴⁰. La profundización de las relaciones de la Secretaría de Minería con JOGMEC también contribuyó al interés de la automotriz Mitsubishi por incorporar al cobre en su cartera de negocios mineros en argentina³⁴¹.

Finalmente, el 17 de febrero de 2014 el secretario de minería se reunió con el gerente representativo de la Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) y funcionarios de la Embajada de Japón. NEXI, organismo estatal que proporciona seguros para los créditos e inversiones de empresas niponas, trabaja junto a Toyota en sus emprendimientos de litio en Argentina³⁴².

339. “Giorgi acordó con la minera Toyota Tsusho acelerar el proceso de industrialización del litio en la Argentina”, Ministerio de Industria, Presidencia de la Nación, 10 de julio de 2013 [en línea] <http://www.industria.gob.ar/giorgi-acordo-con-la-minera-toyota-tsusho-acelerar-el-proceso-de-industrializacion-del-litio-en-la-argentina/> [Consulta 1 Sep 2013].

340. “Minería argentina profundiza alianza con países asiáticos, Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios”, 11 de noviembre de 2013 [en línea] <http://www.minplan.gob.ar/noticia/11612/mineria-argentina-profundiza-alianza-con-paises-asiaticos.html> [Consulta 20 Nov 2013].

341. “Mitsubishi analiza proyectos para invertir en minería argentina”, Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios, 12 de noviembre de 2013 [en línea] <http://www.minplan.gob.ar/noticia/11617/mitsubishi-analiza-proyectos-para-invertir-en-mineria-argentina.html> [Consulta 20 Nov 2013].

342. “Mayoral se reunió con organismo de inversión y exportación japonés”, Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios, 17 de Febrero de 2014, [en línea] <http://www.minplan.gob.ar/noticia/13460/mayoral-se-reunio-con-organismo-de-inversion-y-exportacion-japones.html> [Consulta 5 Mar 2014]

Consideraciones finales

En este capítulo se analizó la evolución de la relación entre Argentina y Japón desde el año 2006 hasta el presente, considerando la incidencia sobre la misma de dos acontecimientos externos: la crisis financiera internacional y el tsunami y catástrofe nuclear de 2011.

La política exterior a mediados de la presidencia de Kirchner se caracterizó por la intención argentina de fortalecer y explotar el potencial de los vínculos con Japón en todas las dimensiones. En ese sentido, el incremento del comercio bilateral, la reunión con el sector privado en el Comité Empresarial Mixto Argentino-Japonés, las visitas en las que se evaluó el estado de las relaciones y el compromiso en materia de cooperación demuestran la intensidad que adquirieron los nexos en un breve lapso temporal.

En el primer mandato de Cristina Fernández, el fortalecimiento de la relación mantuvo su prioridad en la política exterior hacia Japón. Esto se modifica cuando la crisis financiera de 2008 golpeó a Japón, disminuyendo abruptamente el comercio con Argentina e interrumpiendo las relaciones en la dimensión política-diplomática. Desde entonces, comenzó una aproximación en ciencia y tecnología que tendrá un hito a partir de la adopción argentina de la norma japonesa de televisión digital. Es necesario tener presente el carácter fundamentalmente político de esta elección, ya que más allá de las implicancias técnicas de la decisión, significó impulsar la relación en un área hasta entonces inexplorada. La misión política y comercial a Japón en el año 2010 también estuvo destinada a fortalecer y restablecer las relaciones al nivel anterior a 2008.

La inmediata reacción argentina ante el terremoto, el tsunami y la crisis nuclear del 2011, contrastó con el estancamiento de los contactos político-diplomáticos producto de la magnitud de la crisis en Japón. La excepción fue, una vez más, el campo científico-tecnológico, donde se siguieron explorando posibilidades de cooperación. De la misma forma, Argentina comenzó una estrategia de búsqueda de inversiones japonesas en el sector minero y autopartista, dos temas que se agregan a la agenda bilateral.

De lo anterior se desprende que Argentina no realizó una redefinición del vínculo con Japón en respuesta a las profundas transformaciones experimentadas por este país. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández el énfasis en la dimensión comercial del vínculo persistió como prioridad. Sin embargo, en la

presidencia de Fernández, se produjeron una serie de ajustes en la política exterior mediante la incorporación de nuevos temas a la agenda bilateral.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que los ajustes realizados por Japón en su política exterior en el 2008, al decidir diversificar los destinos y sectores de sus exportaciones para su recuperación económica y, particularmente desde 2011, cuando la reconstrucción de la economía japonesa acentuó la búsqueda de alimentos, minerales y combustibles, desplegaron nuevas posibilidades para el incremento los nexos. Eso explica el dinamismo que adquirió la relación en materia de minería de cobre y litio en Argentina, en un momento en que la determinación de Japón a recuperar su potencial económico tornó indispensable el aseguramiento del suministro de minerales. Conviene destacar que la preferencia que Japón otorgó a Argentina para el aprovisionamiento de estos recursos estratégicos ya se evidenciaba en la composición del comercio bilateral, donde el mineral de cobre se había convertido en el principal producto de exportación.

El interés manifiesto de las empresas japonesas por la explotación minera en Argentina permite advertir la persistencia de una vinculación de tipo asimétrico, limitada al tradicional intercambio de materias primas por productos manufacturados. Sin embargo, los proyectos de cooperación científico-tecnológica y las inversiones japonesas en el sector automotriz parecen compensar parcialmente esa tendencia. En este sentido, el patrón de relación que se establezca dependerá de la propia definición de la política exterior argentina.

Finalmente, se debe mencionar que pese a las intenciones de aproximación entre Japón y Argentina, persisten una serie de factores de tensión en las relaciones.

En primer lugar, el mercado japonés posee altas exigencias sanitarias, lo que explica la baja presencia de productos agrícolas argentinos en los mercados del primer importador neto de alimentos en el mundo. Esto provocó que en 2012 y 2013 Argentina planteara reclamos ante la Organización Mundial de Comercio por la persistencia de las trabas al ingreso de carnes al mercado de Japón.

Además, Japón continúa exigiendo a Argentina el pago de la deuda pendiente con el Club de París.

Por otra parte, Japón ha realizado una aproximación general a los países de América Latina, no sólo a Argentina. Por este moti-

vo, la suscripción de acuerdos de libre comercio e inversiones con otros países de la región podría provocar que el nexo con Argentina quede rezagado.

En último lugar, la fuerte presencia de China en la región y la acentuación de la relación de Argentina con el gigante asiático, han desplazado a un segundo plano los vínculos con Japón.

Bibliografía

Abe, Kiyoshi (2007), "Relaciones económicas entre Argentina y Japón con énfasis en el informe Okita", *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, N°33.

Abe, Shinzo (2013), "Japan is Back", Policy Speech by Japan's Prime Minister at the Center for Strategic and International Studies, February 22 2013.

Altemani de Oliveira, Henrique (2010), "Las relaciones entre América Latina y Asia Pacífico en 2009", en *Anuario Asia pacífico 2009*, Casa Asia, CIDOB y Real Instituto Elcano.

Anlló, Guillermo; Kosacoff Bernardo; Ramos Adrián (2007), "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", en Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.

Bekinschtein, José y Moneta, Carlos (1998), "Carácter y perspectivas de la vinculación de América Latina y el Caribe con el sudeste asiático: líneas estratégicas de trabajo", en Moneta, Carlos, Noto, Gerardo, *Dragones, Tigres y Jaguares. Relaciones América Latina/Asia-Pacífico más allá de la crisis*, Corregidor, Bs.As.

Bonomelli, Graciela (2006), "Japón y Argentina. Un estado presente en un país ausente. Pérdidas de posiciones en los precarios espacios compartidos", *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2. 1, UNR editora, Rosario.

BUSTELO, Pablo (2011), "Japón: seguridad energética con alta dependencia externa y desnuclearización progresiva", en *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 20/2011, 21 de diciembre de 2011.

Cabinet Office Government of Japan (2011), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance*, [en línea], <http://www5.cao.go.jp/keizai3/2011/0722wp-keizai/1syo-hyoshi.pdf>.

Centro de Estudios Internacionales (2008), *El comercio de la argentina con Japón*, Septiembre 2008 [en línea] <http://www.cei.gov.ar/userfiles/argjapon08.pdf>.

Embajada de la República Argentina en Japón (2009). *Como hacer negocios en Japón: oportunidades y desafíos*. Tokio, Japón.

Embajada de la República Argentina en Japón (2010). *Como hacer negocios en Japón: oportunidades y desafíos*. Tokio, Japón.

Funabashi, Toichi (2009), "Tokyo's Trials", *Foreign Affairs*, New York, Number 6, vol 88: 106-117.

Gimenez Chueca, Iván (2011), "Las incertidumbres de Japón tras el tsunami", *Global Affairs*, N° 24, Mayo-Agosto 2011.

Gourevitch, Peter (2008), "La 'segunda imagen' invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas", en AAVV, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Giné Daví, Jaume (2010), "Frustraciones políticas en Japón", en *Estudios de Política Exterior*, Madrid, 08 agosto 2010.

Hemmings, John; Maiko, Kurori (2013), "Shinzo Abe: Foreign Policy 2.0", *Harvard Asia Quarterly*, 15.1: 8-14.

Informe de Misión Oficial a Japón (2008), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva [en línea]

http://www.mincyt.gov.ar/multimedia/archivo/archivos/Mision_Japon_2008.pdf.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2007), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2006.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2008), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2007.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2009), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2008.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2010), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2009.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2011), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2010.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2012), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2011.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2013), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2012.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2014), *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2013.

JETRO (2009), *White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment* [en línea] http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2009.pdf.

JICA (2009), *Medio siglo de cooperación entre Argentina y Japón* [en línea] <http://www.jica.org.ar/sitio-nuevo-syswarp/images/pdf/medio%20siglo%20de%20cooperacion.pdf>.

JOGMEC (2012), *JOGMEC'S activities. Metal resources field*, July 2012 [en línea] <http://www.jogmec.go.jp/content/300059711.pdf>

Kawai, Masahiro; Takagi, Shinji (2009), "Why was Japan hit so hard by the global financial crisis?", *ABDI Working papers series*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, N°153.

Kawamoto, Hiroshi and Tamaki, Wakana (2011) "Trends in supply of lithium resources and demand of the resources for automobiles", *Quarterly review*, N° 39, April.

Kishida, Fumio (2013), *Zarpando a una nueva ruta de navegación con América Latina y el Caribe*, Discurso de canciller sobre la Política de Japón hacia América Latina y el Caribe, Consejo Mexicano de Estudios Internacionales, 29 de Abril 2013.

Maehara, Seiji (2011) Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores sobre la política exterior, en el 177° período de sesiones de la Dieta, [en línea] <http://www.pe.emb-japan.go.jp/esp/discursocanciller%20177.htm>.

Masuda, Hiroya (2009), Discurso del Enviado Especial del Primer Ministro de Japón. San Carlos de Bariloche, 28 de agosto de 2009 [en línea] <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/280809DiscursoMasuda.htm> [Consulta: 25 Sep 2013].

Matsumoto, Takeaki (2011) Discurso del ministro de Asuntos Exteriores con ocasión de la Cumbre de Mercosur. Embajada del Japón en la Argentina. 29 de junio de 2011. [en línea] <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/290611.Min.MatsumotoMercosur.htm>. [Consulta: 15 Ago 2013].

METI (2009), *White Paper on International Economy and Trade* [en línea] <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gWT2009fe.html>.

METI (2010), *White Paper on International Economy and Trade* [en línea] <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gIT2010maine.html>

METI (2012), White Paper on International Economy and Trade [en línea]

<http://www.meti.go.jp/english/report/data/gWT2012fe.html>.

Nagai, Shinya. (2006), "Argentina y Japón hoy", en *Agenda Internacional*, N°10:70-76.

Nakamichi Takashi and Fukase Atsuko (2013) "Five years on: Japan eyes recovery from crisis", *The Wall Street Journal*, 14 de septiembre de 2013 [en línea] <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2013/09/14/five-years-on-japan-eyes-recovery-from-crisis/> [Consulta: 20 Jul 2013].

Noda, Yoshihiko (2012), Discurso del Primer Ministro sobre la política general, 181° Período de Sesiones Ordinarias de la Dieta, 29 de Octubre de 2012 [en línea] www.kantei.go.jp/foreign/noda/statement/.../29syosin_es.pdf [consulta 8 Dic 2012].

Taiana, Jorge (2006a), La Relación entre Japón y Argentina, Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria del Comité Mixto Empresarial Argentino-Japonés, 11 de septiembre 2006 [en línea] <http://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-80> [Consulta: 5 May 2013].

Taiana, Jorge (2006b), Memorandum entre la República Argentina y el gobierno de Japón concerniente al Partnership Programme Japón-Argentina, Discurso pronunciado en el Acto de Firma, 17 Marzo 2006 [en línea] <http://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-97> [Consulta: 05 Jun 2013].

The Diplomatic Bluebook (2012), Ministry of Foreign Affairs of Japan [en línea] <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2012/html/index.html>.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION [en línea], Fukushima Accident 2011 <http://www.world-nuclear.org/info/Safety-and-Security/Safety-of-Plants/Fukushima-Accident/> [consulta 15 Nov 2013].

Otras fuentes

Comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Comunicados del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Comunicados de la Secretaría de comunicación pública, Presidencia de la Nación

Comunicados del Ministerio de Industria

Comunicados del Ministerio de Planificación Federal, Inversión
Pública y Servicios

Diario *Clarín*

Diario *Infobae*

Telam

Diario *El País*

Diario *La Nación*

Páginas Web:

Embajada del Japón en Argentina <http://www.ar.emb-japan.go.jp>

INDEC <http://www.indec.mecon.ar/>

Orocobre Limited [en línea] <http://www.orocobre.com.au>

Anexo I

Intercambio comercial Argentina-Japón En millones de dólares		
	Exportaciones argentinas hacia Japón	Importaciones argentinas desde Japón
2006	398	933
2007	686,1	1200
2008	519,3	1378
2009	493,4	909
2010	854,7	1191
2011	842,9	1414,6
2012	1223,1	1508, 5

Fuente: Elaboración propia en base a Indec

CAPÍTULO 12

Argentina y China. Continuidades de una relación inmersa en la irrupción global de China

*Carla V. Oliva**

Resumen

En este capítulo examinamos la Política Exterior Argentina (PEA) hacia China en la etapa 2007-2013 en función de la dimensión político-diplomática, económico-comercial y cultural, así como la evolución de las relaciones en el nivel multilateral.

Consideramos que la irrupción global de China ha definido el devenir de los vínculos entre ese país y la Argentina en virtud de la proyección de sus capacidades e intereses globales. Asimismo, percibimos una continuidad en lo relativo a la centralidad del comercio y las inversiones en relaciones bilaterales y en el diseño de la PEA hacia el gigante asiático. Las restantes dimensiones del nivel bilateral así como los vínculos en el nivel multilateral se han articulado y han sido funcionales con la mencionada centralidad económico-comercial.

Palabras clave: Argentina – China – comercio – inversiones – cultura

Argentina and China. Continuities of a bilateral relation in the context of the global emergence of China

*Carla V. Oliva**

Abstract

In this chapter we examine the Argentine Foreign Policy towards China in the period 2007-2013 focusing on the political - diplomatic, economical - commercial and cultural dimensions, as well as the evolution of the relations in the multilateral level.

The global irruption of China has defined the development of the links between that country and Argentina by the projection of its capacities and global interests. Likewise, we perceive continuity in the central role of trade and investments in bilateral relations and in the design of the Argentine Foreign Policy towards China. The remaining dimensions of the bilateral level as well as multilateral one have been articulated and functional to the mentioned economical-commercial centrality.

Key words: Argentina – China – Commerce – investments – culture

ARGENTINA Y CHINA. CONTINUIDADES DE UNA RELACIÓN INMERSA EN LA IRRUPCIÓN GLOBAL DE CHINA

*Carla V. Oliva**

Consideraciones iniciales

En este capítulo examinamos la Política Exterior Argentina (PEA) hacia China en la etapa 2007-2013. En ediciones anteriores recorrimos las relaciones bilaterales desde 1989 en adelante en función de la dimensión político-diplomática, económico-comercial y cultural, así como la evolución de las relaciones en el nivel multilateral. En este trabajo mantenemos el mismo criterio ordenador para explicar el devenir de la PEA hacia China.

Sin dudas, la irrupción global de China reflejada en el incremento de su poder e influencia internacional en términos políticos, militares, económicos y culturales define la relación bilateral con la República Argentina. En consonancia con los crecientes recursos de poder chinos, a medida que transcurren los años los lazos entre ambos países se han diversificado y han ganado una cierta densidad. Esta característica se encuentra directamente determinada por el perfil externo de una China entendida como potencia. La relación bilateral entre la Argentina y China evidencia una marcada centralidad de la dimensión económico-comercial que, si bien ha ido mutando con el tiempo –de la exclusiva valoración del mercado chino como destino de nuestras exportaciones a la concentración en las ventas de soja y la captación de inversiones-, ha persistido como una constante en los vínculos.

En función de lo anterior, en este capítulo indagamos acerca de la evolución de la dimensión económico-comercial como eje de los vínculos bilaterales y evaluamos su articulación con las restantes dimensiones manteniendo el supuesto de que la irrupción global de China es la clave para leer las relaciones entre ambos países.

1. La irrupción global de China

En el inicio del siglo XXI presenciamos la irrupción de China como un actor con capacidades e intereses globales cuyos recursos de poder se expresan en todas las dimensiones de la política internacional. En este apartado repasaremos brevemente su rol en la economía mundial y su recurso a la cultura en materia de política

exterior, en tanto sostenemos que ambos se reflejan notablemente en los vínculos con Argentina que abordaremos más adelante.

1.1. China en la economía internacional

La incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC) de finales de 2001, claramente articulada con el proceso de reforma económica en marcha desde 1978, ha sido un hito en la irrupción global de China. A partir de ese momento Beijing ha consolidado su posición en la economía internacional.

En 2009 se convirtió en el primer exportador y segundo importador mundial. En 2013 se transformó en la mayor potencia comercial mundial, desplazando a Estados Unidos al segundo puesto, al alcanzar los 4.16 billones de dólares en sus intercambios internacionales —de ellos, las exportaciones ascendieron a 2.21 billones y las importaciones a 1.95 billones—. De acuerdo a las estadísticas, desde 2013 más del 10 % del comercio mundial de mercancías pasa por manos chinas, cifra que marca la evolución positiva de su participación en los intercambios internacionales, que en 2003 representaba alrededor del 5% del total.

Otro dato que evidencia la irrupción global de China es su irrupción global entre las economías más importantes del mundo. En 2010 su peso en el PBI mundial pasó a ser el 9.3% del total —en 2005 representaba el 5%—, superando el PBI de Japón y transformándose en la segunda economía del mundo detrás de Estados Unidos.

Además, siguiendo el análisis de Bustelo (2011), a partir de 2005 China se convirtió en un actor financiero de primer orden. La acumulación de reservas en divisas alcanzó la cifra récord de 3.2 billones de dólares en 2012, manteniendo el primer lugar —que ha ocupado desde 2006— como el país con mayores reservas en divisas en el mundo delante de Japón. Esta acumulación de divisas, explicada por el superávit comercial y por la atracción de inversión extranjera directa, ha tenido el objetivo de abaratar sus productos en el mercado internacional. A la vez, ha impactado directamente en sus relaciones con Estados Unidos, en tanto 1.1 billones se encuentran colocados en títulos de deuda del Tesoro de ese país. En esta dirección, el anuncio realizado a fines de 2013 por el Banco Central de China en el sentido de que pretende finalizar con la acumulación de divisas afectaría notablemente a la economía esta-

dounidense, en tanto supondría que China dejaría de apuntalar al dólar y comprar la deuda de ese país.

En materia de IED, al excelente desempeño como receptor de inversiones se ha sumado en los últimos tiempos un significativo rol como inversor en el exterior. En 2012, Beijing devino en el tercer mayor inversor en el extranjero, alcanzando los 84.000 millones de dólares. La relevancia de este dato no es menor si tomamos en cuenta que en 2011 China ocupaba el sexto lugar mundial como fuente de inversiones en el exterior (UNCTAD, 2013: 19). En líneas generales podemos afirmar que las inversiones chinas irrumpieron con fuerza en América Latina y el Caribe desde 2010, cuando sus empresas invirtieron más de 15.000 millones de dólares en la región (CEPAL, 2010).

En relación a la naturaleza de las inversiones chinas, éstas siguen la línea de la diplomacia de recursos naturales, basada en la orientación de las inversiones hacia países ricos en diversas categorías de recursos escasos. Podemos clasificar los recursos naturales requeridos por China en tres categorías: energéticos, minerales y alimenticios. Su creciente demanda de recursos naturales y materias primas para sostener el crecimiento económico la ha llevado a profundizar sus relaciones con diferentes regiones del mundo, entre las cuales sobresalen África y América Latina. En función de su dotación de recursos naturales –petróleo, mineral de hierro y de cobre, soja– nuestra región surge como un proveedor relevante para China y como un destino para sus inversiones en la materia (CEI, 2011:2). Asimismo, se han registrado inversiones de capitales chinos en las áreas más diversas de la economía, demostrando su nivel de diversificación.

En los párrafos anteriores repasamos brevemente los indicadores estadísticos como evidencia la irrupción global de China en la dimensión económica. En tanto potencia económica con influencia global, también consideramos importante mencionar cómo ha evolucionado su economía en el período bajo estudio.

En esta etapa se desató la crisis económica internacional de 2008. Siguiendo los objetivos políticos, sociales y económicos de la Cuarta Generación de Líderes, China ha respondido con políticas fiscales y monetarias expansivas y con la puesta en marcha de un plan de incentivos económicos diseñados para impulsar la demanda interna y sostener el crecimiento económico frente a la

reducción de la demanda externa. No ha acudido a medidas comerciales proteccionistas para resguardarse de la crisis puesto que su inmenso mercado interno le brinda margen de maniobra para mitigar las oscilaciones del mercado mundial (D'Elía, Fossati, Nava, Pérez Llana, Galperin, 2011). Siguiendo con el análisis del impacto de la crisis de 2008 en la economía china, Ríos (2009) ha marcado un antes y después de ese momento. Antes de esa fecha, la preocupación central giraba en torno de la prevención del sobrecalentamiento y la reducción de la inflación, a partir de la crisis la atención se ha centrado en el mantenimiento del crecimiento y la contención de la inflación.

En cuanto a la evolución de la economía china, en 2013 creció un 7,7% y, según las estimaciones del Banco Mundial (2013), lo hará en el orden del 8% en 2014 y 7,9% en 2015. Las últimas proyecciones acerca de su desempeño han llamado la atención de todo el mundo, incluidas las propias autoridades de ese país. Según han recogido los medios periodísticos internacionales, un reciente Informe del Programa de Comparación Internacional coordinado por el Banco Mundial, afirma que China se transformará en la primera economía del mundo para finales de 2014, cinco años antes de lo esperado (González, 2014). Desde Beijing se ha cuestionado la metodología aplicada por ese informe, discutiendo la medida del PPP (Paridad de Poder de Compra) utilizada al considerarla como un cálculo hipotético en el marco del cual se asume un mismo nivel de precios para todos los países. Los chinos prefieren los datos arrojados por el PBI per cápita porque los ubican muy por detrás del mundo industrializado en cuanto a producción y otros indicadores económicos (Xinhua en Español, 2014)

1.2. La cultura como recurso de política exterior: la recuperación del confucianismo

El legado cultural de la civilización sínica es objeto de orgullo nacional y su difusión en el exterior favorece la transmisión de una imagen positiva cuya finalidad es completar y asistir la irrupción global de China.

La influencia cultural china se extendió por Asia y el Mundo mucho antes de la decisión de incorporarla como activo a sus relaciones exteriores: unos 30 siglos antes. China no carece de reservas de "poder blando": una tradición intelectual irradiada a sus

vecinos; inventos; la antigua filosofía; la medicina tradicional; las artes marciales; la caligrafía; la pintura se dieron a conocer mundialmente mediante misioneros, comerciantes y enviados diplomáticos (Otero Roth, 2006: 4). Por ello, la apelación a la cultura no es un recurso novedoso en la política exterior china, pero desde principios de la década de 2000, en consonancia con su irrupción global, nos encontramos ante un notable fortalecimiento de la dimensión cultural a nivel oficial.

En su doble rol como factor de cohesión interno y expresión de la identidad-superioridad externa, el recurso a la cultura ha sido revitalizado durante los años del expresidente Hu Jintao al frente de China. Como ha indicado Moncada Durruti (2011), la principal innovación política de Hu es haber generado un discurso político inspirado en ideas de la cultura tradicional china, entre las cuales la noción de la armonía ocupa un lugar central. Se ha promovido la recuperación del Nuevo Confucianismo, una corriente de pensamiento neoconservadora extendida entre los intelectuales de China continental y que aboga por la revitalización de la cultura tradicional china —identificada como ligada a la moral confuciana—, rescatando el sentido de la armonía en la vida pública, en la política e incluso con el medio ambiente. Un componente clave del Nuevo Confucianismo es que, si bien reconoce y adapta algunos de los elementos del pensamiento occidental —como el racionalismo o el humanismo—, defiende a su vez la aplicación universal de los valores confucianos. Los chinos tienen el convencimiento de que están en condiciones de aportar al mundo un nuevo estilo de gobernabilidad global. (Moncada Durruti, 2011:11)

La creación de los Instituto Confucio a partir del año 2004 ha sido una confirmación de la reivindicación de las enseñanzas del gran sabio chino y ha supuesto la superación de la histórica relación conflictiva entre el pensamiento confuciano y la visión maoísta. Asimismo, la apertura de dichos institutos encaminados a difundir el idioma y la cultura china en todo el mundo ha visibilizado el dinamismo de la diplomacia cultural china.

En política exterior, Hu ha formulado la doctrina del ascenso/ desarrollo pacífico de China, según la cual el estatuto de gran potencia se alcanzará merced a la modernización, el comercio y la cooperación, es decir por medios pacíficos, y no con ocupaciones o guerras como lo hicieron otras potencias en el pasado. Más allá

de los supuestos pacifistas de esta doctrina, la puesta en práctica del "mundo armonioso" presenta importantes retos para la diplomacia china. Consideramos como el principal desafío de la misma la conciliación de los intereses propios con las responsabilidades internacionales de una gran potencia.

2. Las relaciones con Argentina en el nivel bilateral

Como explicamos en ediciones anteriores, la ausencia de conflictos históricos es un punto de partida positivo que debemos tener en cuenta a la hora de abordar los vínculos entre la Argentina y China. Este *background* histórico se ha nutrido de dos factores claramente diferenciados. El primero de ellos ha sido la distancia geográfica, que ha evitado conflictos territoriales relacionados con la vecindad. El otro es la exclusión de Argentina en el tráfico de trabajadores forzados llamados "*coolies*", llegados desde China hacia muchos países de América Latina.

Tal como adelantamos en las consideraciones iniciales, las relaciones bilaterales se caracterizan por la continuidad. En ese marco, identificamos a la centralidad de la dimensión económica en los vínculos como una característica persistente desde 1989 hasta la actualidad. Si bien dicha centralidad refleja ampliamente el perfil externo de China, la PEA ha promovido activamente la profundización y expansión de las relaciones comerciales y la inversión china en nuestro país, acompañando de esa manera la proyección de las capacidades e intereses globales de Beijing.

Por otra parte, la primacía de las relaciones comerciales ha funcionado como sustrato del nivel político-diplomático, en tanto los anuncios y las acciones oficiales de nuestro país se han orientado a reforzar el comercio y las inversiones bilaterales.

En la dimensión cultural, la diplomacia china se ha tornado más activa, en particular con la finalidad de transmitir una imagen de potencia confiable y positiva cuyos valores y principios confucianos podrían ser de aplicación universal. Como veremos más adelante, la Argentina no ha quedado al margen de la diplomacia cultural china destinada a generar la aceptación de sus posturas sin el recurso a la fuerza y de esa manera asistirle en su rol de potencia global.

En el nivel multilateral de las relaciones entre la Argentina y China se ha replicado la continuidad observada en el nivel bilateral.

Así, la coincidencia sobre temas centrales de la agenda externa de cada uno de los Estados y la participación en instancias multilaterales con principios compartidos propician la generación de un entorno favorable para los vínculos mutuos.

2.1. La dimensión político-diplomática: anuncios y acciones destinados a apoyar a la dimensión económico-comercial

El término “asociación estratégica” ha definido los vínculos mutuos desde el año 2004 en adelante. Se trata de una noción recurrentemente aludida por las autoridades chinas para referir a sus relaciones bilaterales, llevando a confusiones para aprehender una idea imprecisa con una valoración cambiante según el socio en cuestión. En líneas generales, el término expresa las bases de interés y beneficio mutuo en torno de las cuales se asientan las relaciones bilaterales. En el caso puntual de las relaciones entre la Argentina y China, el componente principal de la “asociación estratégica” ha sido la complementariedad económica entre las partes.

En materia de viajes de alto nivel, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner visitó China en julio de 2010, concretando la suspendida visita programada para enero de ese año –la mandataria no realizó la gira en esa oportunidad para evitar dejar a cargo del poder ejecutivo vicepresidente Cobos, quien estaba enfrentado al gobierno nacional–. Esa visita tuvo un contenido completamente comercial, en tanto se centró en el logro de objetivos de ese tipo y en la superación del conflicto comercial por el cual China había interrumpido las compras de aceite de soja argentina argumentando el incumplimiento de medidas fitosanitarias.

En 2012, con motivo de la conmemoración del 40° aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas, el entonces Premier chino Wen Jiabao realizó un viaje a Buenos Aires. En esa oportunidad se firmaron acuerdos bilaterales sobre distintas materias³⁴³ y se llevaron a cabo diversas reuniones bilaterales³⁴⁴.

343. Los acuerdos versan sobre asistencia jurídica en asuntos penales, semillas, granos, Plan de Acción en materia agrícola, cooperación nuclear, rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas (MEMORIA DETALLADA DEL ESTADO DE LA NACION, 2013).

344. III Reunión del Grupo de Trabajo en materia de Biotecnología Agrícola y Bioseguridad en la ciudad de Rosario; I Reunión del Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversiones Agrícolas; III Conferencia y IV Reunión de Trabajo del

En septiembre de 2013, en el marco de la reunión del G-20 en San Petesburgo la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner mantuvo un encuentro oficial con el presidente chino Xi Jinping. La búsqueda de un ambiente más favorable a las inversiones, el apoyo al intercambio cultural y la identificación común como países emergentes fueron los temas más relevantes mencionados por el presidente chino. Por su parte, la presidenta argentina subrayó la importancia de la asociación estratégica y enfatizó a relevancia comercial del gigante asiático para la Argentina.

En el plano de las acciones concretas, en 2009 se anunció la creación del Consulado General en Guangzhou (Cantón), capital de Guandong, conocida como la zona económica del Delta del Río Perla, con 10 millones de habitantes y un activo puerto. Esta zona es la tercera economía china, detrás de Pekín y Shanghai, y constituye el centro manufacturero más importante de China, donde están radicadas sus principales empresas exportadoras. Consideramos al anuncio y la posterior apertura del Consulado como expresiones de la política encaminada a profundizar la presencia argentina en un área económicamente dinámica que ofrece significativas oportunidades a el país. A la vez, expresa tanto la centralidad de la dimensión económica en la PEA hacia China como la continuidad de la misma³⁴⁵.

En suma, la dimensión político-diplomática muestra una clara vocación por reforzar la dimensión económico-comercial mediante anuncios y acciones concretas evidenciadas en las decisiones institucionales, los viajes, los encuentros y los acuerdos destinados a negociar y consolidar los lazos económicos.

2.2. La dimensión económico-comercial

La irrupción global de China ha traído aparejados significativos cambios en su economía interna y en la economía internacio-

Comité Argentino-Chino del Centro Binacional Argentino-Chino en Ciencia y Tecnología; Reunión de instauración del Mecanismo de Diálogo Estratégico Económico (MEMORIA DETALLADA DEL ESTADO DE LA NACION, 2013).

345. En el año 2000, en un contexto de fuerte restricción presupuestaria, el gobierno del entonces presidente De La Rúa procedió a la apertura del Consulado General en Shanghai, destinado a brindar un punto de anclaje para realizar negocios en el inmenso mercado chino. Claramente, la decisión de abrir el Consulado en Guangzhou responde al mismo objetivo.

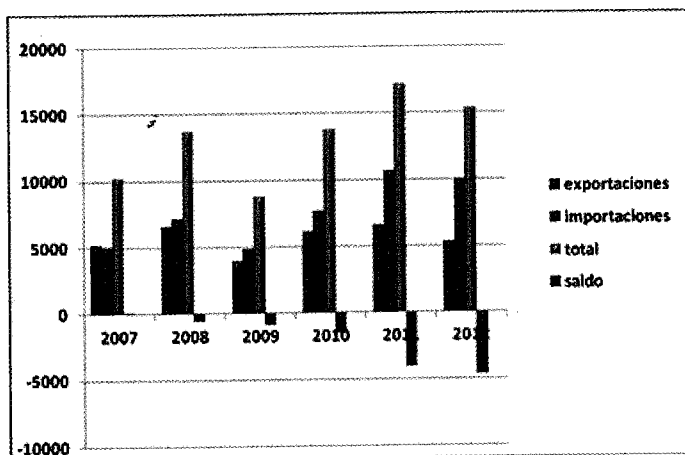
nal. Algunos de esos cambios, como la ampliación del mercado y la salida al exterior de sus empresas, han sido factores determinantes en el diseño de la estrategia externa de la Argentina hacia el país asiático. Entendemos que la centralidad de la dimensión económico-comercial asignada en la PEA hacia China se desprende de y acompaña a la irrupción global de China, pretendiendo obtener los mayores beneficios de la relación con el gigante asiático.

De todos modos, se han planteado numerosos interrogantes acerca de los resultados tangibles de dicho vínculo. Entre ellos, las dudas sobre la naturaleza de los intercambios y los beneficios concretos de las inversiones chinas en nuestro país son los más aludidos.

2.2.1. El comercio: la naturaleza de los intercambios a la luz de la irrupción global china

En los últimos años se ha profundizado la importancia del país asiático como socio comercial de la Argentina, particularmente debido a sus compras de soja. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, en la etapa 2007-2013 el comercio mutuo ha tenido una notable expansión.

COMERCIO ARGENTINA-CHINA 2007-2012 (en millones de dólares)



Fuente: National Bureau of Statistics of China, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Centro de Economía Internacional (CEI).

En cuanto a los resultados de los intercambios bilaterales, la retracción del saldo favorable a la Argentina debido al intenso cre-

cimiento de las importaciones desde China –notoria desde 2004– tuvo un punto de inflexión en 2007, en tanto éste fue el último año en el cual nuestro país tuvo superávit comercial con China. A partir de 2008 se produjo un giro en el saldo de la balanza comercial en tanto los intercambios comenzaron a ser deficitarios para la Argentina. En 2009, como consecuencia de la crisis económica internacional, se redujo notablemente el comercio bilateral, mientras se mantuvo el saldo deficitario para nuestro país. Desde 2010 se recuperaron los intercambios bilaterales, acentuándose el desempeño deficitario para la Argentina.

Los saldos comerciales favorables a China reflejan una sintonía entre su desempeño bilateral e internacional, dado que en ambos casos su balanza comercial ha tenido un desempeño positivo.

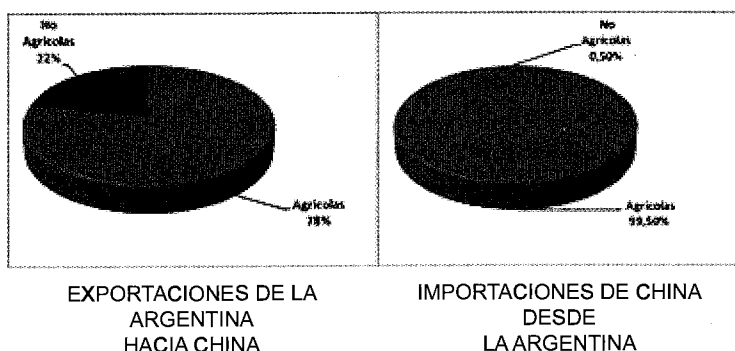
En otro orden, las estadísticas evidencian indudables asimetrías en lo relativo a la participación de cada socio en el comercio total del otro. Así, en el año 2012 China fue nuestro segundo socio comercial en el total mundial, tanto en materia de importaciones como de exportaciones, y la Argentina fue el sexto socio comercial de China en América Latina, cayendo un puesto respecto al año 2011 (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, 2013)

En el período bajo estudio comercio bilateral fue muy desigual. La Argentina vendió a China productos primarios y manufacturas de origen agropecuario mientras compró de ese país manufacturas de origen industrial. En este punto debemos insistir en la coherencia entre el desempeño internacional y bilateral de China, puesto que en el nivel bilateral se repite el patrón de intercambios del nivel internacional.

Como ya afirmamos en estudios anteriores, la persistente concentración de ventas en un solo rubro –el complejo sojero en sus tres variantes: porotos, aceites o harinas– indica tanto un fuerte posicionamiento de la Argentina como abastecedor de ese producto a China como una marcada debilidad de las exportaciones argentinas a ese destino, vulnerables ante cualquier variación de la demanda. China se abastece de soja y sus derivados –utilizados prioritariamente para alimentar al ganado porcino– de los tres principales productores mundiales del grano, comprando el 60% de sus necesidades a Estados Unidos y el restante 40% repartido en partes iguales a Brasil y Argentina.

La fuerte presencia del componente agrícola en las ventas argentinas a China ha sido una constante en el comercio bilateral. No obstante, tras ocupar el tercer lugar en 2010 y el quinto en 2011, la Argentina bajó al sexto puesto como proveedor agrícola de China en 2012 (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, 2013). Por lo tanto, podemos afirmar que estamos en presencia de una degradación gradual de la inserción argentina en el comercio agrícola de China. En este sentido, desde el gobierno argentino se ha esgrimido como causa de esa reducción a la disminución de la soja cosechada debido a las sequías.

COMPONENTE AGRÍCOLA EN EL COMERCIO ARGENTINA-CHINA, 2012



Fuente: Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación, DOC/CAP/ 011-2013, Beijing, 31 de Mayo de 2013.

En virtud de la composición del comercio bilateral, en nuestro país –así como en otros países de América Latina- han surgido críticas acerca del modelo de intercambios con China. En general, los cuestionamientos han girado en torno a una reedición del patrón de intercambios colonial, según el cual exportábamos materias primas e importábamos bienes manufacturados. En esta dirección, Sevares (2007) ha sostenido que lejos de representar un modelo de cooperación Sur-Sur, tal como se las ha pretendido rotular oficialmente, las relaciones entre los países de América Latina y el gigante asiático reproducen el típico esquema desarrollado por Gran Bretaña durante el siglo XIX y consolidan la dependencia y primarización de las economías latinoamericanas. Entre las diversas nociones empleadas para identificar dicho patrón comercial encontramos a los conceptos de “desindustrialización selectiva”,

“sojización”, “dependencia” y “re-primarización” (Laufer, 2011:7) de la economía.

La diversificación de las exportaciones argentinas a China ha aparecido como una alternativa viable para reducir la vulnerabilidad ante la concentración de las ventas en la soja y sus derivados. Si bien desde Argentina se han planteado y planificado actividades destinadas a lograr ese objetivo, por el momento sólo se han logrado resultados limitados en sectores específicos como el vitivinícola y el lácteo.

A causa de los aumentos en las importaciones de manufacturas de origen industrial procedentes de China, los industriales locales afectados por esa competencia comenzaron a presionar al gobierno nacional con pedidos de medidas destinadas a brindarles protección. Esto originó la imposición de barreras arancelarias a productos manufacturados de origen chino, y la subsiguiente respuesta con un bloqueo al ingreso del aceite de soja argentino en China. Como mencionamos en el apartado referido a la dimensión política, esta disputa comercial se resolvió en ocasión de la visita de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a China.

Los condicionantes internos de la PEA hacia China, cuyo eje ha sido la dimensión económico-comercial, se encuentran claramente determinados por el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones de soja vía retenciones. De esta manera, nos encontramos ante un círculo que se retroalimenta, en tanto a más exportaciones de soja corresponden mayores retenciones y a más retenciones mayor ingreso de divisas para el fisco.

2.2.2. Las inversiones en la agenda bilateral

El rol de China como inversor global es uno de los datos recientes más sobresalientes, en tanto pasó de ser un país receptor de capitales atraídos por su prometedor mercado a un país cuyos capitales invierten en el exterior en función de su necesidad de obtener recursos naturales mediante la creación de circuitos de comercio e inversión. Además, los capitales chinos buscan ganar nichos de mercado para sus empresas con pretensiones de posicionamiento mundial³⁴⁶

346. Un ejemplo de este tipo de empresas son Lenovo y Huawei.

Como mencionamos anteriormente, en América Latina y el Caribe la IED China irrumpió con fuerza en 2010, año en que se convirtió la tercera fuente de inversiones en la región, alcanzando el 9 % de la inversión total, después de Estados Unidos (17%) y los Países Bajos (13%). Dicha inversión ha llegado principalmente a Brasil, Argentina y Perú. Más del 90% se ha dirigido a la extracción de recursos naturales, principalmente de hidrocarburos (CEPAL, 2013)

La Argentina no ha quedado al margen de la estrategia de salida de los capitales chinos tanto para adquirir recursos naturales como para posicionar a sus empresas. Coincidentemente con la dinámica de sus inversiones en América Latina, China se ha convertido en la tercera mayor fuente de inversión en Argentina detrás de Estados Unidos y España.

En la etapa de estudio se han radicado importantes inversiones provenientes de capitales chinos en la Argentina. Como ejemplo de las mismas podemos citar los casos mencionados por la Embajada de la República Popular China en la Argentina (2013) para el año 2012:

-La Corporación Nacional de Petróleo Submarino de China (Cnooc), la mayor productora de petróleo y gas del país, ha comprado un 50 por ciento de acciones por un valor aproximado de 1.000 millones de dólares de Pan American Energy, la segunda mayor compañía petrolera de Argentina.

-Sinopec Group, el productor estatal de petróleo de China, ha adquirido activos de compañías petroleras estadounidenses y occidentales en Argentina por un valor de 2.000 millones de dólares.

-El Banco Industrial y Comercial de China, un importante banco comercial de propiedad estatal chino, ha adquirido 80% de las acciones del Standard Bank Argentina por cerca de 600 millones de dólares.

A su vez, más de 30 compañías chinas se encuentran operando en el país sudamericano realizando negocios en actividades diversas. Entre las mismas destacamos a empresas dedicadas a la producción de televisores, exploración minera, energía y finanzas, navegación y pesca (Embajada de la República Popular China en la República Argentina, 2013).

Sostenemos que la centralidad de las inversiones es otro indicio de continuidad en las relaciones bilaterales. Además, desde los acuerdos presidenciales de 2004 observamos una complemen-

tariedad en las estrategias de Argentina y China en esta materia, al ubicar a las inversiones como tema central de la agenda bilateral. Argentina ha buscado captar inversiones del exterior debido a su necesidad de aumentar su capacidad instalada y emplear mano de obra, mientras China ha favorecido la localización de inversiones en el exterior a causa de su requerimiento de obtener recursos vitales para su economía y nichos de mercado. De esta manera, reafirmamos la idea de que a la par del perfil comercial han surgido las inversiones como tema nodal tanto de la PEA hacia China como de las relaciones bilaterales.

2.3. La dimensión cultural: del conocimiento mutuo a la industria cultural

La dimensión cultural incluye a expresiones artísticas como el cine, el teatro y la literatura, a expresiones deportivas, a la ciencia, la tecnología, la educación y a relaciones entre comunidades humanas de todo tipo. Los múltiples canales de contacto entre los gobiernos y las sociedades inherentes a este tipo de lazos contribuyen a otorgarle densidad a las relaciones bilaterales. En esa dirección, los residentes chinos en Argentina y los contactos en materia artística y educativa forman parte del entramado de vínculos que aportan conocimiento y entendimiento mutuo a las relaciones entre dos Estados con grandes diferencias culturales, idiomáticas, religiosas, etc.

En esta dimensión presenciamos un estrechamiento de los lazos dado por el creciente “soft power” chino y el notable interés por la cultura (idioma, comida, medicina tradicional, artes marciales) de ese país en la Argentina. Ese interés ha sido alentado desde la propia China, cuya estrategia de diplomacia cultural global de los últimos años ha propiciado la difusión de sus recursos blandos rescatando el legado histórico y cultural de una civilización ancestral con enormes contribuciones al progreso de la humanidad. La diplomacia cultural pretende generar la atracción propia del poder blando y de esa manera alcanzar la aceptación de sus posturas sin el recurso a la fuerza, lo que se traduce en influencia.

Incluso festividades chinas importantes como la Fiesta de la Primavera (o Año Nuevo Chino) se viven con particular atención en nuestro país. Como dato empírico de la significación del soft power chino en las relaciones con Argentina podemos mencionar

el creciente interés por el estudio del idioma chino mandarín y la cada vez más amplia gama de actividades desplegada por los Institutos Confucio radicados en la Universidad de Buenos Aires y de la Plata³⁴⁷.

El activismo de la diplomacia cultural china, cuya misión es completar y asistir a su irrupción global, se ha proyectado en los vínculos con la Argentina por los medios diversos mencionados en los párrafos anteriores.

En relación a esta dimensión de las relaciones, en 2008 se avanzó en el fortalecimiento de los vínculos culturales en el marco de la visita del asistente especial del ministerio de cultura de China, Li Hongfeng, quien firmó el Programa de Cooperación Cultural 2008-2011.

Otro dato relevante para la etapa bajo estudio ha sido la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Empresario-Cultural entre la Cámara Argentina de Productores Artísticos y Culturales (CAPAC) y la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA) con la Embajada de la República Popular China en Argentina³⁴⁸. Una de las principales actividades desarrollada en el marco de dicho acuerdo ha sido la participación en la Feria Internacional de Industrias Culturales de China (ICIF), celebrada anualmente en Shenzhen desde 2004. Esta feria se centra en la exposición y el comercio de productos culturales y se ha comprometido en la construcción de una plataforma de comercio para productos y proyectos culturales industrializados en China, promoviendo e impulsando el desarrollo de la industria cultural china. Asimismo, se ha propuesto

347. Es notable tanto el aumento de la oferta de cursos de idioma chino como de la cantidad de estudiantes interesados en aprenderlo.

348. Este Acuerdo fue firmado en agosto de 2009 por Zhang Rui, Consejera Cultural de la Embajada, María Cristina Lioni, Presidenta de CAPAC y Marcelo Fernández, Presidente de CGERA. En este documento marco, las partes reconocen la importancia de las industrias culturales y la naturaleza polifacética de los bienes y servicios culturales como actividades de valor cultural, económico y social; ponen de manifiesto su voluntad de vincularse a fin de cooperar en el desarrollo de un activo programa de propuestas tendientes a estimular el acceso a la información cultural, e impulsar espacios de encuentro mediante la organización de eventos y actividades que apuntarán a promover la labor y capacitación de los creadores y empresarios, con el objetivo de contribuir al aumento de intercambios de bienes y servicios culturales entre ambas naciones.

funcionar como articuladora del intercambio y la cooperación entre la cultura china y la extranjera (MOFCOM, 2013)

En relación a la industria cultural remarcamos la importancia de acuerdo firmado en noviembre de 2012 entre la Televisión Central China (CCTV) y Todo Noticias (TN), iniciándose una instancia de intercambio periodístico y cultural novedoso en la región.

De lo anterior se desprende que la Argentina se encuentra inserta en la estrategia de diplomacia cultural china encaminada a estimular a su industria cultural y cuyo influjo global ha alentado la cooperación y los intercambios tanto a nivel público como privado.

3. Las relaciones en el nivel multilateral: un entorno positivo definido por la continuidad y las coincidencias

La continuidad de las coincidencias sobre temas centrales de la agenda política y económica en el nivel multilateral refleja consensos sustantivos entre ambos países. Estos, a su vez, actúan como disparadores de acuerdos sobre otras cuestiones o simplemente como canalizadores de cooperación.

Al igual que en las etapas antes estudiadas, en el período 2007-2013 ambos países tienen posiciones convergentes sobre cuestiones claves en las agendas externas en el marco de Naciones Unidas: la situación de los Derechos Humanos en el caso de China y el status de las Islas Malvinas en el caso de Argentina. En cuanto a la primera cuestión, la Argentina, al igual que otros países, se ha abstenido de condenar a China cuando el tema se trata en la Comisión de Derechos Humanos –en este sentido debemos agregar que estos temas están claramente omitidos en las conversaciones de los Jefes de Estados en ocasión de las visitas mutuas–. En relación a la segunda cuestión, China ha apoyado históricamente el reclamo de la Argentina en el Comité de Descolonización, básicamente porque sostiene que debe primar el principio de integridad territorial ante el de autodeterminación de los pueblos, en coincidencia con su posición en torno a la situación de Taiwán. La creación de un Grupo de Solidaridad con Malvinas en el marco de la estrategia argentina de obtener apoyo internacional para discutir la cuestión siguiendo las indicaciones de Naciones Unidas representa otro testimonio de ese apoyo.

Como muestra de la importancia de los encuentros en ocasión de reuniones de multilaterales destacamos la reunión entre

el canciller Taiana y su par chino en el marco de la 63ª Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese marco ambos cancilleres destacaron las coincidencias existentes entre ambos países a nivel internacional, puntualmente en lo relativo al principio de soberanía, integridad territorial y respeto por el multilateralismo.

Además, China y Argentina han mantenido posturas comunes sobre la cuestión agrícola en el G-20, lo que refleja criterios compartidos en el marco de un régimen internacional encaminado a estudiar, revisar y debatir las políticas en la materia mientras proporciona un entorno en cuyo contexto se pueden alcanzar encuentros entre ambos jefes de gobierno, tal como ocurrió en el año 2013.

Reflexiones Finales

Desde los inicios del siglo XXI la irrupción global del gigante asiático ha definido la evolución de los vínculos entre la Argentina y China, particularmente en la dimensión económico-comercial y cultural. En dichas dimensiones advertimos tanto una continuidad como una notable coherencia entre la proyección de los crecientes recursos de poder chinos a escala mundial y en las relaciones bilaterales.

Así, los resultados superavitaros de los intercambios bilaterales han sido congruentes con los del comercio mundial chino y han expuesto la relevancia de la diplomacia de recursos del país asiático. Por su parte, la naturaleza de las inversiones ha mostrado que los capitales chinos en nuestro país han seguido un trayecto análogo al de sus inversiones en el resto del mundo y la región, fortaleciendo la diplomacia de recursos mediante el circuito de comercio e inversiones. Además, la activa diplomacia cultural china ha impulsado los vínculos en esa materia, tal como lo ha hecho en el resto del mundo. En este sentido, consideramos que la diplomacia cultural ha sido revitalizada por el gobierno chino a partir de la recuperación del confucianismo y del impulso a la industria cultural con la finalidad de generar la capacidad de atracción propia del poder blando para alcanzar la aceptación de sus posturas sin el recurso a la fuerza, lo que se traduce en influencia.

Igualmente, la dimensión política ha sido funcional a la centralidad de la dimensión económica y ha dejado en evidencia que la PEA hacia China acompaña dicha centralidad e incluso pretende

profundizar la significación del comercio y la inversión en las relaciones bilaterales.

En el nivel multilateral percibimos una continuidad en los consensos sobre temas clave para ambos países, creándose un entorno sumamente positivo para la evolución de las relaciones bilaterales.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial, Comunicado de Prensa, junio 12, 2013. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/06/12/world-bank-expects-muted-global-growth-led-by-developing-world>

Bustelo, Pablo, “¿El banquero del mundo? Sobre el peso financiero internacional de China”, en *Real Instituto Elcano*, España, ARI, N. 147/2011.

Centro de Economía Internacional, “China y su inserción en el mundo de las potencias”, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. Notas del CEI, N° 19, marzo de 2011.

Centro de Economía Internacional, “La inversión china en el extranjero: a la búsqueda de recursos escasos”, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. Notas del CEI, N° 18, marzo de 2011.

Cepal, “Hoja informativa: China”, Unidad de Información Pública e Internet. 2011.

Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación, DOC/CAP/ 011-2013, Beijing, 31 de Mayo de 2013.

D’elia, Fossati, Nava, Perez Llana, Galperin, “China: las medidas de respuesta ante la crisis económica internacional y su lugar en el comercio mundial”, Revista del CEI, Centro de Economía Internacional, Secretaría de Comercio y Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, N° 19, Buenos Aires, diciembre de 2011.

Delage, Fernando, “El nuevo contexto de la política exterior china”, en *Real Instituto Elcano*, España, ARI, N°. 93/2007.

Embajada de la República Popular China en la República Argentina, "Resumen: Relaciones China-Argentina registran gran crecimiento", Buenos Aires, 13 de mayo de 2013. Disponible en <http://ar.chineseembassy.org/esp/zagx/t1039871.htm>

Gonzalez, Alicia, "China destrona a EEUU como primera potencia", en diario *El País*, Madrid, 3 de mayo de 2014. Disponible en http://economia.elpais.com/economia/2014/05/03/actualidad/1399140952_251301.html

Laufer, Rubén, "Argentina-China: recreación de la vieja 'relación especial' con Gran Bretaña", disponible en <http://rubenlaufer.blogspot.com.ar/2011/10/argentina-china-recreacion-de-la-vieja.html#more>

Miranda, Roberto, "El retorno de Argentina al mundo. Nuestro país debe resolver los problemas estructurales de sus relaciones exteriores para alcanzar mayores grados de autonomía", en *Agenda Internacional* N° 15, Buenos Aires.

Mofcom - Ministerio de Comercio de la República Popular China, "Bienvenidos a la Novena Feria Internacional de Industrias Culturales de China", Beijing, 2013. Disponible en <http://spanish.mofcom.gov.cn/article/ferias/201304/20130400087805.shtml>

Moncada Durruti, Mariola, "Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China. Evolución histórica y conceptual", en Documentos CIDOB, Asia 27, Barcelona, Mayo 2011.

Otero Roth, Jaime, "La nueva diplomacia cultural china", en *Real Instituto Elcano*, España, ARI N° 103/2007.

Rios, Xulio, "China ante la crisis financiera internacional", en Observatorio de la Política China, enero de 2009. Disponible en http://www.igadi.org/china/2009/xr_china_ante_la_crisis_financiera_internacional.htm

Rocha Pino, "China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico", en *Foro Internacional*, Octubre-Diciembre, Año/Vol XLVI, México, 2006.

Sevares, Julio, "¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional", en Revista *Nueva Sociedad*, N° 207, enero-febrero de 2007.

Unctad, "Informe sobre las inversiones en el mundo 2013. Panorama general – Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo", Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013.

Xinhua en Español, "Voz de China: China está lejos de ser la primera economía del mundo", 5 de mayo de 2014. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/economia/2014-05/05/c_133311174.htm

De la Autora

*Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Magister en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario. Docente de la materia Política Internacional de la carrera Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

E-mail: carlaoliva@yahoo.com

CAPÍTULO 13

Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrio a los giros en las acciones externas

*Rubén Paredes Rodríguez**

Resumen

El capítulo analiza tres escenarios de vinculación de Argentina con la región de Medio Oriente durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el período 2011-2013. El estudio de los escenarios permite por un lado realizar un mapa cognitivo del contexto y del estado de situación, y por el otro, comprender el desarrollo de las acciones externas argentinas que se adoptaron, en las que se identifican los actores involucrados, los intereses perseguidos y los resultados alcanzados.

El primer escenario se relaciona con el conflicto palestino-israelí y el giro de la posición argentina reconocer el Estado Palestino, el segundo con la primavera árabe en donde Argentina pasó de un silencio inicial expectante a la crítica ideológica abierta a la intervención militar occidental, y por último, el “giro” de las acciones de política exterior para con la República Islámica de Irán por la causa de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), cuando se firmó el Memorándum de Entendimiento a fines de enero de 2013.

Palabras claves: Argentina – escenarios – giro – Medio Oriente, política exterior – Primavera Árabe – AMIA

Middle East in the Foreign Policy of Argentina: from the balancing act to the twists in the external actions

*Rubén Paredes Rodríguez**

Abstract

This chapter examines three scenarios linking Argentina with the region of the Middle East during Cristina Fernández de Kirchner administration in the 2011-2013 period. The study of scenarios allows on the one hand making a cognitive map of the context and situation status, and by another, understanding the development of the Argentine external actions, the actors involved, the pursued interests and the results achieved.

The first scenario relates to the Israeli-Palestinian conflict and the rotation of the Argentine position to recognize the Palestinian State. The second relates to the Arab spring where Argentina went from an initial expectant silence to open ideological criticism of Western military intervention. And finally, the “turn” of the actions of Argentinean foreign policy with the Islamic Republic of Iran in the judicial case of AMIA, when it was signed the Memorandum of Understanding at the end of January 2013.

Key words: Argentina – scenarios – turn – Middle East – Foreign Policy – Arab Spring – AMIA

MEDIO ORIENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: DEL EQUILIBRISMO A LOS GIROS EN LAS ACCIONES EXTERNAS

Rubén Paredes Rodríguez*

En los últimos años, la región del Medio Oriente volvió a ser el epicentro de profundas transformaciones geopolíticas que tornaron aún más compleja la situación *in situ*³⁴⁹. A la naturaleza convulsa de la misma –producto de los conflictos de larga data como de la rivalidad de intereses externos por la ubicación geoestratégica en materia de recursos energéticos– se le sumaron nuevos factores que coadyuvaron a incrementar la condición inherente de inestabilidad regional. De tal modo, que la reconfiguración del mapa estratégico regional y su impacto en la política internacional no sólo generó preocupación en los países que la integran sino también en el resto de la comunidad internacional.

Dependiendo del conjunto de *issues areas* de la agenda internacional del Medio Oriente, los países se vinculan a través de la política exterior privilegiando una o todas sus dimensiones –la político-diplomática, la estratégico-militar y la económico-comercial– según los objetivos, los intereses y los cursos de acción que varían en consonancia con el devenir de los acontecimientos regionales.

En este sentido, la República Argentina no ha sido una mera espectadora ni ha permanecido al margen de los acontecimientos suscitados en una región considerada tradicionalmente lejana, convulsa y no prioritaria. Situación que la condujo frente a determinados escenarios a modificar su posición y lineamientos de acción externa, ya sea de manera individual o conjunta con otros países latinoamericanos.

Por tal motivo, en este capítulo se sostiene que del “equilibrio” que caracterizó a la política exterior argentina durante los

349. Entre las transformaciones, se pueden mencionar: la irrupción de Estados *fallidos* con el temible efecto de balcanización, la emergencia de nuevos actores estatales y no estatales, los temores frente a la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) en todas sus variantes, el fracaso de la lucha contra el terrorismo internacional descentralizado con el sello de Al-qaeda y la incertidumbre política generada a partir de 2011 con la denominada Primavera Árabe.

primeros años de los gobiernos del Frente para la Victoria (FPV) para con los temas de la región del Medio Oriente y para con determinados actores (estatales y subnacionales), se produjeron “giros” en las posiciones frente a los distintos escenarios que se presentaron. Los giros son producto de una sinergia con los mismos, y como tales, pueden haber sido graduales o no. Para comprenderlos, es necesario observar la secuencia completa en cada uno de los escenarios en los que se plasman las líneas de acción externas adoptadas en el periodo 2010-2013.

A los fines metodológicos, el presente capítulo se propone analizar tres escenarios de vinculación de Argentina con Medio Oriente durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el período antes mencionado. El estudio de los escenarios de vinculación permite por un lado realizar un mapa cognitivo del contexto y del estado de situación, y por el otro, comprender el desarrollo de las acciones externas argentinas que se adoptaron, en las que se identifican los actores involucrados, los intereses perseguidos y los resultados alcanzados.

El primero se vincula con la dinámica propia del conflicto palestino-israelí, signado por el fracaso del denominado proceso de Paz y la búsqueda por parte de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) del reconocimiento internacional como Estado. La activa diplomacia de la ANP se tradujo en el reconocimiento bilateral brindado por la Argentina el 6 de diciembre de 2010, alejándose de la tradicional postura de equidistancia y como también de equilibrio ante otros actores, como son el Estado de Israel y la comunidad judía local.

El segundo, se relaciona con las revueltas devenidas en revoluciones bajo lo que se dio en llamar la “Primavera Árabe”. Proceso que si bien se inició en los países árabes del Norte de África y que se extendió hacia la región del Medio Oriente, distó mucho haber llegado a su fin. La alteración del mapa regional no sólo conminó a las potencias a tomar posiciones en cada uno de los casos sino también a los países de América Latina que carecieron de una única voz. Incluida la República Argentina que osciló en un tándem marcado por el pragmatismo del silencio inicial expectante y la crítica ideológica abierta a la intervención militar, desde el momento que dicho proceso afectó en el curso de los acontecimientos a Libia y a Siria.

Por último, el tercer escenario de vinculación de Argentina con el Medio Oriente radica en el “giro” de las acciones de política exterior para con la República Islámica de Irán por la causa de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), cuando se firmó el Memorándum de Entendimiento a fines de enero de 2013. Sin el apoyo del Juez natural y los fiscales de la causa como así también de los partidos de la oposición ante un tema de Estado considerado sensible, sumado a la crítica de la comunidad judía local, el Estado de Israel y los Estados Unidos, Argentina emprendió negociaciones bilaterales con Irán con el supuesto fin de avanzar “políticamente” en el esclarecimiento de los atentados.

El conflicto árabe-israelí: un giro en la posición argentina en el reconocimiento del Estado de Palestina

Durante la primera década del siglo XXI el conflicto árabe-israelí cumplió su sexagésimo aniversario sin haber alcanzado la paz justa y duradera entre los actores involucrados. El escenario del conflicto daba cuenta que tras negociaciones públicas o secretas, cumbres, cuartetos, mediadores, enviados especiales, condicionantes sistémicos y regionales se ingresaba en un nuevo compás de espera diplomático para crear un Estado soberano e independiente Palestino, viviendo en paz con fronteras mutuamente reconocidas junto a Israel³⁵⁰.

350. En el período 2000/2010 se sucedieron distintas instancias tendientes a reanudar el diálogo y las negociaciones entre las partes en conflicto. De julio a noviembre de 2000 se negociaron sin éxito los Acuerdos de Camp David II. Luego de la Guerra de Irak, en pleno contexto de Lucha Global contra el Terrorismo Internacional, el denominado cuarteto –integrado por los Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la ONU– lanzó la denominada Hoja de Ruta, que más allá de las buenas intenciones no se ajustaba a la realidad del terreno.

La decisión israelí de poner fin al conflicto de manera unilateral –alterando el espíritu de Oslo y las resoluciones de la ONU– se puso de manifiesto con el “Plan de Desconexión” sobre Gaza en el 2005 y el posterior “Plan de Convergencia” que se intentó implementar sobre Cisjordania durante el 2006. Operación esta última que se dejó de lado cuando en el verano de ese año se desató la Guerra del Líbano, ocasionando una derrota diplomática internacional a Israel, no así militar.

Un año después, el Informe Hamilton-Baker alertaba a los Estados Unidos sobre el fracaso de la intervención militar en Irak y de cómo el país se había enajenado a la opinión pública en el mundo árabe. Por tal motivo, en el infor-

La irreductible sensación de stand by a la que se había llegado entre las partes respondía, del lado israelí, a sustraer de la agenda internacional el conflicto con el fin de abordarlo sólo como una cuestión de política interna³⁵¹. Los motivos esgrimidos de no poder avanzar en las negociaciones se basaban en la ausencia de un interlocutor válido desde la ANP, lo cual condujo a la diplomacia de Tel Aviv a concentrar todos los esfuerzos para convencer a la comunidad internacional sobre un tema regional que sí alteraba el balance de poder regional y constituía una amenaza a la paz y seguridad internacionales como lo era el affair nuclear iraní. Por el lado palestino, la división no sólo geográfica de la ANP sino también de poder institucional entre el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamas) gobernando la Franja de Gaza y del partido Al-Fatah en Cisjordania restaba capacidad de maniobra y ponía de manifiesto una asimetría de poder favorable a Israel. El bloqueo económico-militar sobre Gaza y la política israelí de creación de nuevas colonias en Cisjordania significaba para la opinión pública palestina y el mundo árabe que el proceso de paz se encontraba en una fase terminal, con el agravante del fantasma de una tercera Intifada.

Para ese entonces, Israel controlaba la situación en el terreno so pena de las críticas que recibía, aumentando la presión y el ais-

me se aconsejaba no sólo realizar la retirada de las tropas sino también retomar el proceso de paz entre palestinos e israelíes, por considerar al conflicto como la madre de todas las batallas de Medio Oriente.

Por tal motivo, y durante el 2007, la administración republicana de George W. Bush convocó a la Conferencia de Anápolis a fin de alcanzar el sueño de todo presidente norteamericano de pasar a la historia por haber resuelto —en tan sólo un año como se estipulaba en las conversaciones— la creación del Estado de Palestina. La entonces “Operación Plomo Fundido” emprendida por Israel a fines de 2008 sobre la Franja de Gaza enterró cualquier tipo de acercamiento entre las partes. Sumado al cambio de gobierno en Israel con la llegada del partido de derecha Likud, tradicionalmente opuesto a la aplicación de la fórmula “paz por territorio”.

351. A lo largo de los años, por parte de Israel ha sido recurrente considerar la cuestión palestina como un tema de política nacional, impidiendo cualquier tipo de injerencia externa. Esta acción se inscribe en el marco de lo que el entonces canciller israelí denomina la “Teoría de la capsula”. Para mayores detalles, véase: Ben Ami, Shlomo (2006), *Cicatrices de Guerra, heridas de Paz*, Ed. B, Bs.As.

lamiento diplomático regional e internacional³⁵². Esta situación se profundizó a fines del mes de mayo de 2010 cuando se produjo el asalto por parte de la Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) al buque Mavi Marmara de bandera turca que transportaba 10.000 kilos de ayuda humanitaria junto a unas 700 personas de distintas nacionalidades con destino a la Franja de Gaza. El incidente que le costó la vida a 19 personas –9 de nacionalidad turca– y 60 heridos recibió la condena internacional incluida la de Argentina.

La cancillería argentina condenó el ataque israelí perpetrado en aguas internacionales contra la flotilla que transportaba ayuda humanitaria con destino a Gaza e instó al cese de la violencia en Medio Oriente. Asimismo, hizo un llamado a poner fin al bloqueo y a cumplir estrictamente con el derecho internacional humanitario y las resoluciones de la ONU para alcanzar la paz justa y duradera en la región. El responsable argentino de la política exterior ante dicho organismo –Oscar Fernández Taranco– solicitó a Israel ante el Consejo de Seguridad terminar con el bloqueo, al que calificó de inaceptable y contraproducente y se unió al reclamo de realizar una investigación internacional imparcial³⁵³.

Si bien el tenor del posicionamiento argentino estaba en consonancia con el que oportunamente se hiciera un año antes cuando se produjo la Operación Plomo Fundido, el mismo daba señales que del “equilibrismo” de los últimos años se estaba girando hacia una posición crítica hacia Israel y de mayor acercamiento

352. El *Informe Goldstone* -de la Asamblea General- fue producto de una investigación sobre el terreno que buscó constatar la situación de los derechos humanos durante la *Operación Plomo Fundido*. El mismo no contó con la colaboración de Israel lo que motivó el pedido de su retiro de las Naciones Unidas. Véase: “Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados”. Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza, A/HRC/12/48 (ADVANCE 1). New York. Publicado on-line en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_ADVANCE1_sp.pdf]. consultado el 23 de septiembre de 2009.

353. Una posición análoga a la de Argentina mantuvo Brasil que se manifestó en términos similares por medio de su embajadora ante la ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, definiendo como deplorable el incidente, instando a suspender de manera inmediata el bloqueo y a solicitar una investigación independiente. Cabe aclarar, que en la Flotilla Libertad participaba una ciudadana brasileira integrante de la de ONG encargada de aliviar la situación humanitaria de los gazíes.

al mundo árabe³⁵⁴. A excepción del gobierno de Carlos Menem donde se intentó tener un alto perfil como mediador en el conflicto árabe-israelí, la República Argentina mantuvo –lo que en la literatura sobre el tema ha sostenido– una posición de “equidistancia” frente al mismo, plegándose al respeto del Derecho Internacional y de las resoluciones que emanaban de las Naciones Unidas. Sin embargo, y como ya se ha abordado en los tomos anteriores de esta colección, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández la “equidistancia” por condicionantes exógenos y endógenos fue mutando a una posición de “equilibrismo”. Es decir, a sopesar en el escenario no sólo los vínculos con Israel y el mundo árabe sino también a gestionar los intereses de los actores subnacionales que intentaban influir y/o modificar los cursos de acción externa³⁵⁵.

354. El foro de América del Sur-Países Árabes (ASPA) ha sido una instancia de acercamiento entre ambas regiones, no sólo para generar una “nueva cartografía comercial” –como sostenía el ex presidente Inacio Lula da Silva– sino para abordar cuestiones de gran sensibilidad política. Las Declaraciones de Brasilia (2005) y de Qatar (2008) respectivamente abogaron por la creación del Estado Palestino conviviendo junto a Israel con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas. A diferencia de otras instancias de alto nivel donde las declaraciones no se traducen en hechos concretos, se iniciaron visitas oficiales de mandatarios latinoamericanos a la región y del presidente de la ANP a varios países –incluida Argentina– a fines de 2009 para lograr apoyo y establecer relaciones diplomáticas formales.

355. Por un lado, la comunidad judía argentina adoptó una clara posición de defensa de Israel frente a los acontecimientos de la flotilla al sostener que “no existe ninguna crisis humanitaria en Gaza” siguiendo lo expresado por el embajador israelí ante la ONU Daniel Carmon. En el encuentro organizado el 7 de junio en la Sociedad Hebrea de la ciudad de Buenos Aires asistieron representantes de otras instituciones judías –DAIA, AMIA, CUJA (Campaña Unida Judeo Argentina), OSA (Organización Sionista Argentina), KKL (Keren Kayemet LeIsrael) y FACCMA (Federación Argentina de Centros Comunitarios Macabeos)– junto al entonces embajador israelí Daniel Gazit en Argentina. En el mismo manifestaron el apoyo a Israel y sentirse confiados de que las pruebas de la investigación iban a dar como resultado que eran otras las intenciones de la flotilla, alejadas de la supuesta ayuda humanitaria. Como así también dejaron entrever la preocupación por la condena explícita de Argentina ante los hechos ocurridos.

El giro de la posición argentina de reconocer el Estado de Palestina, a sabiendas del costo de tensar las relaciones con el Estado de Israel y la comunidad judía local, no se puede entender sin antes hacer mención al cambio de estrategia internacional que realizó la ANP. La falta de avances en la resolución del conflicto palestino-israelí condujo al presidente Mahmoud Abbas a alejarse de la obligación de llevar adelante negociaciones directas y bilaterales –según estriba el acuerdo de Oslo I de 1993– para emprender una jugada diplomática arriesgada de pinzas sobre Israel. Por un lado, y aprovechando el aislamiento diplomático israelí mencionado *ut supra*, la ANP buscó el reconocimiento “bilateral” del Estado Palestino mediante una diplomacia activa pero unilateral en el mundo, y por el otro, una vez alcanzado el consenso de gran parte de los países, intentaba presentar el pedido formal de ingreso ante la ONU como miembro de pleno derecho.

En ese contexto, el acercamiento birregional alcanzado a través de las Cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA) sirvió como un antecedente que finalmente se tradujo en el apoyo latinoamericano al pedido e intereses de la ANP. Brasil y Venezuela –más los países del ALBA– fueron los primeros en reconocerlo a los que se sumó Argentina el 6 de diciembre de 2010. La secuencia del reconocimiento estuvo dada por una comunicación telefónica directa entre la presidente Cristina Fernández y su homólogo palestino, seguida por la lectura del comunicado que oportunamente leyó el canciller Héctor Timerman en el Palacio San Martín en rueda de prensa y sin la posibilidad de realizar preguntas.

La fórmula general que los países latinoamericanos aplicaron en sus declaraciones ha sido la de reconocer al Estado Palestino como “libre e independiente”, y no así soberano, en algunos casos haciendo mención a las fronteras de 1967 y en otros no³⁵⁶. En el

Por el otro, agrupaciones de izquierda se manifestaron en frente de la embajada de Israel e instituciones como la de Entidades Argentino-Árabes (FEARAB) y la Organización Islámica Argentina (OIA) condenaron el ataque y solicitaron la anulación del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR e Israel firmado en 2007.

356. Cabe mencionar que Brasil reconoció a Palestina como un Estado libre e independiente con las fronteras del 4 de junio de 1967, mientras que Chile, en enero de 2011 empleó la primera parte de la fórmula sin hacer mención a las fronteras que debía poseer el mismo.

caso argentino, en el primer párrafo del comunicado se reconoció directamente a “Palestina como un Estado libre e independiente, dentro de las fronteras existentes en 1967 y de acuerdo a lo que las partes determinen en el transcurso del proceso de negociación” (Información para la Prensa N°559/10). Asimismo, se ratificó –siguiendo el espíritu de las resoluciones de la ONU– el derecho de Israel a vivir en paz junto a sus vecinos y a alcanzar una solución justa, pacífica y definitiva en el conflicto sexagenario. A su vez, siguiendo con el espíritu del documento, se pronunció en contra del terrorismo, el respeto de los derechos humanos, el uso desproporcionado de la fuerza y en la firme oposición a la política de asentamientos llevados a cabo en los territorios ocupados en consonancia a cómo lo venía haciendo en los foros internacionales.

Si bien el reconocimiento bilateral significó un giro en la posición tradicional sostenida durante años –teniendo en cuenta además el rol activo que Argentina tuvo en la redacción de la Res. 242 de 1967– la mención a “que las partes determinen en el transcurso del proceso de negociación” era sin más reconocer la alteración real que existe en el terreno, con la presencia de 500 mil colonos israelíes y 170 colonias diseminadas en toda Cisjordania. Esto significaba reconocer, en primer lugar, que el Estado Palestino es un territorio inconexo o de “bantustanes” inviables en el que una de las partes continúa con la ocupación y la consabida pretensión de anexar nuevos territorios y en donde las negociaciones están marcadas por una asimetría de poder favorable a Israel. Circunstancias que lo conducen a no respetar la naturaleza de la Res. 242 –y las sucesivas– en lo que hace a las fronteras por ser un territorio en “disputa”³⁵⁷. En segundo lugar, no quedaba claro en el reconocimiento argentino qué territorios constituían el Estado Palestino, es decir la Franja de Gaza (gobernada por Hamás con el Primer Ministro Ismail Haniya y bloqueada internacionalmente por Israel) más Cisjordania (gobernada por Al Fatah con el presidente Abbas con su mandato vencido) o ésta última sin Gaza.

357. Las resoluciones posteriores a la 242 son: la 338 (22 de octubre de 1973), la 446 (22 de marzo de 1979), la 478 (20 de agosto de 1980), la 1397 (12 de marzo de 2002), la 1515 (19 de noviembre de 2003), y la 1850 (16 de diciembre de 2008).

En otras palabras, al reconocimiento argentino se lo podría denominar de flexible a diferencia de Brasil que taxativamente hizo expresa mención a las fronteras de junio de 1967.

Pese a que el reconocimiento era una reivindicación pero también una reparación histórica para con el pueblo palestino, el mismo no modificaba la realidad en el terreno, aunque sí significaba un golpe diplomático a Israel que criticó a todos los Estados que lo hicieron incluida a la Argentina. El portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel Yihai Palmor calificó la decisión argentina como “un gesto retórico que no contribuirá a cambiar la situación de Medio Oriente”, la cual lamentó expresando su desilusión³⁵⁸. Por su parte el embajador israelí Daniel Gazit no emitió una posición oficial y sólo se atuvo a decir que no alteraba el vínculo bilateral con la Republica Argentina³⁵⁹.

Una vez lograda la primera parte de la estrategia de la ANP con los 150 reconocimientos bilaterales, en el 2011 se inició el camino hacia el reconocimiento multilateral con el pedido de ingreso a la ONU, coincidiendo con en el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General. En dicha oportunidad, Argentina ratificó el apoyo de ingreso de Palestina a la organización, en un contexto signado por la crítica del presidente Barak Obama a la jugada diplomática de Abbas, a la que definía como un “atajo para la paz”, llamando a las partes a reanudar el diálogo y las negociaciones directas. En el discurso que brindó Cristina Fernández sostuvo “me gustaría mucho que Palestina tuviera el puesto 194 en el concierto de Naciones Unidas. Déjenme decirles que impedir que Palestina forme parte de esta asamblea es seguir dándole coartadas

358. Para mayores detalles de la declaración oficial israelí véase: “El gobierno de Israel criticó la decisión argentina de reconocer al Estado Palestino”, disponible *on-line* en: http://www.clarin.com/politica/embajador-Israel-Brasil-expre-so-decepcion_0_385161667.html Consultado el 7 de diciembre de 2010.

359. El reconocimiento del gobierno argentino al Estado Palestino fue recibido con agradecimientos por parte del Presidente Abbas de la ANP y del embajador Walid Muaqqat en Buenos Aires que destacó la consolidación de la amistad y solidaridad entre el pueblo argentino y el palestino.

En clara sintonía con Israel, el presidente de la AMIA Guillermo Borger y de la DAIA Aldo Donzis expresaron su decepción por la decisión del gobierno, teniendo en cuenta que días antes, la presidente había participado en la cena anual de la mutual y no existió ningún comentario oficial de cuál sería la acción externa argentina al respecto.

a los que ejercen el terrorismo a nivel internacional. Allí encuentran sus argumentaciones para sus crímenes”³⁶⁰. Estas palabras venían a contestar al mandatario norteamericano que estaba dispuesto a vetar el ingreso y a tensar las relaciones con las entidades judías argentinas –DAIA, AMIA y la Organización Sionista Argentina– que previo al viaje New York emitieron un comunicado conjunto criticando a la diplomacia zigzagueante argentina³⁶¹.

En el año 1948, luego del plan de partición de Palestina, Argentina junto con Brasil, El Salvador, Colombia, Chile, Honduras y México se abstuvieron de reconocer al Estado de Israel como miembro pleno en la ONU. Desde ese entonces, la región que no había tenido una única voz –pese al establecimiento posterior de relaciones diplomáticas– tampoco la tuvo en el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General en el 2012. En dicha oportunidad, la ANP recibió “la condición de Estado observador no Miembro en las Naciones Unidas, sin perjuicio de los derechos adquiridos, privilegios y papel de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes” (A/67/L.28: 2012, 4). La presentación de la resolución fue patrocinada por Argentina y votada favorablemente por 138 Estados, habiendo además 41 abstenciones³⁶², 9 votos negativos y 5 ausencias³⁶³.

360. Para mayores detalles del discurso véase: “Cristina pidió por el asiento 194 de Palestina en las Naciones Unidas”, en diario *Perfil*: <http://www.perfil.com/politica/-20110921-0025.html> Consultado el 30 de septiembre de 2011.

361. Cabe mencionar que el pedido de ingreso no fue sometido a votación en el CS por el posible veto norteamericano, lo cual hubiera significado un costo diplomático mayor para los Estados Unidos en un contexto en el que se estaba desarrollando la Primavera Árabe. Sin embargo, el 31 de octubre de 2011 la UNESCO reconoció a Palestina como Estado miembro en dicha organización intergubernamental especializada por 107 votos a favor, 14 en contra y 52 abstenciones.

362. Cabe mencionar que Paraguay reconoció en enero de 2011 al Estado Palestino al igual que el resto de los países del MERCOSUR. Sin embargo, en la votación como Estado Observador no Miembro se abstuvo en claro signo de discrepancias con los socios del bloque, por la suspensión al que se lo sometió por los acontecimientos que pusieron fin al mandato del presidente Fernando Lugo.

363. La retórica latinoamericana de la Patria Grande no se tradujo en una única voz en este tema: México que no reconoce bilateralmente al Estado Palestino votó a favor del ingreso como Estado Observador no Miembro, el mismo que posee el Vaticano en la ONU. Colombia y Guatemala se abstuvieron al igual que Paraguay, siendo Panamá el único país latinoamericano que votó en contra.

De esa manera, se alcanzaba parcialmente la estrategia diplomática de Abbas pero generando interrogantes sobre el devenir —del cual la República Argentina no va a estar exenta ya que deberá tomar posiciones— porque el reconocimiento alcanzado habilita al Estado Palestino a recurrir a la Corte Penal Internacional o a pedir ante INTERPOL la captura de funcionarios israelíes por el mundo por Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad.

La Primavera Árabe: un giro de la posición pragmática argentina a la condena en términos ideológicos del uso de la fuerza

Para explicar por qué la Primavera Árabe se propagó por el Norte de África y el Medio Oriente generando una ola expansiva con ritmos e intensidades diversas, se puede recurrir a “la fuerza de los pequeños sucesos o efecto mariposa” que propone James Rosenau en la Teoría de la Complejidad. Así se puede dar cuenta de cómo pequeños sucesos pueden desencadenar grandes cambios con tan solo el “aleteo de una mariposa”.

De acuerdo con Rosenau: “sucesos pequeños, aparentemente menores, pueden originar grandes consecuencias; que en todo momento los sistemas son sensibles a las condiciones que prevalecen en esa oportunidad y por lo tanto pueden iniciar procesos de cambio que son sustanciales y dramáticos” (Rosenau; 1997: 78). Dicho suceso se produjo el 17 de diciembre de 2010, cuando Mohamed Bouazizi, un vendedor ambulante de frutas de la localidad de Sidi Bouzid en Túnez encendió la mecha de la Primavera Árabe al inmolarse a lo bonzo contestando a la represión y corrupción policial en las puertas de la municipalidad. Ese acto dramático —como lo es el suicidio— no generó la esperada condena social ni religiosa sino que por el contrario fue el catalizador de la indignación social que condujo a las revueltas en contra del régimen de Ben Alí³⁶⁴.

364. En Egipto, las imágenes de Túnez transmitidas en vivo y en directo por la cadena qatari Al-Jazeera despertaron las manifestaciones cuando luego circularon en las redes sociales las fotos del bloguero Kahaleb Said, con la cara deformada y asesinado por la policía egipcia. En Libia, la detención del abogado de las víctimas de la masacre de la prisión de Abu Salim de 1996, Fathi Terbil, encendió la ira en Bengasi en la región de la Cirenaica. En Siria, a principios del mes de marzo, la detención, tortura y muerte en manos de la policía de un joven adolescente que pintó un grafiti pidiendo “libertad”, lo constituyó en el primer mártir sin nombre de las 122 mil víctimas desde que se inició la Primavera Árabe en el país de la Mesopotamia.

El efecto mariposa se esparció en dos niveles. Por un lado, en el mundo árabe-islámico desde Túnez hasta Yemen, pero por el otro, al interior de cada uno de los países en donde las distintas localidades se fueron plegando a las protestas para alcanzar mayor visibilidad en las capitales, símbolo del poder de dominación de los regímenes que sumergieron a sus países durante años bajo el largo invierno autoritario árabe. Así, el despertar implicó la pérdida del miedo y la toma del espacio público sentido como propio, al concentrarse en las plazas, las calles y especialmente en las mezquitas en la oración de los días viernes para protegerse de la represión de la temida Mukhabarat – la policía secreta y los servicios de inteligencia.

La Primavera Árabe abonó la tesis que a la historia la escriben los pueblos. De tal manera que el despertar vino a poner fin a un ciclo de dominación poscolonial de Estados autoritarios, en los cuales los modelos políticos y de desarrollo implementados ahondaron precisamente la distancia entre los regímenes y sus respectivos pueblos³⁶⁵. En condiciones de autoritarismo político y creciente malestar social, la crisis económica internacional de 2008 tornó aún más negativos los indicadores macroeconómicos³⁶⁶. Así, la Primavera Árabe puso al descubierto el tipo de sociedades cerra-

365. En primer lugar, todos los países en el mundo árabe compartían características similares: autoritarismo político –con fachadas democráticas a través de elecciones relativamente periódicas, inclusive parlamentos–, clases dirigentes privilegiadas ligadas a los aparatos del poder de un Estado rentístico, corrupción endémica, represión de los elementos disidentes y justificación del estado de excepción, cercenamiento de las libertades civiles –especialmente de expresión, reunión, organización, etc.–, control estatal de los medios de comunicación y un modelo de desarrollo no inclusivo.

En segundo lugar, en la primera década del siglo XXI –y luego de los atentados del 11-S– los países supieron acomodarse a la nueva realidad internacional y a las presiones norteamericanas en pos de la democratización, justificando la falta de apertura política so pretexto del temor islamista.

366. La crisis económica internacional generó una caída de la actividad en todos los sectores, con saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, especialmente, en los países no exportadores de petróleo, disminución de las reservas internacionales debido al pago de la deuda y de las crecientes importaciones para cubrir la demanda interna, la salida de capitales y en un aumento de los precios de los productos básicos. Los flujos de Inversión Externa Directa bajaron por un aumento de la aversión al riesgo como así también cerraron sus puertas empresas por la crisis en Egipto, Túnez y Siria.

das, marcadas por la falta de integración política –sólo reservada a los respectivos miembros del régimen– y de integración social que excluía a vastos sectores de la sociedad, entre ellos a los jóvenes que en el mundo árabe –como consecuencia del boom demográfico– representan un 50% de la población, viven en zonas urbanas y acceden a los medios de comunicación no tradicionales que no controlaban los aparatos de seguridad del Estado. Tal como lo ilustró la utilización de las tecnologías 2.0.

Del inicio de las revueltas contestando a los regímenes políticos, se pasó a las revoluciones cuando éstos llegaron a un ocaso nunca antes imaginado, para así iniciar un largo camino desconocido a recorrer con las transiciones democráticas.

Las reacciones internacionales ante la Primavera Árabe variaron a medida que se fueron desarrollando los acontecimientos. De la sorpresa inicial, se pasó a la preocupación por la alteración del balance de poder regional y de ésta a la intervención –cuando fue posible–, lo que demostró que no hubo necesariamente coordinación en las respuestas y univocidad frente a la misma.

Si las principales potencias con intereses estratégicos en el mundo árabe observaron con cautela y quedaron presas del doble rasero que durante décadas practicaron –fomentar la democracia en distintas partes del mundo pero manteniendo la “excepcionalidad árabe”– para evitar el peligro islamista, una situación análoga ocurrió con los países latinoamericanos inclusive con la República Argentina entre el 2011 y 2013.

En los últimos años, la vinculación de Argentina con el mundo árabe estuvo signada por una densidad de cuestiones en la agenda de política exterior³⁶⁷. Por tal motivo, resultó llamativo el silencio

El déficit fiscal se agravó como consecuencia del gasto de la demanda social como así también la caída del empleo, generando esto último un aumento de la pobreza y la desocupación de un 15% promedio, sobre todo en los jóvenes profesionales. El malestar social por falta de expectativas de participación en el futuro económico era producto de la desconexión o falta de interacción de las demás clases sociales con los sectores económicos dominantes.

367. El contexto latinoamericano de principios del siglo XXI, con el denominado giro a la izquierda por parte de varios de los gobiernos de la región, no sólo impugnó la pretensión de unipolarismo norteamericano de la era Bush –al fomentar el multipolarismo en la relaciones internacionales– sino que también se caracterizó por emprender acciones directas asumiendo los costos de las decisiones con el acercamiento al mundo árabe. En este sentido, se desta-

inicial ante los acontecimientos que se estaban suscitando, coincidiendo con una visita oficial a algunos de los países de la región del Medio Oriente por parte de la presidente Cristina Fernández en enero de 2011³⁶⁸.

El silencio oficial frente a Túnez fue más contundente en comparación con el de Egipto. En el comunicado de prensa del 5 de febrero finalmente la cancillería expresó: “el deseo del pueblo argentino de que el pueblo egipcio avance en una transición democrática en un ambiente de paz y tranquilidad, y en el marco del pleno respeto de los derechos humanos. La República Argentina anhela que esa transición haga posible el cumplimiento de la voluntad de la sociedad egipcia, manifestada en las calles en las últimas semanas” (Comunicado de Prensa; 2011: N° 51).

La fórmula expresada -en consonancia con otros países- se desenvolvió en los cánones pragmáticos de no emitir comentarios o dar una posición oficial que pudiera ser interpretada como una

can varias cuestiones que demuestran una mayor densidad de la agenda de política exterior: a) –visitas oficiales de diferente nivel– la del Presidente de la Autoridad Nacional Palestina Mahmoud Abbas (2010), del Presidente de Siria Bashar Al Assad (2010), el Ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos Jeque Abdullah bin Zayed al-Nahyan, el Presidente del Líbano Michel Sleiman (2011); b) apertura de misiones diplomáticas argentinas en la ANP, Emiratos Árabes Unidos y Qatar; c) acercamiento latinoamericano y argentino a la situación del conflicto árabe-israelí, en un claro signo de alejamiento del equilibrimo que caracterizó a la era Kirchner condena unánime a la Operación Plomo Fundido israelí sobre Gaza 2008/2009, condena al ataque israelí a la flotilla con ayuda humanitaria turca *Libertad* (2010), reconocimiento bilateral de Argentina al Estado de Palestina el 5 de diciembre de 2010 y pedido de inclusión como miembro en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2011; d) participación argentina en el Foro Interregional ASPA en las cumbres de Brasilia (2005), Qatar (2008) y Lima (2012) con el objeto de propender al establecimiento a una nueva cartografía económica y comercial, basada en el relacionamiento Sur-Sur en las dimensiones: política, económica y cultural.

368. La visita oficial se inició en Kuwait, continuó por Qatar y finalizó en Turquía. La misma tenía como objetivo declarado –según la presidente en su cuenta de Twitter– “intensificar las relaciones comerciales con los nuevos compradores de productos argentinos”. En ningún momento los temas políticos que sacudían a la región fueron abordados. Durante la misma se firmaron convenios económicos, se elogiaron los potenciales vínculos comerciales y la complementariedad comercial pero se evitó hacer mención en la agenda a las cuestiones políticas que atravesaban otros países árabes.

injerencia en los asuntos internos. Un principio de derecho internacional que se torna borroso cuando la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos son esbozadas como objetivos que guían la política exterior pero que no tienen el mismo predicamento ante determinados acontecimientos internacionales. De tal modo, el país se limitó a tomar sólo las medidas de seguridad apropiadas para todos los argentinos –siguiendo los canales burocráticos de la cancillería– que estuvieran en Egipto o en tránsito con viajes programados³⁶⁹.

Con el devenir de los acontecimientos, la situación de Argentina y del resto de los países latinoamericanos se tornó incómoda, dado que en la primera década del siglo XXI se había alcanzado una vinculación nunca antes vista con el mundo árabe. La “nueva geografía comercial” que desde América Latina se pregonaba y se buscaba desarrollar con el mundo árabe hacía gala del pragmatismo. En ese orden de cosas, se tendía a fomentar los vínculos económicos-comerciales sobre la base de un buen entendimiento político-diplomático sin que ello implique abordar en la agenda bilateral o interregional temas sensibles para los países árabes –como la democracia y los derechos humanos– siendo estos tan caros para la historia de los países latinoamericanos³⁷⁰. Al respecto, resulta interesante la observación realizada por Sami Naïr al posicionamiento que tuvieron algunos países latinoamericanos que hicieron “prevalecer la razón de Estado sobre la solidaridad con los pueblos en lucha por su libertad” (Naïr; 2012: 163). Especialmente cuando los intereses estratégicos estuvieron por sobre la legitimidad de las protestas en contra de los regímenes autoritarios.

369. Para ello, se dispuso una línea telefónica directa con la embajada argentina en El Cairo, se solicitó evitar desplazamientos al interior del país, regresar en los vuelos regulares programados, disponer de una guardia especial de consultas para las familias argentinas y evitar viajar hasta tanto se retorne a la normalidad.

370. En julio de 2013, cuando el General Al Sisi realizó el golpe de Estado al presidente Morsi, Argentina sólo emitió un comunicado oficial en el que manifestaba la preocupación por la interrupción del proceso democrático. Asimismo, abogaba por una solución de la crisis a través del diálogo del conjunto de los sectores políticos y sociales, el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas y la plena vigencia de los derechos humanos, en el marco de la Constitución. Sin embargo, se debe mencionar que Argentina nunca emitió una posición sobre el régimen no democrático de Hosni Mubarak ni de las prácticas autoritarias en el que cayó el primer gobierno democrático egipcio elegido en el 2012.

Cabe destacar que las reacciones de los actores internacionales cambiaron con el inicio de las revueltas en Libia y Siria. A diferencia de lo ocurrido en los dos primeros países árabes, estos últimos optaron por reprimir las protestas con artillería pesada, generando un debate en la comunidad internacional en torno a la necesidad de intervenir (o no) invocando la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger —a las víctimas— o dejar que sean las propias autoridades las que a través del diálogo negocien con los opositores a los respectivos regímenes.

Cuando la Primavera Árabe se encendió en Libia, el gobierno argentino planteó su preocupación el 22 de febrero de 2011 y lamentó la pérdida de vidas como así también los actos de violencia en los enfrentamientos. Hasta ese entonces no se responsabilizaba al régimen por la violación de los derechos humanos y el uso desproporcionado de la fuerza tal cual sí se lo había hecho en el conflicto árabe-israelí.

En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Argentina en calidad de miembro pleno, apoyó el viernes 25 de febrero la Resolución en la que se condenaba a Libia por “las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades” y se recomendaba el envío de una Comisión Internacional de Investigación para identificar a los responsables (Comunicado de Prensa; 2011: N° 71). La reacción de la comunidad internacional organizada se materializó el 26 de febrero a través de la Res. 1970 aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad. En la misma se calificaba de crímenes contra la humanidad a los actos cometidos por el gobierno libio, se presentaba el caso a juicio ante la Corte Penal Internacional, se embargaban los activos del dictador en el exterior y se establecía un embargo sobre la venta de armas.

Pero, el agravamiento de las condiciones en el terreno condujo a la autorización del uso de la fuerza con la Res. 1973 de 2011 del Consejo de Seguridad, lo cual recibió el rechazo de Argentina³⁷¹. Por un lado, el canciller Timerman en su cuenta de Twitter expresó que “no se habían agotado los medios diplomáticos disponibles” y

371. De ese modo, se emprendió la Operación “Odisea al Amanecer” que permitió establecer una zona de exclusión aérea, lo cual en términos tácticos permitió a los rebeldes de Bengasi llegar a la capital Trípoli con el objetivo de deponer al régimen.

que los miembros Permanentes del Consejo de Seguridad no podían decidir sobre el futuro de Libia³⁷². Por tal motivo recomendaba que sea la Asamblea General la que hubiese adoptado la decisión. Sin embargo, la resolución se adoptó siguiendo los lineamientos contenidos en la Carta, lo cual la dotó de legalidad, sumada a la legitimidad con la que contó gracias al apoyo de la Liga Árabe, la Unión Africana y la Conferencia Islámica.

Por el otro, y coincidiendo con la visita oficial del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez, Cristina Fernández dio un giro en la política exterior de Argentina el 30 de marzo de 2011, la que se percibió como ideológico, al acercarse a la posición de los países del ALBA³⁷³, cuando expresó que “los grandes centros de presunta civilización siguen resolviendo sus diferencias a los bombazos y con violencia”³⁷⁴. Ello significó un cambio con respecto a la decisión de Néstor Kirchner en la entonces Guerra de Irak de 2003, donde Argentina avalaba una intervención (militar) siempre y cuando la decisión no fuera unilateral y emanara del Consejo de Seguridad.

En el caso de Siria, las revueltas se iniciaron en el mes de marzo de 2011, con una respuesta gubernamental que combinaba el palo y la zanahoria, en otras palabras, se hacían anuncios de reformas políticas aunadas al uso de la fuerza militar sobre los rebeldes y la población civil. El conflicto en el transcurso de los dos años se cobró la vida de 120.000 ciudadanos, sin contar los heridos, torturados, encarcelados y miles de desplazados hacia la frontera con Turquía. Sumado al empleo en tres oportunidades de

372. Para mayores detalles, véase “La Argentina cuestionó el ataque a Libia” en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1359192-la-argentina-cuestiono-el-ataque-a-libia>. Consultado 28 de febrero de 2011.

373. Los países continentales del ALBA (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) más Argentina, Paraguay y Uruguay condenaron la intervención militar de la OTAN. No obstante, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Perú votaron a favor, al sostener que la misma se adoptaba no sólo en el marco de la legalidad internacional sino también en defensa de los derechos humanos de la población civil.

Por su parte, Brasil se abstuvo junto con los países que integran el grupo de los BRICS más Alemania.

374. Para mayores detalles, véase Verón, Mariana: “Cristina condenó el ataque a Libia” disponible en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1361385-cristina-condeno-el-ataque-a-libia>. Consultado el 3 de abril de 2011.

armas químicas en diferentes partes del país pero sin establecer fehacientemente la autoría, es decir, si las empleó el gobierno o los rebeldes³⁷⁵.

La posición de Argentina fue contundente desde un principio en lo que hace al rechazo del uso de la fuerza para terminar con el conflicto sirio³⁷⁶. Dicho país, en ejercicio de la presidencia del Consejo de Seguridad, planteó el 29 de agosto de 2013 la condena del uso de armas químicas y de todo tipo de intervención militar extranjera unilateral –en clara alusión a las declaraciones norteamericanas de realizar un ataque. En su lugar, propuso una “intervención humanitaria”– sin explicitar de qué manera se llevaría a cabo liderada por el Secretario General –previa reunión de la Asamblea General– o por los 15 cancilleres del Consejo de Seguridad en el terreno, convocando a las partes al diálogo y al fin de la violencia³⁷⁷.

375. Claramente el caso de Siria dividió aún más a la comunidad internacional que temía verse reflejada en el espejo libio, especialmente Rusia y China que vetaron cualquier resolución que significara el uso de fuerza con una intervención militar. En la medida que fue transcurriendo el tiempo, Siria devino en una guerra interconfesional pero también en una *Proxy War* (Guerra de Delegación) donde diferentes actores dirimen sus intereses regionales de poder apoyando a distintos grupos. Por tal motivo, cuando el 21 de agosto de 2013 se conoció la noticia del empleo de armas químicas, lo cual llevó a la administración norteamericana –recién a la tercera vez que se usaron las mismas– a declarar que se había atravesado la “línea roja”.

Empero, los Estados Unidos no estaban en condiciones de obrar de manera unilateral, ni de convencer a la comunidad internacional sobre la necesidad de una “intervención militar limitada”, quedando así preso de la diplomacia del Kremlin. La resolución 2118 del Consejo de Seguridad planteaba la destrucción de los vectores y del arsenal químico, y que en caso de no cumplirse con la misma, el artículo 21 apelaba al capítulo VII de la carta de la ONU, inhabilitando cualquier ataque unilateral. Si bien se avanzó en la destrucción de los reactores en el terreno, la guerra civil interconfesional continuó su curso.

376. Cabe mencionar que el gobierno argentino se tardó más de un año en autorizar al personal diplomático en Damasco a trasladarse hacia el Líbano so pretexto de esperar sólo cuando las condiciones en el país se tornasen peligrosas.

377. Para mayores detalles sobre del comunicado argentino enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto al Consejo de Seguridad el 29 de agosto de 2013, véase: “Abogó la Argentina por la no intervención militar en Siria” disponible *on line* en el sitio web de la Secretaría de Comunicación Pública: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/08/29/43640-abogo-la-argentina-por-la-no-intervencion-militar-en-siria.php> Consultado el 30 de agosto de 2013.

De tal modo, según el gobierno argentino –y con apoyo por primera vez de toda América Latina– se buscó supuestamente compatibilizar la defensa de los derechos humanos con la abstención del uso de la fuerza sobre un país considerado un régimen aliado³⁷⁸. Pero, dada las condiciones internacionales, la diplomacia de las grandes potencias se terminó imponiendo en el juego geopolítico sirio, dejando de lado la propuesta salomónica formulada por Argentina. Así, del silencio tácito u omisión que caracterizó a la señal oficial del gobierno argentino en el inicio de la Primavera Árabe, se pasó a la condena a todo tipo de intervención militar (unilateral o legal) aduciendo la defensa de los derechos humanos pero anclada en la perspectiva latinoamericana de la Doctrina Estrada. En otras palabras, se planteaba la defensa irrestricta de la soberanía aunada a una crítica sesgada acerca del funcionamiento no democrático del Consejo de Seguridad.

El Memorándum de Entendimiento por el caso AMIA: un giro en la vinculación con Irán

En el último año de gobierno de Néstor Kirchner, el reclamo de justicia y de pedido de colaboración a las autoridades iraníes en la investigación del caso AMIA adquirió un sesgo multilateral. En dicha oportunidad, se había aprovechado la inauguración del período de sesiones de la Asamblea General para hacerlo efectivo ante la comunidad internacional organizada, demostrando además el apoyo de las entidades judías locales que estuvieron presentes en el recinto al momento de la lectura del discurso.

Desde ese entonces, independientemente de la negativa de colaborar o de la crítica abierta del régimen de Teherán a la posición argentina, el gobierno de Cristina Fernández continuó realizando la misma acción externa. Así, en el 2010 se intentó reflotar la propuesta de un tercer Estado elegido de común acuerdo, con las garantías procesales y de defensa vigentes, para realizar el juicio a los acusados de haber perpetrado el atentado en 1994. Esta se

378. Siria ha sido un país “amigo” y socio estratégico (también comercial) para Argentina, sobre todo en el apoyo que ha brindado en la cuestión de la soberanía sobre las Islas Malvinas. Acción que Argentina ha retribuido en el reclamo sirio sobre los Altos del Golán ocupados desde 1967 por Israel. El buen entendimiento entre ambos países se había puesto de manifiesto en la visita oficial que por primera vez realizó el presidente Bashar Al Asad en el 2010.

constituía en el tercer intento para avanzar en la “conexión internacional” del caso, apelando como ejemplo, al juicio sobre los responsables libios del atentado al avión de Pan Am en Lockerbie que se realizó en Holanda. A diferencia de las propuestas anteriores, no se explicitaba cuál era el tercer país, no hubo sondeos previos ni el gesto de cortesía para que el representante argentino –ante la ONU– Jorge Argüello permaneciera junto a la delegación argentina en el recinto cuando daba el discurso el entonces presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad³⁷⁹.

La propuesta que realizó Cristina Fernández puso en evidencia la improvisación y la desinteligencia con la propia cancillería que desconocía el contenido del discurso presidencial, como de los mecanismos judiciales a seguir. En la carta A/65/495 remitida el 28 de septiembre al Secretario General de la ONU Ban Ki-moon, el embajador iraní, Mohammad Khazaee, daba a conocer la posición oficial de Teherán en la que se rechazaba la propuesta por falta de un acuerdo bilateral sobre cooperación judicial, de la negativa voluntad argentina para negociarlo o la presentación de las pruebas que sustenten las acusaciones³⁸⁰. La respuesta argentina se hizo

379. La primera vez que se propuso la iniciativa de un “tercer Estado” fue con el ex canciller Rafael Bielsa en 2003, para lo cual, Argentina había avanzado los contactos con el Reino de Marruecos a los fines de que acepte ser la sede del juicio y también del encuentro previo previsto entre los presidentes Néstor Kirchner y Mohamed Jatami. La propuesta fue rechazada por Irán, pese a la visita de juristas iraníes que viajaron a Buenos Aires para interiorizarse del caso. Para Irán, el proceso legal se encontraba viciado, argumento que mantuvo luego de la noticia que se sometía a juicio al ex Juez Galeano encargado de la causa.

La segunda vez fue en marzo de 2009, cuando la delegación argentina integrada por funcionarios de la cancillería -apoyada por el ex Canciller Jorge Taiana- y el fiscal de la causa Alberto Nisman viajaron a la sede central de INTERPOL –en Lyon– por invitación del Secretario General Ronald Noble. En esa oportunidad, la idea subyacente argentina en las conversaciones con la delegación iraní era reflotar la posibilidad de un tercer Estado como escenario que podía ser Suiza. Ambas delegaciones estuvieron tan sólo 15 minutos sentadas frente a frente hasta que se inició la escalada verbal que puso fin al encuentro.

380. Además, en la carta se aludía a la “falsa acusación” como al “procedimiento arbitrario” de la justicia argentina, sumado a que se acusaba al país de haber violado las disposiciones del derecho diplomático –por las supuestas escuchas telefónicas a la embajada– y de haber colaborado con la organización terrorista de los *Mujaidines* –contraria al régimen de los Ayatollahs– comprando falsos testimonios.

por los mismos canales diplomáticos el 23 de noviembre, y en ella, se rechazaron de forma categórica todas las acusaciones formuladas por su naturaleza falsa e injuriosa³⁸¹.

El compás de espera para la respuesta argentina se debió no sólo a la cautela que ameritaban las acusaciones sino también al fallecimiento del ex presidente a fines de octubre. Acontecimiento que mereció por parte del presidente iraní una carta de condolencias cuando las relaciones diplomáticas pendían de un hilo como ya había ocurrido en otras oportunidades, generando asombro en el gobierno argentino.

Una vez producida la relajación en la tensión bilateral, el 26 de marzo de 2011 la nota publicada por el periodista Pepe Eliashev en el diario *Perfil* ("A cambio de mejorar las relaciones comerciales, Argentina negocia con Irán dejar de lado la investigación de los atentados") conmocionó el escenario político nacional e internacional. En ésta, se daba cuenta de la infiltración –por parte de ex miembros de los servicios de inteligencia iraníes– de un documento secreto que la cancillería de Teherán puso a disposición del presidente Ahmadinejad, en el que se comunicaba la nueva posición del gobierno argentino de no seguir investigando la causa AMIA, a cambio de mejorar las relaciones económicas con la República Islámica³⁸². Asimismo, se aducía a cómo se habían logrado los contactos por intermedio de Siria –coincidiendo con los inicios de la Primavera Árabe y el silencio oficial que ya se mencionó en el apartado anterior– con la visita secreta que el canciller Timerman, supuestamente, mantuvo con su par sirio Walid al-Mohalem y el presidente de ese país en la ciudad de Alepo, en plena gira de Cristina Fernández a Qatar, Kuwait y Turquía a principios de enero de 2011.

381. Para mayores detalles véase: Pagni, Carlos (2010); "Respuesta en reserva a Irán", en *La Nación*, 10 de diciembre. Disponible *on-line* en: <http://www.lanacion.com.ar/1332265-respuesta-en-reserva-a-iran> Consultado el 10 de diciembre de 2010.

382. Cabe destacar que el comercio bilateral para el 2011 alcanzó los 1200 millones de dólares con un saldo superavitario favorable para Argentina. De tal modo, que las relaciones comerciales se mantuvieron en ascenso pero con un perfil de discreción, ya que se constituía en un punto de fricción con las entidades judías locales que abogaban por la ruptura de las relaciones diplomáticas.

Las reacciones del gobierno fueron de negar la veracidad de los hechos, ante el pedido de explicaciones de la oposición por el supuesto encuentro reservado que se mantuvo en Siria, y de Israel, en virtud del viaje oficial que el canciller tenía programado realizar a principios del mes de abril a ese país³⁸³.

Un acercamiento de esa naturaleza resultaba inverosímil. Pero, unos días antes de conmemorarse un nuevo aniversario del atentado a la AMIA en el mes de julio, el gobierno argentino recibió una carta del gobierno iraní en la que se proponía “un diálogo constructivo y cooperar” con el fin de “esclarecer la verdad en un marco de legalidad y de respeto recíproco” (Nielbieslikwiat, 2011). El objetivo era alcanzar un acuerdo jurídico y diplomático que pudiera encauzar las relaciones con Argentina, deterioradas desde 1994³⁸⁴.

En tal sentido, y bajo ese escenario, la mirada estuvo puesta en el discurso que la primera mandataria daría en la Asamblea

383. Teniendo en cuenta que el canciller consideró de “ridículas” las versiones periodísticas, las entidades judías locales se mostraron sorprendidas pero también incrédulas ante las mismas. Nada hacía suponer que pudiera existir un encuentro reservado ni tampoco una falta de comunicación oficial y extra oficial del canciller —por su pertenencia a la colectividad— como del gobierno en general, en virtud de cómo habían sido las acciones externas desplegadas en los últimos años con el pedido de extradición y de justicia. Sólo el reconocimiento del Estado Palestino a fines de 2010 había sido un punto de fricción pero que no alteraba los cursos de acción para con Irán.

En la visita oficial de dos días realizada a Israel, el canciller Timerman no rechazó ni confirmó las versiones periodísticas publicadas en Argentina cuando brindó junto con su par israelí, Avigdor Lieberman una conferencia de prensa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que eludió las preguntas y se encargó de mostrar el buen vínculo con Israel. En la reunión de 45 minutos que mantuvo con el Primer Ministro Benjamín Netanyahu trascendió que el tema del terrorismo estuvo presente pero no se precisaron mayores detalles.

384. Para la República Argentina era importante que Irán colabore con los pedidos de captura emitidos por INTERPOL. Sin embargo, resultó una doble sorpresa la noticia que Ahmad Vahidi —sobre el que pesaba una orden de captura desde el 2007— fuera nombrado Ministro de Defensa de la República Islámica. Una situación análoga ocurrió con la visita que éste realizó a Bolivia en mayo de 2011. La falta de comunicación —y colaboración— del gobierno de Bolivia generó tensiones que se tradujeron en la suspensión de la visita del presidente Evo Morales para la inauguración del Gasoducto de Integración Juana Azurduy. Finalmente, el roce diplomático se resolvió con el pedido formal de disculpas a Argentina, aduciendo desconocimiento sobre la situación del funcionario iraní.

General, el cual fue el último en la misma sintonía que los anteriores. En el recinto, Cristina Fernández planteó cómo Argentina había sido el epicentro de dos atentados del terrorismo internacional y volvía a proponer a Irán, en caso de no confiar en la justicia argentina, la posibilidad de que los sospechosos sean juzgados en un tercer país. Por tal motivo, sostuvo que “el mensaje que se recibió de Irán no constituye en sí mismo una satisfacción a nuestro reclamo. Se trata de un ofrecimiento de diálogo que la Argentina no puede ni debe rechazar” (*La Nación*; 2011). Y condicionó a que el mismo sea constructivo y sincero para que no sea entendido como una maniobra “distractiva o dilatoria”.

Por primera vez en años, la delegación Argentina permaneció en el recinto cuando el presidente Ahmadinejad dio su discurso anual, dada la voluntad manifiesta de colaborar con la causa AMIA. El gesto oficial fue criticado por las entidades judías que asistieron como invitados del gobierno argentino, expresando su decepción a la aceptación del diálogo que consideraron “no sincero” sumado al enfático reclamo oficial realizado en pos del reconocimiento del Estado Palestino³⁸⁵.

Un año después, coincidiendo con la sexagésima séptima apertura anual de sesiones de la Asamblea General, la República Islámica de Irán envió una nota oficial remitida a la misión argentina en la ONU, solicitando una audiencia bilateral entre los cancilleres

385. Las acusaciones sobre la activa diplomacia de Teherán en América Latina, tomando como eje a los países del ALBA, provenían de Israel y de los Estados Unidos que seguían con atención el acercamiento con Argentina. Las tensiones diplomáticas argentino-norteamericanas hasta ese entonces encontraban a ambos países con una agenda en la que compartían posiciones en temas como el terrorismo y la proliferación nuclear, cuando el protagonista era Irán.

El descubrimiento de claves cifradas de la embajada norteamericana en Buenos Aires dudando del proceso judicial en el caso AMIA –en el que se tildaba de oportunismo político al accionar del fiscal Nisman para congraciarse con la presidente– y el desbaratamiento el 12 de octubre de un plan terrorista iraní para atacar sobre la embajada de Arabia Saudita en los Estados Unidos, pero también sobre instituciones judías en Argentina, no eran señales promisorias para avanzar en un acercamiento bilateral.

Por tal motivo, en el aniversario del atentado a la AMIA del 18 de julio de 2012, Guillermo Borger reclamó al gobierno argentino redoblar la presión sobre Irán con el fin de que entregue a la justicia argentina a los presuntos implicados.

Ali Akbar Salehi y su par argentino Héctor Timerman. La respuesta argentina fue de aceptación y cautela sin precisar muchos detalles, a pesar de las presiones que inmediatamente se suscitaron sobre la Casa Rosada para evitar todo tipo de contacto de alto nivel³⁸⁶. Sin la presencia de las entidades judías en el recinto —que no fueron invitadas como en años anteriores— Cristina Fernández dio a conocer en su discurso ante la ONU que había instruido al canciller para que se reúna con su par iraní, afirmando que ponía a “consideración de las fuerzas políticas nacionales” el tema bilateral, por eso sometía al parlamento cualquier propuesta realizada por Irán, como así también a consulta de los “afectados directamente” por el atentado.

Dos eran las cuestiones que se desprendían del discurso presidencial. Por un lado, resultaba una suerte de justificación innecesaria tener que someter al parlamento argentino una propuesta que aún no se había cristalizado y en el que la aritmética parlamentaria era totalmente favorable al gobierno. Por el otro, la idea de consultar a los afectados —que no fueron invitados— demostraba un alejamiento con gran parte de la colectividad judía local e internacional desde el momento que no se los nombraba y cuya opinión no se sabía si era vinculante. Las dudas que se habían sembrado con la publicación de la nota del diario Perfil parecían que implícitamente se corroboraban. Un acercamiento con un país como Irán, cercado internacionalmente por su proyecto nuclear, acusado de promover el terrorismo internacional, renuente a colaborar con los pedidos de justicia y con un servicio diplomático altamente profesional —independientemente de las características del régimen ayatollahs— no se gestó en instancias multilaterales, sino en encuentros previos reservados y reiterados en el tiempo, que recién salieron a la luz cuando existieron avances entre las partes.

386. Las entidades judías se mostraron divididas frente a la noticia conocida el 18 de septiembre de 2012. Por un lado, Sergio Burstein —con una posición afín al gobierno— como representante de Familiares de las Víctimas del Atentado a la AMIA se reunió con la presidente y le brindó apoyo al encuentro de cancilleres, entendiendo que era un mecanismo para la entrega de los prófugos de la justicia argentina. Por el otro, DAIA y AMIA se mostraron disconformes y reclamaron que primero se sometan a la jurisdicción argentina los responsables del atentado. En esta misma línea, estuvieron el Comité Judío Americano —que expresó su preocupación por el alejamiento argentino para con Estados Unidos, Europa e Israel— y la cancillería israelí, que advirtió del peligro sobre la realización de un encuentro de esas características.

Con la reunión de ambos cancilleres en la ONU, se consustanciaba un giro en la diplomacia argentina con un cronograma de reuniones –que continuaron siendo reservadas– en Ginebra y a principio de 2013 en Zúrich en búsqueda de un “mecanismo legal” que conformara a ambas partes³⁸⁷. Las presiones de la DAIA y AMIA como querellantes en la causa y el pedido de información de Israel sobre qué se estaba negociando recibieron una rotunda negativa por parte del gobierno nacional³⁸⁸.

Finalmente, el 27 de enero de 2013 en Adis Adebá -Etiopía- se firmó entre ambos cancilleres el Memorándum de Entendimiento en el que se establecía, según el Art. 1, una Comisión de la Verdad integrada por 5 miembros –ninguno de nacionalidad argentina e iraní– la cual recibiría toda la evidencia de la causa y la revisaría emitiendo un informe (Art. 3) que las partes tendrían que tener en cuenta, de acuerdo con el Art. 4, en acciones futuras (Información para la Prensa; 2013). Asimismo, la comisión y las autoridades argentinas se reunirían en Teherán para “interrogar” a las personas con pedido rojo de captura por INTERPOL³⁸⁹. Por último, ambos gobiernos remitían a los órganos de cada país la ratificación o aprobación según las respectivas leyes nacionales³⁹⁰.

387. Los encuentros de público conocimiento se realizaron el 27 de septiembre en New York, el 29 de octubre y el 27 y 28 de noviembre en Ginebra durante el 2012, y el 3 de enero de 2013 en Zúrich.

388. Solamente se autorizó a fines de diciembre de 2012 a brindar información de las reuniones a la DAIA y AMIA sin la posibilidad de intervenir o cambiar los cursos de acción. Más allá de la oposición, ambas instituciones buscaron apoyo internacional a su reclamo de justicia y a la condena a cualquier tipo de cooperación con Irán. Por tal motivo, el 20 de enero de 2013, en la asamblea plenaria del Congreso Judío Latinoamericano en Caracas ambas instituciones expusieron el caso y recibieron apoyo del resto de la colectividad judía internacional ante lo que se percibía como un acuerdo inminente entre Argentina e Irán.

389. Que se haya elegido Teherán como sede de los interrogatorios respondió a que las leyes iraníes prohíben que sus ciudadanos se sometan a la jurisdicción de otro Estado. Motivo por el cual ello significó poner una lápida a la propuesta de un tercer Estado que proponía Argentina.

390. El Memorándum se encuentra marcado por la presencia de lagunas que generan interrogantes: ¿Quiénes integrarán la Comisión? ¿De qué nacionalidad? ¿Dónde funcionará? En caso de encontrar responsables a los sospechosos ¿cuál será el próximo paso a seguir y dónde se los juzgaría sabiendo de antemano el impedimento legal iraní? ¿Cómo compatibilizar lo actuado por el juez

El acuerdo “histórico” al que hizo mención la presidente en los 19 tweets que redactó para darlo a conocer en público no conformó a los dirigentes de la oposición, a los magistrados ni a la comunidad judía local que sabían que el mismo sería sometido a ratificación parlamentaria, sin posibilidad de enmiendas, gracia a la mayoría de los legisladores del FPV en ambas cámaras. Sin embargo, se dudaba si Irán iba a proceder de la misma manera, dada la oposición al acuerdo tanto del Consejo de Líderes de la República, como de la mayoría de los parlamentarios que integraban el Majlis (Parlamento)³⁹¹. Ello demostraba que el acercamiento con Argentina se inscribía en el marco de la diplomacia activa que desplegó Ahmadinejad en Latinoamérica, y que no tenía garantía de que sea retomada por su sucesor Hassan Rohan³⁹².

En la sexagésima octava reunión de la Asamblea General, Cristina Fernández tuvo que pedir a Irán que diga explícitamente si había aprobado el Memorándum y que ponga fecha para que puedan viajar los jueces argentinos. Inmediatamente, el nuevo canciller Javad Zarif se reunió de urgencia con su par argentino y establecieron un nuevo encuentro³⁹³. El mismo se programó para el mes de noviembre en Suiza, en donde Irán sólo informó que el acuerdo estaba aprobado pero no se procedió a la entrega de las notas reversales, lo cual hubiera implicado comenzar a implementarlo.

natural de la causa con una comisión que puede impugnar lo realizado hasta el momento? ¿Cómo asegurar la integridad física del juez y sobre todo del fiscal argentino (del que pende una orden de captura iraní) y que no se respete el código procesal penal argentino al plantearse interrogar y no indagar?.

391. Argentina aprobó el Memorándum en el mes de marzo e Irán lo hizo por decreto presidencial en el mes de mayo, constituyéndose en una de las últimas medidas que adoptó el presidente Ahmadinejad antes de dejar el cargo.
392. Resulta importante destacar dos cuestiones. La primera es que, en el ínterin- el fiscal Nisman presentó nuevas pruebas que involucraban a Irán en los atentados, en un escrito de 500 páginas que mezclaban datos fácticos con interpretaciones extemporáneas que hacían dudar de la calidad jurídica de las mismas. Por el otro, con el cambio de gobierno en Irán, ya no era necesario saltar el cerco internacional con el fin de hallar apoyo en terceros países.
393. Desde Teherán se sostuvo que era imposible que los jueces argentinos viajen –como demandaba la presidente argentina– si antes no se conformaba la comisión de la verdad. La cuestión estaba en los 8 meses que transcurrieron sin respuesta desde Irán, más preocupado por la geopolítica regional y su reconocimiento como potencia que por acercarse a América Latina y esclarecer un atentando del que siempre negó algún tipo de vinculación.

Consideraciones finales

En este capítulo se abordó la vinculación de Argentina con la región de Medio Oriente a partir de la identificación de tres escenarios en donde se produjo un giro en las acciones externas del país. Como se mencionó en un principio, el giro implica no sólo un cambio entre un punto de partida y uno de llegada sino también un nuevo posicionamiento con las acciones externas que tienen anclaje en los distintos escenarios y que pueden ser graduales o rápidos dependiendo de las distintas circunstancias.

Esta situación implicó dejar de lado el equilibrio por un nuevo posicionamiento que fue el producto de las nuevas acciones externas que se convirtieron, claramente, en giros de la política exterior argentina hacia Medio Oriente.

El primer giro se produjo en torno al reconocimiento del Estado Palestino, en donde se abandonó la tradicional posición que Argentina mantuvo frente al conflicto palestino-israelí propugnando la aplicación de las resoluciones de la ONU. Asimismo, y en consonancia con otros países de la región, se reconoció la existencia del Estado Palestino y se pidió su incorporación con el status de Estado Observador No Miembro en la Asamblea General. Ello condujo a un reconocimiento flexible desde el momento que dejó la fijación de las fronteras a negociaciones entre las partes, lo cual implicó alejarse del espíritu de la Res. 242 (y sucesivas) y, también tensionó las relaciones diplomáticas con Israel.

El segundo giro se puso de manifiesto con la Primavera Árabe cuando se pasó de un silencio expectante y pragmático a un posicionamiento de carácter ideológico en clara sintonía con algunos de los países de Latinoamérica. Ello redundó en oponerse a cualquier tipo de intervención militar apelando a la defensa de los derechos humanos. No obstante, se cayó en el doble rasero que tanto se le critica a las grandes potencias –por el carácter selectivo de su aplicación– porque no se cuestionó la violación de los derechos humanos universales –denunciados por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales– en aquellos países considerados regímenes amigos, y precisamente no democráticos, antes de iniciada la primavera.

El tercer giro se produjo en la vinculación con Irán en torno a la causa AMIA cuando se pasó de la multilateralización del reclamo de justicia a negociaciones secretas y reservadas donde

Argentina quedó presa de la “geopolítica” internacional de la que supo discurrir. Primero, el acuerdo respondió más a los intereses de la República Islámica en un contexto de aislamiento internacional y a la iniciativa presidencial de Ahmadinejad que a los intereses argentinos. Segundo, la falta de apoyo nacional –independientemente de su aprobación parlamentaria– ponía de manifiesto que la política se imponía sobre la actuación judicial que en algún momento el gobierno apoyó, convirtiéndose en un peón en el tablero de la geopolítica internacional. Por el momento, el resultado no ha sido el esperado y ha dejado expuesto al país con su accionar a la espera de los intereses del nuevo gobierno de Irán.

En otras palabras, los giros en las acciones externas son atributo de cualquier país, cuando las circunstancias e intereses conducen a replantear una determinada posición. Sin embargo, los giros alejaron a Argentina de Israel en dos de los tres escenarios analizados y de los tres con los Estados Unidos. En consecuencia, no se debe perder de vista que tarde o temprano los giros también pueden acarrear costos, cuando la improvisación se impone a un diseño estratégico de la política exterior.

Bibliografía

-Asamblea General (2012); Estatuto de Palestina en las Naciones Unidas (A/67/L.28: 2012, 4), New York, disponible on line en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.28&referer=/english/&Lang=S

-Ben Ami, Shlomo (2006); *Cicatrices de Guerra, heridas de Paz*, Ed. B, Bs.As.

-Clarín (2011); “El gobierno de Israel criticó la decisión argentina de reconocer al Estado Palestino”, disponible en el sitio web on-line de *Clarín*: http://www.clarin.com/politica/embajador-Israel-Brasil-expreso-decepcion_0_385161667.html

-Comunicado de Prensa (2011); “Situación en Libia: Argentina copatrocinó la resolución de la Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, MREyC, N° 71.

-Comunicado de prensa (2011); “Sobre la situación en Egipto”, MREyC, N° 51.

-Diario Perfil (2011); “Cristina pidió por el asiento 194 de Palestina en las Naciones Unidas”, disponible en el sitio web on-line del diario *Perfil*: <http://www.perfil.com/politica/-20110921-0025.html>.

-Información para la Prensa (2011); “La República Argentina ha reconocido a Palestina como Estado Libre e Independiente”, MREyC, N°559.

-Información para la Prensa (2013); “Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Islámica de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista en la sede la AMIA en Buenos Aires el 18 de julio de 1994”, MREyC, N° 11.

-Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza (2009); A/HRC/12/48 (ADVANCE 1), New York, disponible on-line en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12_48_ADVANCE1_sp.pdf

-La Nación (2011); “La presidenta condicionó el diálogo con Irán por el atentado”, disponible en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1408027-onu-cristina-iran>.

-La Nación (2011); “La Argentina cuestionó el ataque a Libia”, disponible en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1359192-la-argentina-cuestiono-el-ataque-a-libia>.

-Naïr, Sami (2012); “Significado y porvenir de las revoluciones árabes”, en *Las revoluciones árabes. Causas, consecuencias e impacto en América Latina*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

-Nielbieslikwiat, Natasha (2011); “Irán promueve una reunión de cancilleres por el caso AMIA”, en *Clarín*, sección política.

-Pagni, Carlos (2010); “Respuesta en reserva a Irán”, disponible en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1332265-respuesta-en-reserva-a-iran>

-Rosenau, James (1997); “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N° 148, marzo-abril.

-Secretaría de Comunicación Pública (2013); “Abogó la Argentina por la no intervención militar en Siria”, Presidencia de la Nación, N° 11. Disponible on-line en <http://www.prensa.argentina.ar/2013/08/29/43640-abogo-la-argentina-por-la-no-intervencion-militar-en-siria.php>

-Verón, Mariana (2011); “Cristina condenó el ataque a Libia” disponible en el sitio web on-line de *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/1361385-cristina-condeno-el-ataque-a-libia>.

Del autor:

*Magister en Integración y Cooperación Internacional. Do-

cente de Economía Internacional y del Seminario Religión, Política y Economía en Medio Oriente. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Universidad Nacional de Rosario. E-mail: lic_rpr@hotmail.com

CAPÍTULO 14

Argentina y Turquía: la intensificación de las relaciones bilaterales

*Martín Quiroz**

Resumen

En el presente capítulo se examinan las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la República de Turquía durante la gestión de la Presidenta Dr. Cristina Fernández de Kirchner.

En los últimos tiempos, Turquía ha tratado de ampliar sus relaciones con zonas fuera de su región, y América Latina parece ser uno de sus principales socios en este esfuerzo. En ese sentido, la Argentina ha tratado de sacar provecho de esto, desarrollando nuevos y crecientes intercambios con el gobierno turco, que van más allá de las interacciones económicas, culturales y políticas tradicionales.

En una parte clave de este renovado interés en América Latina y el Caribe, el gobierno turco ha desarrollado el “Plan de Acción para América Latina y el Caribe”, una hoja de ruta que define la estrategia de Turquía para construir estas relaciones. Este capítulo tratará de las características de este plan aplicado en particular al caso argentino.

Sin embargo, el gobierno argentino también jugó un papel importante en el impulso de las relaciones entre ambos países, siendo un ejemplo de ello la visita oficial del presidente Fernández de Kirchner a Turquía en 2011. Esto, entre muchas otras estrategias, como la cooperación técnica, permitió que el gobierno argentino construya un vínculo dinámico con la República de Turquía.

En suma, este capítulo tratará las motivaciones, retos y consecuencias detrás de las interacciones entre la Argentina y Turquía, destacando el papel que ambos países no sólo tienen en los foros e instituciones internacionales sino en el esquema regional próximo a ellos.

Palabras claves: República Argentina – Política Exterior – Republica de Turquía – Relaciones Bilaterales

Argentine and Turkey: the strengthening of bilateral relations

*Martín Quiroz**

Abstract

In this chapter the bilateral relations between Argentina and the Republic of Turkey are examined during the administration of President Dr. Cristina Fernandez de Kirchner.

In recent times, Turkey has attempted to expand its relationships with areas outside their region, and Latin America appears to be one of its key partners in this endeavour. In that sense, Argentina has attempted to take advantage of this, developing new and increasing exchanges with the turkish government, going beyond the traditional economic, cultural, and political interactions.

A key part of this renewed interest in Latin America and the Caribbean, the turkish government developed the "Action Plan for Latin America and the Caribbean", a road map defining Turkey's strategy to build these relationships. This chapter will discuss the characteristics of this plan applied particularly to the Argentine case.

Nevertheless, the Argentine government also played an important role in boosting the relationships between both countries, being an example of this the oficial visit of President Fernández de Kirchner to Turkey in 2011. This, among many other strategies, such as technical cooperation, allowed the Argentine government to build a dynamic link with the Republic of Turkey.

In sum, this chapter will discuss the motivations, challenges, and consequences behind the interactions between Argentina and Turkey, highlighting the role that both countries have not only in international forums and institutions but in the scheme are addressed next to them regional.

Keywords: Argentine Republic – Foreign Policy – Republic Of Turkey – Bilateral Relations

Introducción

Últimamente Turquía aparece como centro del debate en el ámbito de las relaciones internacionales como uno de los actores con mayor proyección en su región. Los procesos de transformación que atraviesan gran parte de sus vecinos, lo han situado como uno de los modelos a seguir para la zona, y con capacidades para convertirse como el catalizador entre un oriente convulsionado y un occidente cuyos cimientos comienzan a flaquear.

Este rol que hoy ocupa Turquía (y alrededor del cual aspira a cimentar su hegemonía regional), parecía lejos de realizarse hace poco más de una década cuando los contextos y las características internas del país eran otras. Sin embargo, una década de crecimiento económico a tasas elevadas, sumado a una serie de reformas en su sistema político-institucional llevaron al país a convertirse en la potencia regional que es hoy: triplicando su PBI, convirtiéndose en la 16ta economía del mundo y en la segunda economía con mayores niveles de crecimiento después de China, sumado a una expansión del sistema de derechos individuales (Gül, 2012), y a una relativa atención a los problemas sociales, étnicos y culturales fronteras adentro.

Una de las razones principales por las cuales Turquía ha podido posicionarse en este esquema regional tiene que ver con su propio pasado y su propia condición geográfica, lo que en palabras de su presidente Abdullah Gül, “dejamos de ver a nuestra geografía e historia como una maldición o una desventaja. Por el contrario, comenzamos a considerar nuestra ubicación en la encrucijada entre Europa, Asia y Oriente Medio como una oportunidad para interactuar simultáneamente con múltiples actores” (Gül, 2012). En definitiva, y es la razón por la cual queremos destacar este caso, Turquía supo capitalizar un recurso más (su historia e identidad regional), al momento de generar alianzas estratégicas en la búsqueda de la hegemonía regional.

Dada la participación de Turquía en los diferentes foros internacionales y espacios, su relacionamiento político, económico y cultural no se acotó solamente a las regiones con las que se encuentra próximos geográficamente. En este sentido, América Latina ha sido una nueva área con la cual relacionarse, establecer acuerdos con temáticas diferentes y poder embarcarse en una región donde las

largas distancias que los separaban territorialmente, muchas veces se veían reflejadas a nivel institucional.

Argentina, por supuesto, no fue relegada a la hora de establecer acuerdos de cooperación y firmar tratados. No obstante, para que esos acontecimientos se hayan podido llevar a cabo se transitó por caminos sinuosos y con algunos baches. En el presente trabajo desarrollaremos las relaciones entre Turquía y Argentina durante la gestión de la Presidenta Dr. Cristina Fernández de Kirchner, en el marco de una nueva etapa de relacionamiento por parte de Turquía para con los países de América Latina y el Caribe. En este sentido resaltaremos cómo la política “multidimensional” llevada a cabo por Ankara, de cimentar sus alianzas en virtud de la identificación con las naciones con las que se relaciona, valiéndose para ello de su vasto pasado y de su actual presente, junto a su condición geográfica, le ha hecho resignificar su historia y geografía al punto tal de convertirlas en un “recurso estratégico” más, a la altura de los recursos tradicionales (como los económicos, militares, etc.), del cual valerse como una herramienta más para desarrollar y mantener su complejo esquema de relaciones en el sistema internacional.

Desarrollo histórico

Siguiendo a Önis y Yılmaz (2009), la política exterior turca, desde el fin de la guerra fría, puede ser conceptualizada en tres fases distintas. Un primer momento hace referencia al activismo de la política exterior en el contexto posterior a la guerra fría, que tenía como característica fortalecer el triángulo Turquía-Estados Unidos-Israel. Una segunda fase puede ser distinguida a partir de la llegada del Partido por la Justicia y el Desarrollo (AKP por sus siglas en turco) al gobierno en 2002, con un fuerte interés en que su país sea miembro de la Unión Europea. Por último, una tercera fase, se caracteriza por la tensión que existe en la política exterior turca entre una europeización o euroasianismo de la misma.

Durante los primeros años de gobierno del AKP, se intensificaron las reformas y se trabajó coherentemente en función de un objetivo en particular: la europeización de su política exterior. Este proceso fue acompañado por una serie de reformas políticas e institucionales, así como también por un pronunciado y sostenido crecimiento económico, que hasta hoy en día sigue en ascenso. En este sentido, podemos mencionar las enmiendas constitucionales

(2001) que redujeron la capacidad de la policía para realizar detenciones, el desarrollo de un discurso orientado a la defensa de Derechos Humanos y un aumento de la representación civil en el Consejo Nacional de Seguridad³⁹⁴. También, se han introducidos cambios que ampliaron los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, (Arınç, 2012) trabajando en pos de las libertades de reunión y asociación y en la igualdad de género. Además, se han realizado reformas en el código penal, aboliendo la pena de muerte.

Por otro lado, la estabilización y consolidación de la política económica del país, así como la implementación de reformas en este ámbito, dieron lugar a un crecimiento sostenido de su economía que les ha permitido sobrellevar los embates de la crisis financiera que estalló en 2008. Esto se vio reflejado en el fuerte crecimiento del PBI turco el cual se ha triplicado, poniendo al país dentro de las veinte mayores economías del mundo (Öztürk, 2011). Esta alza económica es acompañada por un fuerte control de las finanzas públicas, políticas monetarias prudentes, una dinámica sostenible de la deuda, una solidificación del sistema bancario y un buen funcionamiento de los mercados de créditos. Todo esto apoyado en una significativa promoción de la inversión extranjera directa, basada fundamentalmente en fondos europeos, y, en los últimos años, en la promoción de inversiones de otras economías de Asia³⁹⁵.

Paralelamente, ya que no podemos hablar de rupturas que nos distingan claramente las fases sino de una relación pendular entre las dos últimas que eran acentuadas de acuerdo al debili-

394. "El Consejo de Seguridad Nacional se fundó en 1983 de acuerdo con el Artículo 118 de la Constitución de 1982. Lo forman el presidente de la República, el primer ministro, el jefe del estado mayor, los viceprimeros ministros, los ministros de Justicia, de Defensa Nacional, de Interior y de Asuntos Extranjeros, los comandantes de las fuerzas de tierra, mar y aire, y el comandante general de la Gendarmería. El presidente es el jefe del Consejo. El Consejo de Seguridad Nacional asesora al Consejo de Ministros para la designación, establecimiento e implementación de la política de seguridad nacional y para proporcionar la coordinación necesaria. Según el Artículo 117 de la Constitución, el Consejo de Ministros es responsable ante la Gran Asamblea Nacional Turca de garantizar la seguridad y de la preparación de las fuerzas armadas turcas para la protección del país" (Keyman y Kanci, 2011: 472).

395. "El vicepresidente chino visita Turquía para hablar de economía y de Siria". http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/20/actualidad/1329758248_506598.html

tamiento en las relaciones con la Unión Europea, el ideólogo de la política exterior turca, Ahmet Davutoglu (Ministro de Relaciones Exteriores de Turquía), propuso situar a su país como un actor central en la política regional, y dejar de lado las visiones que se tenían del mismo que lo consideraban como un “país puente” para medio oriente. Esta política se basa en cuatro principios fundamentales: En un primer lugar, el principio de “cero problemas con los vecinos”, instaura una “agenda positiva” de Turquía para con sus vecinos en Medio Oriente, como una forma de regenerar los lazos con los países de la región, lazos debilitados en la última década, fruto del mayor enfoque turco hacia Europa, descuidando en parte sus relaciones regionales. El segundo de los principios hace referencia a una política exterior multidimensional, que se basa en la complementariedad de los nuevos compromisos asumidos por el país, con las viejas alianzas, compromisos basados en la complementariedad histórico-cultural-religiosa con estos países. El tercer principio marca el rol que debe jugar Turquía frente a los conflictos regionales, de modo tal que promueva la paz y estabilidad de la región, asumiendo un rol de liderazgo proactivo. Por último, el desmantelamiento de la securitización de la política exterior de Turquía es una herramienta para fortalecer el relacionamiento con los actores internacionales, apostando así al Soft Power.

Con respecto a la política exterior turca orientada hacia América Latina y el Caribe, González Levaggi (2012) nos dice que “(...)la finalización de la Guerra Fría y la autonomización relativa de los posicionamientos estratégicos en Turquía y América Latina generaron el escenario sistémico ideal para avanzar lentamente en diversos canales de cooperación” (González Levaggi, 2012: 185) y que dicha etapa puede dividirse en tres períodos: una inicial (1989-1998) donde se quiebra el estancamiento de las relaciones entre ambos con la visita del por entonces presidente turco Süleyman Demirel, profundizando las relaciones dentro de una política exterior multidimensional. Un segundo período (1998-2006) de planificación y generación de oportunidades plasmado en un “Plan de Acción para América Latina” (2008) que tiene como propósito complementar un marco legal para las relaciones bilaterales con las naciones de la región. Y por último, un tercer período de proyección estratégica (2006-2012) que comienza con la declaración oficial por parte de Turquía de dedicar al año 2006 como “Año de América Latina y el

Caribe” y continúa con la intensificación de los vínculos mediante visitas oficiales, aumento del comercio y proyectos de inversión (González Levaggi, 2012).

De esta manera, la política exterior no se concibe como una serie de relaciones bilaterales, sino como una serie de procesos que son tejidos y reforzados mutuamente. Asimismo, Davutoglu afirma que para poder llevar adelante una política a largo plazo, es necesario tener en cuenta la “profundidad histórica”, la cual nos ofrece un profundo análisis de los vínculos entre pasado, presente y el futuro, así como una “profundidad geográfica” penetrando en la intrincada dinámica de las relaciones entre los factores internos, regionales y globales. Los factores geoculturales, geopolíticos y geoeconómicos que contribuyen a la profundidad estratégica de un país, solo pueden ser genuinamente interpretados en la intersección de estos paradigmas históricos y geográficos (Önis y Yilmaz, 2009)³⁹⁶.

Aquí los factores económicos, geográficos, institucionales son importantes a la hora del análisis, pero consideramos que la particularidad de la política exterior turca y su relativo éxito hasta el momento, radica en que Ankara supo explotar los lazos que la unen con los demás países de la región, basándose en su “profundidad histórica y geográfica” particulares. En este sentido, la historia milenaria del imperio otomano, como así también las recientes reformas políticas, económicas e institucionales del moderno Estado Turco, le han permitido encontrar argumentos para estrechar y profundizar vínculos de identificación con actores considerados irreconciliables, permitiéndole no perder terreno en los distintos frentes y reforzando su rol de actor catalizador a nivel regional e internacional.

“El quinto elemento”

“(…)Turquía posee múltiples identidades regionales que no pueden ser reducidas a un carácter unificado o a una sola región(…)”

Ahmet Davutoğlu, Ministro de Relaciones Exteriores turco,

Así como muchos países utilizan su abundancia en determinados recursos (económicos, militares, geográficos, etc), como

(citado en Önis y Yilmaz, 2009: 5)

396. En inglés en el original. Traducción propia.

basamento para su política exterior, existen casos como el turco, donde su política se asienta sobre éstos y otros recursos menos tradicionales. Uno de esos recursos “menos tradicionales” es el componente identitario que posee Turquía, el cual, al ser un elemento intangible (pero no por ello de menor relevancia que los anteriores), le permitió usarlo como elemento desde el cual construir y mantener una compleja red de articulaciones en el sistema internacional.

Turquía posee unas cualidades que le otorgan un rol de intermediario entre Europa y Asia, lo cual le ha marcado como un país con características híbridas en la región, conciliando elementos de las democracias occidentales modernas junto con la tradición y cultura de un país musulmán. Estas cualidades han permitido que Turquía pueda basar sus intentos de articulación con sus vecinos en un criterio de asimilación y comunión de tradiciones y culturas en un contexto regional altamente inestable fruto de las diferencias político-religiosas-culturales; en la encrucijada de oriente y occidente.

Por supuesto, esto no quiere decir que Turquía carezca de los recursos más tradicionales en los que generalmente se ha medido el balance de fuerzas entre los países en el sistema internacional. Por el contrario, Turquía es una de las principales potencias regionales debido a su fuerte economía, la cual en la última década ha llevado al país a ocupar los principales escalones entre las potencias mundiales, apoyado principalmente en una fuerte clase media y en el desarrollo de un esquema de inversiones extranjeras. A su vez, Turquía ha logrado establecer un gobierno fuerte, “un Estado-nación moderno con una gobernanza parlamentaria democrática, una estructura constitucional laica y una población predominantemente musulmana” (Keyman y Kanci, 2011). Por último, Turquía asienta parte de su poder en uno de los más grandes ejércitos de la región, lo cual le dota de un gran poder de disuasión³⁹⁷.

Si bien estos elementos son factores primordiales al momento de inclinar la balanza en una negociación internacional y son los principales al momento del análisis, nuestra intención aquí es des-

397. “Turquía tiene el segundo ejército más grande de la OTAN después de Estados Unidos. Siendo uno de los ocho países miembros en los que existe el servicio militar obligatorio, la mayor parte del ejército está formado por reclutas. El año 2008, el número de soldados en activo del ejército turco se estimaba en 514.000 unidades” (Keyman y Kanci, 2011: 472).

tacar el factor identitario (y su maleabilidad conceptual) como uno de los elementos importantes en el desarrollo de las negociaciones y las relaciones diplomáticas.

En este trabajo consideramos a la idea de la “identidad turca” (si bien anclada en una tradición histórica de siglos) como un concepto con la suficiente flexibilidad, que le ha permitido a Ankara el pivotar entre los distintos extremos de la bisagra geopolítica, y desde allí buscar convertirse en una potencia regional, con el poder de catalizador y puente de las relaciones entre Occidente y Oriente. En definitiva, Turquía cuenta con un componente “extra” de gran importancia para la construcción de articulaciones políticas eminentemente pragmáticas (pero con un claro objetivo final), pivoteando en ambos sectores de la bisagra Occidente-Oriente.

Tal como lo establecen Önis y Yilmaz (2009), lo que en un principio puede entenderse como una debilidad del ámbito interno turco, “las tensiones en el tratar de balancear los diferentes componentes de sus factores identitarios, culturales, geográficos, históricos y estratégicos, a la vez de luchar por consolidar la democracia mientras se preserva el secularismo en una sociedad eminentemente musulmana”³⁹⁸; pueden verse como un aspecto a explotar en el plano internacional y del cual valerse para conducir las relaciones exteriores de un país. Estas tensiones que en el ámbito interno pueden ser factores de desestabilización; la indefinición generada por ellas, en el ámbito internacional, derivan en la existencia de vacíos conceptuales, que pueden ser “llenados” en virtud del objeto y la intención con que se esté negociando.

Antecedentes de la relación bilateral

Siguiendo a González Levaggi (2012) nos encontramos con tres etapas que nos permite comprender las relaciones entre Turquía y América Latina. En la primera de ella, situada a inicios del siglo XIX y 1918, el Imperio Otomano y las jóvenes naciones latinoamericanas se caracterizaban por una escasa vinculación política y comercial entre ambos. No obstante, esto no se veía replicado en el ámbito cultural y humano debido a las migraciones. En una segunda etapa (1923-1989) las relaciones

398. Ídem apartado 2.

con la República de Turquía estaban circunscriptas a un plano estrictamente diplomático relegando los vínculos culturales, económicos y políticos. Una muestra de ello es la Firma del Tratado de Amistad entre diferentes países de América Latina, entre ellos Argentina (1926), y la República de Turquía reconociendo a esta última. Finalmente, nos encontramos con una tercera etapa que comienza con la finalización de la Guerra Fría hasta la actualidad, a la que nos hemos referido con anterioridad en el presente trabajo.

Sin embargo, “los dos hechos fundacionales de la actual política exterior hacia América Latina fueron la visita oficial del Presidente Süleyman Demirel a Argentina, Brasil y Chile en 1995 y la implementación del “Plan de Acción para América Latina y el Caribe” en 1998.

La visita de Demirel en Abril de 1995 constituyó la primera visita oficial a América Latina de un Presidente turco lo que tuvo como consecuencia un mayor acercamiento. Un dato a tener en cuenta es que solo en ese año se firmaron ocho acuerdos bilaterales. Mientras la visita a Brasil inauguró un canal de consultas permanentes entre ambos países, la estadía en Argentina sirvió para contrarrestar el lobby de la diáspora armenia local y responder a la visita a Turquía del Presidente de la República Argentina, Carlos Menem que realizó en 1992” (González Levaggi, 2012: 188).

Argentina y Turquía: las complejas relaciones bilaterales

Si bien se dijo que el año 2006 fue declarado como el “Año de América Latina y el Caribe” por parte de Turquía, el plan que tenía como objetivo intensificar los vínculos mediante visitas oficiales, aumento del comercio y proyectos de inversión con las naciones de la región, las relaciones con Argentina comenzaron con el pie izquierdo debido a, por lo menos, dos factores.

El primero de ellos es común a todos. La crisis financiera internacional del año 2008 no sólo impactó fuertemente en el nivel de comercio e inversiones entre Argentina y Turquía sino también en las relaciones del mismo tono con el resto del mundo. En el Cuadro que presentamos a continuación se percibe una significativa caída en el comercio entre ambos en los dos años posteriores a la crisis financiera internacional.

Comercio argentino-turco expresado en millones de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones
2007	271,823	76,423
2008	518,603	156,130
2009	183,204	93,824
2010	199,355	176,563
2011	563,678	249,541
2012	299,536	300,507

Fuente: CEI en base a Indec.

El segundo de los acontecimientos por el cual las relaciones entre ambos países fueron reducidas a un nivel mínimo tiene que ver con la aprobación por parte del parlamento argentino de la Ley 26.199 promulgada en Enero de 2007. Dicha ley declara el día 24 de abril de todos los años como “Día de acción por la tolerancia y el respeto entre los pueblos”, en conmemoración del genocidio de que fue víctima el pueblo armenio³⁹⁹.

Sin lugar a dudas la aprobación de la Ley 26.199 significó un duro revés para las relaciones entre ambos países lo cual se vio reflejado en el congelamiento de todo tipo de negociación política, acuerdos y visitas bilaterales. Situación que se mantuvo durante los años 2007 y 2008⁴⁰⁰.

Sin embargo, la situación parecía que estaba en camino a recomponerse con la llegada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ahmet Davutoğlu en el año 2009, quien rápidamente acordó una visita oficial a la región para mayo de 2010, la cual iba a tener una escala en Argentina.

Si bien la nueva política exterior turca para con América Latina y el Caribe comenzaba a verse reflejada en hechos, el caso argentino no ha ido en esa dirección. La visita que se había pautado para fines del mes de mayo se canceló debido a que el “Ministerio de Medio Ambiente y Lugares Públicos del Gobierno Autónomo de Buenos Aires anuló el permiso para descubrir un busto en honor a Mustafa Kemal Atatürk (fundador de la República de Turquía)

399. Ley 26.199 disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dinap/feriados/leyesFeriados/Ley26199.pdf.

400. República de Turquía. Carpeta informativa. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Marzo 2011.

en el parque Jorge Newbery debido a la oposición de los sectores armenios” explicó el Ministerio de Asuntos Exteriores turco en un comunicado. Y continuó afirmando: “Se espera que las autoridades argentinas procedan de manera tal que permitan subsanar esta sombría situación que se ha generado en las relaciones diplomáticas entre Turquía y Argentina, debido a la decisión errónea tomada por las autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no pueden resistir la influencia de los círculos hostiles a Turquía que buscan el futuro en el pasado”⁴⁰¹.

Los esfuerzos argentinos en pos de recomponer la relación bilateral

Dado que los vínculos no eran de los más fluidos, pareciera ser que desde el gobierno argentino se aprovecharon los diferentes espacios e instancias para establecer un acercamiento o por lo menos “normalizar” las relaciones con el gobierno turco.

En ese sentido, en el año 2009 el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca participó en el seguimiento en las materias relacionadas con la cooperación técnica, el acceso a mercados y temas sanitarios y fitosanitarios con su par turco⁴⁰². En el mismo año se realizó una reunión económico-comercial de la Comisión Mixta Económica Turco-Argentina que tuvo lugar en Buenos Aires los días 26 y 27 de octubre de 2009. Se acordó incrementar el intercambio bilateral, a través de la diversificación de la cooperación en materia agrícola (seguridad alimentaria, investigación conjunta y programas de entrenamiento), comercialización de medicamentos, energía (GNC, energía geotermal, cooperación entre empresas eléctricas), construcción naval y el intercambio de información sobre zonas francas para llegar a un total de 1.500 millones de dólares en el 2012⁴⁰³.

Por otra parte, el año 2010 fue un año sumamente constructivo y prolífero para las relaciones entre Argentina y Turquía. El 23 de septiembre, la Presidenta de la Nación mantuvo un encuentro con el Presidente Abdullah Gül en la sede de ONU en Nueva York.

401. Turquía cuestionó al gobierno de Macri: <http://www.lanacion.com.ar/1270324-turquia-cuestiono-al-gobierno-de-macri>

402. Memoria detallada del estado de la Nación año 2009. Jefatura de Gabinete de Ministros.

403. Ídem apartado 5.

Además, se realizaron reuniones de Consultas Políticas a nivel de Vicecancilleres el 23 de noviembre en Ankara. En esta última reunión, fue acordada la próxima visita oficial de la Presidenta de la Nación a Turquía para los días 21 y 22 de enero de 2011⁴⁰⁴.

Estos acontecimientos, sin dudas dieron lugar a un nuevo estado en las relaciones bilaterales entre ambos países. Tanto las reuniones entre los jefes de Estado, como la reunión entre los vicecancilleres significaron un salto cualitativo importante a la hora de “normalizar” y estrechar vínculos entre ambos países, que tuvieron como corolario y se vieron plasmados y consolidados con la visita de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a Turquía en Enero de 2011.

La visita de Cristina Fernández de Kirchner a Turquía

Como se dijo, Turquía diseñó una proyección estratégica orientada a los países de América Latina y el Caribe, que no tuvo un correlato en la práctica a la hora de relacionarse con Argentina. No obstante, y teniendo en cuenta los acontecimientos que hemos señalado con anterioridad, la iniciativa de intensificar los vínculos bilaterales fue encabezada por el gobierno argentino.

La visita oficial de Cristina Fernández de Kirchner en Enero de 2011, significó un relanzamiento de las relaciones bilaterales donde se hicieron anuncios y se firmaron diversos acuerdos⁴⁰⁵:

- Acuerdo sobre transporte aéreo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Turquía en materia de servicios aéreos entre sus respectivos territorios.
- Memorándum de entendimiento entre el Instituto del Servicio Exterior de la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y la Academia Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Turquía.
- Programa de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Turquía en el ámbito de la educación, la cultura y las artes para los años 2011 al 2014.

404. Memoria detallada del estado de la Nación año 2010. Jefatura de Gabinete de Ministros.

405. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Biblioteca Digital de Tratados. Disponible en: <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>

En el cierre del Seminario Empresarial Oportunidades de Negocios, Comercio e Inversiones entre la República Argentina y la República de Turquía, la Presidenta Fernández de Kirchner remarcó: "Creo que han sucedido cosas importantes en estos dos días que he estado en Ankara y aquí en Estambul, además de reunirme con el Presidente de este país y con su Primer Ministro, hemos logrado en el día de ayer una firma entre el ministro de Planificación Federal, que es el responsable del transporte en mi país y su par aquí en Turquía, un acuerdo por el cual uno de los instrumentos claves para poder realizar negocios, que es la conectividad directa entre las sociedades, va a comenzar a operar a partir del mes de agosto, cuando los hombres y mujeres de negocios, y los turistas también de Turquía, podrán hacer vuelos directos entre Estambul, Ankara y Buenos Aires. Una muy buena noticia para todos los hombres y mujeres de negocios, que ya no tendrán que tardar un día y medio para viajar con conexiones sino que lo podrán hacer en forma directa (...) También, y a instancias del señor Primer Ministro de Turquía, se ha dispuesto la conformación de una Cámara de Comercio Binacional que nos va a permitir agilizar y hacer conocer a los hombres de negocios de uno y otro lado las oportunidades que hay entre ambos países, y entre ambos países asociados las oportunidades de conquistar e ingresar en nuevos mercados, que ese es el gran desafío.

Asimismo hemos decidido la apertura de una oficina comercial aquí en Estambul, esta bellísima ciudad que además de ser un tesoro cultural de Turquía y creo que de la cultura de la humanidad, es también, lo sabemos, el centro de la economía y las finanzas de Turquía"⁴⁰⁶.

Como puede verse en el cuadro presentado oportunamente sobre el comercio bilateral turco-argentino, el año 2011 es el que presenta los mayores volúmenes de intercambio entre los países. En este sentido resulta evidente, por lo menos en esa área, que la visita de la primera mandataria argentina y su comitiva tuvo sus frutos.

Por otra parte, el paso de Cristina Fernández de Kirchner por Turquía significó una apertura de diálogo político para poder

406. Seminario empresarial en Estambul: Palabras de Cristina Fernández. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/4058-seminario-empresarial-en-estambul-palabras-de-cristina-fernandez>

acercar posiciones en organizaciones internacionales y espacios políticos globales. Así lo expresa la presidenta argentina al término del encuentro de trabajo con el presidente de la República de Turquía, Abdullah Gull: "Pero además de estos temas bilaterales, de la reunión que mañana tendremos en Estambul, en donde vamos a profundizar un comercio bilateral que ha sido muy fuerte, y que sufrió también el año pasado obviamente el impacto de la crisis global, hemos abordado temas que hacen a nuestra cuestión de ciudadanos con responsabilidad institucional global, como miembros del G-20, como miembros de países importes y de economías importantes, y que hacen a cuestiones tales como una reorganización de Naciones Unidas, una reformulación de su Consejo de Seguridad, políticas todas que debemos entender que deben ser reformuladas. Hablábamos de la necesidad de adecuar un derecho internacional y la Organización de las Naciones Unidas a este mundo actual que tenemos hoy con las demandas actuales y con las transformaciones que se están produciendo y que se van a seguir produciendo"⁴⁰⁷.

Queda claro, de esta manera, que la visita de la Presidenta Argentina presentó una serie de aristas de distinto orden, pero que confluyen en un canal donde se pretenden aunar esfuerzos de tinte políticos e institucionales en el sistema internacional.

En otras palabras, el trabajo para poder lograr el arribo de la primera mandataria argentina, fue el corolario de reuniones previas, acuerdos de cooperación técnica, mesas de trabajos conjuntas, diversos acuerdos comerciales, etc., que hicieron las veces de ancla de una futuro acercamiento político-institucional entre ambos países.

En este sentido, y valiéndonos de las palabras de Fernández de Kirchner, esta relación presenta una oportunidad para, no sólo aumentar el caudal de comercio bilateral, sino para articular políticamente posiciones en el escenario internacional, mas precisamente en las diferentes instituciones internacionales y foros globales de discusión.

407. Encuentro de trabajo con Abdullah Gül: Palabras de la presidenta Cristina Fernández. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/4056-encuentro-de-trabajo-con-abdullah-guel-palabras-de-la-presidenta-cristina-fernandez>

Además, esta relación debe ser vista como un acercamiento entre dos países con un fuerte peso en lo económico, cultural, institucional y sobre todo de una significativa presencia política en sus contextos regionales.

Epílogo. El “espejo mágico turco”

“La orientación externa de Turquía ha permanecido constante, porque descansa en los valores que compartimos con el mundo libre. Lo que ha cambiado es nuestra asertividad en los esfuerzos por asegurar una mayor estabilidad y un bienestar humano en la región, evidente en nuestra defensa de la libertad, Democracia y la responsabilidad, no sólo por nosotros sino también por los otros”.

Abdulla Gull, Presidente de Turquía⁴⁰⁸

Como se dijo, Turquía cuenta con los elementos necesarios para “devolverles” la imagen que sus pares requieren de ella, tal como un espejo. En este sentido, Argentina entabla vínculos con un país con el cual comparte los valores de la democracia occidental, con un sostenido crecimiento de la economía y con una creciente participación en el escenario internacional y regional.

En el marco de una centenaria relación bilateral, la política “multidimensional” llevada a cabo por Turquía de la cual se vale para ello de su pasado y presente, se transforma en una herramienta fundamental para profundizar y mantener su entramado de relaciones en el sistema internacional. De esta manera, la “profundidad histórica” a la cual Davutoglu hacía referencia ha permitido que el vínculo entre ambos países, pese a sus crisis, vuelva a reflotar.

En la otra vereda, los esfuerzos argentinos por reflotar una relación bilateral que parecía estancada fueron aprovechados en la visita de la presidenta argentina. Aquí resulta importante remarcar cómo a través de diferentes mecanismos y espacios de diálogo se fueron intensificando los vínculos en diversos órdenes, y cómo mediante herramientas particulares podemos sumar esfuerzos, confluir posiciones y reclamos globales.

Pese a que la visita oficial de la primera mandataria argentina, Cristina Fernández de Kirchner, significó una suerte de relanzamien-

408. Ídem apartado 2.

to en las relaciones bilaterales, creemos que hay algunos factores que hacen que dicha relación no termine de despegar del todo.

Por un lado, Turquía con un conjunto de países resaltó su preocupación con respecto a las restricciones de las importaciones por parte del gobierno argentino. Si bien esta situación no dio lugar a una situación conflictiva mayor, lo cierto es que de seguir perdurando estas advertencias puede tener un impacto en el comercio bilateral. No obstante, y como quedo claro con la visita de Fernández de Kirchner a territorio turco, la salida pareciera ser la intensificación en las relaciones bilaterales en ese ámbito.

Por otro lado, la Ley 26.199 que declara el día 24 de abril de todos los años como "Día de acción por la tolerancia y el respeto entre los pueblos", en conmemoración del genocidio de que fue víctima el pueblo armenio, sí parece ser un factor que condicione de alguna manera el relacionamiento, sumada a la presencia de una fuerte comunidad armenia en la Argentina que dejará sentada su posición en cuanto a la profundización de las relaciones o celebración de acuerdos con la República de Turquía se refiere. Como sabemos, Turquía es muy susceptible a esta cuestión y no ha dudado en otras oportunidades en amenazar de, o romper relaciones diplomáticas con países que pretendía sancionar leyes del mismo tono.

No obstante, creemos que la intensificación de la relaciones bilaterales con un país de un notable peso geoestratégico, económico y político a nivel internacional son sumamente importantes para aquellos que, desde una posición muchas veces desventajosa pueden aunar esfuerzos y articular posiciones en los diferentes espacios globales de concertación para poder así luchar por un orden global más justo.

Bibliografía

Arınç, Bülent (2012) "Turkey's nation of faiths" [En línea] Citado 22 de Mayo de 2012. Disponible en internet en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/turkey-s-nation-of-faiths>

Fuat Kenyman; Tuba Kanci (2011). Anuario Internacional CIDOB. "Turquía perfil de país". Disponible en internet en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_2011_turquia_perfil_de_pais

González Levaggi, Ariel (2012). "América Latina y Caribe, la última frontera de la "Nueva" Política Exterior de Turquía." *Arauca-*

ria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 14, n° 28. Segundo semestre de 2012. Pp. 179–202. Disponible en internet en: http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro28/monogr28_7.pdf

Gull, Abdullah. (2012). "Turkey's New Course". [En línea] Citado 22 de Mayo de 2012. Disponible en internet en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/turkey-s-new-course>

Öztürk, İbrahim (2011) "Erdoğan's Economic Revolution" [En línea] Citado 22 de Mayo de 2012. Disponible en internet en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/erdo-an-s-economic-revolution>

Ziya Öniş y Şuhnaz Yılmaz. (2009). "Between Europeanization and euro-asianism: foreign policy activism in Turkey during the AKP era". [En línea] Citado 10 de Mayo de 2012. Disponible en internet en: http://www.ata.boun.edu.tr/scanneddocuments/Course_Material/ATA_682_final/3B2%20Onis-Yilmaz%20Foreign%20Policy%202009.pdf

Fuentes Consultadas

Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2009. Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la República Argentina, publicada en el sitio web oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detallada2009.pdf

Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2010. Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la República Argentina, publicada en el sitio web oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros: http://www.jgm.gov.ar/archivos/MemoriaDetallada/memoria_detallada2010.pdf

Del autor:

Licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente alumno de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR).

E-mail: quirozmartin@hotmail.com.ar

CAPÍTULO 15

Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de la integración regional (1991-2011)

*Hugo Daniel Ramos**

Resumen

En este trabajo abordamos *los posicionamientos de los partidos políticos argentinos frente al MERCOSUR* atendiendo a los casos del Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Nos remontaremos a los orígenes del proceso de integración para dar cuenta tanto de las continuidades como de las transformaciones que se producen a partir del año 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia. En este sentido, centrar la mirada en los partidos políticos nos permite descubrir el marco de ideas en el que se inscriben las acciones más significativas en materia de políticas de integración llevadas a cabo por nuestro país en los últimos años. De igual manera, cobra relevancia la disputa política intra e inter partidaria en torno al MERCOSUR; disputa que por otra parte se desarrolla en base a una percepción positiva sobre la integración regional compartida en general tanto por el PJ como por la UCR.

El artículo se basa en el análisis de documentos partidarios, Diarios de Sesiones y noticias periodísticas seleccionadas. Debido a las limitaciones de espacio nos centramos en la identificación de los posicionamientos partidarios en coyunturas específicas: las elecciones presidenciales de los años 1989 (previa al MERCOSUR), 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011 junto a fragmentos puntuales de los debates parlamentarios al momento de sancionarse lo que denominados "Tratados Fundacionales" del MERCOSUR.

Palabras clave: partidos políticos – integración regional – MERCOSUR – posicionamientos partidarios

Argentinean Political Parties and the MERCOSUR. The political-partisan bases of regional integration (1991-2011)

*Hugo Daniel Ramos**

Abstract

In this paper we will analyze the positioning of the Argentinean political parties facing the MERCOSUR, regarding the *Partido Justicialista* (PJ) and the *Unión Cívica Radical* (UCR). We go back to the origins of the integration process, to explain the continuities as well as the transformations that took part since 2003, with the arrival of Néstor Kirchner to the presidency. In this direction, focusing in the political parties allows us to discover the framework of ideas in which the more significant actions in the matter of integration politics carried out by our country in the last years, are drawn. In the same way, the political intra- and inter- partisan dispute around the MERCOSUR gains relevance; dispute that, on the other hand, was developed in the base of a positive perception on the regional integration shared, in general, by the PJ as well as by the UCR.

The article is based in the analysis of partisan documents, session journals and selected journalistic news. Due to space limitations, we focused in the identification of the partisan positioning in specific circumstances: presidential elections of the years 1989 (prior to the MERCOSUR), 1995, 1999, 2003, 2007 and 2011, together with particular fragments of the parliamentary debates at the moment of approving what we denominate "Founding Treaties" of the MERCOSUR.

Key words: political parties – regional integration – partisan positioning

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ARGENTINOS Y EL MERCOSUR. LAS BASES POLÍTICO-PARTIDARIAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL (1991-2011)⁴⁰⁹

Hugo Daniel Ramos*

Introducción

El MERCOSUR –y su importancia en el contexto general de la política exterior argentina– ha sido abordado desde diversas perspectivas. Sin embargo, poco se ha avanzado en comprender sus bases político-partidarias⁴¹⁰, más allá de constatar las diversas orientaciones que le han imprimido los respectivos titulares del Poder Ejecutivo⁴¹¹. En este sentido, y asumiendo que la figura presidencial es un componente esencial de toda política exterior, creemos que es necesario también considerar a los grupos y/o partidos políticos *de pertenencia* de la dirigencia política encargada de formular e implementar las políticas públicas, de manera de lograr una imagen más comprehensiva de los cambios en política exterior, en este caso en relación con el MERCOSUR.

409. El presente artículo se basa en nuestra Tesis de Maestría, titulada “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”, nuestra Tesis Doctoral, titulada “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)” y en aportes puntuales de una investigación en curso de carácter posdoctoral denominada “Preferencias políticas en el campo de la integración regional y política económica doméstica. El Frente Para la Victoria (FPV) y el Partido de los Trabajadores (PT) en el marco del MERCOSUR (2003-2010)”.

410. Se han localizado sólo un reducido número de trabajos que abordan diversas aristas de la relación entre partidos políticos y el proceso de integración. Para Uruguay se destaca Pérez Antón (1997) y Luzuriaga (1999); para Brasil Vigevani et al (2001); para Argentina, Ramos (2012 y 2013) y Miguez (2013) y para Paraguay, Ramos (2013).

411. Así, se acepta que Carlos S. Menem priorizó los vínculos económico-comerciales al interior del proceso integracionista, en un contexto definido por la aplicación de políticas neoliberales de apertura y liberalización (Bouzas, 2002), mientras que Fernando De la Rúa mantuvo una posición inconstante, derivada tanto de la crisis doméstica como de las vicisitudes de la colación política que lo sustentaba (Bernal-Meza, 2002). Por su parte, a partir de la asunción de Néstor Kirchner (2003) y luego con Cristina Fernández (2007 y 2011) cobró relevancia la dimensión política de la integración regional, permeada por las discusiones en torno al interés nacional, redefinido en clave autonómica (Bologna, 2010; Simonoff, 2009).

En base a estos supuestos en este trabajo abordamos *los posicionamientos de los partidos políticos argentinos frente al MERCOSUR* atendiendo a los casos del Partido Justicialista (PJ) y a la Unión Cívica Radical (UCR). Si bien el artículo se incluye en una compilación destinada a analizar la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner consideramos necesario remontarnos a los orígenes del MERCOSUR para dar cuenta de una forma más acabada tanto de las continuidades como de las transformaciones que se producen a partir del año 2003, con la de Néstor Kirchner a la Presidencia. En esta línea, cuando la mirada se centra en los partidos se descubre el marco más amplio de ideas en el que se inscriben algunas de las acciones más significativas en materia de políticas de integración llevadas a cabo por nuestro país en los últimos años. De igual manera, cobra relevancia la disputa política intra e inter partidaria en torno al MERCOSUR; disputa que por otra parte se desarrolla en base a una percepción positiva sobre la integración regional compartida en general tanto por el PJ como por la UCR.

Ahora bien, en esta introducción no puede dejar de mencionarse que los partidos políticos de principios de los años 90 no son los mismos que en la actualidad. Los avatares de la política doméstica han transformado al relativamente homogéneo PJ “menemista” en el más laxo Frente Para la Victoria (FPV) que incluye tanto a amplios sectores del justicialismo –aunque no a todos– como a nuevos grupos y organizaciones políticas. Por su parte, la UCR ha perdido una parte importante de su fuerza electoral a favor de otros partidos, alejando así la posibilidad de transformarse en una opción alternativa al justicialismo a nivel nacional (Calvo y Escolar, 2005; Ramos, 2011).

En lo que respecta a nuestro tema, y considerando los cambios operados a nivel de los partidos, adoptamos una definición amplia que nos permite abordarlos ya no como organizaciones homogéneas sino como grupos políticos de contornos no siempre nítidos. Apelamos así a la clásica conceptualización de Sartori (1992: 89), quien los define como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”.

El artículo se basa en el análisis de documentos partidarios, Diarios de Sesiones y noticias periodísticas seleccionadas. Debido a las limitaciones de espacio nos centramos en la identificación

de los posicionamientos partidarios en coyunturas específicas: las elecciones presidenciales de los años 1989 (previa al MERCOSUR), 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011 junto a fragmentos puntuales de los debates parlamentarios al momento de sancionarse lo que denominados “Tratados Fundacionales”⁴¹² del MERCOSUR. Por su parte, y en función de las limitaciones señaladas, no desarrollamos más que marginalmente el contexto político nacional y regional, remitiendo al lector a la lectura de bibliografía especializada.

Por último, cabe mencionar que nuestro trabajo incorpora el marco analítico desarrollado por Luzuriaga (1999) quien establece tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse la vinculación de los partidos políticos con el proceso de integración regional: en primer lugar, la “dimensión movilizadora de la opinión pública” (que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil); en segundo lugar, la “dimensión parlamentaria” (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los Congresos para incidir en la política exterior de un Estado) y; en tercer lugar, la “dimensión de transnacionalización partidaria directa” (con un doble registro: la participación en Parlamentos Regionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales).

En este trabajo nos centramos fundamentalmente en la primera de las dimensiones señaladas aunque incorporamos aspectos referidos a la segunda a lo largo de nuestra exposición.

El artículo se estructura en cuatro apartados y una serie de conclusiones finales. En el primero abordamos las propuestas y concepciones de los partidos políticos frente a la integración regional desde la etapa inmediatamente anterior al MERCOSUR hasta la aprobación del Tratado de Asunción, al que sólo mencionamos

412. Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración regional. Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994), Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Olivos (2002) y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005). A este grupo cabe sumar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR (2006), que amplió el número de miembros plenos.

brevemente por razones de espacio. En el segundo nos centramos en la década de los 90, atendiendo a las coyunturas electorales de los años 1995 y 1999. En el tercero nos centramos en la elección del año 2003, a la que consideramos un momento clave para el futuro del MERCOSUR. Por último, en el cuarto apartado analizamos esquemáticamente los últimos años y las elecciones presidenciales de los años 2007 y 2011. Finalizamos el artículo con una serie de conclusiones generales.

De la “integración regional” al MERCOSUR

Hacia finales de los años 80 la integración regional era una temática ya incorporada en la agenda de los partidos políticos argentinos⁴¹³. Si se revisan las plataformas electorales presentadas por el PJ y la UCR para las elecciones presidenciales de 1989⁴¹⁴ se observa que en ambos casos es considerada como un elemento importante de la política exterior del país. Con algunas diferencias que señalamos posteriormente, las dos organizaciones políticas vincularon la integración con la posibilidad de potenciar el desarrollo económico del país a la vez que la consideraban como un instrumento idóneo para incrementar el poder relativo del país y de la región frente al sistema internacional.

413. Cabe recordar que para esa fecha ya en marcha el proceso de integración con Brasil, nacido al amparo del histórico acercamiento que iniciaron los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney.

414. En términos esquemáticos, la elección del año 1989 se caracterizó por una fuerte pugna intrapartidaria tanto en el PJ como en la UCR. En el caso del primero, la disputa se saldó mediante elecciones internas entre los sectores liderados por Antonio Cafiero y Carlos Saúl Menem. La victoria del segundo aseguró su candidatura presidencial, que se formalizó en el marco de una conflictiva relación con el partido. Así, “Menem publicó por separado [su Plataforma Electoral], a la que tituló “La Revolución Productiva” (Levitsky, 2005: 226). El Congreso del partido aprobó un programa en el que se combinaban la Plataforma del Partido y la del Candidato. Este último documento es el analizado en esta sección. En el caso del radicalismo, las históricas divisiones intrapartidarias intentaron saldarse también mediante la realización de elecciones internas entre los candidatos Eduardo Angeloz, que contaba con el apoyo del alfonsinismo y Luis León que según Persello (2007:307) representaba más cabalmente “la tradición y los principios del partido, más cercanos al estatismo”. El candidato triunfante, Eduardo Angeloz, por el contrario, defendía posiciones más cercanas al liberalismo económico, lo que a la postre le permitiría al partido alcanzar algunos acuerdos básicos con el menemismo (Persello, 2007: 307)

En un contexto que hoy podemos definir como crucial, ambos partidos desarrollaron aspectos vinculados a la “dimensión política” de la integración tomando nota de los cambios que se estaban operando a nivel internacional⁴¹⁵. Así, mientras que la UCR insistió en la necesidad de continuar con los procesos de concertación y coordinación de políticas a nivel regional que ya estaban en marcha⁴¹⁶, el PJ enfatizó lo que podríamos denominar como “dimensión comunitaria”, apelando incluso a la construcción de una “perspectiva latinoamericana” para abordar los problemas comunes a la región⁴¹⁷. En ambos casos, lo que se enfatiza es el aspecto “defensivo” o reactivo frente a lo que en ese momento es percibido como amenaza: la problemática de la deuda externa y la incipiente globalización.

Por su parte, los aspectos económicos fueron abordados en íntima vinculación con la necesidad de profundizar la industrialización y en línea con los postulados del “viejo cepalismo”: ampliación o incorporación de nuevos mercados, incremento de exportaciones industriales, cooperación e integración en áreas tecnológicas clave⁴¹⁸. Sin embargo, cabe adelantar que se advierte en el conjunto

415. Así, la UCR mencionaba “dos fenómenos relevantes: la Tercera Revolución Industrial y la formación de grandes espacios geoeconómicos”. Frente a esas transformaciones, asumía la necesidad de no “quedar al margen” para evitar “una nueva forma de dependencia: el retraso y la marginación internacional” proponiendo una fórmula atractiva: “desde América Latina y con América Latina podremos ser actores de la vida internacional” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 1). Por su parte, el PJ señalaba más claramente que “la bipolaridad de la postguerra cede el paso a nuevas formas de distensión y multipolaridad” y que “el incesante avance del regionalismo [se impone] como modelo de inserción universal” proponiendo: “acrecentar la capacidad decisoria nacional a través (...) de una correcta inserción argentina en el marco del regionalismo latinoamericano” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 19).

416. En particular el Grupo Contadora (posteriormente Grupo Río), el “Consenso de Cartagena” y el Parlamento Latinoamericano.

417. Así, establecía que “nuestra política latinoamericana seguirá un método de consulta permanente con los países de la región mediante una agenda abierta de temas a debatir y un programa de objetivos a alcanzar” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 161) y proponía que tanto las relaciones con Europa como con los Estados Unidos se articularían “sobre la base de una perspectiva latinoamericana, sabiendo *que lo que construye o debilita al conjunto de la región o a sus partes, afecta inevitablemente nuestro propio destino como nación*” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 163, las cursivas son nuestras).

418. La UCR explicitaba la necesidad de “incentivar la integración con Brasil y Uruguay para incrementar las exportaciones industriales” (Plataforma Electoral

de las plataformas electorales ciertas tensiones que dejan traducir el cambio programático que se estaba operando en las dos organizaciones, en particular en lo que refiere al rol del Estado.

Más allá de estos señalamientos puntuales, se destaca también la indefinición de ambas organizaciones en lo que respecta a la pregunta de con quién integrarse: de la “Cuenca del Plata” (PJ) a “Latinoamérica” (UCR) la integración es una opción abierta que todavía debe encontrar interlocutores precisos en la región. El camino ya trazado con Brasil era el único que marcaba la pauta, pero todavía no estaba definida la conformación de los futuros bloques integracionistas.

En definitiva, en un contexto general de apoyo a la integración regional, lo que se destaca en el análisis de los documentos partidarios de esta época es la similitud en los planteos referidos a los fines u objetivos de la misma, todavía vinculados al modelo de desarrollo basado en la industrialización y a la búsqueda de autonomía en el plano internacional. Ahora bien, si se considera el conjunto de las Plataformas y no sólo aquellos apartados referidos a la integración, se destacan las propuestas referidas a la redefinición del rol del Estado, a la puesta en marcha de procesos privatizadores y de liberalización de la economía y a la necesidad de “adaptar” el país al nuevo contexto internacional. En este marco, la integración constituiría uno de los variados instrumentos que se proponían para maximizar las posibilidades de desarrollo económico y la recuperación de una posición relevante en el escenario internacional.

En términos de Miguez (2010) la aproximación en las propuestas programáticas de ambas fuerzas políticas bien puede considerarse como una señal de gestación de un consenso entre los sectores mayoritarios de ambos partidos; consenso que se desplegará plenamente durante la década de los 90⁴¹⁹. En este sentido,

UCR, 1989: 21) mientras que el PJ proponía el incremento de las exportaciones mediante “la asociación con otros países, en particular del área latinoamericana” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 52) y “ampliar los volúmenes de la demanda interna a través de la participación con países del área latinoamericana en programas de intercambio bilateral y de exportaciones conjuntas” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 65).

419. De acuerdo a la autora “la conformación de un consenso no remite desde nuestra perspectiva teórica a una especie de acuerdo de voluntades libres y racionales respecto de determinada política a aplicar, sino al resultado de

apenas dos años más tarde, al momento en que se debate en torno al Tratado de Asunción que da origen al MERCOSUR, es claro que se ha producido un cambio profundo en la manera en que se concibe la integración, señal a su vez de transformaciones significativas en el plano de la política exterior. Así, el Diputado Antonio Cafiero (PJ) se pregunta, al momento de la aprobación del mencionado Tratado en el seno de la Cámara de Diputados: "¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano entre los países que vamos a integrar el Mercosur?, ¿Es una integración para fortalecer un camino de autonomía, de dignidad y de independencia o es una integración subordinante, que se acomoda fácilmente como una escolta al nuevo orden internacional? (...) no podemos soslayar que los Estados que firman este tratado se encuentran en un proceso de transformación"⁴²⁰.

Del regionalismo abierto al "nuevo MERCOSUR"

La literatura especializada (Férrandez y Gaveglío, 2000; Saludjian, 2004, entre otros) coincide en señalar que a nivel regional el MERCOSUR se enmarcó en lo que la CEPAL denominó oportunamente como "regionalismo abierto": un proceso de adecuación a las nuevas exigencias de la globalización que implicaba una rápida integración al mercado mundial por la vía del regionalismo. A nivel doméstico, el proceso se caracterizó por la marcada preponderancia de los Poderes Ejecutivos, que establecieron el característico perfil económico-comercial del MERCOSUR, los plazos y ritmo de su desarrollo y el marco institucional que consideraron idóneo para el cumplimiento de sus objetivos políticos. El decisivo rol de los Poderes Ejecutivos tuvo fuertes raíces domésticas (Iglesias y Escuder, 2009), ya sean éstas estructurales (ligadas a las características

una operación hegemónica que permitió la adopción del paradigma neoliberal incluso por parte de sectores de dos partidos políticos de tradición nacional y en algunos casos antiimperialista. Tampoco significa que haya habido una política exterior consensuada. Lo que queremos mostrar es que en el período 1987-1991 se sentaron las bases de una nueva hegemonía que se extendería durante toda la década de los noventa. Ello fue posible porque líneas internas de ambos partidos promovieron, implementaron y sostuvieron —por acción u omisión— un mismo patrón de inserción internacional" (Miguez, 2010: 64).

420. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2428-29

de los regímenes políticos) o coyunturales (derivada de las crisis económicas que afectaban en mayor o menor grado a los Estados miembros del MERCOSUR y que facilitaron la autonomización de los Poderes Ejecutivos vis a vis los actores domésticos).

Ahora bien, en el caso argentino el marco de políticas que encuadró la política integracionista llevada a cabo por el Poder Ejecutivo durante los años 90 contó en general con un amplio respaldo político-partidario que incluyó al principal partido de oposición, la UCR, y al partido del Presidente, el PJ. Esto es claro si consideramos las plataformas electorales presentadas para las elecciones presidenciales de los años 1995 y 1999 por ambos partidos, aunque para la segunda elección se empiezan a identificar diferencias significativas por parte de la UCR.

Para 1995⁴²¹ el PJ había completado un giro programático de características inéditas (Levistky, 2005). De una propuesta que combinaba elementos tradicionales del peronismo histórico en 1989 (Tercera Posición, planificación y rol central del Estado, justicia social, entre otros) con elementos novedosos (reforma del Estado, facilitar la inversión extranjera, reducir el déficit fiscal, aceptar la posibilidad de privatizar las empresas estatales, entre otros), el partido pasó en 1995 a una propuesta centrada en las reformas económicas pro-mercado, legitimando el proceso en las "doctrinas históricas del justicialismo".

En este marco, el MERCOSUR es concebido como uno de los ejes del proceso de cambios en marcha y su avance uno de los objetivos del Plan de Gobierno: "Desarrollar la consolidación del MERCOSUR como mercado ampliado que trascienda el marco de una Zona de Libre Comercio, para buscar la integración del Cono Sur con miras a una posición internacional relevante" (Plataforma Electoral PJ, 1995: 20).

421. En el caso de la elección presidencial de 1995, el PJ aparece férreamente encuadrado bajo el liderazgo de Carlos Saúl Menem. Las principales fracciones opositoras, en desacuerdo con las políticas gubernamentales aplicadas, se habían separado tempranamente (el "Grupo de los Ocho"), confluyendo posteriormente con una nueva disidencia interna, encabezada por José Octavio Bordón, pilares fundamentales del nuevo partido Frente País Solidario (FREPASO) que alcanzó el segundo lugar en esa elección presidencial. La Plataforma de ese año puede considerarse, en este sentido, como la plataforma del sector hegemónico menemista.

Sin embargo, es claro que el partido concebía a la integración regional como un medio para lograr un fin considerado como más importante: “el MERCOSUR *no es un fin en sí mismo sino una plataforma* para el definitivo despegue de nuestros países (...) seguirá constituyendo el principal punto de apoyo *para la inserción competitiva de la Argentina en la economía global*, lo que le permitirá al país recuperar su grandeza (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72-73, las cursivas son nuestras).

El centro de la propuesta del PJ es la dimensión económica de la integración, lo que se vincula claramente con el modelo de integración que sustentan sus propuestas de políticas. Si bien reivindica al MERCOSUR como “un acuerdo político de la mayor importancia” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72), lo evalúa en función de su importancia económica-comercial⁴²², que puede subordinarse a otros objetivos. Así, menciona como un logro histórico que en la Cumbre de las Américas del año 1994 se haya establecido una fecha para lograr una zona de libre comercio a nivel hemisférico. En este sentido, el MERCOSUR se muestra como una *opción política destinada a facilitar la adopción de acuerdos más amplios* a nivel continental o mundial.

La UCR, en tanto, y desde el lugar de la oposición⁴²³, recuperó la herencia alfonsinista en términos de integración regional y acusó

422. El Partido consideraba que “el MERCOSUR seguirá constituyendo el principal punto de apoyo para la inserción competitiva de la Argentina en la economía global” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72), para lo cual era necesario consolidar “el Mercado Común”. Ésta incluía la progresiva eliminación de las exenciones al libre comercio intra-zonal todavía admitido (...) la disminución gradual de las exenciones aún admitidas al arancel externo común (...) la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas relevantes para el proceso de integración, en particular las políticas monetaria y cambiaria (...) [y] el esfuerzo de coordinación de las políticas sectoriales y de armonización de legislaciones, especialmente en temas agrícolas, industriales, de propiedad intelectual, de transportes, de energía, de comunicaciones y de servicios” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 73)

423. El partido arribó a la elección debilitado y dividido internamente en razón del denominado Pacto de Olivos, el acuerdo cupular interpartidario UCR-PJ que habilitó la reforma constitucional y con ella, la reelección de Carlos Menem. La división entre “reformistas” y “antirreformistas” definió a los principales sectores, siendo los primeros los ganadores de la contienda interna que favoreció la candidatura presidencial de Horacio Massacessi. Los magros resultados electorales posibilitarían posteriormente la convergencia entre la UCR y el FREPASO.

al PJ de abandonar “la tradicional política argentina de solidaridad y cooperación con América Latina” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 19) a la vez que afirmaba que “la administración del Presidente Menem nunca defendió con coherencia los intereses nacionales en el proceso de conformación del MERCOSUR”, denunciando la prioridad que el Gobierno otorgaba al NAFTA (Plataforma Electoral UCR, 1995: 19).

Sin embargo, en otros aspectos las propuestas que realizó el partido no se diferenciaron de lo planteado por el PJ: “estrechar relaciones con otros bloques económicos y particularmente una acción de coordinación con el NAFTA (Plataforma Electoral UCR, 1995: 16) y “propiciar la apertura comercial exportadora” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 23). Fundamentalmente, la UCR planteaba en su plataforma que “el camino de la apertura regional es el más indicado para luego lograr una integración positiva al mundo” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 24), lo que equivalía a afirmar que el MERCOSUR era “un instrumento” para otro objetivo más importante. Estas propuestas dan cuenta de que el modelo de integración de la UCR era similar al del PJ, si bien incorporando mecanismos de coordinación y cooperación política a nivel regional.

La concordancia entre las propuestas de ambos partidos en lo referente a la integración regional se verifica también en otras temáticas contempladas en las plataformas. En este marco, si bien es claro que el justicialismo efectuó un giro programático, también lo es que la UCR aceptó el modelo impuesto desde el gobierno y se centró en discutir algunas de sus consecuencias pero no las bases de su política económica⁴²⁴. En este sentido, el análisis de las plataformas electorales da cuenta de ciertos consensos básicos entre ambos partidos respecto al MERCOSUR y la integración regional, que se explican por consensos más amplios referidos a las políticas públicas en general aplicadas a partir de principios de los años 90.

Para fines de la década, y en el marco de la tercera elección presidencial considerada en este trabajo, el MERCOSUR ingresó

424. Así, la UCR buscó diferenciarse a través de las acusaciones de corrupción al gobierno, de falta de políticas eficaces para combatir el desempleo, de favorecer los intereses de un reducido grupo de actores, pero no en relación al “núcleo” de las propuestas económicas justicialistas.

en un período de crisis⁴²⁵. Frente a este escenario, ambos programas partidarios coincidieron en expresar un tono crítico en relación a la globalización y a la forma en que la Argentina se había insertado al mercado mundial⁴²⁶. Sin embargo, ninguno propuso una ruptura explícita sino una readecuación en función de los intereses nacionales. Estas coincidencias también se expresaron en algunos aspectos referidos a la integración regional. En particular, tanto la Alianza⁴²⁷ como el PJ enunciaron explícitamente que el MERCOSUR era una “opción estratégica” para nuestro país y el eje a partir del cual se estructuraría la política exterior.

425. La “crisis del MERCOSUR” abarcó el período 1999-2002 y tuvo en principio un origen externo, la crisis asiática desatada en 1997. Como consecuencia de ésta, en enero de 1999 Brasil se vio obligado a devaluar su moneda para detener la fuga de divisas. La medida no fue consultada ni informada a sus socios del MERCOSUR, que vieron así modificar sorpresiva y abruptamente los precios relativos de los bienes y servicios transables intrazona. En el marco regional, el principal afectado fue Argentina. Con un régimen monetario rígido, atado al valor del dólar, la economía local carecía de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones. La convertibilidad además se había convertido en el pilar de la política económica nacional, por lo cual estaba vedada la posibilidad de seguir el camino abierto por Brasil. Así, el país ingresó en una recesión que duró cuatro años con fuertes efectos sociales y que derivó finalmente en la devaluación de la moneda argentina y la declaración del default de su deuda externa (2001). Las crisis de Brasil y de Argentina afectaron duramente a las economías de Uruguay y Paraguay.

426. Así, el PJ planteaba: “Los vientos que soplaron en todo el mundo, incluida la Argentina, derribaron muros y dictaduras, cambiaron valores y sensibilidades y crearon una aldea global de información, comercio, capitales, comunicaciones y conocimiento; pero no de igualdad, ni de justicia, ni de reciprocidad” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 4). En la misma línea, la Alianza afirmaba “El significado de la globalización es todavía incierto, en especial para países como el nuestro (...) Algunos se empeñan en negar las nuevas realidades de este fin de siglo (...). Otros, en cambio, creen que las políticas de una nación derivan de un “pensamiento único” que se presenta como necesario e ineludible. La Alianza se opone a esta falsa opción. Reconoce los cambios que se están produciendo en el mundo y en nuestro país. Advierte las oportunidades, pero también las amenazas que ellos encierran” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 1).

427. Cabe recordar que en la elección presidencial de 1999 la UCR se presentó en alianza con el FREPASO. Esta Alianza, sin embargo, no alcanzó a disimular las divisiones internas de cada uno de los partidos que la componían. Así, el FREPASO era en sí mismo una alianza de partidos, con escasa consistencia interna; la UCR, en tanto, estaba fracturada entre distintas corrientes, bajo la conducción de diversos liderazgos (Fernando De la Rúa, Ricardo Alfonsín,

Sin embargo, por primera vez se observa una diferencia explícita a la hora de identificar concepciones políticas sobre el MERCOSUR, con una postura crítica pero inscripta en los lineamientos del regionalismo abierto (PJ) y una postura que plantea una "integración (...) coherente (...), [que debe] expresarse en todos los planos: comercial, económico, cultural, científico, tecnológico y político" (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 18), con intención de avanzar en torno a la supranacionalidad (Alianza).

En este marco el PJ, asumiendo las posibles consecuencias de la devaluación de Brasil, planteaba que "promoveremos la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR para reducir el impacto de las crisis económicas y cambios bruscos en las políticas macroeconómicas de los países miembros" (Plataforma Electoral PJ, 1999:33), pero consideraba que el modelo de integración *era el adecuado* al afirmar que "impulsaremos la consolidación del MERCOSUR y en consecuencia, *continuaremos con la estrategia del regionalismo abierto*" (Plataforma Electoral PJ, 1999:34, las cursivas son nuestras).

Por su parte la Alianza se destacó por elaborar propuestas de políticas novedosas que implicaban efectivamente una profundización del MERCOSUR hasta entonces vigente⁴²⁸. Así, rescató explícitamente el rol político del MERCOSUR en el marco de la globalización y su importancia como mercado para las exportaciones argentinas, de tal manera que en su perspectiva la integración regional era el único camino para enfrentar exitosamente los desafíos del contexto internacional⁴²⁹. Sin embargo, también advirtió de

Eduardo Angeloz, entre otros). No todas las corrientes internas del radicalismo aceptaron el acuerdo entre ambos partidos (Persello, 2007). La Plataforma electoral presentada ese año fue resultado de la elaboración del efímero Instituto Programático de la Alianza (IPA) e intentó conciliar las posiciones entre las distintas fracciones en pugna.

428. Entre otras, "promover alianzas estratégicas con las empresas de los países del MERCOSUR para mejorar la capacitación tecnológica y organizacional y expandir las exportaciones hacia terceros países" (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 15); "avanzar en la integración eléctrica del MERCOSUR" (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 18); "fortalecer la participación del Ministerio de Trabajo en la fijación de políticas en el MERCOSUR" (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 45) y "propugnar el diseño de políticas de Ciencia y Tecnología comunes" (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 62).

429. Así, se afirma que "La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no sólo medidas

ciertas tendencias que se estaban expresando al interior del MERCOSUR, en lo que puede entenderse como una velada crítica: “El MERCOSUR debe ser un espacio en el cual todos sus miembros puedan converger y beneficiarse en un proceso de transformación productiva y avance técnico y competitividad. Sería fatal para el futuro del sistema regional y para la Argentina en particular, que se formalizara, dentro del MERCOSUR, una relación centro-periferia” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 18).

En esta elección, entonces, el posicionamiento en relación al MERCOSUR obró como un claro elemento diferenciador entre el PJ y la Alianza⁴³⁰. Sin embargo, y como ya mencionamos, esa diferencia se encuadró en un marco general de coincidencias en relación al modelo económico vigente, expresados en la continuidad del régimen monetario y en la aceptación de las reformas realizadas por el gobierno justicialista en sus casi diez años de gobierno⁴³¹.

En este sentido, Miguez (2010b) desde otra perspectiva analítica coincide con nuestro análisis al afirmar que “hacia la década de los años noventa en Argentina se estableció un nuevo patrón de inserción internacional (...) complementando la adopción de un nuevo modelo de acumulación en el plano económico y una nueva hegemonía en el plano político, que fue posible gracias a la dirigencia de los dos partidos mayoritarios del sistema”. A nivel de la integración regional, el consenso intrapartidario se expresó claramente

internas, sino también una concertación política dentro del MERCOSUR. La integración regional es el principal camino estratégico para la realización de las potencialidades nacionales” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 104).

430. Cabe recordar el escenario de división y disputa al interior del PJ para esta elección entre los sectores liderados por Carlos Menem y los sectores encolumnados detrás de la figura de Eduardo Duhalde, que no logró constituirse en un referente indiscutible capaz de reorganizar al partido detrás de su figura. La Plataforma partidaria presentada en esa elección lleva entonces la marca de esa disputa interna.

431. Así, la Alianza planteaba: “en materia económica el Gobierno actual deja una situación de graves desequilibrios estructurales. Se ha logrado la estabilidad pero hay que consolidarla” y asumía un compromiso central: “como parte del esfuerzo para consolidar la estabilidad, la Alianza está resuelta a mantener la convertibilidad” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 3-4). En la misma línea, el PJ proponía “promoveremos la solvencia fiscal y alcanzaremos el equilibrio antes del final de nuestro gobierno” y “defenderemos la convertibilidad monetaria y la paridad 1 a 1 como derecho y conquista de la sociedad” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 33).

en las discusiones de los tratados fundacionales del MERCOSUR: más allá de los cuestionamientos puntuales que realizaron ciertos sectores del justicialismo y del radicalismo⁴³², tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto fueron aprobados de forma unánime. De igual manera, aunque ya con un contenido más estrictamente político, el Protocolo de Ushuaia fue aprobado sin cuestionamientos por ambas Cámaras y también de forma unánime⁴³³.

Ahora bien, este último Protocolo junto con las propuestas de la Alianza en el año 1999 también pueden interpretarse como un intento, frustrado al fin, de profundizar la agenda integracionista, al compás de los propios avances del proceso de integración y de los límites que paulatinamente presentaba el modelo del regionalismo abierto. Cabe recordar en este sentido que durante el gobierno de Fernando de la Rúa se intentó un “relanzamiento” del MERCOSUR destinado a afrontar la crisis que experimentaba el proceso⁴³⁴; las urgencias de la agenda doméstica sin embargo, no permitieron que ese intento fuera exitoso. Aún así, durante estos años se empiezan a discutir políticamente ciertas cuestiones que derivarán, a corto plazo, en la propuesta de un “nuevo MERCOSUR”.

432. Como mencionamos en el primer apartado, durante el debate por el Tratado de Asunción se expresaron ciertas opiniones críticas con el modelo de integración que sustentaba al MERCOSUR de la mano de los Diputados Antonio Cafiero (PJ) y Dante Caputo (UCR). Cuatro años después, cuando se aprobó el POP se volvieron a escuchar reclamos similares, también de la mano del ahora Senador Antonio Cafiero y de Mario Lozada (UCR). El eje de discusión era lo que los legisladores denominaban “excesivo énfasis” en las cuestiones económicas comerciales. Ejemplo paradigmático de esta crítica es la alocución que realiza el Senador radical recién mencionado: “No existen dudas de que estamos absolutamente adscriptos a la filosofía del MERCOSUR en lo que respecta a la integración de nuestros países. Pero esa integración debe significar –aunque parezca redundante– la integración de nuestros países y no –como lo están viendo el común de los argentinos– la integración de las metrópolis o el negocio de las multinacionales” (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476).

433. Desde nuestra perspectiva, la unanimidad también traduce la imposibilidad de los sectores disconformes de proponer una alternativa al modelo de integración impulsado por los Poderes Ejecutivos de los Estados del MERCOSUR.

434. El “relanzamiento” de los años 2000-2001 no transitó sobre bases demasiado diferentes a las que habían caracterizado al MERCOSUR hasta ese momento. En efecto, se mantuvo incólume el carácter intergubernamental del proceso, la concentración de la capacidad de decisión en los mismos actores, y la “creatividad institucional” como respuesta a los problemas irresueltos.

El MERCOSUR en la encrucijada: la elección del año 2003

En el año 2003 la todavía no resuelta crisis política derivada del colapso de finales del 2001⁴³⁵ fracturó la oferta electoral del PJ en tres opciones: Frente por la Lealtad (Menem-Romero), Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saa-Posse) y Frente Para la Victoria (Kirchner-Scioli). Esta fractura tuvo el mérito de facilitar la identificación de las distintas posturas que con respecto al MERCOSUR (y otros temas) convivían en el seno del mismo partido. Cabe mencionar que la elección presidencial de ese año se caracterizó por presentar una fuerte dimensión fundacional, acorde con las características inéditas que rodearon a este proceso electoral, luego del estallido económico-social del año 2001.

En relación con el PJ-Frente por la Lealtad (FPL), la opción era clara: la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) resultaba más atractiva que el MERCOSUR. Así, si afirmaba que “constituiremos a la Argentina en protagonista de la interrelación entre el MERCOSUR y el NAFTA para que no resulten de ninguna manera excluyentes en el camino hacia la conformación del ALCA”

Su novedad entonces estuvo dada por cierto énfasis en aspectos hasta entonces ignorados por el MERCOSUR, sin que se avance decisivamente en una transformación cualitativa del proceso. Cabe mencionar en particular el esfuerzo continuado de fortalecimiento y transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica (ST) con capacidad para realizar estudios y análisis que involucrasen aspectos comunitarios y las negociaciones en torno a la modificación del sistema de solución de controversias que finalmente se plasmarían en la firma del Protocolo de Olivos, ya en febrero de 2002.

435. Hacia fines de la década del '90 la situación económica argentina no dejaba mucho espacio para el optimismo. Ya en 1999 la desocupación rondaba el 15% de la población económicamente activa, casi el 20% de los hogares estaba bajo la línea de pobreza y el 5% era directamente indigente. La deuda externa superaba los 120.000 millones de dólares y se esperaba una caída del PBI del 3%. En el año 2001, tres años ininterrumpidos de recesión se tradujeron en el plano socio-político en un estallido social que evidenció una profunda crisis de representación. En un primer momento, las elecciones legislativas de octubre de 2001, con inéditos niveles de abstención y el denominado “voto bronca”, —que Pousadela (2006) denomina “catástrofe electoral”— pusieron en evidencia el rechazo de los ciudadanos hacia el conjunto de los partidos políticos y no sólo hacia la disgregada Alianza gobernante. En diciembre de ese mismo año, el rechazo activo y militante a la “clase política” expresado mediante el voto, desbordó los canales institucionales y se trasladó al espacio público, provocando la caída del gobierno.

proponía “iniciar inmediatamente las negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos tendientes a un acuerdo de integración comercial” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 10-11), lo que implicaba la disolución del MERCOSUR⁴³⁶.

En clara contraposición a esta perspectiva el PJ-Frente Movimiento Popular (FMP) planteaba la necesidad de “refundar la Argentina”; en ese proceso, el MERCOSUR ocupaba un lugar central. Así, apelaba a “convocar de inmediato a una Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a los fines de refundar el Mercado Regional que tiene para la Argentina un sentido estratégico” (Plataforma Electoral FMP, 2003: 15) y proponía un conjunto de medidas inéditas por su radicalidad⁴³⁷. La propuesta estaba estructurada en torno a políticas concretas de gobierno, de las cuales algo más del 15% involucraba al MERCOSUR. Sin embargo, en su conjunto la Plataforma constituía un conglomerado desarticulado de propuestas con escaso asidero en la situación real de la Argentina, de los países del MERCOSUR y del propio proceso de integración.

Por último, pero también dentro del marco del PJ, el Frente Para la Victoria (FPV) proponía “un MERCOSUR igualitario, integrado, y que nos dé el mismo marco de desarrollo que al resto de los países que lo integran” (Plataforma Electoral FPV, 2003: 5)

436. Por otro lado, proponía “consolidar los avances alcanzados en el MERCOSUR en materia de comercio subregional [y] construir un acuerdo comercial estratégico amplio que abarque también los aspectos económico-financieros, científico-tecnológicos, educativos, etc” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 16) o “Las alianzas con nuestro vecinos deberán profundizarse en los campos de seguridad internacional, el desarrollo tecnológico y la concertación de políticas comunes que, no previstos originariamente en el MERCOSUR, nos permitirán una mayor capacidad de negociación” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 10). En otros términos, la propuesta contenía elementos que cuando son comparados resultan contradictorios. Sin embargo, en el contexto general de las propuestas políticas expresadas en el Plataforma, el MERCOSUR estaba subordinado a la relación con los Estados Unidos vía NAFTA y con el objetivo central de constituir el ALCA.

437. Entre otras: “Se propiciará en el MERCOSUR la creación de un Fondo Regional Solidario que tendrá como objetivo elevar el nivel sanitario, de previsión social y alimentaria, de manera de hacer realidad el principio y derecho a la igualdad, nivelando para arriba”, “Se propiciará la creación de la Corte Suprema del MERCOSUR” y “La nueva constitución del MERCOSUR que se propone contemplará un gobierno republicano, democrático, social, representativo y federal” (Plataforma Electoral FMP, 2003: 15-16).

y enunciaba su preferencia por un modelo de integración comunitario, al estilo de la Unión Europea. El eje de esta propuesta se vinculaba con la reconstrucción del Estado y con la aplicación de políticas nekeynesianas para reactivar la economía. En este marco, sostenía que las relaciones con la comunidad internacional se harían “desde el proyecto regional MERCOSUR, sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional” (Plataforma Electoral FPV, 2003: 2).

Las tres propuestas justicialistas evidenciaban tres maneras diferentes de concebir no sólo la integración, sino también el *modelo de desarrollo* a partir del cual iniciar el proceso de recuperación del país. El FPL asumía la necesidad de continuar con el modelo menemista, inclusive al precio de la dolarización y el abandono de la política monetaria por parte del Estado. Su opción era “profundizar el modelo de los años 90”. El FMP retomaba de la tradición peronista la recuperación del rol del Estado y la justicia social, en un tono de marcado carácter populista. La excepcionalidad del contexto justificaba la adopción de medidas radicales que incluían la formación de una cuasi-federación entre los países integrantes del MERCOSUR. Su opción se resumía en “refundar el país”. El FPV, por último, en un tono más moderado, rescataba también la importancia de recuperar el Estado y revisar algunos de los lineamientos económicos que habían estructurado las opciones políticas durante los años 90. Su lema, “un país en serio”, traducía un intento “normalizador” pero que no dejaba de lado la necesidad de reformas.

Frente a la diversidad de opciones que desplegó el PJ, la UCR, reducida a su mínima expresión como consecuencia de su salida anticipada del gobierno, apenas esbozaba la necesidad de construir un “espacio político común para las negociaciones internacionales” (Plataforma Electoral UCR, 2003: 15), si bien también detallaba algunas políticas susceptibles de aplicarse a nivel regional⁴³⁸.

En definitiva, en esta elección presidencial las principales concepciones en juego con respecto a la integración regional se expresaron dentro del PJ, dando cuenta de que un sector de este partido prefería otras opciones de integración más acordes con su

438. Así, resaltaba que el principal punto de atención de la política exterior estaba en nuestra región y definía al MERCOSUR como “base natural de sustentación política” (Plataforma Electoral UCR, 2003: 18).

perspectiva política ligada al neoliberalismo; otro apostaba por una refundación del proceso en una línea idealista y con anclaje en el federalismo; y un tercero miraba hacia el modelo de la Unión Europea, pero acotado a garantizar que el MERCOSUR brindara las mismas posibilidades de desarrollo a todos sus miembros, en una clara alusión a Brasil. En todos los casos, lo que traducían estas propuestas era la insatisfacción con el “estado de situación” de la integración regional: para el FPL el MERCOSUR “no alcanzaba”, ya que el objetivo era la liberalización del comercio a nivel hemisférico bajo la égida de los Estados Unidos; para el FMP, el MERCOSUR todavía era “demasiado poco”, había que avanzar aceleradamente hacia la constitución de una nueva entidad política; para el FPV, por último, el MERCOSUR no beneficiaba de la misma manera a todos sus socios. En resumidas cuentas había que cambiarlo.

La victoria del FPV allanó el camino para ese cambio, que se tradujo en la consigna de un “MERCOSUR social y productivo”. En este sentido, la etapa que se abre a partir del año 2003 coincide con un fuerte recambio en las dirigencias gubernamentales de la región⁴³⁹. La renovación es importante en términos cualitativos pues implica, al menos en términos discursivos, la conformación de una fuerte voluntad política para recomponer el proceso de integración bajo un nuevo modelo integracionista⁴⁴⁰.

439. La nueva etapa que se abre en estos años –que bien puede ser periodizada en función del ascenso al poder de nuevas fuerzas y/o partidos políticos a las máximas magistraturas de los países miembros del MERCOSUR–, la inicia Brasil, con la elección en el año 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT) como Presidente; la continúa Argentina, con la victoria en las elecciones presidenciales argentinas del año 2003 de Néstor Kirchner y la refuerza Uruguay, que en el año 2004 elige como nuevo mandatario a Tabaré Vázquez, líder del Frente Amplio (FA).

440. En esta línea, cabe reproducir las palabras del Senador de Brasil Aloizio Mercadante luego de la victoria en las elecciones presidenciales del año 2003 de Néstor Kirchner y a pocos meses de la asunción de “Lula” da Silva: “el proceso de integración sólo tendrá coherencia y dirección cuando sea basado en políticas nacionales (externa, de desarrollo, industriales, de ciencia y tecnología, etc.) que tengan como metas esenciales la reducción de la vulnerabilidad externa y el crecimiento económico sostenible a partir de variables endógenas (...) la elección de Néstor Kirchner ha creado una sinergia política entre Argentina y Brasil que debe ser aprovechada al máximo en esta coyuntura delicada. Estamos optimistas. Argentina y Brasil, unidos por un Mercosur estratégicamente relevante, tendrán, con seguridad, el destino común de cre-

El MERCOSUR y los partidos políticos a partir del 2003

Si bien discutible, la decisión de considerar la elección del año 2003 como línea divisoria que señala un cambio en relación con el tema objeto de análisis, se fundamenta en dos razones principales. Por un lado, en las transformaciones de los partidos políticos, proceso que hunde sus raíces al menos desde principios de la década de los 90 (Leirás, 2007) pero que se hace claramente visible a partir de esta fecha. Por otro, en la nueva dinámica establecida a nivel del MERCOSUR que, como ya se ha mencionado, intenta trascender una visión economicista de la integración para avanzar en nuevas áreas vinculadas a “lo social” y “lo productivo”. El punto inicial de este proceso fue la firma del Consenso de Buenos Aires (2003) entre los nuevos Presidentes de Argentina y Brasil, el 16 de octubre de 2003. Este acuerdo suponía la apertura de una “nueva etapa” en el proceso de integración (Caetano y Perina, 2003; Porta, 2007), caracterizada por la “voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional”; el impulso decisivo a “la participación activa de la sociedad civil”, y la implementación de “políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Uno de los hitos institucionales de este período fue la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM), durante el año 2005. La creación de un Parlamento Regional, en representación de “los pueblos” de los países que formaban parte del MERCOSUR parecía cumplir precisamente esa promesa de otorgarles una mayor participación a otros actores, aunque aún hoy no haya podido ponerse en práctica. Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que el PCPM fue aprobado en el Congreso Argentino sin discusión⁴⁴¹, aunque de forma unánime.

La ausencia de debate en torno a los Tratados fundacionales del MERCOSUR se remonta en realidad a la segunda mitad de los años 90, siendo el POP el último Protocolo donde se expusieron las

cimiento económico sostenible, desigualdades sociales reducidas e inserción soberana en el escenario internacional” (en Diario *Clarín*, 11/06/2003).

441. En la Cámara de Senadores, el Protocolo fue aprobado en la 20ª Reunión, 18ª Sesión Ordinaria, del 30 de agosto del año 2006. En la Cámara de Diputados, se convirtió en Ley en la 32ª Reunión, 23ª Sesión Ordinaria, del día 27 de septiembre del año 2006. En ambos casos fue aprobado sobre tablas.

posiciones políticas de los partidos. A partir de entonces, las organizaciones partidarias se desdibujaron a favor de la “rapidez” y “eficacia” del trámite legislativo⁴⁴². La etapa que se abre a partir del año 2003 no modifica esta tendencia⁴⁴³, lo que nos sitúa nuevamente en el plano de los cambios operados a nivel de los partidos políticos.

En este sentido, lo que en 2003 es una excepción, –que la sigla del PJ no figure en la boleta de ninguno de los tres candidatos presidenciables justicialistas– parece transformarse a partir de entonces en la norma: tanto en las elecciones del 2007 como en las del 2011 fue el FPV quien ganó las disputas electorales sobre la base de una ambigua identificación con la sigla “PJ”. En este sentido, si por un lado es claro que constituye el sector dominante del justicialismo (y en principio lo controla) también lo es que ha apelado a otras identidades y grupos sociales anteriormente no identificados con este partido. A su vez, tanto en el 2007 como en el 2011 sectores no kirchneristas de clara raigambre justicialista han optado por presentarse a las elecciones por fuerza del PJ, bajo etiquetas electorales propias. En el primer año, nos encontramos con la Alianza Frente Justicialista Unión y Libertad (FRE.J.U.LI)⁴⁴⁴, que llevó como

442. En nuestra Tesis de Maestría intentamos brindar una respuesta a las razones por las cuales los legisladores dejaron de manifestar las posiciones de los partidos desde mediados de los años 90. Así, considerábamos que “esta situación puede interpretarse como un apoyo suprapartidario irrestricto a la integración regional; sin embargo, también puede considerarse de forma complementaria la posibilidad de que la integración en general y el MERCOSUR en particular pasaran a ser percibidos como aspectos no problemáticos y no susceptibles de generar réditos políticos internos. En otros términos, los legisladores acompañaron con su voto las iniciativas del PEN y esto da cuenta de *su apoyo pasivo* a la integración; su silencio puede interpretarse en cambio como una posición política que ubica a la integración como un tema no vinculado a las problemáticas internas, que sí ameritan un rol más activo” (Ramos, 2012: 150). Esta explicación se complementa con las sugerencias en torno a los cambios en los propios partidarios que mencionamos en este artículo.

443. Manifiesto también cuando se votó y aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Ambas Cámaras lo aprobaron *el mismo día*, el 6 de diciembre de 2006: en la Cámara de Senadores se trató al inicio de la Sesión, alterando el Plan de Labor. La votación fue unánime. Inmediatamente fue girado a la Cámara de Diputados, donde también fue aprobado, aunque en este caso legisladores de Propuesta Republicana (PRO) votaron en forma negativa.

444. La conformación de la sigla obedeció a un intento explícito de vincular la etiqueta electoral con el histórico Frente Justicialista de Liberación Nacional,

candidatos a Alberto Rodríguez Saá y a Héctor Maya⁴⁴⁵, mientras que en el 2011 el FPV enfrentó al Frente Popular, cuyos candidatos eran Eduardo Duhalde y Mario Das Neves⁴⁴⁶, y a la Alianza Compromiso Federal, nuevamente con Alberto Rodríguez Saá como candidato presidencial y José María Vernet como vicepresidente⁴⁴⁷.

Por su parte, el debilitamiento de la UCR como partido, manifiesto en las elecciones del año 2003, en parte pudo ser revertido en los próximos años⁴⁴⁸ pero a costa de resignar una fórmula exclusivamente radical para las elecciones que estamos considerando. En efecto, en el año 2007 la UCR concertó una alianza con el Movimiento de Integración y Desarrollo, que llevó como candidato presidencial al ex Ministro de Economía de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna⁴⁴⁹, en una decisión histórica de avalar una candidatura extrapartidaria. La coalición, denominada Una Nación Avanzada⁴⁵⁰,

alianza hegemonizada por el PJ que ganó las dos elecciones presidenciales del año 1973, en particular la segunda, cuando se presentó para su tercer mandato Juan Domingo Perón.

445. El primero era en ese momento Gobernador de la Provincia de San Luis, cargo por el que fue reelecto (2003-2007 y 2007-2011) mientras que Héctor Maya era el vocero del candidato presidencial. El FREJULI aglutinaba además a los sectores vinculados con el ex Gobernador de Misiones Ramón Puerta (1991-1999) y con el ex Presidente Carlos Saúl Menem (1991-1999). Nótese que agrupaba entonces a las dos sectores que enfrentaron al FPV en el año 2003.
446. El primero, Presidente provisional durante el período 2002-2003, fue el principal bastión justicialista que le permitió a Néstor Kirchner acceder a la presidencia. La ruptura entre ambos se produjo durante el año 2005. El segundo era en ese momento Gobernador de la Provincia de Chubut.
447. En las elecciones del año 2007 el FREJULI obtuvo el 7,71% de los votos frente al 45,29% del FPV. En el año 2011 sumaron el 13,82% frente al 54,11% del FPV.
448. A nivel institucional actualmente el radicalismo sigue siendo la segunda fuerza por el número de legisladores, aunque éstos responden mayormente a liderazgos locales y los cargos han sido obtenidos mediante alianzas distritales con otros partidos, como en el caso de la Provincia de Santa Fe, donde la UCR se presenta aliado al Partido Socialista desde hace ya más de una década.
449. El candidato fue desplazado de la conducción del Ministerio a finales del año 2005. La fórmula se completó con la candidatura del Senador por Jujuy Gerardo Morales, de la UCR.
450. También incluía a otros sectores justicialistas no kirchneristas y a partidos políticos provinciales.

se disolvió luego de las elecciones. En el año 2011, en tanto, el partido se alió nuevamente con sectores disidentes del justicialismo⁴⁵¹, conformando la denominada Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), que llevó como candidatos a Ricardo Alfonsín y a Javier González Fraga⁴⁵².

Considerar el “posicionamiento del PJ y la UCR” frente al MERCOSUR implica entonces dar cuenta de las ideas y propuestas programáticas de distintos sectores que ya no actúan bajo las mismas etiquetas partidarias. Cabe mencionar además que la fluidez de la coyuntura política argentina torna muy difícil establecer sobre bases ciertas los límites entre los distintos sectores. Aun así, en los próximos párrafos intentaremos dar cuenta de la importancia que las distintas organizaciones partidarias le han otorgado al MERCOSUR en sus propuestas electorales de los últimos años.

En este sentido, el FPV se ha caracterizado por lo escueto de sus menciones programáticas, bajo la consigna de que son las acciones de gobierno la que demuestran la orientación del partido. Para el año 2007 el MERCOSUR es mencionado en la sección denominada como “Inserción en el Mundo”, donde se plantean “Relaciones con la comunidad internacional desde el proyecto regional MERCOSUR, *sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional*” (Plataforma del FPV, 2007: 2, las cursivas son nuestras), mientras que en el año 2011 se señala que “frente al paradigma ‘economicista’ y de relaciones carnales de la década anterior, desde 2003 hemos adoptado en materia de relaciones internacionales el enfoque del multilateralismo, privilegiando nuestra inserción en el mundo a partir de la integración latinoamericana” (Plataforma del FPV, 2011: 5) proponiendo intensificar “el proceso de construcción regional, con el objetivo de *fortalecer la autonomía y soberanía nacional* y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global” (Plataforma del FPV, 2011: 5, las cursivas son nuestras). Más allá de su brevedad, es digno de destacar la insistencia en la soberanía y el interés nacional como eje a partir del cual pensar la integración regional. En esta línea, la plataforma del FPV traduce una línea de tensión fundamental en el proceso que se abre a partir del año 2003: la

451. Liderados por el dirigente Francisco de Narváez.

452. Ex Presidente del Banco Central entre los años 1990-1991.

defensa de la integración regional en un marco de recuperación del rol del Estado, de sus competencias y capacidades insinuando la posibilidad de que la integración no sea siempre funcional a las políticas *nacionales* de desarrollo y que se deba optar entre profundizar la integración o priorizar el plano doméstico.

En lo que refiere a los sectores disidentes del justicialismo, mantuvieron posiciones heterogéneas frente al MERCOSUR. En el año 2007 el FREJULI se orientó de manera similar al FPL del año 2003: "Inicio inmediato de negociaciones con el Gobierno de los Estados Unidos tendientes a un acuerdo de integración comercial", a la vez que se defendía "la consolidación del MERCOSUR como zona de libre comercio" y la integración física de la región (Declaración de Principios y Plataforma Electoral FREJULI, 2007: 12). Se priorizó entonces un MERCOSUR articulado bajo principios similares a los de la década de los 90, señalando así un claro eje de diferenciación política con el FPV. Sin embargo, para el 2011 Compromiso Federal (cabe recordar que el candidato presidencial era el mismo que para la elección anterior) si bien defendió una integración que partía de la dimensión económica-comercial⁴⁵³ también incorporó claramente la dimensión política, avanzando incluso sobre la posibilidad de establecer instituciones supranacionales⁴⁵⁴. Por su parte, la Plataforma nacional del Frente Popular ni siquiera mencionó a la integración regional o al MERCOSUR.

La UCR, en tanto, y en el marco de las alianzas ya mencionadas, tampoco mantuvo un posicionamiento consistente. En el año 2007 estructuró una Plataforma centrada en tres ejes: el

453. Así, sobre la base de establecer que "la integración económico-comercial de la República Argentina es a través del MERCOSUR" se propone "profundizar los acuerdos de Complementación Económica entre MERCOSUR y países de la ALADI" e "Impulsar junto a nuestros vecinos del MERCOSUR la conclusión del Acuerdo de Asociación UE – MERCOSUR" (Plataforma Compromiso Federal, 2011: 96-97).

454. Este partido fue el único que desarrolló de forma sistemática y consistente sus ideas de política exterior en general y referidas a la integración regional en particular. Entre otras propuestas cabe destacar la mención a "la creación de órganos independientes que gestionen y administren el cumplimiento de los compromisos mutuos entre los estados parte, [a la vez que] impulsaremos decididamente la creación de la corte de justicia del MERCOSUR, aprobada recientemente en el Parlamento del MERCOSUR" (Plataforma Compromiso Federal, 2011: 97)

desafío social, el desafío institucional y el desafío económico. En el desarrollo programático de los mismos ni la integración regional ni el MERCOSUR son considerados. Sí se plantea un extenso alegato contra la política exterior del gobierno kirchnerista donde implícita y elípticamente se da cuenta del posicionamiento partidario frente a ciertos temas. Así, se plantea que “Hay ilusiones caprichosas [por parte del gobierno nacional] cuando se cree que el país puede ganar su lugar en el mundo *peleando con sus vecinos, entorpeciendo la integración regional*, concentrando esfuerzos diplomáticos y financieros en riesgosas aventuras de gobernantes que descreen de la democracia constitucional y de la cooperación multilateral, y absteniéndose inexplicablemente de aprovechar las inmensas e inmejorables oportunidades para la expansión comercial” (Plataforma Electoral UNA, 2007: 5, las cursivas son nuestras). Frente a estas acciones, la Alianza propone “*una estrategia integral de inserción de la Argentina en el mundo* (...) insertarse en el mundo implica dar respuestas nacionales a problemas globales, y (...) tales respuestas nacionales no pueden ser impulsivas, oportunistas y cambiantes, sino meditadas, consistentes y previsibles” (Plataforma Electoral UNA, 2007: 6, las cursivas son nuestras). Sin embargo, no se explicita ninguna medida. En este sentido, es claro que la política doméstica se ha erigido para esta elección en el eje central de reflexión política, desplazando las problemáticas vinculadas a la política exterior y la integración regional a un segundo plano. Similar situación se presenta para las elecciones del año 2011 donde directamente desaparece toda mención, a favor de un discurso centrado en la necesidad de buscar consensos, las virtudes republicanas y la democracia social (Plataforma Electoral UDESO, 2011).

En síntesis, lo que traduce este breve y esquemático análisis es que en la medida en que los partidos políticos han perdido solidez, adoptando perfiles cambiantes en función de la coyuntura política o de las necesidades de gobierno, se han desdibujado los posicionamientos partidarios en cuanto tales. No es sólo que el MERCOSUR parece haber dejado de ser objeto de reflexión político partidaria (con la parcial excepción de los sectores que en el año 2011 confluyeron en torno a la etiqueta de Compromiso Federal), sino que se ha diluido el perfil programático referido a la integración regional frente a las urgencias de la política doméstica.

Consideraciones finales

Como esperamos haya quedado claro a lo largo del artículo, preguntarse sobre los posicionamientos de los partidos políticos frente al MERCOSUR no sólo es preguntarse sobre los cambios y transformaciones en las ideas que la dirigencia política argentina ha elaborado en torno al proceso de integración, sino también sobre los cambios en los propios partidos.

En este sentido, es posible establecer dos etapas: una primera que se desarrolla durante la década de los 80 y 90, y una segunda que se perfila más claramente a partir del año 2003. Durante la primera etapa identificamos que los partidos políticos apoyaban la integración regional en general y, a partir de 1991, al MERCOSUR en particular. En 1989 ese apoyo se vinculaba con lo que hoy se denomina “viejo regionalismo”, inspirado en los desarrollos teóricos de la CEPAL, aunque las propuestas partidarias anticipaban un cambio programático que se hará visible en los años 90. En este sentido, para estos años recuperamos la noción de “consenso” desarrollada por Miguez (2010) a la que podemos complementar con la de “convergencia” de las propuestas partidarias en torno a un modelo de integración funcional a las políticas domésticas de carácter neoliberal aplicadas por el gobierno justicialista. Así, y sobre la base del regionalismo abierto, el MERCOSUR fue apoyado tanto por el PJ como por la UCR en tanto mecanismo/plataforma para la inserción de Argentina en el mercado mundial. Hacia fines de la década, en cambio, el consenso se rompe en relación con el modelo de integración, aunque no en lo que refiere a las políticas aplicadas a nivel nacional. Así, la Alianza aboga por una profundización de la integración, sentando un importante precedente para el proceso que se abre a partir del año 2003 mientras que el PJ continúa defendiendo el regionalismo abierto.

La segunda etapa que mencionábamos anteriormente se gesta al calor del caótico proceso político que se abre a partir del colapso de la convertibilidad. Señalamos así el año 2003 como un momento clave en función del ascenso al poder de una fuerza política que se identifica con un sector del justicialismo pero que incorpora además a otros sectores. En el plano regional este recambio dirigencial a nivel nacional se articula con procesos que permiten el acceso al poder de partidos políticos identificados como de “centro-

izquierda" y que impulsan una reformulación del MERCOSUR en clave social y productiva.

Sin embargo, nuestro interés no reside en las negociaciones y transformaciones efectuadas a nivel regional sino en lo que sucede a nivel de los partidos políticos. Y en este sentido, de nuestro análisis se deduce que los partidos han cambiado profundamente, afectando directamente su capacidad de elaborar propuestas programáticas y no sólo en relación con la integración regional. El período 2003-2011 señala así un proceso de redefinición de las identidades partidarias donde el MERCOSUR se desdibuja frente a las urgencias de la política doméstica.

En síntesis, es claro que más que posiciones político-partidarias sólidas que se sostienen a lo largo de todo el período estudiado, lo que se observa son posiciones fuertemente influenciadas por el entorno en el que se desenvuelven los partidos y por las transformaciones que éstos experimentan, en particular en relación con las cambiantes constelaciones de poder dentro de cada organización y con la situación política-económica nacional, influenciada a su vez por el contexto regional e internacional. En la misma línea, nuestro trabajo insinúa que lejos de apropiarse de un proceso de integración que ya lleva más de veinte años, durante la última década el MERCOSUR ha perdido relevancia al compás de la desintegración de los propios partidos.

Bibliografía

Bernal-Meza, Raúl (2002), "Política Exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿hay una nueva política?", en *São Paulo em Perspectiva*, N° 16 (pp.74-93).

Bologna, Bruno (2010), "La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en Bologna, Bruno (Dir.), *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario: CERIR-UNR.

Bouzas, Roberto (2002), "La Argentina después de las reformas", en Bouzas, Roberto (coord.) *Realidades Nacionales Comparadas*. Tomo I y II, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Fundación OSDE.

Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (ed.) (2003), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: CLAEH.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005), *La nueva política*

de partidos en la Argentina. *Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo

Fernández, Arturo y Gaviglio, Silvia (Comp.) (2000), *Globalización, Integración, MERCOSUR y Desarrollo Local*, Rosario: Homo Sapiens.

Iglesias, Gonzalo y Escuder, María Laura (2009), *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, Buenos Aires: Latin American Trade Network-FLACSO.

Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires: Prometeo.

Levitsky, Steven (2005): *La transformación del justicialismo. del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Luzuriaga, Wilson (1999), *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Miguez, María Cecilia (2013), *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires: Ariel.

Miguez, María Cecilia (2010), "El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa", en *Relaciones Internacionales* N° 15, España: GERI-UAM (pp.61-90) Disponible en [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=RelacionesInternacionales&page=article&op=view&path\[\]=239](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=RelacionesInternacionales&page=article&op=view&path[]=239). Consulta: 30/09/2013

Miguez, María Cecilia (2010b), "La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001)", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 108, septiembre-diciembre (pp.81-120) Disponible en <http://noticias.vlex.com.mx/vid/politica-adopcion-paradigma-neoliberal-27220333> 1. Consulta: 30/09/2013

Perez Antón, Romeo (1997), "Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 77, Año 22, Montevideo (pp.7-37).

Pousadela, Inés (2006): *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Porta, Fernando (2007), "Cómo reinsertar al MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas", en *Cuadernos del CENDES*, año/vol 23, N° 63, Caracas: Universidad Central de Venezuela (pp.1-26).

Ramos, Hugo. (2013), "La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)". Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, inédita.

Ramos, Hugo (2012), "La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)", Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, inédita.

Ramos, Hugo (2011), "Algunos comentarios en torno a las modificaciones actuales en el sistema de partidos argentino (1983-2011)", en *Revista Estudios*, N° 26, Universidad Nacional de Córdoba, julio-diciembre (pp.81-94).

Saludjian, Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Sartori, Giovanni (1992): *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.

Simonoff, Alejandro (2009), Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner, en *Confines* N° 5 Vol. 10, México (pp.71-86). Disponible en <http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos10/Simonoff1.pdf> Consulta: 05/10/2013

Vigevani, Tullo; Pasquariello Mariano, Karina y Fernandes De Oliveira, Marcelo (2001), "Democracia e actores políticos no MERCOSUL", en de Sierra, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.

Del autor:

* Profesor y Licenciado en Historia; Magister en Integración y Cooperación Internacional y Doctor en Relaciones Internacionales. Becario postdoctoral CONICET. Profesor Adjunto Cátedra Problemática Contemporánea de América Latina, Carreras de Profesorado y Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Director del Proyecto de Investigación CAI+D (FHUC-UNL) "La nueva izquierda latinoamericana en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2011".

E-mail: ramoshugo78@gmail.com

CAPÍTULO 16

Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)

*Alejandro Simonoff**

Resumen

En este trabajo nos proponemos presentar las diversas miradas existentes sobre la política exterior de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner. Para ello recurriremos primero a una brevísima descripción de las principales corrientes explicativas de la Política Exterior Argentina, en segundo lugar cómo éstas han interpretado a los gobiernos que surgieron tras la crisis del 2001 y finalmente cómo vieron los mandatos de la actual Presidente.

Palabras Claves: Política Exterior Argentina – Historia Reciente – Relaciones Internacionales – Historia de las Relaciones Internacionales

Analyzing Cristina Fernandez: interpretations on the foreign policy from the second government Kirchnerist (2007-2013)

*Alejandro Simonoff**

Abstract

In this article we propose to present the diverse existing looks on the foreign policy of Cristina Fernandez de Kirchner's administrations. For it we will appeal first to a description of the principal explanatory currents of the Argentine's Foreign Policy, secondly how these have interpreted the governments that arose after the crisis of 2001 and finally how the mandates saw of actual President.

Key words: Argentine's Foreign Policy - Recent History - International Relations - History of the International Relations

ANALIZANDO A CRISTINA FERNÁNDEZ: INTERPRETACIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DESDE EL SEGUNDO GOBIERNO KIRCHNERISTA (2007-2013)

Alejandro Simonoff*

En este trabajo nos proponemos presentar las diversas miradas existentes sobre la política exterior de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner.

Para ello recurriremos primero a una brevísima descripción de las principales corrientes explicativas de la Política Exterior Argentina, en segundo lugar cómo éstas han interpretado a los gobiernos que surgieron tras la crisis del 2001 y finalmente cómo vieron los mandatos de la actual Presidente.

1. Evolución disciplinar⁴⁵⁵

La llegada de la democracia fue un punto de inflexión para la disciplina, el concepto de autonomía que había resultado articulador de un primer momento paradigmático, y que se expresó en la confrontación entre autonomistas y occidentalistas⁴⁵⁶ de los años 60 y 70, fue dejando su lugar a la aparición de un escenario más complejo⁴⁵⁷.

A partir de aquí se constituyeron al menos cuatro conceptualizaciones teóricas distintas: la puigiana o autónoma clásica⁴⁵⁸, la

455. Para un análisis más detallado remitimos al capítulo primero de nuestro, *Teorías en Movimiento* (2012a).

456. Este sector propiciaba un alineamiento con Estados Unidos y su enfrentamiento con el tercermundismo o latinoamericanismo, en el que se inscribía Puig y su escuela (Figari, 1985: 24), ya que percibieron estas acciones autónomas como aislacionistas. El aporte de este grupo no fue significativo desde el punto de vista teórico, muchos de sus trabajos terminaron siendo "tendenciosos" y con un juicio crítico no fundamentado "en fuentes primarias o secundarias relevantes." (Rapoport 1990: 556).

457. Para agrupar a los autores por escuelas hemos tomado su agenda de investigación y qué relación establecieron con el concepto de autonomía.

458. En este grupo además de Juan Carlos Puig encontramos a autores como Bruno Bologna, Myriam Colacrai, Luis Dallanegra Pedraza, Guillermo Figari, Gladys Lecchini, Roberto Miranda, José Paradiso y nosotros que nos inscribimos en esta escuela.

escudeana o neoconservadora⁴⁵⁹, otra de inspiración neoliberal o relacionalista⁴⁶⁰, y la última sociohistórica expresada por Mario Rapoport y Raúl Bernal Meza entre otros⁴⁶¹.

Juan Carlos Puig y sus sucesores conformaban el sector denominado latinoamericanistas o autonomistas quienes analizaron las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte del Estado-Nación, siendo éste, su variable de análisis⁴⁶². La ideología que lo sustentó fue de tipo nacionalista y mercado internista, asimilable a los populismos existentes en esta época. Y percibió a una forma de integración como un instrumento destinado a favorecer la autonomía. Ésta fue definida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional y no por deseos ni pasiones

Pero esta escuela siguió evolucionando desde la crisis paradigmática de los ochenta hasta la actualidad, como lo demostraron los trabajos de Luis Dallanegra Pedraza y Myriam Colacrai que permitieron despuntar un nuevo tipo de autonomismo, o posautonomismo.

En el caso de Dallanegra, configuró su propuesta en torno al realismo sistémico estructural, entendiéndolo como una cosmovisión —de la cual el poder es el factor determinante—, totalizadora e integral del análisis del sistema internacional, a partir del cual los Estados Periféricos pueden definir una política exterior acorde a sus intereses, acumulándolo no solo de acuerdo a un patrón de suma cero, como creía Puig, sino también a partir de generar un “contrapoder” que supone generar “inmунidades” frente al poder dominante. (Dallanegra, 1998: 93-94)

459. Aquí encontramos a Carlos Escudé, Andrés Cisneros, y con algunos aspectos críticos a Carlos Pérez Llana y Felipe De la Balze, para mencionar los más importantes.

460. Sus miembros más influyentes son Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlán, pero también dentro de esta escuela podríamos ubicar a Federico Merke y Francisco Corigliano.

461. Además de los dos mencionados encontramos a: Noemí Brenta, Cristian Buchrucker, Beatriz Figallo, Edmundo Heredia Eduardo Madrid, María Cecilia Míguez, Leandro Morgenfeld, Andrés Musacchio, Claudio Spiguel entre otros.

462. En este tipo de análisis el Estado-Nación no es un actor único y racional como lo hizo la tradición realista, sino como un campo de disputa entre facciones que luchan por su control.

La lectura de Miryam Colacrai apuntó a una redefinición de la autonomía, ya que las “postulaciones” de la autonomía “no son un mero recuerdo histórico, puesto que gran parte de las discusiones que allí se planteaban no han sido saldadas todavía(...)”, incorporando al concepto pugiano, “la dimensión regional como parte sustancial de ella y no como mera agregación.” (Colacrai, 2009: 35 y 45)

Estos nuevos elementos –redefinición de la construcción del poder y un nuevo rol a la integración–, alejaron las dificultades de los análisis pugianos, sin alterar su concepto central, los márgenes de maniobra, y separándose claramente de las versiones neoliberales y neoconservadoras.

La interpretación neoconservadora, próxima a las lecturas occidentalistas, encontró en la oleada ideológica de la nueva derecha del fin de la Guerra Fría un impulso singular y constitutivo del segundo momento paradigmático de la disciplina. Su sustento fue la aceptación del orden político (de características unipolares), económico y financiero internacional (marcados por la globalización). La agenda política con las grandes potencias estuvo marcada por el programa neoconservador en materia de seguridad (donde los países periféricos no deben poseer tecnologías sensitivas) y en lo económico se concentró en el rol que la fuerzas del mercado internacional le otorgaron al país y la integración regional estuvo en función de la apertura económica. El Interés Nacional fue definido solo en términos económicos, haciendo de la autonomía, a través de un proceso de disección conceptual en consumo e inversión, un elemento cuyo uso fue diferido permanentemente hacia el futuro, hasta hacerlo desaparecer como práctica⁴⁶³.

La crisis de 2001 quebró la instancia paradigmática de la década anterior; y por ello inicialmente Escudé avizó la llegada del Estado Parasitario y la posterior flexibilización de su realismo periférico.

Escudé visualizó la aparición de un Estado Parasitario en el cual la política exterior “se convierte en un instrumento” de la política interna, vaticinando efímeramente que:

(...)es improbable que el futuro depare políticas exteriores “racionales”, pensadas en función de los intereses de largo plazo en un contrato social democráticos. Por lo menos hasta que la condición de parásito sea superada,

463. La Autonomía fue leída no como asilamiento, como lo hicieron sus antecesores occidentalistas, sino como confrontación inútil.

no volverán a implementarse políticas exteriores como las de Menem y Alfonsín que más allá de sus aciertos o errores fueron por momento admirables en su disposición al sacrificio electoral(...) (Escudé, 2005: 117)

Pero no solo el cambio de la situación interna afectaba el análisis escudeano, también el alejamiento del horizonte de un mundo unipolar que lo llevó a sostener que en los últimos años producto del “caos sistémico” se “han reducido los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica” que tuvo como consecuencia que las “ecuaciones del ‘realismo periférico’ se ha(ya)n transformado” (Escudé, 2004: 19).

Esta transformación de las ecuaciones del realismo periférico, lo llevaron a una revisión del proceso, al considerar que las políticas exteriores de las administraciones kirchneristas son una expresión de realismo periférico blando, frente a una supuesta aplicación ortodoxa de su teoría en los noventa (Escudé, 2009).

Es extraño que en un artículo de 2011, donde plantea el surgimiento de China como principal potencia mundial, continuó planteando los mismos condicionantes que para los escenarios anteriores, a pesar del cambio de las “ecuaciones” (Escudé, 2011).

Como observa Victoria Zapata, si en los noventa el Realismo Periférico era “el único camino posible”, el autor hoy se encuentra frente a un dilema que no resuelve concluyentemente, ya que debe dar cuenta de su aplicabilidad en el nuevo escenario internacional, o si nos encontramos frente a una “readecuación” o una “refundación” ontológica de aquel. (Zapata, 2011, 13).

La corriente que denominamos neoliberal⁴⁶⁴ estuvo formada principalmente por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián y giró en torno al concepto de autonomismo relacional, un concepto que devino de varias influencias como las del constructivismo de Alexander Wendt, Kenneth Waltz y Stephen Walt para los análisis de alianzas. (Russell y Tokatlián 2002:405)

El interés nacional se compone tanto por cuestiones económicas y morales de acuerdo a la ideología neoliberal⁴⁶⁵, poniendo al

464. La llamamos así por los motivos que explicó Salomón para sus homónimos del norte, quien siguiendo a Joseph Grieco denominó neoliberales a las corrientes del institucionalismo liberal que no solo se diferenciaron del “institucionalismo liberal clásico”, sino también de “la tradición de la que Keohane se reconoce deudor.” (Salomón, 2002: 14).

465. En este caso lo decimos en el sentido más amplio posible.

Estado Periférico en un segundo plano. Por ello, la autonomía apareció desplazada, ya fuese por la reducción del Estado Periférico a un actor pasivo (Miguez, 2010: 142) o porque se la instrumentalizó en función de otros objetivos. (Miranda, 2005: 55)

Esta corriente fue crítica del autonomismo y del neoconservadurismo, aunque compartían con este último muchas de las críticas a la primera escuela, e incluso pretendieron erigirse en alternativa a aquél en varias oportunidades durante los años noventa.

La escuela socio-histórica estuvo definida por entender la “influencia decisiva” de los modelos de acumulación “en la evolución del Estado, los regímenes políticos y en la formación de la política exterior.” (Rapoport y Spiguel, 2003:170-1)⁴⁶⁶.

Se presentó como un “un abordaje multidimensional y complejo es decir, de una “historia social(...)” Para la construcción de esta opción fue importante la convergencia con la Escuela de Brasilia, conducida por Amado Cervo. A diferencia de las escuelas neoliberal y neoconservadora, esta se propuso “una mirada propia” de la disciplina, fuera de la influencia anglosajona. Esta perspectiva posee dos características: una metodológica, inspirada en la obra de Jean-Baptiste Duroselle y otra de enfoque histórico-estructural, del sistema mundo de Emmanuel Wallerstein (Bernal Meza, 2005: 350-1).

Desde esta última perspectiva, los cuestionamientos a la teoría autonomista fueron encabezados por Mario Rapoport, quien calificó al análisis puigiano como “sugerente”, aunque entendió que sus conclusiones resultaban “algo esquemáticas”. Y a pesar de ver al concepto de autonomía heterodoxa como “insatisfactorio”, reconoció que estas investigaciones abrieron “un fértil terreno para los estudiosos en la materia y tuvo fuerte influencia en escritos posteriores” (Rapoport, 1990: 565-6).

La relación de esta Escuela con la autonomía no provino de fuentes puigianas –a pesar de que Raúl Bernal Meza había sido

466: Este grupo se ubica dentro de la Historia de las Relaciones Internacionales, somos conscientes que desde una visión restringida del campo, éste debería estar excluido, pero creemos que como indicó José Flavio Sombra Saraiva, ambas se necesitan, ya que “el historiador hace teoría cuando explica, fundado en sus fuentes, y cuando elabora concepto y categorías de análisis, hace trabajo de teórico, como cuando éste trabaja de historiador cuando amplía el espectro y lo hace empíricamente de sus hipótesis.” (Saraiva, 2008: 5).

un discípulo y continuador de la obra de Puig—, sino de la llamada Escuela de Brasilia que tiene a Helio Jaguaribe como mentor⁴⁶⁷.

Recientemente en el “Prólogo” escrito por Mario Rapoport al libro de Miguez *Partidos políticos y política exterior*, propuso una “autonomía regional” entendiéndola como la superación, tanto del concepto puigiano —que consideró como “aislacionista”—, como de la relacional por entender que ésta “no vincula esa autonomía al reconocimiento de intereses nacionales de los países y a la realidad asimétrica del mundo.” La nueva autonomía debe:

“(…)partir de otras relaciones de fuerza, basadas en los propios derechos de cada uno como nación y del conjunto, algo que podríamos denominar “autonomía regional”, de forma que se incorporen los intereses del resto de la región, posibilitando que la negociación con los poderes hegemónicos no la hagan preferentemente naciones aisladas, sino un bloque o un conjunto de ellas” (Rapoport, 2013: 17)

Estos postulados de Rapoport con los presentados por los herederos de Puig podrían estar reconfigurando un polo al interior del campo disciplinar que abriría nuevas perspectivas de análisis en el marco de una autonomía renovada, o posautonomía.

No nos es extraño que esta nueva situación obedeciera a que las administraciones posteriores a la crisis de 2001 estuvieran imbuidas de ciertos lineamientos autonomistas⁴⁶⁸, lo que benefició a estos sectores marginados en la década anterior, aunque muchos poseen una lectura crítica de los acontecimientos recientes.

2. Evaluaciones de las políticas exteriores tras la crisis de 2001

Las lecturas de la crisis de 2001 en el sentido de un corte con el pasado fue mayoritario, pero lo cierto fue que no fueron los mismos para las diferentes corrientes analizadas.

Para Rapoport, el alejamiento de la convertibilidad resultó central para una nueva política exterior, que terminó expresándose en la gestión de Néstor Kirchner, en la cual estaríamos viviendo un mo-

467. La escuela de Brasilia cuenta con una sólida tradición académica en el ámbito universitario, tanto desde el Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y sus publicaciones, como la *Revista Brasileña de Política Internacional* son un punto de referencia. Para Flavio Sombra Saraiva esta escuela comparte con la de Mario Rapoport tres aspectos principales: la influencia de la escuela histórica francesa, la cuestión del desarrollo y la vinculación entre ellos (Sombra Saraiva, 2001: 51-53).

468. Véase al respecto los siguientes puntos del trabajo.

delo nuevo de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico “que todavía estamos transitando” (Rapoport, 2009: 26).

Por su parte, los autonomistas marcaron la valoración de la búsqueda de márgenes de maniobra (Figari 2004, Bologna, 2010, Simonoff, 2010 y 2012b), frente al modelo anterior que privilegió una inserción excluyente con la Gran Potencia⁴⁶⁹; mas erráticas resultaron las lecturas neoliberales y neoconservadoras.

La lectura de Russell (2010b) consideró la reaparición de elementos del segundo núcleo, o modelo globalista⁴⁷⁰, y el desplazamiento de los del tercero, o modelo de aquiescencia pragmática⁴⁷¹, en una idea un tanto positivista de la evolución de las cuestiones políticas, lo que condicionó su visión de este período como de otros. Además considera que el gobierno de Néstor Kirchner agudizó cuatro aspectos negativos de las relaciones de la Argentina con el Mundo: 1) la proyección de la imagen hacia el exterior más teñida de sombras que de luces; 2) la opción por la “reinserción”; 3) la tentación por la desmesura, y; 4) la falta de capacidad para encauzar las relaciones con Estados Unidos y Brasil (Russell, 2008: 48).

Aunque Juan Gabriel Tokatlán compartió la idea de provisionalidad de estas políticas exteriores con Russell, también entendió que la gestión de Néstor Kirchner no pudo elaborar “una estrategia de largo alcance” debido a la crisis de 2001 y que fue un “un intento de política exterior, en la que se combinó pragmatismo y principismo” que continuó hasta el primer mandato de Cristina Fernández (Tokatlán, 2013: 63).

469. La excepción dentro de las lecturas autonomistas la encontramos con Roberto Miranda quien las ubicó, como “un ejercicio de internacionalismo liberal, desde el cual –como es sabido– se postula que la política interna decide el curso de las relaciones exteriores del país.” (Miranda, 2012: 90)

A pesar de exceder los marcos de este trabajo haremos una digresión al respecto, este analista utilizó una clave neoliberal para ordenar los eventos y para poder hacerlo posible de ese modo, recurrió a un diagnóstico muy similar al de Felipe De la Balze (2009) con respecto a la gestión, sobre todo en lo referido a la falta de capacidad argentina para generar márgenes de maniobra.

Creemos que esta caracterización estuvo motivada en una valoración teórica que hace el autor: la autonomía posee un carácter subjetivo (2005), diferenciándose así del grupo autonomista que la considera una cuestión objetiva.

470. Es como consideran a las políticas exteriores de la Guerra Fría.

471. Es como consideran a las políticas exteriores de Menem y De la Rúa, o también denominado ciclo del efímero triunfo del liberalismo.

Creemos que la idea de provisionalidad devino del hecho que éstos autores, más allá de sus sutiles diferencias, consideraron a los marcos autonómicos expresados por los gobiernos kirchnerista, como algo que:

"(...) no ayuda a captar el sentido y relevancia actual de la noción ni constituyen una buena guía para orientar la política exterior de nuestros países. No obstante sus vaivenes, la globalización, la interdependencia, los problemas de naturaleza transnacional no dejan espacio para concebir a la autonomía en clave de oposición a otros o de aislacionismo del exterior, tal como se hizo en el pasado..." (Russell y Tokatlán, 2010: 13-14)

Nótese en esta cita dos cuestiones: una la supuesta falta de sentido de la Teoría Autonómica, tanto como forma de explicación y como propuesta de Política Exterior, frente al escenario actual y, en segundo lugar su carácter confrontativo o aislacionista⁴⁷².

Escudé pasó de la caracterización de las políticas exteriores de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner como las de un Estado Parasitario (2005), a considerarlas –sobre todo las de éste último y su sucesora–, como una expresión de un realismo periférico blando (Escudé 2009).

Las administraciones kirchneristas han producido una rara coincidencia entre Carlos Escudé y Mario Rapoport, quienes, venían debatiendo desde los ochenta en sus interpretaciones sobre la política exterior.

Dada la disparidad teórica entre ambos resultó muy difícil entender este suceso, ya que apuntaron a aspectos diametralmente opuestos de las gestiones, uno al cambio de modelo económico, un hecho determinante para esa lectura, y el otro, analizó algunos aspectos de la agenda de seguridad.

3.Análisis de las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2013)

Para Bruno Bolgna existió en la gestión de Fernández "una mayor claridad" de las políticas en líneas generales con respecto a Kirchner y marcó una continuidad del proyecto autonomista, aunque percibió "un mayor involucramiento en cuestión de Política Exterior" (Bologna, 2010: 12).

472. Una observación: queremos hacer notar que aún hoy, la discusión sobre la autonomía sigue siendo el centro de los debates de nuestro relacionamiento externo.

Además sostuvo que la crisis de 2008, fue una oportunidad ya que le permitió a la primera mandataria “tener contactos periódicos con los principales líderes del mundo y poder dialogar con cada uno de ellos en cuestiones que atañen a los intereses argentinos” (Bologna, 2010: 13).

Existió aquí una valoración de la vocación autonomista de la elite gobernante que otorgó una coherencia al análisis del accionar de las administraciones kirchneristas.

En nuestro caso, también reconocemos estos trazos, pero los expresamos de acuerdo a las tres condiciones establecidas por Puig para la autonomía heterodoxa: no cursar los lineamientos estratégicos de la gran potencia, la separación de los intereses entre la aspiración de ésta y los del conjunto del grupo que se referencia en ella (la multilateralización de la agenda de seguridad es un buen ejemplo de estos puntos), y que el modelo de desarrollo puede ajustarse o no a las expectativas de la metrópoli (claramente el modelo heterodoxo implementado, se diferenció del neoliberal propuesto por Occidente) (Puig, 1984: I: 68). Pero además la clara prioridad regional, el desendeudamiento, y la diversificación y ampliación de nuestro comercio internacional apuntaron en una misma dirección (Simonoff, 2012b)⁴⁷³.

Miranda se apartó de la lectura autonomista al considerar que los márgenes de maniobra no derivan de las relaciones entre las capacidades nacionales y el sistema internacional, sino exclusivamente de éste último, y en donde las pérdidas y ganancias que se obtienen son productos externos. En su análisis referido a la gestión de Cristina Fernández, ni los link en materia de seguridad, ni la forma de vinculación con Chávez, generaron un cambio en las sanciones políticas con los demócratas. (Miranda, 2011: 13)⁴⁷⁴.

473. En una lectura más reciente notamos cómo los efectos de la crisis de 2008, entre otros factores, están desequilibrando esta estrategia autonomista en clave puigiana hacia otros rumbos. (Simonoff, 2013).

474. La idea de sanción que maneja el autor se relaciona con el acceso a mercados de capitales, como si el gobierno estadounidense y los países desarrollados fuesen sus representantes. Es cierto que expresan en muchos casos sus intereses aunque en realidad la cuestión es más compleja. El capital financiero transnacional es un actor con sus propios intereses y se expresa a través de organismos multilaterales, conferencias internacionales, como la de Davós en Suiza, etc.

Aunque cabe notar que esta clave explicativa no llegó a dar cuenta de los motivos por los cuales Washington ni bloqueó la segunda instancia de canje, ni los apoyos otorgados en diversas demandas presentadas por los fondos “buitres” en contra del país en Nueva York.

La percepción neoliberal continuó con la idea de provisionabilidad de la estrategia de inserción, pero existieron aquí sutiles diferencias entre sus principales propulsores. Mientras Russell caracterizó esta política exterior como:

“(...) una situación extraña que combina abandono, desinterés e irritación del lado del mundo, con ensimismamiento, torpezas e improvisaciones, razones de política interna, por el lado de la Argentina. Esta combinación, en diferentes dosis y composición, según los casos, ha producido cierto aislamiento del país, no en calidad de represalia, sino por desconfianza, pérdida de relevancia o lisa y llana indiferencia” (Russell, 2010b: 304).

Estas idea de ensimismamiento, alejamiento del mundo “y estar fuera del radar de Washington” son los elementos centrales de la política exterior kirchnerista en clave russeliana, y en donde precariedad de su diseño resulta relevante para el autor a la hora de evaluarla (Russell, 2010a: 43).

En cambio, Tokatlián realizó un esfuerzo por ubicarla dentro de algunos de los parámetros del autonomismo relacional, al señalar que se sustentó en un trípode: 1) “en una política más intensa en América latina, preferentemente en América del Sur”; 2) fue multilateral, y; 3) se apegó al Derecho Internacional” (Tokatlián, 2013: 63).

E incluso tuvo como característica una combinación de “pragmatismo y principismo”, en “donde la cooperación estuvo por encima de la confrontación.” Aunque reconoció que pudieron observarse cambios en el segundo mandato de Cristina producto de la mutación que se estaría operando en el sistema internacional que influyó en “la visión estratégica de la Presidenta” y también por los reacomodamientos en la “coalición gubernamental”, producto de “la revalorización de los movimiento juveniles” (Tokatlián, 2013, 63). Además, la Primera Mandataria poseyó:

(...) un diagnóstico del mundo que le estaría indicando que hay que prepararse para cambios inminentes, en función de que la crisis tomará una envergadura aun mayor, y que ésta será de tal dimensión que la Argentina debe colocarse en algún lugar distinto hacia el futuro(...)” (Tokatlián, 2013: 64).

La idea de cambio de estrategia sirve a este autor para emparentar este supuesto giro con las ideas promocionadas por Carlos Escudé.

En cuanto a este último especialista, como ya observamos, tipificó las dos formas la aplicación de su teoría —dura en los noventa, blanda en la última década—, por lo que sostuvo en su último libro *Principios del Realismo Periférico* podemos inferir que las diferencias entre ambas estuvieron en sus retóricas, ya que la segunda fue “más digna y menos complaciente” que la primera (Escudé, 2012: 10). Y a su vez, para evitar los problemas con el discurso doméstico:

(...) los Kirchner frecuentemente deben disimular su realismo periférico con retórica altisonante que tranquilicen a quien cree que, concretamente, sus países son más autónomos y más dignos (Escudé, 2012: 113).

Otro dato de magnitud fue su separación de la economía neoliberal que se aplicó en los noventa considerando que no fue una variable sustancial para comprender una política exterior (Escudé, 2009: 2), pero, como señalan muchos autores, entre ellos Rapoport ambas cuestiones son inescindibles (Rapoport y Spiguel, 2003: 222-224).

¿Cuáles han sido los puntos de continuidad de algunas políticas iniciadas en los noventa y reclamadas por Escudé? Estas serían en: la continuidad del TNP, no desarrolla misiles con Saddam Hussein, mantiene reclamos por Malvinas con relaciones con el Reino Unido, converge con Occidente en la lucha contra el terrorismo, y el rechazo al ALCA. Con respecto a la primera es un dato cierto, los interrogantes nos surgen con los otros puntos.

El desarrollo del misil Cóndor II, como indicó Santoro, aunque el propulsor “tenía un destinatario oculto que no figuró en ningún papel: Irak. La idea de las empresas europeas involucradas era triangular elementos del CII a través de Egipto. No hubo nunca un contacto directo con la Argentina” (1992: 23).

Incluso su relevancia en la agenda bilateral con la Casa Blanca, como así también el hecho de ser objeto de represalias económicas es puesta en duda, como lo señala Novaro en su libro *Cables Secretos*:

[El canciller Domingo Cavallo](...) había llegado a la conclusión de que “cualquier intento de recomposición económica con apoyo de los organismos financieros internacionales se enfrentarían a un “no” tajante del poder político norteamericano, en tanto no se resolviera la cuestión del “Proyecto Cóndor”. No hay mucho fundamento para esta afirmación. Es cierto que la preocupación había ido creciendo en Estados Unidos desde 1987. Pero distaba de aparecer entre los temas más urgentes a resolver entre ambos países (Novaro, 2011:176).

De la forma de relación con Gran Bretaña por la cuestión Malvinas, de los noventa sólo quedaron en pie los Acuerdos de Madrid

I y II que fueron parte de un proceso que se inició bajo mediación norteamericana en 1986, ya que hubo un abandono expreso de la estrategia de seducción desde 1999, ésta de indudable inspiración en la falacia antropomórfica de la teoría escudeana y de las declaraciones en temas pesqueros y petroleros desde 2007.

No hay un rechazo al ALCA en los años noventa y hasta el 2005 la Argentina tuvo un rol ambiguo frente a ese emprendimiento, incluso en la Cumbre del Grupo Río de 1997, la delegación argentina manifestó su disgusto frente a la oferta norteamericana realizada a Chile de ingreso a ese espacio económico. Hasta 2004, el planteo fue de negociación conjunta con el Mercosur para su ingreso, no su rechazo.

Pero, y poniendo estas objeciones entre corchetes, estas continuidades ¿fueron suficientes para establecer la vigencia del realismo periférico, o estamos claramente en otra instancia teórica y de la práctica de la política exterior?

La clara prioridad regional de las administraciones kirchneristas alejó a estas políticas de la alicaída teoría neoconservadora, aunque no lo podemos rechazar totalmente.

Un dato adicional, este giro escudeano ha dejado huérfanos a sus antiguos compañeros de ruta, como Andrés Cisneros (2008), u otros neoconservadores críticos de algunos aspectos de su teoría, como Carlos Pérez Llana (2010)⁴⁷⁵, quienes como los antiguos occidentalistas, han regresado a la insulsa categoría de aislamiento.

Aunque debemos reconocer el intento de Andrés Cisneros por establecer ciertos parámetros para medir el aislamiento, o la falta de conexión con el mundo de Argentina “con los sectores más dinámicos del mundo” en función de cómo coincide o no nuestra agenda con Estados Unidos, Brasil, China y Europa. En el caso de la administración de Cristina Fernández llegó a la conclusión que “nuestra agenda no coincide *completamente*” con esos centros de poder mundial (Cisneros, 2010: 71, la cursiva es nuestra)⁴⁷⁶.

475. Este último autor pasó de ser un discípulo de Puig a principios de los setenta a alejarse del pensamiento autonomista al promediar esa década para pasar a reivindicar un modelo claramente neoconservador y neoliberal en los tiempos recientes.

476. Obsérvese como en esta perspectiva el escenario internacional es determinante.

Además, para el ex Vice Canciller del menemismo existe nuevamente un escenario internacional propicio para la demanda de alimentos, como en la época de la edificación de nuestro Estado Nación y que ello es el dato positivo para la Argentina.

La “desaparición” de esa condicionalidad externa resultaría fundamental para el diseño de una estrategia de inserción internacional beneficiosa (Cárdenas y Cisneros, 2008: 16-18). También estarían dadas las condiciones internas ya que han superado tres obstáculos: la política con la llegada de la democracia, la económica en los años noventa y la internacional desde el fin de la dictadura; que nos permitiría estar frente a una nueva oportunidad⁴⁷⁷.

En la actualidad nos encontramos frente a:

“(…) una posibilidad de poner en marcha una etapa de proceso espectacular, construida sobre la base de una gran demanda sostenida de nuestros productos del campo, siempre y cuando, claro está, nos encontremos en condiciones de saber y poder aprovecharla(…)” (Cárdenas y Cisneros, 2008: 19).

Pero el modelo implementado por el gobierno que tiene un sesgo industrialista, debilita los recursos del campo a través de las retenciones, en las controversias generadas por los efectos del default y, a esta errónea política hacia el sector agrícola, se le sumó una política internacional aislacionista que impiden viabilizar la oportunidad ante la que nos encontraríamos. Las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner fueron como una rémora del pasado:

“(…) si se quiere ser nacionalista, lo que hay que hacer es ir hacia el mundo, no alejarse de él: a los proyectos nacionales se los sirve mucho mejor a través de la interdependencia, que en proyecto con autarquía, aislamiento y la búsqueda de una posible autosuficiencia” (Cisneros, 2008: 31-32)

Para el segundo autor, Carlos Pérez Llana, el aislamiento fue una constante de nuestra política exterior “y decididamente agravada desde la crisis de 2002.” (Pérez Llana; 2010: 131) Para esta nueva fase las alianzas externas, donde el gobierno argentino es “un aliado objetivo del chavismo andino”⁴⁷⁸, dijo que además posee un antinorteamericanismo que “es un componente central de legiti-

477. En el artículo de Carlos Escudé sobre China (2011) se hace alusión también a esta segunda oportunidad, aunque con una lectura distinta a la desarrollada aquí.

478. Muchos autores indicaron como motivo de acercamiento entre las administraciones kirchneristas con el régimen bolivariano de Chávez por cierto parentesco ideológico, pero no son pocos los que las consideran como pragmáticas. (Tokatlián, 2013: 64)

mación mediante la apelación al nacionalismo, que asume formas diversas según las confrontaciones políticas históricas", fueron la "parte constitutiva de la debilidad y del aislamiento" (Pérez Llana, 2010: 152-3).

Esta posición llevó a Carlos Escudé a confrontar, si bien comparte la idea de una segunda oportunidad, con muchos de sus antiguos compañeros de ruta, al señalar que:

"(...) El aislamiento argentino comenzó a revertirse hacia 2005. Aunque es verdad que todavía está pendiente el acceso al crédito a tasas razonables, en 2010 nuestro aislamiento no es más que un mito de uso político interno. Haberlo superado debería ser fuente de regocijo para nuestros compatriotas(...)" (Escudé, 2010)

Incluso, los neoliberales atacaron esta posición, como el caso de Russell (2010b: 304), y Tokatlán quien la consideró "burda". (Tokatlán, 2013: 64).

Si bien en esto se diferenciaron de las lecturas neoconservadoras, al criticar la idea de aislamiento, los neoliberales hicieron un juego de esta política como retorno al pasado por sus elementos autonomistas⁴⁷⁹. No percibiendo que la continuidad de ellos responde a la falta de respuestas que desde estas percepciones se poseen con respecto a la problemática de la inserción argentina en el mundo.

Para Mario Rapoport, el concepto de aislamiento fue una interpretación:

"(...) frecuentemente utilizada en la literatura estadounidense para explicar de modo abstracto toda expresión de conflicto divergencia de la Argentina, respecto de la política exterior norteamericana (Rapoport, 2013: 14).

Como lo hemos señalado en la etapa de la Guerra Fría, los occidentalistas se esforzaron por demostrar esto, pero resulta muy difícil de establecer o no puntualizar cuáles son sus parámetros (Simonoff, 2012a).

La lectura de la Escuela sociohistórica señaló que la actual administración:

"(...) va en búsqueda de una inserción que tenga en cuenta el nuevo contexto internacional, pero tratando de afirmar intereses nacionales y regionales, y revalorizar estrategias multilaterales. La consolidación de un desa-

479. Aunque no queremos abundar en los conceptos propuestos por esta corriente, existe uno que nos ha llamado poderosamente la atención: la "desmesura". Categoría analítica un tanto inasible como indeterminable en términos objetivos como el concepto de aislamiento.

rollo económico, tecnológico y sociocultural constituye la base sobre la que se asientan las posibilidades de lograr una situación más beneficiosa con el resto del mundo" (Rapoport, 2013: 16).

En esta construcción no hay continuidad con los noventa, ya que la nueva política exterior surgió gracias a "las nuevas políticas económicas y sociales de corte heterodoxo" pero:

"(...) como consecuencia de un aprendizaje forzado por las crisis que padecemos, posibilitan el fomento de relaciones internacionales en las cuales se abren mayores espacios para la afirmación del interés nacional(...)" (Rapoport, 2013: 16)

Para el autor la autonomía regional "se ha expresado en la conformación de espacios conjuntos de trabajos como el de la constitución de la Unasur" (Rapoport, 2013: 18). Y desde allí:

Fortalecidos desde ese lugar, que amplía nuestro poder de decisión, la perspectiva es continuar bregando por un cambio de reglas del comercio mundial, sobre la base de normas que aseguren términos de reciprocidad y tiendan a eliminar relaciones asimétricas y distorsivas, como los subsidios que aplican las grandes potencias a sus exportaciones. A lo cual debe agregarse, también, un pronunciamiento a favor del establecimientos de un nuevo orden financiero internacional, que ponga un freno a la liberalización financiera y a la expansión de actividades especulativas y permite resolver los usurarios y muchas veces ilegítimos procesos de endeudamiento externo sin comprometer la recuperación económica a los ingresos de las generaciones futuras" (Rapoport, 2013: 18)

El determinismo de lo económico sobre la política exterior no permite ver muchos matices de esta que resultaron fundamentales para comprender la vinculación con el mundo.

Conclusiones

En esta brevísima recolección de análisis sobre la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner podríamos señalar como lo hizo Corigliano –basado a su vez en Stepehn Walt–, que "ningún presidente, canciller o funcionario encargado de implementar la política exterior de un país lo hace basado en un solo paradigma teórico." (Corigliano, 2008, 8).

Nuestro trabajo hasta aquí podría darle la razón, ya que observamos la existencia de varias formas de abordar como una política: aislacionista (Andrés Cisneros y Carlos Pérez Llana), provisoria (Russell y Tokatlíán), aunque éste último como Miranda le reconocen sesgos neoliberales; autonomista clásica (Bologan y Simonoff); autonomista regional (Rapoport), o de continuidad del Realismo Periférico (Escudé).

Pero esta disparidad obedece a diversos criterios de selección de variables para analizar el fenómeno —el problema estaría en el campo disciplinar más que en el objeto de estudio, el cual se ve afectado por esta cuestión también—, y que amparándose en la construcción de una verdad, se esconden otras cuestiones, como el poder de la injerencia en el diseño de políticas gubernamentales, o la conducción del campo disciplinar, por ejemplo.

Mas allá de este escenario variopinto, creemos que hay suficientes elementos para observar una prevalencia —en un primer momento— del modelo autonomista puigiano pero que recientemente aparecieron otros datos, que podrían indicar una derivación hacia el autonomismo regional señalado por Rapoport, o la reinterpretación del realismo periférico de Escudé.

Mientras el discurso sociohistórico y el del gobierno están íntimamente ligados —en la idea del corte con los noventa y el consenso neoliberal— no menos cierto fue que algunas ideas de Escudé están presentes: la idea del desafío chino, pero también en las argumentaciones del oficialismo en temas de política exterior⁴⁸⁰.

La heterogeneidad analítica puede estar marcando, además el estado disciplinar. Creemos que como ocurre en el campo de mayor referencia de la política exterior —las relaciones internacionales— es probable que estemos viviendo una etapa donde no se aprecian con claridad la existencia de paradigmas que le imprimen a la disciplina un comportamiento más homogéneo. (Salomón, 2002: 49)

Todas estas cuestiones son temas que no podíamos dejar de plantear, y a los que no hemos llegado aún a respuestas definitivas pero no queríamos dejar de resaltar nuestros interrogantes sobre la política exterior reciente y sus interpretaciones.

480. En la discusión del Memorando con Irán, en febrero de 2013, en la reunión de Comisiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, el Diputado del Frente para la Victoria, Agustín Rossi, utilizó los argumentos de Carlos Escudé para impugnar la oposición radical, al sostener que en los ochenta “se vendieron armas a Irán(...)” (Ortelli, 2012).

Bibliografía

Bernal Meza, Raúl. (2005). *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bologna, Alfredo Bruno y Otros. (2010). *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario, UNR Editora.

Cárdenas, Emilio y Cisneros. Andrés. 2008. "La Argentina en el mundo de hoy" en *Agenda Internacional*, N° 15, (4), Julio 2008, pp. 16-46.

Cisneros. Andrés. (2008). "El Destino llama dos veces" en *Estrategia para el Nuevo Milenio*, N° 10, pp. 25-34.

----- (2010). "La Política Exterior de los gobiernos kirchneristas (2003-2009) en *Agenda Internacional, una visión desde el sur*, (6), N° 21, pp. 46-81.

----- "Unidos una relación distante" en *Agenda Internacional, una visión desde el sur*, (6), N° 21, pp. 26-45.

Colacrai, Myriam. (2009). "Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana ¿la autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?" en Lechini, G., Klagsbrunn, V. e Goncalvez, W. (Org.) *Argentina e Brasil: vecendo os presconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica*. Río de Janeiro-Rosario, Revan, pp. 33-49.

Corigliano, Francisco. (2008, Octubre). "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner" en: *Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, (11), N° 48, pp. 8-10.

Dallanegra Pedraza, Luis. (1998). *El orden mundial del siglo XXI*. Buenos Aires, Ediciones de la Universidad.

De La Balze, Felipe (2010). "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)" en *Estudios Internacionales*, 166, pp. 121-139.

Escude, Carlos. (1992). *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

----- (2004). "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global" *Agenda Internacional. Visión desde el sur* (I) 1:16-27.

----- (2005). *El Estado Parasitario. Argentina, ciclos de va-*

ciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior. Buenos Aires: Lumiere.

----- (2009). *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles.* Buenos Aires: Universidad del CEMA.

----- (2010). "El mito del aislamiento", en *La Nación*, Buenos Aires, 29 de junio.

----- (2011). "La inserción de la Argentina en un mundo en cambio. China, una oportunidad histórica." *La Nación*, 26 de Julio.

----- (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China.* Buenos Aires, Lumiere.

Figari, Guillermo. (1985) "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista" en: *Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos.* (VII), N° 29-30, pp. 19-47.

----- (2004). "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia?" *Relaciones Internacionales* 13 (26): 99-117.

Míguez, María Cecilia. (2010) *Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ, 1987-1995. ¿Hacia un consenso frente al "nuevo orden internacional?"* Buenos Aires, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Mimeo

Miranda, Roberto. (2005). "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad" en: *Invenio.* 15, (8), pp. 47-60

----- (2011) "Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina" en *Intellector*, (VIII), N° 8, pp. 1-17.

----- (2012) "Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner" en *Revista Enfoques*, (XI), N°17, pp. 85-103

Novaro, Marcos. (2011). *Cables Secretos. Operaciones políticas en la Argentina de los setenta.* Buenos Aires, Edhasa.

Pérez Ljana, Carlos. (2010). "Romper con el aislamiento" en BOTANA, Natalio R. *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza.* Buenos Aires, Taurus, pp. 131-182.

Puig, Juan Carlos. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Ortelli, Ignacio. (2012, Febrero) "Arrinconado por la oposición, el canciller dio pocas respuestas" en *Clarín*, 27/2/2012, disponible en: http://www.clarin.com/politica/Arrinconado-oposicion-canciller-pocas-respuestas_0_873512689.html, consultado el 27/7/2013.

Rapoport, Mario. (1990). "Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina" en *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*, editado por Comité Internacional de Ciencias Históricas – Comité Argentino. Buenos Aires: CICH-CA, pp. 563-574

----- (2009). "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos." *Diplomacia, Estrategia, Política* 10:26-50.

----- (2013). "Prólogo" en Míguez, María Cecilia, *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel, pp. 13-20.

----- y Claudio Spiguel. 2003. "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina." Pp. 169-235 en *Foreign Policy and political regime*, editado por J. Sombra Saraiva. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales.

Russell, Roberto. 2008. "La Argentina. Un país ausente y esperado" en: *Agenda Internacional, una visión desde el sur*. (4), N° 15, pp. 48-53.

----- (2010a). "Argentina y Estados Unidos una relación distante" en *Agenda Internacional, una visión desde el sur*, (6), N° 21, pp. 26-45.

----- (2010b). "La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior" en *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*, editado por R. Russell. Buenos Aires: Taurus, pp. 227-307

----- y Tokatlián, Juan Gabriel. (2002). "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro." *Desarrollo Económico - Revista De Ciencias Sociales* 167 (42): 405-28.

----- y ----- (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----- y ----- (2010). *Autonomía y Neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Salomón, Mónica. (2002). "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: dialogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 4, disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf, consultada el 26/7/2013, pp. 59

Simonoff, Alejandro. 2010. *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores*

argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

----- (2012a). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

----- (2012b). "Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001" en Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Comp.). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 105-131.

Sombra Saraiva, José Flavio. (2001). "I. História das Relações Internacionais: objeto de estudo e a evolução do conhecimento" em: *Relações Internacionais. Dois Séculos de História*, Brasília, IBRI, pp. 19-62.

----- (2008). *Historia das Relações Internacionais do século XIX à la era da globalização*, São Paulo, Saraiva.

Tokatlián Juan Gabriel. (2013), Febrero. "Estamos en un proceso de gradual reorientación de la política exterior" reportaje de Cecilia Escudero en Revista Debate, (X), N° 496, pp. 63-65.

Zapata, Victoria. (2011). "Amigo-Enemigo' y la política exterior argentina". Presentado en X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba

Del autor:

*Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Profesor Adjunto Ordinario de Historia Contemporánea en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, e investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales y del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.

E-mail: asimonoff2010@gmail.com

CAPÍTULO 17

CELAC: Su conformación y la solidaridad regional en torno a la Cuestión de las Islas Malvinas.

*Ariel Tcach**

Resumen

El presente trabajo analiza de manera general el desarrollo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde su conformación en el año 2010 hasta la fecha. Mas precisamente, hace mención a la contribución argentina en este nuevo espacio de dialogo regional durante el primer mandato de la Presidenta de Cristina Fernández de Kirchner, así como la participación del Estado argentino dentro del organismo para el establecimiento de los lineamientos generales de las políticas regionales. En este último sentido, se enfatiza la búsqueda de apoyos promovida por la Argentina en el seno de la CELAC particularmente en lo relativo a la Cuestión de las Islas Malvinas.

Para todo ello se analizan tanto Documentos y Declaraciones como discursos presidenciales emitidos en las distintas Cumbres.

Palabras Clave: Celac – Islas Malvinas – Integración Regional – Multilateralismo – Cristina Fernández de Kirchner

Community of Latin American and Caribbean States: its conformation and regional solidarity around the question of the Malvinas Islands

*Ariel Tcach**

Abstract

This paper discusses in general terms the development of the Com-

munity of Latin American and Caribbean States since its formation in 2010 to date. More precisely, mentions the argentinean contribution in this new regional dialogue during the first term of President Cristina Fernández de Kirchner, and the participation of the Argentine state within the organism to establish general guidelines for regional policies. In the latter sense, the emphasis is on finding support promoted by Argentina within CELAC particularly regarding the Question of the Falkland Islands.

For all this, documents, presidential speeches and statements issued in the various Summits are analyzed.

Key Words: Community Of Latin American And Caribbean States – Falkland Islands – Regional Integration – Multilateralism – Cristina Fernández de Kirchner

CELAC: SU CONFORMACIÓN Y LA SOLIDARIDAD REGIONAL EN TORNO A LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS.

Ariel Tcach*

El presente trabajo analiza de manera general el desarrollo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde su conformación en el año 2010 hasta la fecha. Más precisamente, hace referencia a la contribución argentina en este nuevo espacio de dialogo regional durante el primer mandato de la Presidenta de Cristina Fernández de Kirchner, así como la participación del Estado argentino dentro del organismo desde su creación. En este último sentido, se hace hincapié en la búsqueda de apoyos promovida por la Argentina en el seno de la CELAC particularmente en lo relativo a la Cuestión de las Islas Malvinas.

Nos parece importante estudiar este proceso básicamente por tres motivos, a saber:

- Podría significar un cambio de relacionamiento y articulación entre los Estados de América Latina y El Caribe en los foros de diálogo regionales y mundiales.
- Es un reflejo de la posición argentina en cuanto a las políticas de integración, cooperación o coordinación regional en América Latina durante los Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner.
- Aporta al debate regional que gira en torno a la *cuestión de las Islas Malvinas*.

CELAC: Sus antecedentes

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños suscrita el 23 de febrero de 2010, emergió, en parte, gracias a la coordinación de temas e intereses de dos organizaciones preexistentes, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mas conocido como Grupo de Río, y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).

El *Grupo de Río*, instituido en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986, surgió como un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe. En el contexto de resurgimiento democrático en varios países de América Latina, los Cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, manifestaron mediante la

Declaración de Río de Janeiro la decisión de “fortalecer y sistematizar la concertación política” de sus gobiernos, “mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan o interesan” a los países, “en el contexto de una creciente unidad latinoamericana”⁴⁸¹. A su vez, en clara señal de revitalización democrática y coordinación política en la región, la Declaración de Río de Janeiro reafirmó “el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social (...), basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina”⁴⁸². A partir de estos propósitos fundamentales, los cancilleres reunidos en el Grupo de Río establecieron los siguientes objetivos básicos plasmados en la Declaración:

a) Ampliar y sistematizar la cooperación política entre los gobiernos de los países Miembro;

b) Examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés para los gobiernos, y concertar posiciones comunes en relación con las mismas, particularmente en los foros internacionales;

c) Promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración;

d) Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región;

e) Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas;

f) Impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina;

g) Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de los países;

Con el transcurrir del tiempo, varios Estados latinoamericanos y caribeños se fueron sumando a esta experiencia. Tal es así que en el lapso que va del año 1990 al 2009, sucesivamente los Estados de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, la Comunidad del Caribe (CARICOM), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Republica Dominicana, Belice, Cuba, Haití, Surinam y Jamaica fueron suscribiendo el acuerdo hasta completar casi la totalidad de la región latinoamericana y caribeña.

481. Declaración de Río de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil, 18 de Diciembre de 1986.

482. *Ibíd.*

Como dijimos, otra organización que precede a la CELAC en su proceso de creación es la *Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC)*. La primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, tuvo lugar en Salvador (Estado de Bahía, Brasil), los días 16 y 17 de diciembre de 2008. Allí se estableció como propósito avanzar en la articulación de los procesos de integración, y, al igual que el Grupo de Río, impulsar y fortalecer el desarrollo de los países de la región.

En la Cumbre, estuvieron congregados los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de 33 países latinoamericanos y caribeños, quienes aprobaron la Declaración de Salvador. El propósito de esta Primera Cumbre de la CALC, fue promover la coordinación de los procesos de integración de los Estados Miembro ya que ésta, en todos sus aspectos (política, económica, social y cultural), es una aspiración histórica de los pueblos y constituye una variable fundamental en función del desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región. Es en este marco de coordinación y articulación en miras de la promoción del desarrollo, donde los Estados Miembro de la CALC se posicionaron ante los desafíos evidenciados en el nuevo milenio a causa de la crisis financiera, la crisis energética, el cambio climático y la crisis alimentaria. Esta intención, por supuesto, se plasmó en el texto de la Declaración de Salvador con el propósito de “profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos”⁴⁸³. Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, los Estados signatarios se propusieron coordinar una agenda común concentrando sus esfuerzos en los siguientes temas:

1. Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración.
2. Crisis financiera internacional.
3. Energía.
4. Infraestructura física.
5. Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza.
6. Seguridad alimentaria y nutricional.
7. Desarrollo sostenible.
8. Desastres naturales.

483. Declaración de Salvador. Bahía, Brasil, 17 de Diciembre de 2008.

9. Promoción de los derechos humanos y combate al racismo.
10. Circulación de personas y migraciones.
11. Cooperación Sur-Sur.
12. Proyección internacional de América Latina y el Caribe⁴⁸⁴.

Cabe destacar, que anticipándose a lo que a posteriori serían las declaraciones emitidas por la CELAC (y otras organizaciones subregionales como UNASUR), en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe se emitió una declaración especial tomando posición en torno al diferendo por las Islas Malvinas. El *Comunicado sobre la cuestión de las Islas Malvinas* expresa cabalmente que es obligación del Reino Unido reestablecer el diálogo con la República Argentina para encontrar una solución pacífica a la controversia.

A su vez, en el *Comunicado* se refleja la preocupación e interés de la República Argentina por incluir este tema como objetivo principal en la agenda de los organismos regionales. En este sentido, el Comunicado reafirma la "necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden, cuanto antes, las negociaciones sobre la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, con el objeto de encontrar una solución pacífica a esta prolongada controversia (...)"⁴⁸⁵.

CELAC: Su constitución

La Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo (CALC), se realizó en la Riviera Maya (México), los días 22 y 23 de febrero del año 2010. En aquella ocasión se sentaron las bases para la creación de un organismo regional que sirva como espacio de diálogo y discusión política de los asuntos comunes y se establezca como un ámbito propicio para la resolución de posibles conflictos entre los países de la región. La decisión para crear la nueva institución está contenida *implícitamente* en la Declaración de Cancún en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países asistentes ra-

484. Estos puntos constituyen los 12 apartados de la Declaración de Bahía.

485. "Comunicado sobre la cuestión de las Islas Malvinas". Bahía, Brasil, 17 de Diciembre de 2008.

tificaron su intención de “Impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, que constituyen todos, de conjunto, un valioso activo regional que se sustenta en los principios y valores compartidos, con el propósito de dar continuidad a nuestros mandatos mediante un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico con equidad, justicia social, y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto”⁴⁸⁶.

En esta sintonía, el principal resultado de la Cumbre fue plasmado de forma *explícita* en la Declaración de la Unidad, en la cual se expresa la decisión de “*Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños*”⁴⁸⁷.

Junto con la creación de la CELAC, los Jefes de Estado y de Gobierno se propusieron cumplir los siguientes objetivos:

- Impulsar, la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible.
- Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
- Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales.
- Incrementar la capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región, como con otros Estados y actores internacionales.

486. Declaración de Cancún, Riviera Maya, Méjico, 23 de Febrero de 2010.

487. Declaración de la Unidad, Cumbre de la Unidad, Riviera Maya, México, 23 de Febrero de 2010.

- Fortalecer la cooperación en los temas y de acuerdo a los mandatos establecidos tanto en la Declaración de Salvador, Bahía, como en el Plan de Acción de Montego Bay y en otros documentos que puedan incorporarse con base en el más amplio espíritu de integración.
- Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

De este modo, al constituir la CELAC, los gobernantes se plantearon culminar con la fragmentación evidenciada en Latinoamérica y el Caribe para fomentar la unidad e integración regional que proyecte una identidad común en pos de mejorar las condiciones de inserción internacional, y, de esta manera, incrementar y consolidar el desarrollo sostenible de los pueblos. Paralelamente, al promover la concertación política, **el objetivo de los dirigentes fue patrocinar e impulsar la agenda latinoamericana y caribeña en foros mundiales** además de consolidar la estabilidad y la paz en la región.

Para cumplir con estos propósitos, afirmaron la plena convicción de los Estados de respetar el Derecho Internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En palabras del ex Presidente Mexicano Felipe Calderón, el nuevo organismo –la CELAC– *“nace con vocación de promover la cooperación entre los mecanismos subregionales y al abrigo de principios como el respeto al Derecho Internacional, la igualdad soberana de los Estados, el no uso ni amenaza del uso de la fuerza, y la promoción de la democracia y los Derechos Humanos”*⁴⁸⁸.

Como anticipamos, la intervención de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, giró en torno a la cuestión de las Islas Malvinas. Al hacer referencia a este asunto, la Presidenta no solo hizo hincapié en la concepción nacional de soberanía y la defensa de los recursos naturales –materia estratégica en el siglo XXI–, sino que amplió el concepto otorgándole especial importancia a la *“soberanía regional”* y el ejercicio compartido de la autodefensa. A su vez, subrayó *el valor histórico y global* de culminar con estos enclaves coloniales para que todos los Estados –incluidos los miembros permanentes

488. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/02/23/int_ava_crean-la-comunidad-d_23A3475771.shtml. Visto el día 10/10/2013

del Consejo de Seguridad— cumplan con los mandatos establecidos por las resoluciones del Plenario de Naciones Unidas —de 1965- y del Comité de Descolonización. Según la mandataria, aquello serviría como incentivo para que las naciones que no tienen derecho de veto en el Consejo de Seguridad efectivicen las decisiones y resoluciones adoptadas en otras materias dando pleno cumplimiento al Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas.

“Yo quiero abordar puntualmente hoy un tema que tiene que ver con la integración; que tiene que ver con la defensa de nuestros recursos naturales; que tiene que ver con nuestra historia como región; que tiene que ver —en síntesis— con lo que durante varios siglos y aún hoy sigue atravesando la política internacional y el derecho internacional, que es la forma en que nos vinculamos los países democráticos y civilizados.

Como ustedes saben estoy hablando de la cuestión de Malvinas, que no es solamente una cuestión que tenga que ver con una disputa de soberanía, tiene que ver con lo que ha sido la historia de la región y por qué no del mundo, en los últimos dos o tres siglos. (...)

(...)Yo agradezco profundamente en nombre de mi país el apoyo que hemos recibido de este foro, en cuanto a nuestros derechos legítimos sobre Islas Malvinas, sin estar a la Gran Bretaña a sentarse a la mesa de negociaciones, pero creo realmente que la cuestión Malvinas puede verse como un claro ejemplo de lo que sucede, en materia de derecho internacional, y en donde quienes tienen un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pueden violar una y mil veces, sistemáticamente las disposiciones de Naciones Unidas, mientras que el resto de los países se ve obligado a cumplirlas, bajo pena de ser declarado un país enemigo o tal vez con calificaciones más duras; bajo pena de ser invadido militarmente o intervenido políticamente sus gobiernos.

Por eso creo que la cuestión de Malvinas es algo que debe competen a todos, no solamente a los que estamos aquí reunidos, porque estamos formando parte de la región, creo que es algo que debe interesar al mundo contemporáneo porque va a resultar muy difícil justificar exigencias a otros países en base a decisiones que adoptemos y tal vez muchos de nosotros compartamos en Naciones Unidas, en materia de desarme, en materia de actividad nuclear, en materia de respeto a los derechos humanos si realmente quienes tienen el poder de sentarse en esos sillones permanentes del Consejo de Seguridad, son los que violan una y mil veces, en forma sistemática las propias disposiciones que juntos tomamos en Naciones Unidas. (...)

(...)La Argentina va a persistir con vocación democrática, con vocación de pleno respeto a los derechos internacionales, y al derecho internacional en general, en su reclama y adoptar en el marco de su derecho nacional todas las disposiciones y todas las resoluciones que tiendan a reafirmar nuestra soberanía sobre los Archipiélagos del Sur. No es un capricho de esta Presidenta, ni de los anteriores, es un imperativo de la Constitución Nacional.

(...)Por eso, señoras y señores Jefes de Estado, agradezco en nom-

bre de nuestro Gobierno; en nombre de mi pueblo; en nombre de la República Argentina y de todas las fuerzas políticas, sociales y económicas que la conforman el apoyo que este encuentro ha dado a nuestros reclamos, que es —en definitiva también, si se lo piensa, con un poco más de profundidad— un ejercicio de autodefensa de todos nosotros⁴⁸⁹.

En sintonía con este discurso y como declaración derivada de la Cumbre de la Unidad se emitió la Declaración sobre la “Cuestión de las Islas Malvinas”, en la cual los gobernantes reafirmaron su “respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas”.

Acentuando el significado regional de esta disputa, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Cumbre de la Unidad, recordaron el interés regional en que los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña restablezcan las negociaciones para encontrar una solución pacífica a esta controversia, y en relación al Tratado de Lisboa⁴⁹⁰, expresaron “que la inclusión de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en el régimen de “Asociación de los Países y Territorios de Ultramar” resulta incompatible con los legítimos derechos de la República Argentina y con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichos archipiélagos”⁴⁹¹.

¿Primeros pasos hacia el multilateralismo latinoamericano y caribeño?

La existencia de un sistema internacional unipolar, hegemonizado por Washington, es materia de debate desde hace ya varios años. Aunque a nivel militar el dominio estadounidense sigue siendo indiscutible⁴⁹², es necesario analizar la redistribución de poder en múltiples esferas para establecer las condiciones reales de unipolaridad o multipolaridad. Como expresa Tokatlian, “se debe tener claridad acerca de los distintos tableros —militar, diplomático,

489. Intervención de Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre de la Unidad. Riviera Maya, México, 22 y 23 de Febrero de 2010

490. Tratado que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

491. Declaración sobre la “Cuestión de las Islas Malvinas”. Cumbre de la Unidad. Riviera Maya, México, 23 de Febrero de 2010

492. El presupuesto de Defensa de Estados Unidos equivale a la suma de los presupuestos de los otros 192 países Miembro de la ONU.

económico, tecnológico, cultural, entre otros- que se despliegan y entrelazan en la política mundial contemporánea⁴⁹³.

Desde comienzos de este nuevo milenio y más precisamente desde el 11S, la estrategia geopolítica de Washington no se centró en Latinoamérica, sino que se focalizó en otros sectores del globo. Al mismo tiempo, la región experimentó una reconfiguración del mapa político, o, al menos, de las ideas con las que se llevan adelante las políticas de gran parte de los Gobiernos de la región.

Al surgimiento de ejecutivos con sintonía progresista que adhieren al *multilateralismo defensivo* en muchos de los Estados, se le agrega que países como Brasil se continúan posicionando como potencia regional y potencia emergente a nivel global.

Todo aquello hace centrar la atención en posibles nuevas formas de multilateralismo y espacios de diálogo regional, los cuales brindarían herramientas de utilidad para evaluar las posibilidades de una futura gobernanza regional autónoma propiamente latinoamericana y caribeña.

Obviamente este camino no se transita sin obstáculos ni complicaciones. Varios son los puntos en los cuales la CELAC va a tener que estudiar, analizar, y debatir si es que genuinamente se desea lograr la revitalización del multilateralismo latinoamericano y caribeño basado en la idea de una identidad colectiva.

Como expresa Thomas Legler, el multilateralismo latinoamericano posee tres características fundamentales que entorpecen el fortalecimiento del mismo:

- Es predominantemente estado-céntrica, ya que está centrado en los poderes ejecutivos de cada Estado dejando relegada a un segundo plano la participación de la Sociedad Civil en las organizaciones multilaterales emergentes.
- Es Pro-tempore (en el mismo sentido que el punto anterior), por la ausencia de mecanismos de participación institucionalizados como, por ejemplo, Secretarías Generales independientes dotadas de recursos propios para su funcionamiento.
- Es multilateralismo defensivo, ya que uno de sus objetivos es reafirmar la autonomía latinoamericana y caribeña frente a los Estados Unidos de América. (Legler, 2010)

493. TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. p30. Año 2012.

Empero, más allá de las dificultades, el multilateralismo latinoamericano actual se basa en dos líneas de acción fundamentales. Por un lado mira hacia adentro en temas propios de la región, pero, a la vez, intenta trabajar de forma mancomunada hacia el exterior tratando de articular posturas unificadas y una agenda propia en los foros globales proyectando de esta manera al conjunto de Latinoamérica y el Caribe hacia el resto del mundo. Las dos estrategias son igualmente importantes, pero, teniendo en cuentas las características, dimensiones y recursos de la región, es que resulta necesario realizar una efectiva comunidad regional para aprovechar estas potencialidades y mejorar las condiciones de inserción internacional.

Para adentrarnos más en las características propias de la CELAC, ponderemos a disposición un cuadro con diferentes datos, estadísticas y cifras agregadas de los Estados que componen la organización.

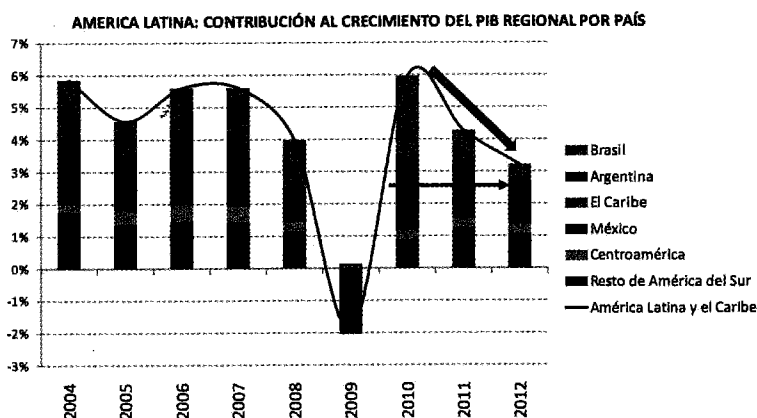
Superficie total:	20.453.008 km ²
Superficie forestal:	12,2%
Población total (2012):	603.174.000
Población entre 15 y 24 años:	34,1%
Tasa de crecimiento poblacional:	1,1%
Tasa de dependencia:	53%
Población urbana:	79,8%
Densidad de población:	29,5 hab./km ²
PBI:	US\$ 5 billones
PBI por habitante:	US\$ 8.403,9
Deuda externa:	US\$ 948.853,4 millones
Deuda externa / porcentaje de PBI:	19,3%
Esperanza de vida al nacer:	74,4
Índice de desarrollo humano:	0,731
Años promedio de escolaridad:	7,8 años
Población analfabeta (+ de 15 años)	8,3%
Desempleo urbano:	7,0%
Total de inmigrantes:	7.480.300
Porcentaje de población inmigrante:	1,2%

Fuente: Francisco Rojas Aravena "La Celac y la integración latinoamericana y caribeña". Revista Nueva Sociedad, N 240, Julio-Agosto 2012.

Nota: La información fue tomada por el autor de diversas fuentes oficiales.

A través de estos datos podemos observar, como decíamos, las enormes potencialidades de la región, basados en sus recursos naturales y humanos: “Por su amplio caudal de riquezas naturales se distingue como el entorno de mayor diversidad biológica del planeta. Alberga casi la mitad de los bosques tropicales del mundo, el 23% de las áreas forestadas del mundo, más del 30% de toda el agua dulce disponible y aproximadamente 40% del total de recursos hídricos renovables del planeta”⁴⁹⁴.

A la vez, se denota una gran carga de deuda externa de los países que lentifica las posibilidades de crecimiento. Al respecto, la contribución argentina al incremento de la región, medido en su Producto Bruto Interno, se puede observar en los datos que nos brinda la CEPAL en su “*Estudio Económico de América Latina y el Caribe*” del año 2012. En el siguiente cuadro, se observa como Argentina es el tercer país en contribuir al crecimiento del PBI en la región desde el año 2004 hasta el 2012 y se puede aseverar que en el período que analizamos –Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner– esta posición no varía con respecto a los años anteriores (exceptuando la crisis financiera mundial del 2009). Como deja entrever el análisis, los países que contribuyen en mayor medida al crecimiento del PBI regional son Brasil y México.



Fuente: Gráfico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

494. Disponible en: <http://celac.cubaminrex.cu/es/informacion-general> .Visto el 15/11/2013.

La relación entre Brasil y México

El liderazgo efectuado por Brasil y México -los mayores aportantes al crecimiento del PBI regional- como potencias regionales es indudable. Es por ello que cuando se acentúan las diferencias de estrategias geopolíticas entre estos actores de peso, la potencial eficacia y eficiencia⁴⁹⁵ de la integración regional se ven diluidas en contradicciones internas. Como expresa Francisco Rojas Aravena, los contrastes entre ambos países son reflejo de dos distintas formas de concebir la integración: En los países sudamericanos los aspectos políticos priman sobre los aspectos comerciales en esta nueva forma de regionalismo⁴⁹⁶, en cambio, en los países centroamericanos y caribeños, donde por proximidad geográfica las relaciones asimétricas con Estados Unidos son mas fuertes, los vínculos principales continúan girando en torno al comercio (Rojas Aravena, 2012).

Un ejemplo simple de estas discrepancias, se evidenció en las distintas propuestas para nombrar a la nueva organización. La propuesta mexicana expresada en los años 2008 y 2009 fue denominarla Unión Latinoamericana y del Caribe. Por otra parte, la propuesta brasilera -la cual terminó consiguiendo un mayor grado de consenso- fue bautizar la organización como Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, para "afirmar la singularidad regional y debatir un futuro común"⁴⁹⁷.

Más allá de las dificultades o debilidades esbozadas este nuevo intento de regionalismo, la CELAC se constituye como un esfuerzo para proyectar una agenda latinoamericana y caribeña propia, unificada y concertada que posicione a la región en conjunto como un actor político a nivel global. Para esto se realizaron hasta el momento distintas Cumbres en las cuales se establecieron las líneas de acción y los procedimientos de funcionamientos de la organización. A continuación enumeraremos cada una de ellas.

495. EFICACIA: capacidad para encontrar soluciones a problemas básicos. Supone un diagnóstico acertado de que es lo que se debe hacer y en consecuencia de las medidas que se debe llevar adelante.

EFICIENCIA: capacidad para poner realmente en práctica las medidas adoptadas con el resultado deseado (o sea, exitosamente).

Fuente: Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Ed. 1991, p. 36.

496. Dos ejemplos de esto son el ALBA y la UNASUR.

497. L.I. da Silva. Intervención en la apertura de la "Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y Desarrollo", Bahía, 16 de Diciembre de 2008.

Cumbre de Caracas

La Cumbre de Caracas, realizada el 2 y 3 de Diciembre de 2011 en la capital venezolana en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Grupo de Río fue la que efectivamente cedió el paso a la CELAC para sustituir y heredar los acuerdos de los dos mecanismos preexistentes (CALC y Grupo de Río). Esta intención se vio plasmada en la *Declaración de Caracas "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores"*, en la cual las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países de América Latina y el Caribe decidieron "Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de la región"⁴⁹⁸.

Otro aspecto a destacar de la Declaración de Caracas es el esfuerzo por equilibrar las tensiones propias de la búsqueda de unidad e integración respetando a la vez la diversidad y heterogeneidad de las distintas naciones en sus aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Es por ello que allí se expresó que hay que hacer "un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos", para que la CELAC sea "el espacio idóneo para la expresión de nuestra rica diversidad cultural y a su vez sea el espacio adecuado para reafirmar la identidad de América Latina y el Caribe, su historia común y sus continuas luchas por la justicia y la libertad" y se transforme en un nuevo espacio de diálogo que "reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos"⁴⁹⁹. Paralelamente, en la Cumbre se acordaron dos documentos: *La Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC* y los *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. En el primero se adoptó una cláusula de compromiso democrático y de promoción, defensa y protección

498. Declaración de Caracas "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores". Caracas, Venezuela, 3 de Diciembre de 2011.

499. *Ibíd.*

del Estado de Derecho, el orden democrático, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. En el segundo se decidieron los procedimientos para el funcionamiento de la organización que se estructuraron en seis órganos de decisión con sus respectivas atribuciones:

- 1.- Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- 2.- Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- 3.- Presidencia Pro Tempore;
- 4.- Reunión de Coordinadores Nacionales;
- 5.- Reuniones especializadas;
- 6.- Troika. Compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Tempore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá como Presidencia Pro Tempore⁵⁰⁰.

Con respecto a la participación de la Argentina se vuelve a remarcar la importancia de la controversia con Gran Bretaña por la cuestión de las Islas Malvinas. En el Proyecto de Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas se reiteró el respaldo de los “legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”⁵⁰¹ y se remarcó el interés regional por que los Gobiernos de Argentina y Gran Bretaña reanuden las negociaciones para encontrar una solución pacífica a la controversia. Profundizando este pedido ya establecido en otras Declaraciones de la CALC y el Grupo de Río⁵⁰², la novedad de este comunicado es que los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC, instruyeron a la Presidencia Pro Tempore a que realice gestiones ante el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, para solicitarle que “renueve sus esfuerzos en el cumplimiento de la misión de buenos oficios que le fuera encomendada por la Asamblea General a través de sucesivas resoluciones a fin de que se reanuden las negociaciones tendientes a encontrar a la mayor brevedad

500. El primer Estado en ejercer la Presidencia Pro tempore fue Chile. Y transitoriamente la Troika se compuso por Chile, el último Estado que dirigió la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río, y el último que desempeñó la Presidencia de la Cumbre América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC).

501. Proyecto de Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas. Caracas, Venezuela, 3 de Diciembre de 2011.

502. Recuérdese la de Cancún el 23 de Febrero del 2010.

una solución pacífica a la referida disputa⁵⁰³ y haga conocer los progresos de dicha misión.

El Canciller argentino, Héctor Timerman, agradeció el Comunicado y saludo el compromiso, la solidaridad y el apoyo brindado por la región en esta controversia, a la vez que remarcó la importancia global del tema ya que emociona “ver cómo ex colonias británicas del Caribe levantaron la bandera de Malvinas, como una muestra de la decisión de defender la soberanía y la independencia de la región”⁵⁰⁴.

En su intervención en la Cumbre, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner también agradeció el comunicado sobre Malvinas a la vez que se refirió a otras cuestiones que hacen a la integración efectiva de la región:

(...)Yo quiero darles un dato: de los 33 países que estamos aquí 12 pertenecemos a la ALADI; somos y los voy a nombrar exactamente: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y por supuesto Argentina. Quiero excluir a Cuba, producto del bloqueo que sufre, pero lo cierto es que nuestros países tienen solamente comercio intrazona, es decir entre nosotros el 16 por ciento de sus exportaciones e importaciones y en cambio tienen el 84 de sus exportaciones e importaciones fuera de nuestros propios países. Por eso creo que para hablar de integración deberíamos comenzar a mirar un poquito los números y yo sugiero que estas cumbres se tornarán un poquito más ejecutivas abordando temas más efectivos, más conducentes a lograr mecanismos realmente de integración.

La integración no se va a dar porque estemos, aquí, hablando y dando discursos entre nosotros, sino se va a dar a partir de lograr una infraestructura como la que alguien describía o que realmente – como hicieron los europeos, pero hacerlo mejor, por supuesto – el comercio intrazona sea una de las prioridades.

(...)Pero realmente lo estamos haciendo mucho extrazona y corremos el riesgo también, algunos países que hemos logrado un proceso de industrialización más o menos aceptable; Argentina lo ha hecho luego de la devastación que significaron las dictaduras, corremos el riesgo de reprimarizar nuestras exportaciones y esto significaría eliminar puestos de trabajo, que son lo que han permitido precisamente la gran inclusión que se ha producido todos estos años.

Por eso creo que deberíamos abordar mecanismos más concretos, más efectivos y más conducentes para lograr medidas concretas, políticas

503. Proyecto de Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas. Caracas, Venezuela, 3 de Diciembre de 2011.

504. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2011/12/04/26258-emociono-a-timerman-el-apoyo-de-celac-por-malvinas.php>. Visto el 1/10/2013

concretas activas por parte de todos los Estados que nos ayuden a preservarnos de estas crisis que nos vienen desde afuera. Y en esto no hay que ser ingenuos, me parece que tampoco significa una integración contra nadie⁵⁰⁵.

Vinculando estas últimas frases con los conceptos del sociólogo y politólogo chileno Manuel A. Garretón, podemos establecer una relación entre los requerimientos de la Presidenta en la Cumbre y las nociones de "legitimidad valórica" y de "legitimidad instrumental"⁵⁰⁶ de dicho autor. En la primera, la integración, en el sentido de la unidad latinoamericana y caribeña, se entiende como un valor en si mismo, como una forma de proyectar una identidad propia hacia el resto del mundo. Pero cabe notar que lo que remarcó la Presidenta argentina en su discurso fue la necesidad de dotar a la nueva organización de legitimidad instrumental para que ésta sea valorada en la medida que permita satisfacer ciertos fines o demandas específicas, por caso, aumentar el comercio intrazona.

Cumbre de Santiago de Chile

La I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se realizó en Santiago, Chile, los días 27 y 28 de enero de 2013. La misma fue precedida por la I Cumbre Empresarial CELAC-UE.

En esta Cumbre lo que se propuso fue avanzar en la integración política, social, económica y cultural de la región. Para ello, en primer término de la Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC, se rindió homenaje especial a Luiz Inácio Lula da Silva, Felipe Calderón y Hugo Chavez Frías por presidir las trascendentes Cumbres de la región que estructuraron las bases para el funcionamiento de la CELAC. Luego, se reiteró que la "Comunidad se asienta en el respeto irrestricto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, a la soberanía, la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos, el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional

505. C. Fernández de Kirchner "Intervención en la Cumbre de Caracas" Caracas, Venezuela, 2 de Diciembre de 2011.

506. Legitimidad Valórica y Legitimidad Instrumental Fuente: M. A. Garretón, *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Ed. Homo Sapiens, 2000, p. 71.

y la democracia”⁵⁰⁷. Para avanzar en el desarrollo de la región, se decidió adoptar un conjunto de indicadores económicos y sociales –con apoyo de la CEPAL– que permitan evaluar periódicamente el estado de la región, particularmente en cuanto al progreso social.

Al mismo tiempo, en el Documento se trataron diversos y muy variados temas, entre los cuales podemos nombrar: Fortalecimiento de mecanismos regionales y subregionales (ALADI, ALBA, Alianza del pacífico, MERCOSUR Y SIECA) y evitar la duplicidad entre los mecanismos de integración de la región, perfeccionar la coordinación intra-CELAC en los vínculos con otras regiones o países, consolidación de la región como Zona de Paz, poner fin al conflicto de las FARC, desarrollo integral de Haití afianzando la Cooperación Sur-Sur y Cooperación triangular. También se destacó el carácter latinoamericano y caribeño de Puerto Rico, la importancia del intercambio y complementariedad energética, el alivio de deuda por parte de las instituciones financieras a los países menos desarrollados conjuntamente con una regulación mas estricta y efectiva del sistema financiero internacional, el reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades locales y tribales, las migraciones intra y extrazona, la seguridad alimentaria, la democratización del Consejo de Seguridad de la ONU, el desarme nuclear y la no proliferación, la lucha contra la delincuencia armada transnacional, la erradicación del hambre y la pobreza, la preocupación por el cambio climático y por la proliferación de barreras que distorsionan el comercio. Además, se recomendó a un Grupo de Trabajo que realice un estudio sobre la viabilidad de implementar una instancia de solución de controversias latinoamericanas y caribeñas⁵⁰⁸.

Paralelamente, en la Cumbre se decidió ampliar el órgano de la Troika incorporando a un Estado Miembro del CARICOM. De esta manera la Troika se pasa a denominar Troika Ampliada y la componen el Estado que ostenta la Presidencia Pro Tempore de la CELAC, el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá más un Estado miembro de CARICOM, representado por quien ejerce su Presidencia Pro Tempore.

Uno de los puntos importantes en los cuales tuvo injerencia

507. Declaración de Santiago. Santiago, Chile, 28 de Enero de 2013.

508. Son algunos de los temas abordados en la Declaración de Santiago. Santiago, Chile, 28 Enero de 2013.

la República Argentina recordando el aniversario número 180 de la ocupación británica en las Islas Malvinas, fue el de incluir la Cuestión de las Islas Malvinas no sólo en un Comunicado Especial, sino también en la misma Declaración de Santiago. Aquí se manifiesta la importancia preponderante que tomó el tema para la región en su conjunto ya que en el punto 4 de dicho documento se enunció que el respaldo regional al reclamo de la Argentina ante dicha ocupación territorial se incluye en el acervo regional expresado en los documentos anteriores de la CALC y la CELAC⁵⁰⁹.

Paralelamente se emitió un Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas en el cual se reiteró nuevamente el respaldo a los legítimos derechos de la Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, y se subrayó el interés regional para que los Gobiernos de ambos países reanuden las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la controversia. Nuevamente se instó al Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, para que renueve sus esfuerzos en ejercer los buenos oficios. A la vez, y este es un punto novedoso en los Documentos, se calificó a esta disputa como una "anacrónica situación colonial en suelo americano"⁵¹⁰.

Por último en la Declaración de Santiago se agradeció a República de Cuba por presidir la Presidencia Pro Tempore de CELAC en el año 2013 y por la futura celebración de la II Cumbre CELAC en su territorio en el año 2014.

Un punto a recalcar es que, obviamente, la República de Cuba es un Estado Miembro del CELAC mientras que no pertenece a la OEA desde la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en 1962 cuando fue expulsada de la misma por imposición estadounidense. Aunque en el año 2009 hubo pedidos de varios países latinoamericanos para levantar la sanción a Cuba y reincorporarla al organismo, ésta desistió. Según el Gobierno de Raúl Castro, en la cumbre de la OEA celebrada en

509. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, 28 de Enero de 2013.

510. Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas, Santiago, Chile, 28 de Enero de 2013.

San Pedro Sula (Honduras) el 3 de junio del 2009, hubo “*presiones, condicionamientos y maniobras de Estados Unidos*” para impedir la derogación de la suspensión a Cuba, pero al final se impuso “*la fuerza formidable de la América Latina que está naciendo*” e “*hizo posible el desagravio, la rectificación histórica, la condena implícita al oprobioso pasado*”⁵¹¹.

Al respecto, cabe señalar que en la Cumbre se emitió un *Comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba*. En el comunicado se expresó el rechazo a “las medidas económicas coercitivas y unilaterales aplicadas” por parte de los Estados Unidos de América y se lo instó para que “ponga fin al bloqueo económico, comercial y financiero que mantiene contra Cuba, que es contrario al Derecho Internacional, causa daños cuantiosos e injustificables al bienestar del pueblo cubano y afecta la paz y la convivencia entre las naciones americanas”⁵¹².

Este hecho es una muestra del rumbo que están tomando las nuevas formas de diálogo y concertación latinoamericanas, en donde la CELAC se erige como una entidad multilateral cooperativa a nivel regional con identidad latinoamericana, diferenciándose de una organización hemisférica como la Organización de Estados Americanos, en la cual los Estados Unidos posee en algunos ámbitos un rol cuasi hegemónico preponderante estableciendo medidas unilaterales.

En la clausura de la Cumbre CELAC-UE⁵¹³ Cristina Fernández de Kirchner se refirió a este tema en declaraciones a la prensa. Allí expresó que “la República de Cuba asuma la presidencia de la CELAC marca todo un cambio de época. En principio porque CELAC se constituye como un espacio nuevo, un espacio propio de

511. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/OEA/levanta/sancion/excluye/Cuba/1962/elpepuint/20090604elpepiint_10/Tes.
Visto 1/9/2013.

512. Comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba. Santiago, Chile, 28 de enero de 2013.

513. En la Cumbre CELAC-UE la mandataria de la Argentina mantuvo reuniones bilaterales con el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, la Canciller alemana Ángela Merkel y el Jefe de Estado chileno Sebastián Piñera.

los latinoamericanos y del Caribe”⁵¹⁴. Además, acentúo que el paso de la Presidencia Pro Tempore de Chile a Cuba es un símbolo que “refleja los tiempos que corren afortunadamente en nuestra región, en donde por allí con distintas ideas y distintas visiones los hombres y las mujeres que tienen las responsabilidades de conducir los distintos países, pueden ponerse de acuerdo, discutir”⁵¹⁵.

Desafíos por delante

En primer término podemos decir que el aporte argentino en la creación y desarrollo de la CELAC fue y es hasta el momento muy dinámico. El activismo en cuanto a las políticas de integración y cooperación regional en el período analizado son evidencia cabal de que la estrategia de fortalecimiento regional es un elemento fundamental de la política exterior en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner.

Convergentemente, el fortalecimiento de la región y el establecimiento de una agenda común en los distintos foros internacionales hacen que se extiendan las posibilidades y los mecanismos de presión para restablecer el diálogo y la negociación con el Gobierno de Gran Bretaña por el diferendo de soberanía sobre las Islas Malvinas, uno de los temas prioritarios de la política exterior argentina.

A través de los distintos Documentos y Declaraciones podemos notar que el tema trascendió lo nacional para erigirse como una reivindicación regional. Además se puede señalar que la solidaridad regional en torno a la *Cuestión de las Islas Malvinas* puede ser vista como un logro de la política exterior Argentina en esa trama, ya que, como dijimos, el reclamo se canaliza además por vías regionales –en nuestro caso de estudio, la CELAC– ampliando la base de sustento y de apoyo en dicha controversia.

Un aspecto a tener en cuenta, es que, para obtener una mayor capacidad de representación y de legitimidad, la CELAC deberá establecer mecanismos que amplifiquen las oportunidades y las

514. La Presidenta responde preguntas de la prensa en el cierre de la I Cumbre CELAC – Unión Europea (Chile 2013). Domingo, 27 de Enero de 2013. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/primera-cumbre-celac-ue-en-santiago-de-chile/>. Visto 20/11/2013.

515. *Ibid.*

capacidades de construir una identidad latinoamericana y caribeña respetando al mismo tiempo la diversidad de los distintos pueblos y naciones que la componen. En palabras de Francisco Rojas Aravena, de éste modo la CELAC tendrá posibilidades de instituirse como una *efectiva comunidad regional*, expresando simultáneamente las visiones de gobiernos, parlamentos, empresas y organizaciones de la sociedad civil que construyan una voz compartida de la región en temas primordiales para su desarrollo (Rojas Aravena, 2012).

Por último, como interpretáramos de las palabras de la Presidente argentina, para fortalecer la integración regional es necesario dotar a este organismo intergubernamental naciente –CELAC– de una legitimidad instrumental que le permita cumplir con los objetivos planteados en cada uno de los Documentos. Un ejemplo del aporte en tal caso, es el que se realizó desde la Cancillería Argentina. Allí se tomó la iniciativa de constituir un Grupo de Trabajo en el marco de la CELAC para que se elabore una propuesta de una futura Preferencia arancelaria Latinoamericana y del Caribe. Durante el año 2012, la Argentina ejerció la Presidencia Pro Tempore de dicho Grupo de Trabajo con el apoyo técnico de la Secretaria General de la Asociación Latinoamericana de Integración⁵¹⁶.

La participación argentina también fue importante en el marco del Acto de Celebración del Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur que se llevó a cabo los días 12 y 13 de Septiembre de 2013 en la sede de la Cancillería argentina. Allí, el titular del Palacio San Martín, Timerman, presentó los “Lineamientos de Cooperación Internacional de la República Argentina para el Bienio 2013-2015” en el marco de la Primera Reunión del Grupo de Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por primera vez, este Grupo, constituido en la Cumbre Presidencial de la CELAC de Santiago de Chile, congregó a las máximas autoridades de cooperación internacional de los 33 países miembros, y permitió que los latinoamericanos y caribeños se encuentren en un espacio para debatir la cooperación internacional y los desafíos comunes en miras del desarrollo regional.

El eventual éxito o fracaso de estas iniciativas nos irá develando el porvenir de la CELAC y la *praxis* de los nuevos espacios de

516. Fuente: Memoria detallada del estado de la Nación 2012. 1ro de Marzo de 2013. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

diálogo multilateral que se están proyectando en la región. Mientras tanto, en cuanto a las *ideas*, es importante remarcar que “ya ingresando en el nuevo milenio, la discusión en términos teóricos comienza a darse casi simultáneamente con cierta recuperación del valor que los propios gobiernos latinoamericanos vuelven a otorgarle a cuestiones como la coordinación de políticas y la adopción de posiciones comunes” (Colacrai, 2006:22)

Un tema a considerar para un futuro aumento en la eficiencia de la CELAC, es el nivel o grado de institucionalización de la organización. Tal vez, un cambio paulatino en las formas de conducción desde formas Pro-Tempore hacia maneras mas institucionalizadas que, por ejemplo, establezcan una Secretaria General como órgano principal o incluyan a la Sociedad Civil en las discusiones y procesos de toma de decisión aportarían a la organización en términos tanto de cumplimiento de objetivos como de afianzamiento de la integración y fortalecimiento del multilateralismo.

Fuentes consultadas

Libros

Colacrai, Miryam. “Pensar la política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía” *La política exterior del Gobierno de Kirchner*, Vol. 1 tomo 4. UNR editora, CERIR. Rosario, (2006).

Garreton, Manuel A. *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Ed. Homo Sapiens, (2000).

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Ed. 1991.

Autores en Revistas académicas

Legler, Thomas. “El perfil del multilateralismo latinoamericano”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10 N° 3. Ñ. (2010).

Rojas Aravena, Francisco. “La Celac y la integración latinoamericana y caribeña”. *Revista Nueva Sociedad*. N° 240. Julio-Agosto (2012).

Tokatlian, Juan Gabriel. “Crisis y redistribución del poder mundial”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 100. Diciembre (2012).

Estudios Científicos

Cepal. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe" del año (2012).

Paginas Web

<http://www.cfkargentina.com/primera-cumbre-celac-ue-en-santiago-de-chile/>

<http://celac.cubaminrex.cu/es/informacion-general>.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/OEA/levanta/sancion/excluye/Cuba/1962/elpepuint/20090604elpepiint_10/Tes

http://www.eluniversal.com/2010/02/23/int_ava_crean-la-comunidad-d_23A3475771.shtml

<http://www.prensa.argentina.ar/2011/12/04/26258-emociono-a-timerman-el-apoyo-de-celac-por-malvinas.php>

Documentos

Declaración de Río de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil, 18 de Diciembre de 1986.

Declaración de Salvador. Bahía, Brasil, 17 de Diciembre de 2008. CALC.

Comunicado sobre la cuestión de las Islas Malvinas. Bahía, Brasil, 17 de Diciembre de 2008.

Declaración de Cancún, Riviera Maya, México, 23 de Febrero de 2010.

Declaración de la Unidad, Cumbre de la Unidad, Riviera Maya, México, 23 de Febrero de 2010.

Declaración sobre la "Cuestión de las Islas Malvinas". Cumbre de la Unidad. Riviera Maya, México, 23 de Febrero de 2010.

Declaración de Caracas "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores". Caracas, Venezuela, 3 de Diciembre de 2011.

Proyecto de Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas. Caracas, Venezuela, 3 de Diciembre de 2011.

Declaración de Santiago. Santiago, Chile, 28 de Enero de 2013.

Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas, Santiago, Chile, 28 de Enero de 2013.

Comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba. Santiago, Chile, 28 de enero de 2013

Memoria detallada del estado de la Nación 2012. 1ro de Marzo de 2013. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.

Del autor:

*Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente está finalizando el cursado de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario y trabaja en la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

E-mail: tcach.ariel@gmail.com

CAPÍTULO 18

Mercosur 2007-2013: un cambio de paradigma

*Laura Elena Vilosio**

Resumen:

El presente trabajo tiene por objetivo el análisis de las políticas llevadas a cabo por el MERCOSUR durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013.

Se enfatiza en el escaso interés demostrado por los países del bloque en concretar el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y en resolver otros problemas fundamentales como las dificultades en la internalización de su normativa dentro de cada uno de los ordenamientos jurídicos de sus Estados. Por contrapartida, se observa el esfuerzo puesto en temas como la concreción del funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural, el Fondo de Garantías para las micro, pequeñas y medianas empresas o en la creación de órganos destinados al tratamiento de cuestiones sociales.

Durante este lapso de tiempo el MERCOSUR parece experimentar un cambio de paradigma en su construcción. De la conformación de un Mercado Común como objetivo fundamental en su primera etapa, ha pasado a constituirse más en un foro de discusiones políticas que hacen eje en el tratamiento de cuestiones relativas a las asimetrías existentes entre los países, al desarrollo productivo y a la materia social.

Palabras claves: MERCOSUR – FOCEM – Unión Europea – Unión Aduanera – Mercado Común – Asimetrías – Instituciones

Mercosur 2007-2013: a change of pattern

*Laura Elena Vilosio**

Abstract

The aim of this study is to present an analysis of the political measures carried on by the MERCOSUR during the period between the years 2007 and 2013.

Here we focus on how countries that conform the block show scarce interest to main issues such as improving the Customs Union, or resolving other fundamental problems like the difficulties in adopting the common normative in each of the legal system of their states while making huge efforts in the working consolidation of the Fund for Structural Convergence, and the creation of both, the Fund for Warranties for small and medium companies, and of departments for dealing with social matters.

During this period, the MERCOSUR seems to be going through a paradigm shift in it's construction. Being the creation of a Common Market space it's first stage's objective, it now has changed to become some kind of forum of political discussions that make focus in the treatment of issues such as the asymmetries existing between each of the countries, the productive development and the social matter.

Palabras claves: MERCOSUR – FOCEM – European Union – Customs Union – Single Market – Asymmetry – Institutions

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en describir y analizar los principales acontecimientos ocurridos en la vida del MERCOSUR durante los períodos de gobierno de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner comprendidos entre los años 2007 y 2013.

Si bien el surgimiento de la UNASUR genera muchas expectativas para sus integrantes, desde su creación, el MERCOSUR ha sido el proceso de integración más importante en el que ha participado la Argentina. Basta recordar el empeño que los gobiernos argentinos han puesto en su lanzamiento y relanzamientos de este proceso y atender al volumen de las exportaciones, un tercio del total, que la Argentina dirige hacia sus socios en el MERCOSUR para entender que lo que ocurre en este proceso tiene relevancia para la Argentina.

El propio desarrollo del MERCOSUR es un producto de la política exterior argentina toda vez que para que una decisión sea tomada, se requiere del voto de cada uno de sus miembros. Además, así lo demuestran las Memorias Anuales de la Jefatura de Gabinete de la Nación que exhiben muchas de las medidas adoptadas en el MERCOSUR como logros de la propia gestión de gobierno.

Ahora bien, el paradigma de construcción de este proceso de integración parece estar cambiando. Su consistencia inicial era la de un proceso focalizado en la creación de condiciones que permitieran arribar a la concreción de un Mercado Común centrado en una lógica económica que giraba en torno al fortalecimiento de la libre circulación de mercancías y la equiparación de las condiciones de competencias de los productores de la región para arribar a la creación de un espacio atractivo para la inversión de capitales extranjeros haciendo frente a las consecuencias de la globalización. El MERCOSUR actual, en cambio, parece estar mutando hacia la constitución de un ámbito con predominio de una lógica política y social hacia el cual los Estados Partes proyectan sus propias dificultades vinculadas a las desigualdades o la pobreza y generan alianzas de poder.

En este trabajo se abordan en primer lugar, las cuestiones

relativas a los avances producidos durante el período en la construcción de la Unión Aduanera, requisito prioritario para el logro del objetivo primitivo de conformar un Mercado Común. En este sentido, destacamos los avances sumamente importantes dados por el establecimiento de un Código Aduanero MERCOSUR que, sin embargo, carece de concreción en la práctica.

En segundo lugar, se analizan los adelantos alcanzados en el plano del tratamiento de las asimetrías con el funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR como aspectos que han tomado gran relevancia en la agenda del bloque en los últimos años y, lo que se ha denominado, Integración Productiva.

El desarrollo de los aspectos sociales también ocupa un lugar destacado en nuestro estudio debido a que han adquirido especial importancia durante este período.

Otras cuestiones relevantes en este lapso de tiempo tienen que ver con la adhesión de Venezuela y la conformación del Parlamento MERCOSUR así como los intentos de reforma institucional.

Hacemos también una breve consideración del tratamiento que obtuvo uno de los principales temas que obstaculizan el funcionamiento del MERCOSUR y que es la vigencia de su normativa.

Para llevar a cabo este trabajo se ha seguido un método descriptivo y analítico y se han utilizado como fuentes principales las Memorias Detalladas del Estado de la Nación Argentina y los Informes del BID INTAL de enorme utilidad en nuestro estudio.

1. Avances en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera

En la conformación de un Mercado Común, es esencial lograr previamente la implementación de la libre circulación de mercaderías importadas de terceros Estados en su interior, es decir la construcción de una Unión Aduanera que el MERCOSUR inició en Asunción. Diversos motivos hicieron que se reiteraran los incumplimientos de las metas que se fueron estableciendo en ese sentido. Numerosas excepciones generaron lo que se denominan sistemas nacionales de perforación del AEC que no permiten alcanzar aún la Unión Aduanera (Berlinski., 2006: 51).

Durante el período bajo análisis, se produjeron novedades importantes en esta materia. En el año 2006 por una Decisión del Consejo Mercado Común (Dec. CMC N° 25/06) se había creado un Grupo *Ad Hoc* para la Redacción del Código Aduanero MER-

COSUR (GAHCAM, dependiente del Grupo Mercado Común, que tenía a su cargo la redacción del Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR. Este Grupo debía presentar el Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR para su tratamiento en la primera reunión del Grupo Mercado Común del primer semestre del año 2007, plazo que fue prorrogado hasta la primera reunión del Grupo Mercado Común del segundo semestre del año 2007 para que el Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR estuviera finalizado para la consideración del Consejo del Mercado Común en su última reunión de ese año (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 15/07)⁵¹⁷. Durante los años 2008 y 2009 no se produjeron avances en este tema, ni prórrogas a las Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC) mencionadas anteriormente⁵¹⁸.

Sin embargo, dos Decisiones del CMC fueron adoptadas en favor del cumplimiento de las obligaciones surgidas del Acta Final de la Ronda de Uruguay y de los acuerdos para la constitución de la Organización Mundial del Comercio que fueron ratificados e incorporados a los respectivos ordenamientos jurídicos internos a los Estados Partes del MERCOSUR. En ese sentido, por un lado, la Decisión del CMC N° 17/09 estableció que en los casos en que se aprueba en el MERCOSUR un nivel del AEC superior al consolidado por los Estados Partes, el CMC admite que prevalezca, para ese Estado Parte, el arancel consolidado en la OMC. Por otra parte, la Decisión CMC N° 18/09 contempla la situación opuesta, es decir, el caso en que un Estado Parte eleve por encima de lo establecido en el AEC los aranceles que aplica a terceros países, de manera consistente con sus obligaciones en la OMC. En ese caso, el Esta-

517. Cabe aclarar que un Código Aduanero ya había sido aprobado en una versión anterior en el año 1994.

518. En las Memorias de la Jefatura de Gabinete del año 2008 correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto aparece mencionado haber dado "impulso a la implementación de la Decisión 54/04, Eliminación del doble cobro del arancel externo común". Se participó en reuniones del grupo de redacción del Código Aduanero. Se realizaron análisis y presentación de propuestas preliminares sobre los diversos aspectos que comprende el mecanismo de distribución de la renta aduanera: creación de un organismo de administración y control, propuesta de fórmula para la distribución, entre otros. Fue adoptado el encuadre jurídico necesario para garantizar la interconexión informática *on line* entre las Aduanas de los socios, consolidando los trabajos de los últimos dos años en la materia.

do Parte está autorizado a elevar los derechos de importación por encima de lo establecido en el AEC, por un plazo máximo inicial de dos años y los aranceles deberán volver a los niveles establecidos en el AEC cuando cese la motivación que llevó a su elevación.

El primer semestre del año 2010, durante la PPT argentina, terminó con resultados mucho más significativos para el MERCOSUR en materia de integración económica. Las decisiones tomadas en la Cumbre de San Juan estuvieron vinculadas, entre otras, a cuestiones muy importantes relativas al Código Aduanero (Decisión CMC 27/10); la eliminación del doble cobro del arancel externo y la distribución de la renta aduanera (Decisión CMC 10/10); el documento único aduanero (Decisión CMC 17/10) y el Manual de Procedimientos de Control del Valor en Aduana (Decisión CMC 16/10). Lo acordado en estos temas ha implicado conciliar intereses y visiones distintas.

El Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) constituye, junto a sus normas reglamentarias y complementarias, la legislación aduanera común del MERCOSUR. Su adopción demandó más tiempo del previsto (el plazo establecido por el CMC para la aprobación y vigencia de los requisitos necesarios para la consolidación de la Unión Aduanera se había cumplido en el 2008) y un enorme esfuerzo de negociación (fueron necesarias más de 20 reuniones ordinarias del GAHCAM).

La aprobación del CAM fue considerada como un claro éxito de la Presidencia que la Argentina ha ejercido en el MERCOSUR en el primer semestre del año 2010 y fue celebrada por los gobiernos participantes de la Cumbre de San Juan como un avance del MERCOSUR. Sin embargo, el sector privado y los expertos en cuestiones aduaneras no reaccionaron con el mismo júbilo y plantearon múltiples interrogantes respecto de varios de los dispositivos incluidos en el Código⁵¹⁹. Así, el presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, Enrique S. Mantilla, relativizó el éxito de haber arribado a la aprobación del CAM haciendo hincapié en que el capítulo relativo a las disposiciones transitorias⁵²⁰ “genera el efecto de “gatopardo”, todo cambia para que nada sustancial

519. Para una descripción detallada de los aspectos controvertidos del Código puede consultarse: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33038858>

520. El texto referido es el siguiente: “Durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera:

cambie” y a la luz de lo que, en términos generales, han implicado las disposiciones transitorias en el bloque, no parece una apreciación desatinada. Por otra parte, el presidente de la Cámara Argentina de Importadores, Diego Pérez Santisteban, opino al respecto que se trata de un “Código Aduanero parcial, en el que se recogen sólo aquellos capítulos y temas en los que se logró total acuerdo de los países miembros(...) Para consolidar este paso, sería imprescindible que se siga avanzando sin demora en la negociación y acuerdo de otros muchos aspectos que debe contener un Código Aduanero, que esta primera versión no incluye”⁵²¹.

Sin embargo, más allá de esas objeciones, la concreta aplicación el CAM implicaría la definición y el disciplinamiento de los institutos que regulan la materia aduanera en el ámbito del MERCOSUR que constituyen condiciones indispensables para avanzar en la profundización del proceso de integración. Actualmente la Decisión CMC N° 27/10 no se encuentra vigente, ya que está en proceso de internalización a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes⁵²². Por su parte, la Argentina lo incorporó mediante la Ley 26.795 promulgada el 10 de diciembre de 2012.

Con respecto a las medidas sobre la Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera que se adoptaron por la Dec. N° 10/10 también aprobada durante la Cumbre de San Juan cabe destacar que se trata de una solución destinada a acompañar los intereses divergentes de los socios. La norma define directrices muy genéricas con un enfoque gradual y subdivide el proceso en distintas etapas con lo que prorroga una vez más, la consolidación efectiva de la Unión Aduanera⁵²³.

a) la introducción o salida de las mercaderías de un Estado Parte a otro Estado Parte se considerarán como importación o exportación entre distintos territorios aduaneros; y

b) tanto las mercaderías originarias como las mercaderías importadas desde terceros países podrán circular entre los Estados Partes en los términos establecidos en las normas reglamentarias y complementarias”.

521. Ambas opiniones se encuentran disponible al 20/3/2014 en: http://www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=Del%20c%C3%B3digo%20y%20de%20la%20renta%20aduanera__301

522. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3966&site=1&channel=secretaria

523. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33038858>

Además, la Dec. CMC N°17/10 dispuso la creación del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM) definido como un modelo de datos comunes para integrar las declaraciones de las destinaciones y operaciones aduaneras en el MERCOSUR, capaz de servir de instrumento de generación de información para la gestión de control y análisis de riesgo, y facilitar el intercambio de información entre Aduanas y la libre circulación de los bienes entre los Estados Parte.

Se aprobó el Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control de Valor Aduanero, Decisión CMC N°16/10, con el objetivo de establecer directrices operativas comunes a las administraciones aduaneras de los Estados Partes relativas al control del valor aduanero, asegurar la uniformidad en la aplicación de los procedimientos y controles y garantizar un tratamiento equitativo a todos los operadores del comercio exterior. El Manual no se destina a reemplazar al Acuerdo de la OMC sino a complementarlo⁵²⁴.

Por supuesto, las disposiciones del CAM requieren de la elaboración y el dictado de disposiciones reglamentarias para su aplicación y en 2011 se aprobó la Decisión CMC N° 34/11 que estableció la creación de un Grupo Ad Hoc integrado por funcionarios especialistas en los diferentes aspectos del Código para reglamentarlo. Los temas que se establecieron como prioritarios fueron los siguientes: control en el ingreso de la mercadería; declaración de mercadería; admisión temporaria para perfeccionamiento activo y devolución de tributos; control en egreso de la mercadería (control sobre mercaderías, medios de transporte y unidades de carga); tráfico fronterizo; y circulación intrazona⁵²⁵.

Como puede observarse, si bien es cierto que, durante este período, existieron avances importantes respecto de la concreción de la Unión Aduanera. Sin embargo, esta evolución parece quedarse sólo en el plano discursivo porque sólo existen en las decisiones del CMC que luego demandarán mucho tiempo y negociaciones para ponerse en práctica como sucede con una alto porcentaje de la normativa MERCOSUR.

524. Ibidem.

525. Informe BID Intal N°17: 59.

2. Administración positiva de las asimetrías

Una de las características de este período en la vida del MERCOSUR consiste en que las políticas a su interior se orientan, de un modo especial, a la administración positiva de sus asimetrías. De ahí la creación del FOCEM y de las medidas en torno a lo que se ha denominado Integración Productiva.

A) El funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Si bien es cierto que el tratamiento del tema de las asimetrías en el ámbito del MERCOSUR es anterior al 2007, es en este año en el que el FOCEM se pone en marcha con la entrada en vigor de la Decisión del CMC que crea su Reglamento.

También en 2007 se creó el Grupo de Alto Nivel (Dec. CMC N° 33/07) encargado de elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR (GANASIM), el cual debería contener los objetivos de corto, mediano y largo plazo, basados en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas. Poco tiempo después su mandato fue prorrogado y se estableció que este Grupo trabajaría sobre la base de las propuestas presentadas por los Estados Parte y priorizaría la utilización del FOCEM como instrumento comunitario para la financiación de los proyectos identificados. Una vez concluida la elaboración del Plan, deberían asegurarse los mecanismos necesarios para su implementación y el GANASIM debería elevar al CMC el Plan para su aprobación en su última Reunión Ordinaria de 2008 (Dec. CMC 57/07).

En este sentido, la Argentina postuló abordar el diseño del documento correspondiente al Plan desde una nueva perspectiva que integrara acciones a ejecutar a través de tres vías: el FOCEM, la cooperación horizontal regional y la integración productiva.

En abril de 2008, durante la PPT Argentina, fueron presentados los resultados del GANASIM cuya referencia consta en la LXXI Reunión Ordinaria del GMC, según la cual las delegaciones de los Estados partes manifestaron estar de acuerdo en cuanto a que “el Plan Estratégico se focalizará, en primer término, en aquellas acciones específicas que tengan un efecto directo sobre las asimetrías, principalmente a partir de mecanismos de cooperación o financiamientos identificados”. Esa era, precisamente, la deman-

da de Paraguay, explicitada en el documento de mayo de 2007 que también incluía los postulados de la Argentina.

En lo sucesivo, el FOCEM continuó fortaleciéndose desde el punto de vista estructural y operativo. En la reunión del CMC de diciembre de 2008 se aprobaron los criterios del Registro de Auditores Externos del FOCEM (Dec. CMC N° 44/08) destinados a certificar el uso adecuado de los fondos. Así también, se elevó la suma anual máxima destinada a financiar los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica/FOCEM de la Secretaría del MERCOSUR y se aprobó el Trato Nacional a las empresas del MERCOSUR en las Compras y Licitaciones que se realicen en el marco de los Proyectos FOCES.

Desde el punto de vista operativo, al 30 de junio de 2009 el FOCES tenía aprobados 25 proyectos por un monto global de US\$ 197,7 millones de los cuales US\$152 eran aportados por el Fondo.

Otro hito importante en la existencia del FOCES está dado por la reforma de su Reglamento. El CMC había aprobado desde la puesta en marcha del Fondo varias medidas relativas a su alcance y la mecánica de su funcionamiento que luego fueron incorporadas al Reglamento por la Decisión CMC N° 01/10 en la que también se sumaron otras reformas. En este sentido, el FOCES pasó a tener un Consejo de Administración rol que pasaría a ser desempeñado por el GMC quien sería el encargado de evaluar su funcionamiento y orientar sus prioridades. Asimismo, se crea la figura del Coordinador Ejecutivo del FOCES como responsable por la administración de los recursos⁵²⁶.

A partir de esta reforma de su Reglamento, el FOCES pasó a tener mayor autonomía. Su Jefatura, que antes recaía en el director de la Secretaría del MERCOSUR, pasó a manos de un coordinador ejecutivo de la Unidad Técnica del FOCES, cuya estructura fue engrosada con la ampliación del número de empleados y su distribución en cuatro áreas de actuación (Dec. CMC N° 24/10). La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) también redefinió sus funciones respecto del FOCES. A partir del nuevo Reglamento este organismo tuvo asignadas funciones relativas al análisis general del funcionamiento del Fondo tales como estado de situación del origen y aplicación de fondos, aportes de los

526. Informe BID Intal N°15: 95.

Estados Parte, síntesis de los proyectos presentados, aprobados y un estudio de auditoría de los proyectos, estudio de la ejecución de los proyectos aprobados, temas administrativos y de gestión.

Con respecto al reparto entre países de proyectos aprobados por el FOCEM, se debe remarcar que los presentados por Paraguay absorbieron el 65,6% de los fondos aportados por el FOCEM y que en el caso de Uruguay dicha participación alcanzó 23,8% ⁵²⁷.

Cabe destacar que uno de los problemas más importantes con los que debe enfrentarse el funcionamiento del FOCEM es la demora en la ejecución de los proyectos aprobados. En efecto, el informe presentado por la CRPM al Consejo de Administración del FOCEM del primer semestre de 2012 destaca que uno de los principales desafíos del FOCEM es aumentar el ritmo de ejecución de los proyectos aprobados. De acuerdo con este informe, de los US\$ 587,5 millones que se desembolsarían hasta junio de 2012, fueron desembolsados sólo US\$ 279,5 millones (47,5% del total). Hasta el 2012, el número de proyectos aprobados llegaba a 39 y, solamente tres proyectos –los desarrollados por la Secretaría del MERCOSUR– fueron finalizados.

“Los retrasos en la ejecución de los proyectos resultan, principalmente, de las dificultades de las unidades ejecutoras nacionales para cumplir con los requisitos del Reglamento del Fondo (la rendición de cuentas sobre los gastos, los procesos de adquisición y la presentación de informes semestrales sobre los avances de los proyectos, entre otros) y así contar con la aprobación de nuevos desembolsos. Aparentemente existe cierto desajuste entre la complejidad de los procedimientos exigidos y la capacidad institucional para la presentación y ejecución de los proyectos. A pesar de esta situación poco satisfactoria, el informe de la CRPM destaca que la relación entre los desembolsos previstos y los efectivos aumenta progresivamente desde 2007(...)”⁵²⁸

En resumen, puede observarse que el funcionamiento del FOCEM, como modo de enfrentar las dificultades provocadas por las asimetrías entre los Estados Partes, ha resultado mucho más operativo que el tratamiento de las temáticas concernientes a la

527. Informe BID Intal, N° 18: 62.

528. BID, INTAL, Informe N° 17.

Unión Aduanera. Su creación y la asignación de recursos se instrumentaron en tiempos cortos en los términos del MERCOSUR aunque resta perfeccionar los mecanismos de aprobación de proyectos y asignación de recursos.

B) La Integración Productiva

A partir del año 2007, e incluso desde mediados de 2006, el tema de la Integración Productiva también comienza a adquirir especial relevancia. Precisamente, en el año 2007, la Argentina, a través de su Cancillería, elaboró y presentó ante el GMC, el documento "Integración Productiva como Herramienta Necesaria para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR" y logró, a pesar de la escasa importancia que la PPT Uruguay asignó al tema, la aprobación de la creación del Grupo Ad Hoc de Integración Productiva (GAHIP). Este organismo fue el encargado de la elaboración de un Programa de Integración Productiva que tenía en cuenta diversas propuestas en torno a la Integración Productiva en el Sector Industria, los proyectos piloto de integración productiva identificados en los estudios dirigidos por la Secretaría del MERCOSUR y los trabajos desarrollados en el marco del Foro de Competitividad de la Cadena Madera-Muebles, así como eventuales iniciativas presentadas en el Foro de competitividad para el sector Cinematográfico y Audiovisual del MERCOSUR que se había creado recientemente.

La Argentina, en el marco del MERCOSUR, siempre tuvo a la Integración Productiva como uno de los ejes de sus propuestas y durante el primer semestre de 2008, en el ejercicio de su PPT, obtuvo importantes logros en este tema.

En la Reunión del CMC, en San Miguel de Tucumán de junio de 2008, se adoptaron dos Decisiones importantes respecto de este tema. Por un lado, se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR cuyo objetivo consistía en acelerar el proceso de integración, promover y explorar de forma eficiente la complementariedad de las economías del bloque, contribuyendo a la administración y reducción de las asimetrías existentes. Para su puesta en marcha se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) mediante la Dec. CMC N° 12/08⁵²⁹. Estas medidas estaban destina-

529. En el año 2012, el GIP pasó al formato de "Sub Grupo Técnico" –el N° 14– y por ello, a depender directamente del GMC (Dec. CMC 12/12).

das a empresas de gran tamaño, sobre todo brasileñas, buscando el desarrollo de proveedores regionales o una división de especializaciones. Por otro lado, se creó el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas y un Grupo Ad Hoc para elaborar un marco normativo para tal Fondo (Dec. 13/08)⁵³⁰, medidas orientadas al estímulo de las empresas pequeñas y medianas. A su vez, en el marco de este Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, se instrumentó la creación del Fondo MERCOSUR de Garantías a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, decidido por el Consejo en su Reunión de diciembre de 2008 (Dec. CMC 41/08).

En el segundo semestre de 2011, conforme a lo registrado en el acta de la última reunión del GIP realizada en noviembre, las iniciativas de integración productiva se organizaron en torno de cuatro ejes:

1. *Acciones sectoriales de integración productiva*, que incluyen las iniciativas focalizadas en diferentes cadenas productivas y subsectores tales como: automotor, petróleo y gas, aeronáutico, naval, forestal (madera, muebles) energía eólica, autopartes y productos fitosanitarios. En particular, se crearon Comités Técnicos de Integración Productiva (CIP) en los sectores aeronáutico, naval y de energía eólica.

2. *Acciones horizontales de integración productiva*, eje que contempla temas como la formación de recursos humanos para la integración productiva, el desarrollo del Portal Empresarial del MERCOSUR⁵³¹ y los problemas de integración productiva en zonas fronterizas.

3. *Asuntos diversos*, entre los que se incluyen la elaboración de un Manual de Procesos de Presentación de Proyectos de Integración Productiva y la definición del concepto de integración productiva.

4. *Financiamiento de la integración productiva*, vertiente cuyo principal tema era la estructuración y reglamentación del Fondo de

530. Informe BidIntal N°13.

531. El Portal Empresarial del MERCOSUR se creó en el año 2009, en el marco del Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva (Decisión CMC N° 07/09), con la intención de promover la asociatividad empresarial y constituir una herramienta para intercambiar información entre los sectores públicos y privados que participan en los esquemas de integración productiva regional.

Garantías para micro, pequeñas y medianas empresas, tareas aún pendientes.

Recién en junio de 2012, en la Cumbre de Mendoza, el CMC aprobó la Decisión CMC N° 17/12, que estableció la “Estructura del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” y determinó también que los recursos del Fondo de Garantía serían distribuidos equitativamente entre los Estados Partes.

Así, la contribución inicial de los Estados Partes para el Fondo de Garantías sería de US\$ 100 millones, distribuidas de la siguiente manera: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. Se previó una vigencia de diez años para el Fondo, prorrogable en función de la efectividad del Sistema⁵³².

Se dotó al Fondo de Garantía de un nutrido marco institucional compuesto de dos instancias, una a nivel regional y otra a nivel nacional. En el nivel regional se crearon tres órganos: un Consejo de Administración, un Operador y una Institución Gestora/Administradora. El Consejo de Administración, integrado por un representante titular y un suplente de cada Estado Parte, será responsable de definir y supervisar la política operativa del Fondo, y de controlar el trabajo del Operador. Este Consejo de Administración terminó de conformarse en el año 2013 y su primer Presidencia Pro Tempore será ejercida por la Argentina⁵³³.

Asimismo, quedó establecido que el Operador tendría las siguientes funciones: “supervisar la gestión de los recursos por parte de la Institución Gestora/Administradora; celebrar convenios con entidades de garantías e instituciones financieras intermedias nacionales; reglamentar y autorizar las garantías y reafianzamientos (garantías de segundo piso) solicitadas por las instituciones financieras nacionales y las entidades nacionales de garantía; proporcionar apoyo técnico a las sociedades de garantía y a las instituciones financieras intermediarias nacionales; responder y rendir cuentas ante el Consejo de Administración”⁵³⁴.

532. Informe BidIntal N° 14: 65.

533. Memoria Detallada del Estado de la Nación Argentina correspondiente al año 2013. Disponible en: http://www.sigen.gov.ar/pdfs/Memoria_estado_Nacion_2013.pdf

534. Informe BidIntal N° 17: 70.

Por último, corresponderá a la Institución Gestora/Administradora administrar los recursos del Fondo de Garantía y ser responsable de su ejecución, a fin de garantizar la adecuada capitalización de estos recursos y deberá rendir cuentas ante el Operador.

A nivel nacional, el Fondo contará con dos instancias institucionales que se desempeñarán como agentes operativos en cada uno de los Estados Partes: las instituciones financieras intermediarias y las entidades nacionales de garantía. La institución financiera es la entidad que opera con garantías para las operaciones financieras de las micro, pequeñas y medianas empresas en los Estados Partes. Son estas las instituciones que pueden otorgar préstamos a las micro, pequeñas y medianas empresas con las garantías del Fondo y son las responsables primarias del análisis de riesgo de las operaciones de crédito.

Por último, en el plano nacional, las entidades de fomento pueden ser "cualquier entidad nacional, pública, privada o mixta que actúe en los Estados Partes fomentando la utilización del Fondo de Garantías". Estas entidades podrán celebrar acuerdos con el Operador, con el fin de facilitar la divulgación y promoción del Fondo en cada Estado Parte, pero no participarán en los procesos de aprobación de las garantías y reafianzamientos ni podrán transferir sus costos al Fondo⁵³⁵.

El reglamento sobre el funcionamiento del Fondo fue aprobado en diciembre de 2012 (Decisión N° 46/12) y en él se establecen los destinos que podrán tener las operaciones de crédito a que se refieren las garantías o refinanciaciones del Fondo de Garantías como los siguientes⁵³⁶:

- Inversión en capital fijo, y eventual capital de trabajo asociado, orientado a la creación, ampliación o modernización de la capacidad productiva.
- Proyectos de inversión en activos intangibles, como proyectos de I&D (Investigación y desarrollo experimental), proyectos de *marketing* (creación de marcas), capacitación e innovación.
- Proyectos de *joint-venture* con el objetivo de establecer empresas binacionales o regionales, respetando y manteniendo la independencia de los actores involucrados.
- Capital de trabajo.
- Operaciones de comercio exterior intra-MERCOSUR.

535. Informe BidIntal N° 17: 70

536. Informe BidIntal N° 17: 71

Tanto la creación del FOCEM como la del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, cuyas primeras operaciones estaban previstas para fines del año 2013⁵³⁷, constituyen ejemplos claves de la orientación adoptada por la agenda del MERCOSUR en este período, que adquiere una tendencia clara hacia el tratamiento positivo de las asimetrías que caracterizan a la región mediante la creación de un fondo para el financiamiento de obras o uno para la facilitación del desarrollo de las empresas en los Estados Partes y estimular a grandes empresas nacionales de algunos segmentos industriales.

3. Desarrollo de políticas sociales

Durante el período que analizamos, la cuestión social, así como el tratamiento de las asimetrías y la integración productiva, ha cobrado gran relevancia y ha involucrado muchísimos esfuerzos.

Así, en el año 2007 se creó el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social con objetivos como el de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR o colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales entre otros. Más tarde, en 2008, se lo formalizó como una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales y se lo dotó de una estructura organizativa con un Consejo, un Director Ejecutivo y cuatro departamentos: de Investigación y Gestión de la Información; de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales; de Administración y Finanzas y de Comunicación. Desde el 2011, ha trabajado en la elaboración y puesta en ejecución del Plan Operativo Anual para cada Departamento y la instalación de un espacio propio en Asunción⁵³⁸.

A su vez, en el año 2008 se creó la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) y dos años más tarde se aprobó su Reglamento Interno.

En 2011 se aprobó, siguiendo la misma lógica de priorizar los asuntos sociales, los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del

537. Yahoo Finanzas Argentina, 18/10/2012. Disponible en: <https://ar.finanzas.yahoo.com/noticias/avanza-reglamentacion-fondo-mercosur-garantias-175900918.html>

538. Informe Bid Intal N° 16: 103

Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) que se concentran en los siguientes ejes⁵³⁹:

1. Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales
2. Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género.
3. Universalización de la salud pública.
4. Universalización de la educación y erradicar el analfabetismo
5. Valorizar y promover la diversidad cultural
6. Garantizar la inclusión productiva
7. Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social
8. Promover la sustentabilidad ambiental
9. Asegurar el diálogo social
10. Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

En la reunión de la CCMASM, en diciembre de 2011, se discutieron diversas cuestiones relacionadas con el PEAS como el establecimiento de metas e indicadores sociales, la definición de estrategias regionales sociales anuales y la viabilidad de proyectos sociales regionales. Además, en esa reunión, se trató un proyecto con énfasis en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en el MERCOSUR para ejecutarse en el período 2012-2017⁵⁴⁰.

Este esfuerzo en la creación de organismos diversos avocados a las mismas materias que además, por loables que sean, son propias de los deberes de cada uno de los Estados, promueve al menos la reflexión acerca del grado de efectividad que puede conseguirse a través de un proceso de integración ¿Son éstas funciones prioritarias de un proceso de integración? De lo que no caben dudas es que la orientación del MERCOSUR es diversa de la que primitivamente lo inspiró fundado en la creación de un Mercado Común.

4. Adhesión de Venezuela

En el año 2006 se había firmado el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, pero su ingreso como socio pleno del MERCOSUR requería de la aprobación legislativa de los Parlamen-

539. Informe Bid Intal N° 16 :102.

540. Informe Bid Intal N° 16 :80.

tos de los cuatro socios fundadores. Esta aprobación se logró con celeridad sólo en los casos de Argentina y Uruguay y permaneció demorada por los Poderes Legislativos brasileño y paraguayo durante los años 2007 y 2008.

Los problemas que se adujeron por parte de los Parlamentarios de ambos países en función del rechazo a la adhesión eran semejantes en ambos países y estaban vinculados a la indefinición por parte de Venezuela en cuanto a los productos que tributarían el AEC; la falta de esclarecimiento del plazo de adaptación a las reglas del bloque y la incertidumbre sobre la posición que ese país adoptaría en futuros acuerdos comerciales. Sin embargo, en octubre de 2009 el Parlamento brasileño se expidió a favor de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR⁵⁴¹.

El Protocolo de Adhesión definió cuatro ejes de negociación para el proceso de incorporación de Venezuela⁵⁴²:

- Libre comercio intrazona: El plazo máximo para la liberalización del comercio entre Venezuela y los socios del MERCOSUR, se concedió a los miembros más pequeños del bloque, Paraguay y Uruguay, que se comprometieron a llevar a cero sus aranceles de importación en el comercio con Venezuela el 1 de enero de 2013. A partir de entonces, el libre comercio entre los cinco países miembros del MERCOSUR tendría plena vigencia, a excepción de los productos "sensibles", cuyo cronograma de liberalización se extendió hasta el 1 de enero de 2014.
- Incorporación de Venezuela a la Unión Aduanera: dentro del plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, Venezuela tendría que adoptar el Arancel Externo Común (AEC) y la Nomenclatura Común del MERCOSUR
- Adopción de las normativas del bloque: Venezuela tendría que incorporar gradualmente el acervo normativo vigente del MERCOSUR, un proceso que se extendería por el plazo máximo de cuatro años, computados a partir de la fecha de entrada en vigencia del Protocolo.

541. Para una cronología detallada del proceso de adhesión de Venezuela en el Congreso de Brasil, véase Informe BidIntal N° 15, : 149.

542. Informe Bid Intal N° 17: 80.

- Adhesión de Venezuela a los acuerdos firmados o en negociación con terceros países: El Protocolo estipula que es necesario definir las condiciones y cursos de acción para la negociación con terceros países o grupos de países con los que el MERCOSUR suscribió acuerdos en el marco del Tratado de Asunción.

A raíz de la destitución del Presidente Lugo por parte del Parlamento paraguayo y la asunción del Vicepresidente Franco y aplicando el artículo 5° del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998), el 29 de junio de 2012, los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay emitieron una declaración por la cual Paraguay quedó suspendido en el derecho de participar en los órganos del MERCOSUR y en sus deliberaciones.

Casi inmediatamente, el 30 de julio del mismo año, el GMC celebró una Reunión Extraordinaria en Brasilia, en la que las delegaciones de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela acordaron acelerar el trabajo para la integración plena de Venezuela.

El 21 de abril de 2013 en Paraguay, se realizaron las elecciones para elegir Presidente, Vicepresidente y miembros del Parlamento y el 18 de diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores de Paraguay aprobó el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR.

5. Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR

En la XLIV reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común realizada en Brasilia en diciembre de 2012 se aprobó el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR.

Las relaciones comerciales entre Bolivia y el MERCOSUR se habían desarrollado en el marco del Acuerdo de Complementación Económica N° 36, suscripto en el ámbito de la ALADI en 1996.

A partir de la firma del Protocolo de Adhesión al MERCOSUR, Bolivia incorporará el acervo normativo vigente en el MERCOSUR en el plazo de cuatro años, que se contarán a partir de la fecha de entrada en vigencia del protocolo.

En lo que respecta a la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el Arancel Externo Común(AEC) y el Régimen de Origen del MERCOSUR, un Grupo de Trabajo establecerá el cronograma de adopción del AEC que contemplará las excepciones de acuerdo a las normas vigentes del MERCOSUR.

Recién a partir de la fecha de entrada en vigencia del proto-

colo, mediante su ratificación por los Parlamentos de los Estados Partes, Bolivia adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR, de acuerdo con el Artículo 2 del Tratado de Asunción⁵⁴³. Hasta el momento tal ratificación ha sido realizada sólo por Venezuela⁵⁴⁴.

6. Incorporación de Ecuador como miembro pleno del MERCOSUR

Ecuador es miembro asociado del MERCOSUR desde la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 59 (ACE N° 59) que entró en vigencia en 2005 y en junio de 2011, en la Cumbre de Presidentes realizada en Asunción, recibió una invitación formal para profundizar su relación con los miembros del bloque.

Recientemente este país Ecuador expresó su deseo de unirse al MERCOSUR pero sin abandonar la CAN, y solicitó flexibilidad para que se le conceda un tratamiento especial y diferenciado por parte de los países del bloque y a continuación se creó, por medio de la Decisión CMC N° 38/11, el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de Ecuador⁵⁴⁵. El proceso sigue pendiente de concreción y los avances se han limitado a algunas declaraciones por parte de su Presidente en torno a la intención de Ecuador de adherir al MERCOSUR como miembro pleno una vez que se hayan finalizado las negociaciones sobre un acuerdo comercial con la Unión Europea⁵⁴⁶.

La adhesión de Venezuela al bloque del MERCOSUR ha sido finalmente concretada con la ratificación de cada uno de los miembros del bloque después de varios retrasos y conflictos. El hecho más importante de la incorporación de Venezuela parecer ser más de orden político que económico. La mayoría de los análisis parecen reforzar la antinomia entre el peso del libre comercio y las funciones comerciales del bloque por un lado y lo político y el discurso de desarrollo económico y social de los pueblos por el

543. Informe Bid Intal N° 18: 59.

544. *El País*, 25/3/2014. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/senado-aprobo-adhesion-bolivia-mercosur.html>

545. Informe Bid Intal N° 17: 83.

546. *La Nación*, 4/5/2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1579121-correa-anuncio-que-solicitar-a-el-ingreso-de-ecuador-al-mercosur>

otro, si bien ambas cuestiones no deberían ser contradictorias ni excluyentes.

En efecto, el hecho de la incorporación de Venezuela constituye principalmente una convergencia política ideológica entre Venezuela, Brasil y Argentina, mientras que desde el punto de vista de las políticas comerciales comunes, el MERCOSUR parece enfrentar un proceso de disolución y esto debido a las diferencias de estructuras entre sus miembros (Bouzas, 2012).

7. El Parlamento MERCOSUR

Una de las innovaciones más importantes en materia institucional que se produjo en este período fue la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR.

La decisión sobre su creación como órgano representativo de los pueblos de los Estados Parte, había sido tomada en el año 2004 y la Comisión Parlamentaria Conjunta sería la encargada de elaborar su proyecto.

En diciembre de 2006 el Parlamento del MERCOSUR fue efectivamente instaurado y, según su Protocolo, su constitución se realizaría a través de etapas, cuya definición se establece en las Disposiciones Transitorias. Durante la primera de ellas, desde 2006 al 2010, el Parlamento estaría (y efectivamente lo estuvo) integrado por 18 parlamentarios de cada Estado Parte. Los poderes legislativos nacionales eligieron a los Parlamentarios, y cada Parlamento nacional definió las modalidades y criterios de esa elección. La duración de su mandato fue establecida en cuatro años. Antes de su finalización, debería definirse el criterio de representación para que los Estados procedieran a la elección de los parlamentarios nacionales de la siguiente legislatura a través del mecanismo de elecciones por sufragio universal, directo y secreto. La elección de los parlamentarios en los Estados Partes debía hacerse antes de fines de diciembre de 2010, para que pudieran asumir sus funciones a comienzos de 2011. La segunda etapa de transición se extendería por un período de cuatro años, comprendido entre 2011 y 2014. En esta etapa, el Parlamento ya estaría integrado por legisladores electos por sufragio directo y universal. Antes de fines de 2012, el Parlamento debería proponer al CMC una fecha para realizar elecciones simultáneas en los Estados Partes, con el objetivo de elegir, en el 2014 a los parlamentarios de la próxima legislatura. Las

primeras elecciones simultáneas deberían producirse antes del 31 de diciembre de 2014, cuando llegue a su fin la segunda etapa de transición.

En agosto de 2007, el Parlamento aprobó su Reglamento Interno, que estableció la organización de diez comisiones permanentes temáticas y contempló formas de participación de la sociedad organizada. Asimismo, determinó las reglas para la constitución de grupos políticos basados en afinidades político-ideológicas entre miembros de las diferentes representaciones nacionales, a fin de propiciar una visión comunitaria que permita superar los límites del enfoque meramente nacional.

En 2009 se aprobó el Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR que en su dimensión Parlamentaria consideraba imprescindible implementar la representación ciudadana con un criterio de proporcionalidad atenuada y la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del MERCOSUR, de modo tal de facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control.

Los resultados del Acuerdo se plasmaron en la Dec. CMC N° 28/10 en la que se estableció el criterio de representación ciudadana para la conformación del Parlamento del Mercosur, que permitiría diferenciar el número de bancadas para cada uno de los Estados Partes según una fórmula que toma en cuenta rangos poblacionales.

Al año siguiente, el Parlamento del MERCOSUR aprobó la Recomendación N° 16/2010 "Normas de Aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Propositiones correspondientes" que fue, a su vez, aprobada por la DEC CMC N° 18/11. En ella se estableció que el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014 sería considerado como etapa de transición única durante la que "las bancadas de los Estados Partes que no hayan realizado elecciones directas serán integradas por legisladores nacionales con mandatos vigentes, otorgados por el voto popular, hasta que se realicen elecciones directas". Hasta ese momento, las bancadas de Argentina y Brasil estarán integradas por el número de bancas que surge de lo estipulado en el artículo 4° del Acuerdo Político de 2009. Es decir, el número de bancadas sería equivalente al que surge de sumar al piso de 18 bancas, un tercio de la diferencia entre el

número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados y ese piso de 18.

De este modo, a partir de 2011 y hasta el 2014 el Parlamento estaría constituido por 37 Parlamentarios de Brasil, 26 de Argentina, 18 de Paraguay y 18 de Uruguay. Terminado el período de transición estaría constituido por 18 miembros de Paraguay y 18 de Uruguay, 43 de Argentina y 75 de Brasil, y 33 de Venezuela.

Sin embargo, estos criterios de representación no han sido aplicados todavía y, más aún, a principios de diciembre de 2013, el Parlamento de IMERCOSUR aprobó una recomendación para prorrogar las elecciones directas para después de 2020⁵⁴⁷.

Por el momento, únicamente Paraguay ha elegido a sus representantes de manera directa, aunque en Argentina fueron presentadas en el Congreso, desde el año 2008, unas veinte propuestas para la reforma del Código Electoral Nacional en vistas a permitir la elección directa de los miembros del Parlamento MERCOSUR (Porcelli, 2013).

8. Reforma institucional

Desde hacía mucho tiempo, el bloque había venido trabajando sobre la necesidad de producir reformas sobre aspectos institucionales⁵⁴⁸. Los temas sobre los que recaían los pedidos de reformas giraban fundamentalmente en torno a la estructura orgánica del MERCOSUR, el sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR, el sistema de solución de controversias del MERCOSUR y fortalecimiento de sus órganos institucionales y el presupuesto MERCOSUR.

Los primeros resultados obtenidos se dieron en el año 2008 a través de dos decisiones del CMC y de algunas medidas administrativas de carácter presupuestario, según el informe presentado

547. Mercosur PM REC. 03/2013. Disponible al 20/3/2014 en: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7946/1/rec_03_2013_-_prorroga_del_periodo_de_transicion_establecido_en_la_dec_18-11.pdf

548. En 2005, se creó un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel encargado de elaborar una propuesta integral de reforma institucional (GANRI) en el plazo de un año (Dec. CMC N° 21/05). En 2006 este plazo no se había cumplido y el CMC decidió prorrogarlo hasta fines de 2007. A su vez, en 2010, el GMC resolvió la constitución de una Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del Mercosur (RANAIM) (Res. GMC N° 06/10).

por la PPT de Argentina en San Miguel de Tucumán⁵⁴⁹. Por una parte, la Dec. CMC N° 54/07 amplía las funciones de los Representantes Permanentes acreditados por los Estados Partes en Montevideo y permite que asistan al GMC cuando se les solicite.

Por su parte, la Dec. CMC N° 14/08 modificó el Reglamento Interno del CMC con varios objetivos:

1. Institucionalizar la participación de los Ministros que integran las Reuniones de Ministros del MERCOSUR en el órgano superior del bloque, para tratar los asuntos de sus respectivas competencias. A partir de esta decisión, las reuniones del CMC se realizarían en tres sesiones: la primera con la participación los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía o sus equivalentes de los Estados Partes; la segunda, según los temas incluidos en la agenda, participarían además los Ministros o autoridad de similar jerarquía que cada Estado Parte determine y la tercera sesión se celebraría con los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes, y los Presidentes de los Estados Partes.
2. Establecer un proceso de convocatoria a reuniones extraordinarias del CMC.
3. Ampliar la atribución del CMC en la posibilidad de invitar, en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente, a representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes y representantes de organismos internacionales o agrupaciones de países.

Con respecto a la reforma del sistema de solución de controversias, la PPT Argentina, en el año 2010, informó que el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI) debatió diversas propuestas de enmienda al Protocolo de Olivos, referidas sobre todo a la composición y funcionamiento de los Tribunales del MERCOSUR y al establecimiento de normas en materia de cumplimiento de laudos y medidas compensatorias, sin haber alcanzado el consenso entre los países.

A su vez, la Argentina formuló una propuesta que contemplaba la posibilidad de aplicar en forma directa en los ordenamientos jurídicos de los Estados las normas que no requirieran aprobación legislativa, pero no obtuvo el consenso necesario para su aprobación.

549. Informe BidIntal N° 13.

En el año 2012, se aprobó la Decisión CMC N° 12/12 “Estructura del Grupo Mercado Común y Tipología de sus Órganos Dependientes” que tenía como propósito la redefinición de los órganos subordinados del GMC en cuatro categorías: grupos, subgrupos de trabajo, grupos ad hoc y reuniones especializadas.

Estos cuatro tipos de órganos dependientes del GMC se definen como sigue⁵⁵⁰:

- Grupos: ejercen atribuciones específicas inherentes al funcionamiento del GMC.

- Subgrupos de Trabajo (SGT): se establecen como ámbitos técnicos permanentes de negociación para la coordinación de políticas públicas y el desarrollo de políticas comunes de la agenda del proceso de integración.

- Grupos Ad Hoc (GAH): se crean para cumplir un mandato específico durante el plazo previsto por la normativa de su creación.

- Reuniones Especializadas (RE): se establecen con carácter permanente para desarrollar políticas relacionadas con el proceso de integración en áreas temáticas específicas, o para asistir al GMC en el cumplimiento de sus funciones.

Sobre la base de esta tipología, la estructura del GMC se compone de 5 Grupos, 17 Subgrupos de Trabajo, 14 Reuniones Especializadas y 11 Grupos Ad Hoc.

9. La vigencia de la normativa MERCOSUR

Puede considerarse que éste ha sido históricamente uno de los principales problemas con el que ha debido enfrentarse este proceso de integración. En efecto, si las normas de derecho derivado no rigen al interior de los Estados, el MERCOSUR no cobra existencia real y esto de hecho no ocurre con un porcentaje elevado de las normas emanadas de sus órganos⁵⁵¹. Esto se debe a que la mayor parte de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, salvo las que regulan las organizaciones u operaciones del propio MERCOSUR, tiene que transponerse, o incorporarse en la legislación nacional de cada país, según el procedimiento constitucional de cada Estado Parte y esto es un obstáculo importante para el proceso de integración. En efecto, actualmente sólo alrededor

550. Informe BidIntal N° 17: 73.

551. Al respecto puede consultarse el informe de la Secretaría Mercosur del año 2004.

del 48 % de las normas adoptadas por los órganos legislativos del bloque están en vigor⁵⁵².

Durante el período que examinamos, existieron algunas iniciativas tendientes a abordar este problema que no arribaron a grandes soluciones. En el año 2008, fue aprobada la Decisión CMC N° 35/08 (Seguimiento y Actualización del Acervo Normativo), que establece que las Decisiones, Resoluciones y Directivas no incorporadas por ninguno de los Estados Partes después de transcurridos 5 años desde la fecha en que fueron aprobadas (o 2 años a partir del plazo de incorporación, en el caso de las normas que lo explicitaban), deben volver a ser analizadas por el órgano decisorio del cual emanaron.

A tal efecto, la Secretaría del MERCOSUR, en coordinación con la Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa MERCOSUR, deberá informar periódicamente a la PPT y a los demás Estados Partes sobre las mencionadas normas. Los órganos decisorios podrán instruir a los foros subordinados de los cuales emanó la normativa a examinar la conveniencia y el interés de los Estados Partes en finalizar los trámites pendientes para su entrada en vigencia. A su vez, los foros subordinados elevarán, en un plazo de tres sesiones ordinarias, un informe a consideración del órgano decisorio, por medio del cual podrán proponer la revisión de la normativa, su modificación, actualización, derogación o cualquier otra acción que estimen apropiada. En caso de falta de consenso, las delegaciones deberán expresar en el informe, de manera fundamentada, las diferentes posiciones y opiniones defendidas por cada Estado Parte en la materia.

Por otra parte, el GMC, en su reunión de marzo de 2009, instruyó a la Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa (RTIN) a que “en relación a las normas que no han entrado en vigencia, identifique las causas más comunes de no incorporación, con el fin de contribuir a la elaboración de un diagnóstico de los problemas del actual sistema de internalización de la normativa comunitaria”. Además, el Grupo Mercado Común consideró adecuada la inclusión del estado de situación de las normas que requieren aprobación legislativa en la agenda del Grupo de Alto Nivel sobre la Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del MERCOSUR (GANREL)⁵⁵³.

552. Comisión Europea: 16.

553. Informe Bid INTAL N° 14, :68.

10. Negociaciones con la Unión Europea

El principal tema de la agenda externa del MERCOSUR está dado por las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR tendientes al establecimiento de un acuerdo de asociación entre ambos bloques. Estas negociaciones fueron retomadas en el año 2010 después de un período de estancamiento de seis años. La decisión era en ese momento concentrar los esfuerzos en los textos normativos del acuerdo, y se planificó el comienzo del intercambio de ofertas de acceso a mercados en mayo de 2012, lo que no llegó a ocurrir.

Si bien es cierto que desde ese año, se han venido realizando sucesivas reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales y particularmente, en la última reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR con el Comisario de Comercio de la Comisión Europea, las discusiones se centraron en el mandato para negociar una Asociación Birregional ambiciosa y equilibrada y decidieron que ambas partes deben comenzar sus respectivos trabajos preparatorios internos para diseñar las sustancias de las ofertas a ser intercambiadas, el acuerdo sigue sin sellarse.

Como es sabido, las principales dificultades para arribar a tal acuerdo consisten en que la Unión Europea no acepta ningún tipo de negociación en los temas de apoyo interno a la producción agrícola y el MERCOSUR exige que se eliminen los subsidios a las exportaciones agrícolas en el comercio entre los dos bloques⁵⁵⁴.

A modo de conclusión

La descripción y el análisis de la vida del MERCOSUR en el período comprendido entre el año 2007 y 2013 permite esbozar alguna reflexión sobre el cariz y la orientación que este sistema de integración va adquiriendo que difiere con el inicialmente propuesto.

En efecto, la visión que se tenía en sus comienzos estaba asociada a la construcción de un Mercado Común, con libre circulación de bienes y servicios y una frontera aduanera única, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que permitiera a estos países hacer frente a un mercado mundial mucho más competitivo que generaba la era de la globalización. La conformación que ha ido adoptando está más vinculada a un espacio de discusión de temas políticos y sociales entre los socios.

554. Informe Bid Intal N° 18: 90.

Si dispusiéramos de una balanza capaz de medir esfuerzos y logros concretados y vigentes en el MERCOSUR, y en uno de sus platos pusiéramos las medidas orientadas a garantizar la libre circulación de bienes y servicios y al perfeccionamiento de la Unión Aduanera, y en el otro las medidas destinadas a contrarrestar las asimetrías –las medidas de carácter social y las decisiones adoptadas siguiendo una lógica política– claramente la balanza se inclinaría hacia el segundo plato.

El principal problema que enfrenta el MERCOSUR consiste en la incorporación de sus normas a los ordenamientos jurídicos internos. A pesar de los diversos tratamientos que se han realizado del tema, resulta todavía de difícil solución. Así, el Código Aduanero MERCOSUR que es una medida de fundamental trascendencia para el bloque no ha sido ratificado por todos sus miembros.

En cambio, se crearon organismos con funciones de resolver el problema de las diferencias estructurales que existen entre los Estados Miembros como el FOCEM, así como el Grupo de Integración Productiva y el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas con estructuras organizativas importantes que se orientan al apoyo de las grandes y de las pequeñas y medianas empresas y otro tanto sucede con el Instituto Social del MERCOSUR. Parecería que los países del MERCOSUR encontraron en este bloque un lugar donde proyectar sus dificultades internas y que hubieran abandonado la idea de construir un Mercado Común.

Bibliografía

Alvarez, Victoria (2008); "El Parlamento del MERCOSUR: ¿hacia un proceso de integración más democrático?" *Temas y debates* N°16.

Berlinski, Julio y otros (2006); Hacia una política comercial del MERCOSUR; (1a ed.) Bs.As; Ed. Siglo XXI.

Bouzas, Roberto (2012); Infobae.com. 23/07/2012 Disponible en: http://www.opeak.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=11736:el-ingreso-confirma-la-disoluci%C3%B3n-del-MERCOSUR-roberto-bouzas&Itemid=123

Bouzas, Roberto (2011) en: Caetano, Gerardo (Coord.) *MERCOSUR 20 años*; CEFIR; : 75 a 85.

Vazquez, Mariana (2011) en :Caetano, Gerardo (Coord.) *MERCOSUR 20 años*; CEFIR;: 165 a 184.

Comisión Europea. MERCOSUR. Documento Estratégico Regional, 2007-2013. Disponible al 17/03/2014 en : http://eeas.europa.eu/MERCOSUR/rsp/07_13_es.pdf

Dreysin de Klor; Adriana (2010); "La proporcionalidad en la composición del Parlamento del MERCOSUR y el desafío de las legislaciones electorales nacionales". *Revista Brasileira de Direito Constitucional*; RBDC n. 15. Disponible en: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-013-Adriana_Dreyzin_de_%20Klor_\(Proporcionalidad_en_la_composicion_del_Parlamento_MERCO-SUR\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-013-Adriana_Dreyzin_de_%20Klor_(Proporcionalidad_en_la_composicion_del_Parlamento_MERCO-SUR).pdf)

Drumond, María Cláudia(2009); *Representación ciudadana en el Parlamento del MERCOSUR: la construcción de un acuerdo político*; Puente Europa, Número Especial.

Maraniello, Patricio Alejandro (S/D); Situación actual del MERCOSUR. *La Ley*, Thomson Reuters. Disponible en: <http://www.dab.com.ar/articles/130/situaci%C3%B3n-actual-del-MERCOSUR.aspx>

Porcelli, Emanuel (2013); "El Parlamento del MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia". *Academia .edu*. Disponible en: http://www.academia.edu/1958550/El_Parlamento_del_MER-COSUR_entre_la_profundizacion_y_la_irrelevancia

Informes MERCOSUR BID Intal N° 12

Informes MERCOSUR BID Intal N° 13

Informes MERCOSUR BID Intal N° 14

Informes MERCOSUR BID Intal N° 15

Informes MERCOSUR BID Intal N° 16

Informes MERCOSUR BID Intal N° 17

Informes MERCOSUR BID Intal N° 18

De la autora:

*Licenciada en Ciencia Política (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR). Ex docente de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UNR). Ex docente de Derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Profesora en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional para el módulo Derecho de la Integración (CERIR).

E-mail: lvilosio@hotmail.com

PUBLICACIONES ANTERIORES DEL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

La política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato

Ediciones CERIR. Rosario, 1994. 396 páginas

Introducción

Por Miryam Colacrai de Trevisán y Gladys Lechini de Álvarez

1. La política exterior Argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación

Alfredo Bruno Bologna y Anabella Busso

2. Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior Argentina

Anabella Busso

3. La política exterior Argentina y el Mercosur

Aspectos políticos-diplomáticos de la nueva prioridad en la política exterior Argentina: Mercosur

Alejandra Saccone

Argentina en el Mercosur: ¿desarrollo de nuevos mercados o simple compensación de déficit?

Elsa Marinucci

Cooperación estratégico-militar en el Mercosur

Claudia Giaccone

4. Argentina en el año de Europa

Pedro Romero

5. Las Relaciones entre Argentina y Alemania durante los primeros años de la administración Menem

Mónica Aparicio

6. El adiós a los socios discretos. Nuevas realidades de la vinculación Argentina con las repúblicas pos-Soviéticas
Graciela Zubelzú de Bacigalupo
7. Argentina ante la era del pacífico: la agenda externa con Japón
Graciela Bonomelli
8. ¿Una política argentina para el este asiático o simplemente pragmatismo comercial?
Marcelo de los Reyes
9. La política exterior Argentina y Medio Oriente
Magdalena Carrancio
10. La política exterior Argentina hacia África
Gladys Lechini de Álvarez
11. La política exterior Argentina y la cuestión Antártica: un ejemplo de negociación permanente dentro del régimen Antártico
Miryam Colacrai de Trevisán.
12. El conflicto de malvinas en la política exterior Argentina
Alfredo Bruno Bologna

* El texto completo de esta colección se encuentra disponible en nuestra página web: www.cerir.com.ar7libros.php?id=0000004

La Política Exterior Argentina 1994/1997

Ediciones CERIR. Rosario, 1998. 338 páginas

Sumario

Prólogo

Alfredo Bruno Bologna

Capítulo I: La inserción argentina en la sociedad internacional

Alfredo Bruno Bologna

Capítulo II: Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco Político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales

Anabella Busso

Capítulo III: Argentina y la unión europea: nuestro segundo objetivo

Marta Cabeza

Capítulo IV: La Política Exterior Argentina hacia Europa Central y Oriental: multiplicación y diversificación

Graciela Zubelzú de Bacigalupo

Capítulo V: Política Exterior Argentina hacia japon: el rol asistencialista en nuestra agenda Externa

Graciela Bonomelli

Capítulo VI: Definiendo un Perfil hacia el Este Asiático

Marcelo Javier de los Reyes

Capítulo VII: Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la Política Exterior Argentina

Magdalena Carrancio

Capítulo VIII: Argentina y África durante la segunda administración Menem *Gladys Lechini De Álvarez*

Capítulo IX: Consensos multilaterales y disensos bilaterales en el régimen Antártico

Miryam Colacrai de Trevisán

Capítulo X: La incidencia del conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina

Alfredo Bruno Bologna

Capítulo XI: Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales

Jorgelina Bragagnolo

Capítulo XII: Mercosur: una visión de su dinámica comercial

Elsa Marinucci

Capítulo XIII: La "mercosurización" de la Política Exterior Argentina
María Alejandra Saccone

Capítulo XIV: La búsqueda de armonización ambiental en el Mercosur
Miryam Colacrai de Trevisán

Capítulo XV: El creciente protagonismo externo de las Provincias Argentinas
Miryam Colacrai de Trevisán y Graciela Zubelzú de Bacigalupo

La Política Exterior Argentina 1998/2001. El cambio de gobierno. ¿Impacto o irrelevancia?

Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 400 páginas

Sumario

Prólogo

Introducción

PRIMERA PARTE

ARGENTINA Y SUS RELACIONES BILATERALES. PRIORIDADES DE LA AGENDA EXTERNA.

Capítulo I

Las relaciones argentino-americanas al finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos.

Anabella Busso

Capítulo II

Brasil y Argentina nos años 90: diez años de política externa.

Miriam Gomes Saraiva

Capítulo III

Malvinas: el final de la política de seducción

Alfredo Bruno Bologna

LAS ÁREAS SECUNDARIAS

Capítulo IV

La Política Exterior Argentina hacia Japón: la continuidad en la ausencia de nuevas propuestas.

Graciella Bonomelli

Capítulo V

La valoración del mercado como núcleo de la política hacia China.

Carla Oliva

Capítulo VI

Argentina ante Europa Central y Oriental. Continuidad y rutina en lo político - diplomático - necesidad de acciones en lo económico - comercial.

Graciela Zubelzú

Capítulo VII

África desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos.

Gladys Lechini

Capítulo VIII

Señales de una Política activa: Argentina y los países de Medio Oriente y el Norte de África.

Magdalena Carrancio

SEGUNDA PARTE

ARGENTINA Y LA INTEGRACIÓN

Capítulo IX

La Unión Europea y la República Argentina: una agenda en clave económica.

Marta Cabeza

Capítulo X

El nuevo relanzamiento del MERCOSUR: ¿avances o estancamientos del proceso de integración?

Daniel Makler

TERCERA PARTE

ARGENTINA Y SU PARTICIPACIÓN EN REGÍMENES INTERNACIONALES

Capítulo XI

La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales. *Miryam Colacrai*

Capítulo XII

El protagonismo argentino en la diplomacia bilateral.
Estanislao Zawels

Capítulo XIII

El mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC): los casos de denuncia contra la Argentina.
Marta Cabeza

Capítulo XIV

El compromiso argentino en el establecimiento de la Corte Penal Internacional.
Lidia Gatti

La Política Exterior del Gobierno de Kirchner

Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario 2006. 2 Tomos, 662 páginas

ÍNDICE

Prólogo

INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (VOLUMEN I)

Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la "Autonomía". *Miryam Colacrai*

La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default. *José Fernández Alonso.*

MERCOSUR 2003-2004: un período de impulso y estancamiento. Laura Vilosio.

Argentina-Brasil. ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica?. María Julieta Cortés

Relación bilateral entre Argentina y Uruguay (2000-2004): una etapa difícil. Carlos Cherniak.

La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales. Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini.

La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico. Alfredo Bruno Bologna.

La política antártica argentina 2001-2004: continuidades y logros en un contexto de desafíos internos y externos. Miryam Colacrai.

De los autores.

INSERCIÓN EN EL ESPACIO GLOBAL (VOLUMEN II)

La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. Anabella Busso.

La Unión Europea y la República Argentina: nuevos protagonismos de los Estados Nacionales. Marta Cabeza.

El nuevo rol de China en el Sistema Internacional y su impacto en las relaciones con Argentina. Carla V. Oliva.

La Política Exterior Argentina hacia Rusia: la necesidad de una mirada estratégica ante nuevas oportunidades. Graciela Zubelzú.

Japón y Argentina. Un estado presente en un país ausente. Pérdidas de posiciones en los precarios espacios compartidos. Graciela Bonomelli.

Argentina-África: de la política por impulsos a la no política. Gladys Lechini.

La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición. Rubén Paredes Rodríguez.

La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones pro-mediando su mandato

Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario 2010. Tomo V, 488 páginas

Tomo V. Última publicación de la serie sobre Política Exterior Argentina. Edición preparada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). UNR Editora. Rosario, Octubre 2010.

ÍNDICE

Agradecimientos

Prólogo

La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner
Alfredo Bruno Bologna

La cuestión de la reinserción financiera en la política exterior de la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009)
José Fernández Alonso

Actores e instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991-2006
Hugo Ramos

Unión Europea – Argentina (2004-2009). Una relación signada por la Cooperación
Roberto Falcón

La inversión externa directa (IED) de Europa en Argentina: Características, Actores y cuestiones intermésticas
Marta Cabeza

Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la Política Exterior
Rubén Paredes Rodríguez

El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)
Gladys Lechini

Malvinas en la Política Exterior Argentina
Alfredo Bruno Bologna

Política Exterior y Relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos
Anabella Busso

Argentina – Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional
Miryam Colacrai

Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009)
Julieta Cortés y Nicolás Creus

La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano
María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi

Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?
José Briceño Ruiz

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ AL
FINALIZAR SU MANDATO

Procesado gráfico integral

UNR editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - (S2000AOB) Rosario - Santa Fe - República Argentina

www.unreditora.unr.edu.ar

info-editora@unr.edu.ar

Edición de 300 Ejemplares

Febrero 2015