

# VOCES

en el Fénix

RELACIONES INTERNACIONALES

EL CONTEXTO INTERNACIONAL TIENDE A LA REAFIRMACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS. LA ARGENTINA ENFRENTA EL DESAFÍO DE ASUMIR UNA POLÍTICA EXTERIOR SOBERANA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

## UN LUGAR BAJO EL SOL



# sumario

## n°67

### marzo 2018

## editorial

POLÍTICA EXTERIOR,  
SOBERANÍA Y DESARROLLO

Abraham Leonardo Gak

**MARIO RAPOPORT** Sobre el libre comercio y las políticas de apertura del sector externo 6 **MARÍA CECILIA MÍGUEZ** Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos 16 **LEANDRO MORGENFELD** Macri, con Obama y Trump 24 **CECILIA NAHÓN** América Latina en el G-20 32 **ENRIQUE MANSON** Políticas exteriores alternativas 42 **CARLOS ESCUDÉ** Realismo social: una política exterior al servicio del pueblo 52 **ALEJANDRO SIMONOFF** Las corrientes de pensamiento predominantes de la Política Externa Argentina 60 **AGUSTÍN CRIVELLI** El actual comercio exterior argentino (des)administrado 66 **JULIO GAMBINA** La posición argentina frente a la OMC 72 **JORGE GAGGERO** y **JUAN VALERDI** Argentina y las “guaridas fiscales” 78 **JULIO SEVARES** Relaciones ALC-China, oportunidades y desafíos 86 **EDUARDO DANIEL OVIEDO** Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política 94 **EDMUNDO ANÍBAL HEREDIA** Regionalización y relaciones trans-nacionales 102 **EDUARDO MADRID** El nuevo papel de Brasil en la política exterior argentina y viceversa 110 **JORGE GONZALORENA DÖLL** Las relaciones entre Argentina y Chile 118 **RICARDO VICENTE** Guatemala: el primer golpe de la CIA en América Latina 126 **FEDERICO PINEDO** Malvinas 134 **MIRYAM COLACRAI** La Argentina y sus intereses antárticos 138 **GLADYS LECHINI** Voces argentinas en África, al ritmo de los impulsos 146 **FEDERICO BERNAL** Hidrocarburos 154 **ANDRÉS MUSACCHIO** El Mercosur en la mesa de saldos 162 **NOEMÍ BRENTA** Argentina, la remora del sector externo 170

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

César Humberto Albornoz

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

### Vicedecano

José Luis Franza

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

#### SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Mario Rapoport

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# POLÍTICA EXTERIOR, SOBERANÍA Y DESARROLLO

**E**l camino al desarrollo nunca ha sido sencillo para los países relegados a la periferia de la economía mundial. Hoy esta realidad es aún más compleja, ya que la política exterior de estas naciones se ve cada vez más condicionada por las crecientes asimetrías en el poder económico y las complicadas relaciones entre los bloques centrales.

*El caso argentino no escapa a estas dificultades: como país periférico, nuestra vinculación con el mundo exterior se ve limitada. Las naciones centrales suelen responder de manera coordinada en función de sus intereses, obstaculizando las posibilidades de acción de los países emergentes y consolidando de esta manera una relación de dependencia que se traslada de lo económico a lo político.*

*El actual gobierno ha sostenido, como un principio político, que el país se encontraba aislado del mundo. Con este argumento, claramente, asumió como propias las políticas desarrolladas por los Estados Unidos y Europa, considerándonos descendientes de sus culturas. Esta estrategia nos ha llevado a ceder ante los intereses de los grupos financieros que acosaron al país, así como también ante las políticas colonialistas, resabios de siglos pasados, como es el caso de las islas Malvinas.*

*A esta situación debemos agregar un nuevo ingrediente que es la presencia de una potencia asiática, China, que rápidamente está modificando el escenario mundial y se está transformando en una de las principales productoras de bienes industriales de corto, mediano y largo plazo, al tiempo que consolida su lugar como consumidora de las materias primas que nuestra región produce.*

*Los actores económicos concentrados –tanto las empresas productivas transnacionales como las que integran el sistema financiero internacional– tienen objetivos propios, muchas veces ajenos a los de sus países de origen. Su accionar, junto con el de los bloques centrales, dificulta las posibilidades de desarrollo de los países emergentes. En este contexto, sostener una política exterior independiente y soberana es extremadamente difícil pero necesario.*

*Las políticas proteccionistas desarrolladas por los países centrales, unidas al vigor con que funcionan las guaridas fiscales (tan valoradas por el actual gobierno), nos separan de nuestros intereses nacionales. Podemos encontrar una expresión clara de sus consecuencias en la apertura irrestricta de nuestro comercio exterior, con libertades y fomento a la importación de bienes de consumo, y el uso sin condiciones de la disponibilidad de nuestros recursos externos.*

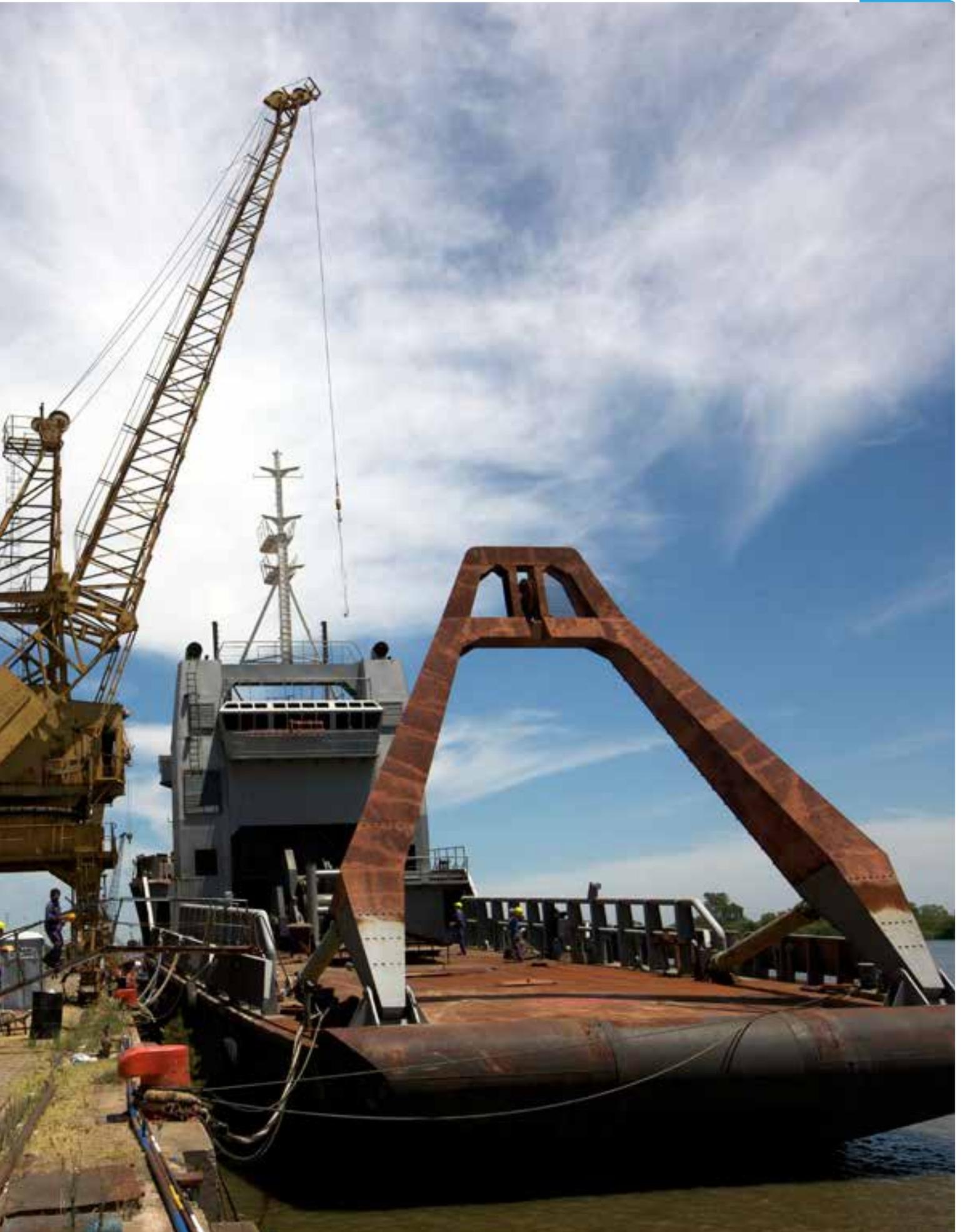
*La orientación primaria de nuestro comercio exterior ya muestra sus enormes dificultades, y nos coloca en el triste papel de país dependiente de las intencionalidades de los grandes centros de poder, circunstancia que se ve agravada por el endeudamiento progresivo y acelerado.*

*En algún momento deberemos encarar un cambio estructural que se centre en una producción industrial aggiornada tecnológicamente y en un mercado interno activo que genere una demanda local significativa; reasumir el ejercicio de un control estricto de los movimientos financieros, en particular los que se realizan con bienes internacionales, y alejarnos de toda negociación con esos mercados que solo persiguen su propio beneficio.*

*De más está señalar que será imprescindible coordinar las políticas con los países de nuestra región, a fin de conformar un bloque con suficiente poder de negociación, capaz de llevar a cabo este proyecto. Es el desafío que nos debemos como habitantes de esta América del Sur, tan rica en recursos y a la vez tan sometida a abusos que sólo pudieron ser posibles con la complicidad de sus elites dirigenciales.*

**ABRAHAM LEONARDO GAK**  
(DIRECTOR)





EN UNO DE LOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL MÁS SENSIBLES, EL ECONÓMICO, EL GOBIERNO ARGENTINO HA OPTADO POR VOLVER A MEDIDAS DE APERTURA IRRESTRICTA DEL COMERCIO EXTERIOR Y DE PLENA LIBERTAD AL MOVIMIENTO DE CAPITALES BASADO EN EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO. EN ESTE ARTÍCULO ANALIZAMOS LOS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y TEÓRICOS Y LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE ESAS POLÍTICAS.

# SOBRE EL LIBRE COMERCIO Y LAS POLÍTICAS DE APERTURA DEL SECTOR EXTERNO

**por MARIO RAPOPORT.** *Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Superior del Conicet. Licenciado en Economía Política de la UBA. Dr. en Historia de Universidad de París-Sorbona. Director del Centro de Investigaciones de Historia Económica, Social y de Relaciones Internacionales, FCE, UBA y de la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Autor de numerosos libros, entre ellos “Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003” (2014); “Bolchevique de salón. Vida de Félix J. Weil, el fundador argentino de la Escuela de Frankfurt” (2014); “Historia Oral de la Política Exterior Argentina. 2t.” (2015-2016); “Política internacional argentina” (2017); “En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a las crisis” (2013)*





## Las raíces del liberalismo económico

Existen mitos, o más bien visiones falsas de la realidad, difíciles de deshacer, como el que dice que uno de los elementos clave del desarrollo del capitalismo es el libre comercio. “El libre comercio es la regla, el proteccionismo la excepción”, era uno de los dogmas de la economía neoclásica.

La teoría económica liberal, tal como fue expuesta por los economistas clásicos, no tenía objetivos puramente académicos. Respondía a intereses específicos. En primer lugar, a los de una clase, la burguesía industrial inglesa y, en segundo término, a los de una nación cuyo creciente monopolio industrial la llevaba a practicar una agresiva política comercial basada en la libertad de comercio. Esto último significaba la libertad de introducir sus manufacturas en todo el mundo y comprar los alimentos que hacían falta, para lo cual el perspicaz David Ricardo elaboró su teoría de las ventajas comparativas, que exaltaba las virtudes de la especialización comercial, justificando colocar con ventaja las manufacturas británicas de mayor valor por las materias primas de países menos desarrollados.

Pero si el libre comercio favoreció a Gran Bretaña, la metrópoli industrial de la época, las entonces potencias emergentes, Estados Unidos y Alemania, fueron proteccionistas y desarrollaron sus propias industrias y tecnologías. Llegaron así, a fines de ese siglo, a superar a aquella en la producción de muchos bienes ya existentes, introduciendo innovaciones en los procesos de producción e incorporando nuevos productos que reemplazaban mejor a los británicos –como el petróleo al carbón– y bienes de capital y de consumo más perfeccionados, lo que dio lugar a una segunda revolución industrial.

En vez de ello, los países latinoamericanos, que se mantuvieron en la órbita británica adherida al libre comercio, después de un breve proceso de auge, quedaron rezagados en la economía mundial. Nuestro país se insertó al mundo sobre la base de sus presuntamente inagotables recursos naturales y, al contrario de lo que pensaron algunos señeros miembros de las elites dirigentes del siglo XIX, como Carlos Pellegrini, la Argentina no terminó siendo otros Estados Unidos del Sur. Un economista norteamericano –Matthew O’Brien, de la Universidad de Nevada– dice que se pareció más bien a los estados del sur derrotados en la guerra civil norteamericana y a su esquema de plantaciones y hacendados, que aquí se tradujo en estancieros y latifundios (citado en *Clarín*, 19-1-2017).

Mientras la Argentina se mantuvo vinculada al imperio británico en la etapa de su apogeo, la apertura de su economía permitió un cierto crecimiento económico, beneficioso en especial para reducidos sectores de la sociedad. Pero las crisis y los procesos inflacionarios ya estaban presentes en el período agroexportador y su principal origen fueron los altos niveles de endeudamiento externo correspondientes a una economía carente de una estructura industrial aceptable y basada predominantemente en la agroexportación, como ocurrió en distintos años y con particular fuerza en 1890. Se generó, además, un retraso con respecto a los países que se estaban industrializando y el país quedó desprotegido frente a la crisis mundial de los años '30.

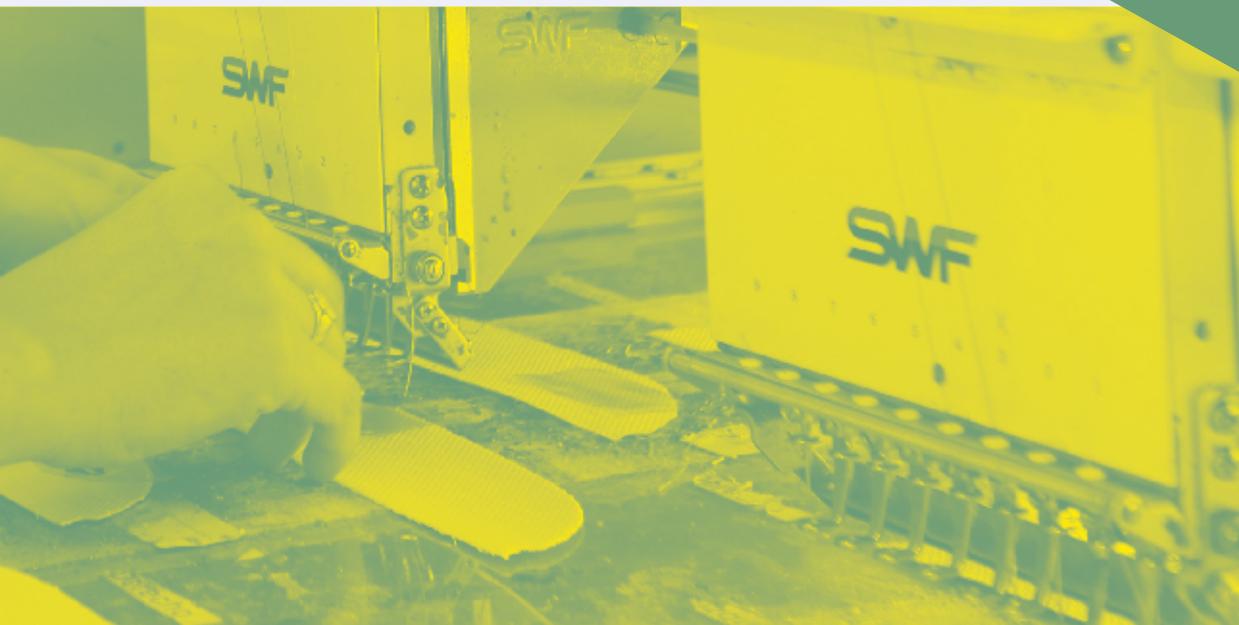


## Globalización y soberanía

Desde una visión neoliberal ( formulación ideológica actual del viejo liberalismo económico), se afirma que las economías nacionales están en vías de disolverse y se ignora el grado en el cual, a lo largo de varios siglos, el proceso de globalización económica ha estado íntimamente articulado a la formación y desarrollo de los espacios económicos nacionales. Discutir el estatus teórico e histórico de la globalización remite necesariamente a un nuevo debate sobre el papel de los mercados nacionales y de los Estados-nación como categorías históricas. La globalización no significa un Estado universal o gobierno mundial, lejos de ello. Predominan en el mundo frágiles márgenes de concertación dentro de un sistema semianárquico, caracterizado por una fuerte competencia, especialmente entre las grandes potencias, y guerras comerciales de distinto tipo mientras se derrumban los acuerdos multilaterales. La actividad económica tampoco se caracteriza por la existencia de una mayor libertad comercial. En cambio, la creciente interconexión de la economía mundial pasa por el hecho de que una parte sustancial del comercio –entre un 40% y un 60%– se realiza entre las grandes corporaciones y sus sucursales y dependencias en el mundo, al mismo tiempo que se incrementan las desigualdades entre las naciones (el dato es de John Gray, en *False Dawn*, 2009).

La guerra del neoliberalismo contra la soberanía de los países, haciendo creer en la existencia de un mundo integrado, forma parte de una política tendiente a eliminar cualquier obstáculo a los intercambios económicos y los flujos financieros por parte de los países más poderosos y las grandes corporaciones. Desde el punto de vista político, esto supone el vaciamiento de la soberanía nacional, la violación de los procesos democráticos y la despolitización de las sociedades, lo que facilita la manipulación de sus gobiernos, utilizando distintos medios de desestabilización, como sucede en América latina.

*En la economía mundial, los efectos perversos de la globalización y de las políticas neoliberales alcanzan también, tipo boomerang, a los países industrializados. La desregulación del comercio y de los movimientos de capital, con el predominio de inversiones especulativas y financieras, terminaron produciendo crisis como la del 2008.*



## El comercio exterior argentino: primarización, endeudamiento y desindustrialización

En su comercio exterior, la Argentina es una gran exportadora de productos primarios y materias primas, pero esto apenas beneficia directamente a menos de la mitad de la población. No significa, además, una virtuosa vinculación con el mundo porque en la mayor parte de su historia existió un cuantioso endeudamiento externo y el país, dedicado a exportar bienes primarios o poco elaborados, siempre resultó dependiente de los vaivenes de la economía internacional, tanto en sus términos de intercambio como en los pagos de su deuda. La mejor forma de insertarse en los mercados mundiales es participando en procesos de acumulación y cambios tecnológicos basados en transformaciones industriales que permitan agregar valor a sus exportaciones, desarrollar el mercado interno y mejorar el perfil de los bienes importados. Para ello hay que proteger al sector industrial y darle impulso.

Solo de acuerdo con estos criterios, la economía local tendrá una base de sustentación firme y podrían utilizarse capitales provenientes del exterior, no introduciéndolos sin control, como se ha hecho con frecuencia en el pasado. Esto permitirá generar una nueva estructura productiva, creando polos tecnológicamente competitivos en los mercados externos y posibilitando el autofinanciamiento del sector industrial.

Mirar hacia adentro no significa encerrarse en uno mismo, sino hacer lo que hicieron aquellos que llegaron a la cima en distintos momentos históricos. Partieron de defender lo propio y se transformaron en protagonistas de la economía mundial: Gran Bretaña, primero; Estados Unidos, luego; los países del sudeste asiático, Japón, China, en distintos momentos.

Ya lo decía Vicente Fidel López en el debate sobre la Ley de Aduanas, en 1876: “El librecambio no es más que una teoría propia de los... que producen materias elaboradas”. Según López, el comercio internacional convierte a las naciones de producción primaria en subordinadas de las naciones manufactureras: “Ricos o más bien abundantes de ciertas materias primas que son casi espontáneas de nuestro suelo –sostenía–, no hemos hecho hasta ahora otra cosa con ellas que recogerlas y ofrecerlas al extranjero fabricante en su estado primitivo convirtiendo ese suelo en una parte adherente a la fábrica ajena” (“Protección a la industria nacional”, debate de 1876, *Estrategia*, sin fecha, Serie de documentos N° 2, pp. 51-55.).

En la Argentina se iniciaron procesos de industrialización durante la Primera Guerra Mundial y en el período entre guerras, especialmente por parte de compañías extranjeras, pero fueron más bien espontáneos. Sólo adquirieron un carácter más orgánico a partir de las políticas industrializadoras del peronismo,

ligadas a sus medidas sociales y enfocadas en lo fundamental a la sustitución de importaciones. Políticas desarrollistas impulsaron después la creación de ciertas industrias básicas, y el sector siguió desarrollándose mientras no fue afectado por las políticas neoliberales. Todo ello supuso la adopción de medidas proteccionistas y de apoyo explícito a la industria.

En distintos momentos, producto en parte de errores en su implementación y, sobre todo, de restricciones externas, por estar las industrias necesitadas de divisas para su equipamiento que sólo podía proveer el sector agropecuario, este proceso creó cuellos de botella en la balanza comercial y de pagos. Ante las presiones de los agroexportadores y la predominancia de ideolo-



gías liberales, se generaron ciclos y turbulencias en la actividad económica, llevando a devaluaciones y procesos inflacionarios. Sin embargo, la industrialización fue el único camino posible para un sostenido y más inclusivo crecimiento económico. Y las cifras son elocuentes: entre 1949 y 1974, el PBI interno creció un 127% y, en el mismo período, el PBI industrial un 232%, mientras que, con la desindustrialización posterior, las cifras respectivas fueron del 55% y el 10%, respectivamente (los datos fueron elaborados por Jorge Schvarzer). Nuevamente, durante el kirchnerismo, hasta la crisis mundial del 2008, el crecimiento del sector –es cierto– partía de un fuerte rezago, fue también notable. En cambio, esa evolución positiva resultó severamente afectada

con las crisis más profundas de la economía argentina, que tuvieron lugar cuando se promovieron, bajo gobiernos dictatoriales o democráticos, reformas neoliberales con una apertura casi completa a los movimientos de capital externo especulativo y a las importaciones, endeudando el país más allá de su capacidad de repago y dolarizando la economía, como en 1981 –cuya consecuencia mediata fueron las hiperinflaciones de 1989-90– y en el 2001. Esto destruyó gran parte del frágil tramado industrial, sobre todo de origen nacional, e inició un proceso de decadencia económica, con largas recesiones, desempleo, pobreza, déficits fiscales, desequilibrios externos y fenómenos inflacionarios incontenibles.



*En su comercio exterior, la Argentina es una gran exportadora de productos primarios y materias primas, pero esto apenas beneficia directamente a menos de la mitad de la población.*

## El proteccionismo norteamericano

Por el contrario, en Estados Unidos se creó, hace más de 100 años, la Comisión Internacional de Comercio (USA International Trade Commission), encargada de proteger el valor de los bienes que se exportan e importan. Alfred A. Eckes Jr., que fue miembro de esa comisión, escribió un extenso y documentado libro sobre la historia del comercio exterior norteamericano. Allí dice que durante todo el período de ascenso de la potencia norteamericana hasta la Gran Depresión ese comercio fue abiertamente proteccionista, y esto es lo que le permitió, ya a principios del siglo XX, tener productos tecnológicamente de punta para la época o nuevas materias primas que superaban a las viejas. Ya George Washington, en su discurso inaugural como primer presidente, “se vistió con un traje americano y a través de su ejemplo personal estableció la práctica de comprar primero productos americanos” (*Opening America's Market, U.S. - Foreign Trade Policy Since 1776*, The University of Carolina Press, 1995). “No sólo el bienestar, sino la independencia y la seguridad de un país dependen de sus industrias”, señalaba su secretario del Tesoro, Alexander Hamilton. “Por esta razón –agregaba– cada nación debería esforzarse en poseer todos los elementos indispensables para la satisfacción de sus necesidades dentro de su propio territorio” (en *Papers on Public Credit. Commerce and*

*Finance*, de Sam McKee, Columbia University Press, Nueva York, 1934). Siguiendo ese criterio, Henry Ford produjo el Ford T para el consumo de sus propios trabajadores; el mercado interno era fundamental para el desarrollo de la industria automotriz en la potencia del norte.

Aun lanzando con ventaja sus industrias en los mercados mundiales, Estados Unidos no dejó de cuidar su sector externo con aranceles o subvenciones que protegieron sus manufacturas y bienes de capital y, ahora, en especial, su sector alimentario, en el cual también es un gran productor de bienes que compiten con los de países como el nuestro. Pese a los intentos por parte de la Argentina de eliminar barreras con el gobierno de Washington, la respuesta de este fue mayormente negativa, con reiteradas medidas contra la entrada de productos nacionales en el mercado norteamericano. Esta ha sido, entre otras cosas, una de las razones del fracaso de ALCA. Similares dificultades experimenta la posible firma de un convenio entre el Mercosur y la Unión Europea, en el que existe una situación parecida con respecto a la entrada del protegido mercado de productos alimenticios y materias primas europeo. Habría que preguntarse también por qué no se firmó el acuerdo entre EE.UU. y la UE. No fue sólo la llegada de Trump al gobierno de Washington: los que temieron perder ventajas en sus mercados agrarios y no acep-

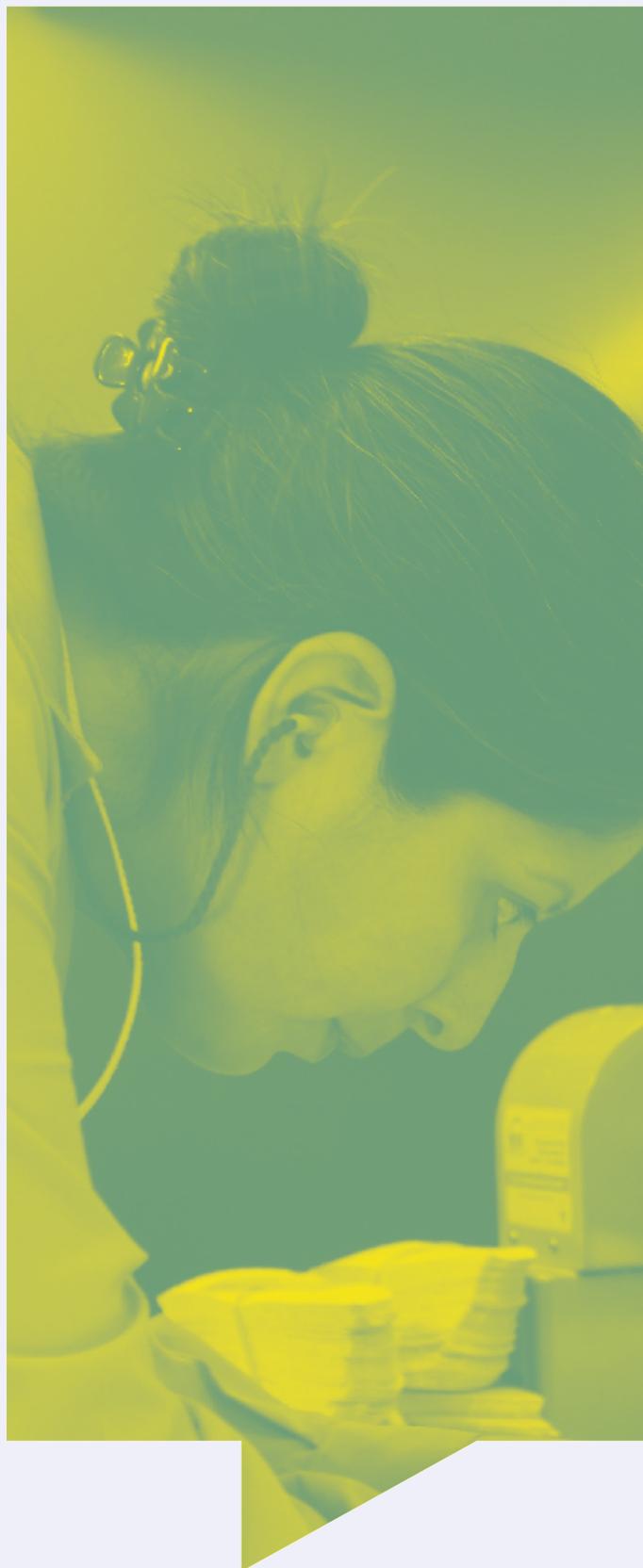
*Existen mitos, o más bien visiones falsas de la realidad, difíciles de deshacer, como el que dice que uno de los elementos clave del desarrollo del capitalismo es el librecambio. “El librecambio es la regla, el proteccionismo la excepción”, era uno de los dogmas de la economía neoclásica.*

taban las tecnologías “tóxicas” americanas fueron los europeos. Un *ménage à trois* con Estados Unidos y Europa fue siempre la preocupación de nuestra clase dirigente tradicional; los soviéticos intervinieron brevemente y desaparecieron pronto, como su propio país, y ahora se agrega la presencia cada vez más notoria del gigante chino.

En la economía mundial, los efectos perversos de la globalización y de las políticas neoliberales alcanzan también, tipo *boomerang*, a los países industrializados. La desregulación del comercio y de los movimientos de capital, con el predominio de inversiones especulativas y financieras, terminaron produciendo crisis como la del 2008. La doctrina de las ventajas comparativas, que presidía el intercambio mundial, se ha revelado, a su vez, nociva para aquellos países, en la medida que Ricardo no contemplaba la posibilidad de llevar industrias al mundo menos desarrollado. Pero esto mismo ocurrió, extrayendo las corporaciones allí asentadas grandes utilidades e imponiendo condiciones y políticas en desmedro de los lugares en los que se radicaban. A fin de obtener mano de obra más barata y mayores facilidades para su accionar desde el punto de vista fiscal, allí mismo o a través de los paraísos fiscales, trasladaron plantas enteras, derrumbando con ello el tipo de intercambio entre materias primas y productos manufacturados pregonado por Ricardo, afectando también el empleo y el poder adquisitivo en los países que comandan la economía mundial.

Esto ha originado un malestar económico y político en sus poblaciones, que explica el triunfo electoral de Donald Trump en Estados Unidos, el Brexit (o separación) británica de la Unión Europea y la resurgencia de movimientos xenófobos y neofascistas en diversas partes del mundo. Con la llegada de Trump al gobierno norteamericano, ha comenzado una nueva era de proteccionismo con elevación de aranceles y la proclamación de nuevas guerras comerciales. La potencia del norte experimentó una formidable caída del empleo, el consumo y la solvencia de sus ciudadanos, cada vez más endeudados para mantener sus niveles de vida a raíz de esos procesos de deslocalizaciones de industrias, lo que dio como resultado la competencia de productos manufacturados provenientes de la periferia subdesarrollada o de potencias emergentes como China.

En los Estados Unidos, una gran parte del consumo de diversos tipos de bienes industriales se basa en la importación de productos de esas regiones. Esto constituye una desmitificación del tipo de globalización en curso y de la teoría de las ventajas comparativas en el comercio internacional.





## A modo de colofón: innovación vs. especialización

Esta situación ha hecho que la crítica del librecambio vuelva a ser un tema de discusión en el mundo. La clásica definición de Lionel Robbins de que “la economía es la ciencia que estudia... una relación entre fines dados y medios escasos que tienen usos alternativos”, es puesta en cuestión. Esa definición se apoyaba justamente en la especialización y en la teoría de las ventajas comparativas. Pero existen algunos ejemplos significativos en cuanto a la posibilidad de tener tecnologías propias para lanzar nuevos productos o prototipos de ellos, sin seguir el camino de la especialización primaria. Esas tecnologías se difunden rápidamente por la informática y las comunicaciones y permiten abreviar tiempo en la creación y producción de este tipo de bienes. En este sentido, las principales dificultades en muchos países de la periferia son políticas, por el creciente predominio en sus gobiernos de ideologías contrarias a impulsar tales desarrollos.

*The Atlas of Economic Complexity*, publicado por la Universidad de Harvard (2014), que estudia empíricamente estadísticas de todos los países del mundo, demuestra que es la diversificación y la innovación, y no la especialización, lo que posibilita un mayor desarrollo de las economías nacionales y un mejor desempeño en el comercio internacional.

El *Atlas* aborda estas cuestiones, mostrando numerosos casos contrapuestos, de los que extraemos uno. Hay naciones que tienen éxito en la economía mundial, con una balanza comercial fuertemente superavitaria y un alto grado de diversificación e innovación, como es el caso de Alemania, cuyos productos de origen industrial (entre ellos maquinarias industriales, vehículos y artículos de plástico, productos químicos y farmacéuticos) constituyen el 46% de sus exportaciones; el 18% son bienes de alta tecnología, como reactores nucleares, y el 36% restante está constituido por una gran variedad de alimentos y bebidas y de pequeños y sofisticados productos. Mientras, en el otro extremo, se halla Ghana, uno de los países de menor nivel de desarrollo, cuyas exportaciones están concentradas en un 81% en combustibles, metales preciosos y cacao.

Según señala el *Atlas*, la creciente desigualdad de ingresos entre los países, que dificulta sus relaciones comerciales, debe superarse con políticas nacionales de industrialización, innovación y diversificación productiva. Solo esas políticas impulsarán sus desarrollos internos y se traducirán en un comercio internacional más activo y beneficioso para todos. El mensaje fundamental del *Atlas* es contrario al dogma propuesto por el *mainstream* económico liberal basado en las ventajas comparativas: el éxito vendrá no de la especialización sino de la diversidad productiva basada en la industrialización.

*La mejor forma de insertarse en los mercados mundiales es participando en procesos de acumulación y cambios tecnológicos basados en transformaciones industriales que permitan agregar valor a sus exportaciones, desarrollar el mercado interno y mejorar el perfil de los bienes importados. Para ello hay que proteger al sector industrial y darle impulso.*

# LAS BASES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE LA ALIANZA CAMBIEMOS

BAJO UNA RETÓRICA QUE PROPONE “REINSERTAR” A LA ARGENTINA EN EL MUNDO, LAS MEDIDAS EFECTIVAMENTE APLICADAS APUNTAN A REEDITAR LA TRADICIONAL POSICIÓN DEL PAÍS COMO PRODUCTOR DE MATERIAS PRIMAS Y RECEPTOR DE CAPITAL EN BENEFICIO DE ACTORES ECONÓMICOS CONCENTRADOS. SE PARTE ASÍ DE UN DIAGNÓSTICO EQUIVOCADO ACERCA DE LA ACTUAL REALIDAD INTERNACIONAL QUE, SIN EMBARGO, RESULTA FAVORABLE A LA EXPOLIACIÓN DE RECURSOS Y LA VALORIZACIÓN FINANCIERA.



por **MARÍA CECILIA MÍGUEZ**. *Licenciada en Ciencia Política, Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA), Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Investigadora Adjunta de CONICET, en el Centro de Investigaciones Históricas Económicas Sociales e Internacionales (FCE-UBA), perteneciente al IDEHESI CONICET, en el área de la Historia de las Relaciones Internacionales y la Política Exterior Argentina. Docente de grado y de posgrado. Autora de Partidos políticos y política exterior argentina, Ed. Ariel.*



## 2015: propuestas de campaña

Hacia abril de 2015, diplomáticos, especialistas y políticos del arco opositor al gobierno del Frente para la Victoria (FPV) –incluidos representantes de la Unión Cívica Radical (UCR), Propuesta Republicana (PRO), el peronismo disidente y el Frente Renovador– elaboraron un documento lanzado en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), dirigido por Adalberto Rodríguez Giavarini, ex canciller de la Alianza. El documento se llamó “Seremos afuera lo que seamos adentro”, y allí se explicitaban los lineamientos centrales de lo que el próximo gobierno debiera tener en cuenta para encarar la política exterior.

El Grupo Consenso, tal el nombre elegido, estaba integrado, entre otros, por Andrés Cisneros (ex vicecanciller de Menem); el analista internacional Jorge Castro (ex funcionario menemista condenado en 2012 a un año y medio de prisión en suspenso e inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos por haber intentado defraudar a la administración pública); Fernando Petrella (también ex vicecanciller de Menem, en su momento procesado por la venta ilegal de armas); Rogelio Pfirter, actual embajador ante la Santa Sede; el actual ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Faurie, y Fulvio Pompeo, en aquel momento subsecretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, figura central para las relaciones internacionales del PRO, una especie de “canciller en las sombras” desde la asunción del presidente Mauricio Macri, y recientemente nombrado en un nuevo puesto de gran influencia en cuestiones de Política Exterior, Defensa y Seguridad: la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Con lo cual, puede afirmarse que se trataba de una especie de plataforma o carta de intención política del gobierno actual.

En sus veinte puntos de recomendación, el documento decía entre

otras cosas lo siguiente: “El mundo actual se caracteriza por el hecho de que los Estados que han tenido éxito han sido aquellos que han conseguido vincular sus proyectos nacionales con las corrientes más dinámicas de la realidad internacional en cada momento histórico”. El corolario de esa afirmación era que la Argentina debía “acoplarse” al mundo actual como proveedora de alimentos y energía. Acoplarse a “dinámicas” donde la contradicción aparece borrada, ya que subyace la fantasía de vender productos a China (un supuesto mero comprador que no pide nada a cambio) pero sin descuidar nuestros vínculos privilegiados con las potencias occidentales. Uno de los puntos señala directamente que “en ejercicio del multilateralismo que debe orientar nuestro accionar externo, se debe trabajar para fortalecer nuestras tradicionales relaciones con Europa y los Estados Unidos”. En cuanto a la cuestión Malvinas, a contramano de la política llevada adelante por los gobiernos del FPV, los firmantes proponían un esquema de diálogo “maduro” hacia Londres “evitando confrontaciones estériles”.

Por último, y respecto de la región y la integración, el documento parecía nuevamente soslayar las contradicciones, ya que proponía “una adecuada convergencia entre el Mercosur atlántico y la promisoría Alianza del Pacífico” para acceder al centro de poder de Asia-Pacífico. Ello, desconociendo que, para 2015, Mercosur y Alianza Pacífico expresaban en el plano político y económico distintos proyectos de inserción internacional. En síntesis, el planteo discursivo giraba en torno a la necesidad de “reinsertar” a la Argentina y abandonar así el “aislamiento” al que condenaba el gobierno del FPV, y al objetivo de sacar la política exterior del reflejo de la política interna. Se trata de una retórica utilitarista, en la que resonaban los ecos de la política exterior “en clave económica” que caracterizó al neoliberalismo en nuestro país.



*A contramano de la vocación política alternativa que significaron la Unasur y la CELAC –organismos donde la Argentina tuvo un rol protagónico–, el gobierno ha abandonado los espacios de construcción de autonomía, o de discusión del statu quo mundial y regional.*

## **2016-2017: deducir las bases de la política efectivamente aplicada**

La pregunta por las bases de la política exterior del gobierno que preside Macri debe responderse partiendo de las medidas efectivamente aplicadas, y cotejarse con el plano discursivo al que hemos hecho referencia.

Luego de la asunción, en diciembre de 2015, comenzaron algunas señales al mundo. La elección de la canciller Susana Malcorra –jefa de Gabinete de las Naciones Unidas, nombrada en el cargo en 2012 por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon– fue elocuente. En el mes de enero de 2016 el presidente Macri asistió al Foro de Davos realizado en Zurich, después de 13 de años de ausencia de un presidente argentino en ese ámbito. El encuentro con CEOs de empresas multinacionales y con otros mandatarios fue presentado como auspicioso para un país al que, de acuerdo con el propio Presidente, llegaría una “lluvia de inversiones” ante el cambio de signo político. El Presidente afirmó reiteradamente durante los primeros meses de gobierno que la “apertura al mundo” traería un enorme caudal de inversiones, lo que no solamente podía ser discutible en términos de sus efectos positivos (condiciones de inversión, efectos sobre las industrias locales, etc.), sino que implicaba un análisis económico basado en un diagnóstico relativamente errado de la realidad internacional y en particular de los flujos de capital mundial. En el mes de febrero, el gobierno presentó un preacuerdo para resolver el litigio con los denominados “fondos buitres”, en una propuesta que superaba en mucho la que defendía el gobierno anterior. La medida fue aplaudida por el FMI y el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Jack Lew. El gobierno la enarboló como el fin del aislamiento y la vuelta a los mercados internacionales.

El giro respecto del gobierno anterior fue contundente tanto en la relación con los Estados Unidos, la Unión Europea, la región sudamericana, y en mucha menor medida respecto de China y Rusia, más allá de la retórica. Los capítulos de este dossier tratan ampliamente esas temáticas. Aquí nos referiremos a la concepción política e ideológica de las relaciones internacionales que subyace a las políticas aplicadas en las distintas áreas. En esta línea, podríamos entonces sintetizar, de acuerdo con lo efectivamente implementado en el área de la política internacional –y más allá de los matices que puedan establecerse entre el primer año de gobierno y el segundo–, que las bases del proyecto de la alianza Cambiemos en el área son:



### a) Una política exterior en “clave económica”

¿Por qué es una política “en clave económica”? Porque se orienta principalmente a adoptar aquellas medidas que determinadas potencias predominantes consideran deseables y necesarias para afirmar su predominio en las distintas áreas económicas (comercial, agropecuaria, industrial, financiera, extractiva, etc.), beneficiando a socios locales concentrados, con graves consecuencias en los planos estratégicos, militares y diplomáticos de la política exterior. Porque esas dimensiones de las relaciones internacionales pasan a estar orientadas a impostados gestos de acercamiento –creyendo falsamente que pueden redundar en beneficios económicos–, al abandono de reclamos que puedan representar desafíos a esos poderes de turno, y a la entrega del manejo de resortes clave de soberanía en cuestiones de defensa y seguridad. La política exterior en “clave económica” que aplica el gobierno actual, orientada a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias, está basada en la tradicional idea de “acoplarse”, y se plantea como la contrapartida del “aislamiento”. Las bases de esa política se remontan a la tradicional inserción de la Argentina moderna durante el período del modelo agroexportador. En pleno auge de la etapa imperialista del capitalismo, la Argentina consolidó una orientación aperturista y atlantista de su inserción internacional, lo que dio lugar a un período de crecimiento inusitado de las exportaciones hacia Europa occidental y en particular Gran Bretaña, sobre la base del latifundio, la concentración, y las concesiones al capital extranjero. La estrategia económica, política e internacional se vio profundamente condicionada por esa asociación subordinada a las dinámicas centrales de la acumulación mundial. El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices a lo largo de nuestra historia, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo más conservador que busca la asociación con las potencias hegemónicas del sistema internacional –que han ido variado a lo largo de nuestra historia como nación–. La historiografía liberal sostuvo la tesis del “aislacionismo argentino” para criticar toda la etapa del primer peronismo y la intervención estatal ampliada, así como las distintas versiones de autonomía en política exterior, que fueron interpretadas como desafíos absurdos que confrontaban particularmente con los Estados Unidos. Recuperada la

democracia, aislamiento fue sinónimo de Malvinas. Para estas corrientes, el aislamiento, cuyo origen estaba en la política neutralista y autónoma, había llegado a su punto máximo ante el comportamiento de aquel gobierno militar de Leopoldo Fortunato Galtieri, a todas luces ilegítimo y sangriento. Este argumento tristemente sirvió para justificar el seguidismo de la etapa menemista y, en el caso del conflicto bélico, también para descartar la validez del reclamo por la soberanía de las islas. En la primera etapa del gobierno radical y a juicio de sus funcionarios, ese aislamiento debía combatirse instalando una nueva imagen de la Argentina: la democracia, el juicio a las Juntas Militares responsables por los crímenes contra los derechos humanos y el alto perfil de la política exterior en función de la defensa de valores universales pacíficos. Avanzada la década, líneas internas conservadoras del radicalismo y algunas del Partido Justicialista que más adelante se harían hegemónicas, comenzaron a modificar el sentido del argumento para, hacia fines de los ochenta, criticar la falta de adecuación de la economía del país a los dictámenes de las transformaciones operadas en el mundo, en el marco de la avanzada del neoliberalismo. De allí en más, la divisoria de aguas no era aislamiento-democracia, sino aislamiento-globalización. Uno de los argumentos centrales para criticar la política exterior de los gobiernos del FPV por parte de las fuerzas políticas que hoy forman parte de la coalición de gobierno, era justamente que la Argentina se encontraba aislada porque se mantenía relativamente al margen de algunos flujos de inversiones y líneas de endeudamiento con el FMI, porque no se estaba priorizando el vínculo con los Estados Unidos y porque había aumentado las barreras a las importaciones. Incluso consideró “socios vergonzantes” a China y Rusia. A ellos se sumó la existencia de vínculos con países “parias”, como Venezuela e Irán. La cuestión comenzó a presentarse en términos de aislamiento *versus* aún mayor ingreso de capital extranjero y liberalización.

Ese mito de la Argentina aislada fue y es de utilidad para el giro político actual, que ha efectivamente reorientado los vínculos particularmente políticos hacia socios “tradicionales” como los Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que se ha alejado de las opciones que representaban en términos geopolíticos las vinculaciones con China y Rusia. No por ello China ha dejado de ser el socio económico que es hoy de nuestro país.



### **b) Aperturista en términos comerciales, promotora de la desregulación, el endeudamiento externo y de las inversiones en condiciones de privilegio**

La “agenda de puertas abiertas” a la que constantemente refiere el gobierno se materializó en las numerosas reuniones del primer mandatario con representantes políticos y diplomáticos de alto nivel. La lista incluyó a François Hollande (en febrero de 2016, en la Argentina y luego, en julio de ese año, en Francia); Barack Obama en marzo de 2016; con Sergio Mattarella y Matteo Renzi en Roma; con David Cameron, con Justin Trudeau y Shinzo Abe en noviembre de ese año, e incluso con Xi Jinping y Vladimir Putin en el contexto del G20. Angela Merkel, Mark Rutte, Mariano Rajoy, Emmanuel Macron, así como CEOs de las empresas mundiales más poderosas han sido parte de la prolífica agenda de viajes de Macri. En abril de 2017 se produjo el encuentro con Donald Trump en la Casa Blanca.

La Argentina fue sede de la fracasada reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) –y escenario de listas negras y deportaciones a organizaciones sociales– y lo será del G20 hacia fines de 2018. Hasta ahora, ninguno de esos protagonismos en el universo de la liberalización y la desregulación, totalmente en crisis, redundó en la famosa “lluvia de inversiones”. El énfasis en la apertura comercial se observó en las fuertes intenciones de cerrar el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, una negociación que el gobierno de Cristina Kirchner venía retrasando y a la que ponía reparos. Ello explicó en parte la elección del actual canciller Faurie, quien se había desempeñado como embajador en Francia, pero las negociaciones quedarían desfasadas en tiempo y espacio. A pesar de la gira de Macri por España en febrero de 2017 para fomentar su cercanía a Mariano Rajoy, en el reciente mes de enero el presidente de Francia Emmanuel Macron dejó en claro la continuidad del proteccionismo agropecuario de su país. La idea de la apertura financiera y comercial como sinónimo de “reingreso al mundo”, planteada como una de las “verdades evidentes” del gobierno, apareció por lo menos desacompasada de las dinámicas mundiales –tal como lo confirman las recientes decisiones proteccionistas de Donald Trump–, aunque no por ello poco beneficiosa para los poderes concentrados locales y sus socios internacionales.

La apertura a las importaciones ha provocado un crecimiento abrumador del déficit comercial, y ello no solamente constituye un problema en las cuentas macroeconómicas de la mano del desenfrenado endeudamiento, sino que tiene consecuencias productivas profundas, y por ende, en el nivel de empleo de la industria local. Asimismo, los datos muestran una reprimarización de las exportaciones argentinas.

### **c) Otorga prioridad a los vínculos económicos con las potencias, colocando en segundo plano a la región, o bien subordinando lo regional a esos vínculos.**

La Argentina tomó medidas concretas de cambio de rumbo: el país se integró como observador de la Alianza Pacífico, en la reunión de Puerto Varas del mes de junio de 2016, en un contexto donde los tipos de integración en marcha en América latina venían presentándose como proyectos contradictorios y no complementarios, especialmente debido a la relación con los Estados Unidos y a la posición respecto de lo que se conoció como regionalismo abierto. En oportunidad de la crisis política brasileña que derivó en el *impeachment* contra Dilma Rousseff, y su posterior destitución en el mes de mayo de 2016, la posición del gobierno argentino fue la de “respetar el proceso institucional que se está desarrollando en Brasil” –tal como afirmaba el documento de la Cancillería–, lo que en los hechos era un nuevo golpe blando en la región. Respecto de Venezuela, tanto durante la campaña como después de su asunción, Macri expresó su posición de apelar a la Carta Democrática del Mercosur contra ese país. Estas intenciones se ratificaron el 2 de diciembre con la suspensión de Venezuela, en una situación totalmente irregular. En el marco de una visita a Nueva York en el mes de noviembre, Macri pidió un “embargo completo” contra ese país. El reciente embajador estadounidense en la Argentina, Edward Prado, afirmó el compromiso de su país en apoyar al gobierno argentino en su ofensiva regional contra el gobierno de Nicolás Maduro.

A contramano de la vocación política alternativa que significaron la Unasur y la CELAC –organismos donde la Argentina tuvo un rol protagónico–, el gobierno ha abandonado los espacios de construcción de autonomía, o de discusión del *statu quo* mundial y regional. Nuevos vientos de cambio modificaron el mapa político del continente. Los nuevos vínculos regionales que la alianza Cambiemos propone pretenden ser funcionales a ese orden asimétrico.

#### **d) Una política de bajo perfil en el área diplomática, con gestos simbólicos orientados a mostrar alineamiento con las potencias.**

En este sentido, es posible explicar la posición del gobierno respecto del reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas. Dos sucesos hablan sobre esta cuestión. Uno de ellos, considerado una especie de “traspie” o “papelón” del Presidente durante su viaje a la Asamblea General de la ONU, cuando anunció que la premier británica Theresa May había consentido dialogar sobre la soberanía. Tuvo que retractarse al día siguiente luego de cruces con su canciller. Las palabras del gobierno fueron consideradas como mínimo como un “paso en falso” (en palabras del experto en Relaciones Internacionales Juan Gabriel Tokatlian), a todas luces síntoma de su ansiedad por generar consenso interno. El otro tiene más importancia, ya que tiene también consecuencias directas sobre la explotación económica de los recursos que están en disputa. Se trata de la firma de una Declaración Conjunta entre la canciller Malcorra y el vicecanciller Alan Duncan, justamente en oportunidad del mini Davos organizado por el gobierno argentino. Esa declaración es una especie de comunicado que avanza en temas bilaterales, con el fundamento de mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur, manteniendo por fuera la cuestión de la soberanía, es decir, en el marco del conocido “paraguas” acordado en la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989. En la nueva declaración del 13 de septiembre de 2016, el gobierno argentino, a través de su canciller, se comprometió a “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico” de las Islas, incluyendo, claramente, lo referido a “comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Algo que se da de patadas no solamente con la política llevada adelante en los gobiernos anteriores y resoluciones de la ONU (entre ellas, la de abril de 2016 que implicó la aprobación de la Asamblea del pedido argentino de extensión sobre el límite exterior de la plataforma continental), sino también con la Ley de Hidrocarburos, que prevé la sanción a las empresas que operen en el país ya la vez tengan proyectos de exploración petrolera en el mar aledaño a las Malvinas. Las consecuencias en el área estratégico militar no se hicieron esperar. En el mes de octubre, el Reino Unido anunció la realización de ejercicios militares en Malvinas que incluyeron lanzamientos de misiles. La respuesta del gobierno de Macri fue una expresión de “desazón” por parte de la canciller. La exageración de los gestos nunca trajo buenos resultados. Ya lo vio Guido Di Tella con los famosos ositos a los *kelpers*.

Un lastimoso ejemplo de gesto hacia los Estados Unidos fue el voto argentino en la Asamblea General de Naciones Unidas respecto del anuncio de la Casa Blanca de trasladar su embajada a Jerusalén. Yemen y Turquía presentaron un proyecto de resolución para tratar de detener la ejecución de dicho traslado. A diferencia de Chile y Brasil, la Argentina se abstuvo, diferenciándose de la mayoría de los países del mundo (la moción fue aprobada por 128 votos), y modificando una conducta histórica. Tal como afirmó César Mayoral, ex representante de la Argentina ante las Naciones Unidas, el voto del representante argentino se separó de la tradicional posición argentina de proclamar a Jerusalén con un estatus especial y no reconociéndola como la capital de Israel. Otra reminiscencia del realismo periférico menemista.

#### **e) Una política de defensa orientada al alineamiento con los Estados Unidos, bajo el paraguas de la lucha contra el narcotráfico.**

Desde el discurso inaugural en oportunidad de la asunción presidencial, Macri colocó la lucha contra el narcotráfico como pilar de los objetivos de la política exterior. Ello se vincula con el acercamiento a los Estados Unidos. El Presidente se enfocó en la prevención y protección de las fronteras, al igual que México y Colombia lo hicieron –infructíferamente– hace unos años, para profundizar su alianza con esa potencia. Asimismo, el gobierno firmó un acuerdo con el estado norteamericano de Georgia para la participación de la Guardia Nacional estadounidense (como parte del Comando Sur) en asuntos de seguridad y defensa de la Argentina. El acuerdo es parte del Programa de Asociación Estatal (SPP por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Hacia fines de 2016, durante la cena anual de camaradería de las Fuerzas Armadas, el Presidente recordó que se necesita de las Fuerzas Armadas para “derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”, instando al protagonismo de dicha fuerza en “el control de fronteras, la lucha contra el narcotráfico y la colaboración en situaciones de emergencias climáticas” (diario *La Nación* del 1/8/2016).

El recientemente designado embajador argentino en Washington, Fernando Oris de Roa, fue elocuente y directo respecto de esta cuestión, en una entrevista publicada el 12 de enero de este año en el diario *Clarín*. Dijo directamente:

“A EE.UU. le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una agenda de corte político internacional. No es que a nosotros no nos interese eso, sino que nuestra agenda es económica. Una agenda para, de alguna manera, abrir el mercado norteamericano a una cantidad de productos que la Argentina exporta, y de esa forma reducir la pobreza, reducir el déficit fiscal y crear empleo. El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica”.

Esas son las bases de una política exterior profundamente errónea, que someterá a la Argentina al predominio estratégico de los Estados Unidos, simplemente a cambio de nada. Noticias más recientes nos hablan del prácticamente irrefrenable empeoramiento de la balanza comercial entre la Argentina y la potencia del Norte con la restricción a las importaciones de acero y aluminio en ese país –que se suman a las ya implementadas respecto del biodiesel–. Además de carnales, en estas relaciones buscamos “dar satisfacción”. En los hechos, por ejemplo, compra de armas en función de las necesidades de los proveedores.

## Conclusiones

Para finalizar, se destacarán algunos elementos centrales para evaluar la política que el gobierno argentino lleva adelante.

El primero de esos aspectos es la promoción, a través de una política exterior en clave económica, de la tradicional inserción de la Argentina como proveedora de alimentos y productos primarios, receptora de capital en condiciones de privilegio en forma asociada con grupos monopólicos locales, plaza financiera y endeudada. Andrés Cisneros recientemente ponderó la política exterior de Macri, por considerarla en cierta medida un plagio de lo llevado adelante durante la década de los noventa, resaltando la continuidad de aquel consenso forjado entre Dante Caputo, Adalberto Rodríguez Giavarini y Guido Di Tella (*Infobae*, 17/2/2018). Se trata de una estrategia que asume pasivamente el orden mundial y no cuestiona sus asimetrías.

Sin embargo, a diferencia de la década de los noventa, esa política se inserta en un mundo donde las instituciones como la OMC y el multilateralismo se encuentran en cuestión por parte de las propias potencias. Las tasas de interés suben en los Estados Unidos y se profundiza el proteccionismo de las potencias. Las tendencias mundiales, en lugar de orientarse hacia los grandes bloques de integración, parecen –en el contexto del recrudescimiento de la disputa entre las potencias por las cuotas de poder mundial– encaminarse hacia los acuerdos bilaterales y al aumento de la productividad. La política parece entonces desacompasada de las dinámicas centrales pero, al mismo tiempo, beneficiosa para la expoliación de recursos y la valorización financiera. Ese condicionante de atar la política internacional a la subordinación económica traerá graves consecuencias en las otras áreas de la política exterior, que quedan sometidas o subordinadas a esos intereses. Lamentablemente, en esas áreas se encuentran el desarrollo tecnológico, la defensa nacional, la protección de los recursos naturales, la defensa de los principios de no intervención, la neutralidad argentina ante conflictos internacionales. Factores de la soberanía y la identidad histórica nacional que los países centrales no descuidan.

El segundo es que los gestos de acercamiento a los socios tradi-

cionales como los Estados Unidos y la Unión Europea, el alineamiento político con Washington y la adopción de su estrategia de seguridad, no anulan los profundos lazos de dependencia forjados también con China. Una Argentina reprimarizada no escapa a las imposiciones de sus mercados compradores, por más que duela a algunos grupos económicos locales en disputa. Las condenas a los acuerdos y acercamientos con China, heredados de la gestión anterior, duraron poco. A pesar de las amenazas y calificaciones ideológicas, los vínculos comerciales, financieros y económicos con ese país vinieron para quedarse. En todo caso, quedó en evidencia que esa relación ya no sería utilizada en términos diplomáticos para distanciarse de las potencias occidentales. Quien antes fuera utilizado como pivot para ganar márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos, parece ser ahora un aliado “vergonzante”, pero no por ello menos poderoso.

Por último, el tercero de esos elementos remite a una cuestión más amplia, respecto del Estado. Daniel García Delgado sostuvo, a un año de la asunción del gobierno de Cambiemos, que “el poder volvió al poder”, en tanto “el poder corporativo y mediático, junto a una parte del estamento judicial, se han aliado a la modernización de ruptura, al Estado de los CEO y a la posdemocracia” (*Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 6, mayo de 2016). En efecto, el Estado ha vuelto a ser ocupado en forma directa y sin mediación por los CEO de corporaciones transnacionales. La tendencia es la orientación a una “situación instrumental” del Estado, donde se produce prácticamente una unificación del poder político con el de las clases dominantes, en detrimento de la autonomía relativa. Ello se expresa también en el ámbito de la política exterior. “Seremos afuera lo que seamos adentro”, parafraseando el documento del Grupo Consenso. La política actual no solamente reproduce los rasgos ideológicos profundos de la dependencia económica argentina, sino que va de la mano con el abandono de las políticas de alto perfil internacional que determinados contextos históricos hicieron de la Argentina un país defensor de la igualdad de las naciones en el sistema mundial.



# MACRI, CON OBAMA Y TRUMP: PERSISTEN LAS DIFICULTADES BILATERALES

EN SUS PRIMEROS DOS AÑOS, EL GOBIERNO ARGENTINO SOBREACTUÓ EL ALINEAMIENTO CON WASHINGTON –RETOMANDO LA SENDA QUE SUPO TRANSITAR CARLOS MENEM EN LOS NOVENTA– Y SE ILUSIONÓ CON LA CONTINUIDAD QUE SUPONÍA LA PREVISIBLE LLEGADA A LA CASA BLANCA DE HILLARY CLINTON. SIN EMBARGO, LA LLUVIA DE INVERSIONES NO SE PRODUJO, LAS TASAS PARA TOMAR CRÉDITOS NO DISMINUYEN Y LA BALANZA COMERCIAL EMPEORÓ. EL ACCESO DE DONALD TRUMP PROFUNDIZÓ EL CONTEXTO EXTERNO NEGATIVO Y MUESTRA EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA APERTURISTA.





por **LEANDRO MORGENFELD**. *Doctor en Historia. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET. Co-Coordenador del GT CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”. Autor de “Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas” (Morgenfeld, 2011); “de Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos” (Morgenfeld, 2012), y del sitio [www.vecinosenconflicto.com](http://www.vecinosenconflicto.com)*

## El giro en política exterior con Macri y la visita de Obama

Los últimos meses de Obama en la Casa Blanca fueron favorables a los objetivos de Estados Unidos: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que el demócrata incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa.

La histórica visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del 2016, respondió a distintos objetivos, el principal, de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, Estados Unidos procura derrotar a los países bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que impulsó el eje Brasil-Argentina. Apuesta a un realineamiento del continente y busca debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la Unasur y la CELAC, reposicionando a la OEA, cuya sede está en Washington, a escasos metros de la Casa Blanca.

El triunfo de Mauricio Macri, en el *ballottage* de noviembre de 2015, alentó la restauración conservadora en Nuestra América, que continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspás de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Rousseff en Brasil, concretada luego con su separación del cargo para ungir como presidente al ilegítimo Michel Temer. La derecha regional solo logró recapturar mediante elecciones un nuevo gobierno, en la Argentina, y Obama buscó impulsar a Macri como un líder que terminase de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el líder del PRO en la cumbre del Mercosur de diciembre de 2015, cuando acusó a Venezuela de no respetar los derechos humanos.

La gira de Obama tuvo como objetivo, también, impulsar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (conocido como TPP, por sus siglas en inglés). Si bien la Argentina no era uno de los 12 signatarios originales de este acuerdo, firmado en febrero de 2016 –y que aguardaba la ratificación de los congresos de cada país, hasta que Trump prácticamente lo sentenció a muerte en enero de 2017 (aunque recientemente, en Chile, se firmó el TPP11, sin Estados Unidos)–, la expectativa, tal como declararon Macri y su entonces canciller Susana Malcorra, era que el país se aproximara a la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile), y eventualmente se sumase al Acuerdo Transpacífico. La incorporación de Argentina como observadora en la Alianza del Pacífico, y la participación del propio Macri como invitado en la cumbre de esa organización que se realizó el 1º de julio de 2016 fueron un avance más en esa dirección. Esa reedición de una suerte de nuevo ALCA, con el que Estados Unidos procura que sus gobiernos aliados horaden la expan-

sión económica y comercial china, habría implicado una mayor apertura económica y una disminución aún mayor del alicaído mercado interno argentino, en beneficio de las grandes transnacionales estadounidenses y en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas locales y de los trabajadores en general. Habría provocado, además, un golpe fuerte al Mercosur, que atraviesa un momento de incertidumbre, a partir de la crisis económica y política en Brasil, de la suspensión de Venezuela y de las presiones para flexibilizarlo.

Obama también viajó a la Argentina a promover las inversiones estadounidenses y los intereses comerciales de sus empresas. Su gobierno criticó fuertemente a los Kirchner por el supuesto proteccionismo que limitaba las importaciones, pero en realidad Estados Unidos goza de un amplio superávit comercial con la Argentina y protege a sus productores agropecuarios con medidas paraarancelarias, provocando pérdidas millonarias para nuestro país, que en los últimos años debió recurrir a la OMC para frenar esas arbitrariedades. Como es habitual, el presidente estadounidense hizo *lobby* para que las empresas de su país –muchas de las cuales dependen de acuerdos con el Estado, como el caso de la petrolera Chevron– obtuvieran tratos preferenciales por parte del gobierno argentino. Con este objetivo, la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Argentina organizó una gran actividad, en las imponentes instalaciones de la Sociedad Rural Argentina, a la cual finalmente Obama y Macri no asistieron para evitar la movilización de agrupaciones populares de izquierda que marcharon allí para repudiarlos.

La visita pretendió, además, que dependencias del gobierno de Estados Unidos, como el Pentágono o la DEA, recuperaran posiciones y pudieran tener una injerencia mayor en temas internos muy sensibles, como el de la seguridad. Con la excusa del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años Estados Unidos desplegó decenas de bases militares de nuevo tipo por toda Nuestra América. En la mayoría de los países de la región se viene cuestionando este intervencionismo estadounidense, planteando el fracaso de la *guerra contra las drogas* promovida desde el gobierno de Nixon en los años '70, objetando instituciones heredadas de la Guerra Fría como el TIAR e impulsando su reemplazo por otras nuevas, como el Consejo Suramericano de Defensa. A contramano de esa tendencia, desde el macrismo se explora un nuevo alineamiento. La ministra de seguridad Patricia Bullrich viajó a Washington en febrero del 2016, donde se reunió con funcionarios de la DEA y el FBI, en función de profundizar la "cooperación". Parte de los acuerdos bilaterales firmados durante la visita de Obama tienen que ver con avanzar en esa línea. En los últimos meses se multiplicaron los contactos entre funcionarios de los ministerios de Seguridad y Defensa y el Pentágono, la CIA y la DEA.

Con la visita de Obama, entonces, la Casa Blanca procuró transformar a la Argentina, que tantas veces en la historia dificultó sus proyectos hegemónicos a nivel continental, en el nuevo aliado que legitimara el avance de las derechas en la región, tal como ocurrió, por ejemplo, en Chile. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva época, el ejemplo a imitar. En octubre de 2017, ya como ex presidente, y pocos días antes de las elecciones legislativas, Obama volvió a la Argentina y se reunió con el líder de PRO, en lo que implicó un nuevo espaldarazo a su figura.

*Negociando individualmente con una gran potencia, Argentina tiene todas las de perder. En cambio, hay ejemplos históricos de negociaciones exitosas cuando se alentó la convergencia con otros países similares.*



## El cambio de escenario con Trump y la dificultad de Macri para recalcular

Desde la asunción de Trump, en enero de 2017, Macri buscó acercarse al magnate, luego de haber apostado por el triunfo de Hillary Clinton en las elecciones de noviembre de 2016. Tras intensas gestiones, el presidente argentino fue recibido por su par estadounidense en Washington el 27 de abril del año pasado. Apenas logró promesas de concretar el ingreso de limones tucumanos al protegido mercado estadounidense.

Unos meses más tarde, el número dos de la Casa Blanca viajó hasta Buenos Aires. El 14 de agosto, un día después de las elecciones primarias, se produjo la visita del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, en el marco de una gira que incluyó, además de la Argentina, Colombia, Chile y Panamá. El mandatario estadounidense llegó días después de la temeraria amenaza de Trump de una intervención militar en Venezuela. Tras el encuentro con Macri, en el que elogió la política económica que viene implementando, anunciaron un acuerdo para habilitar el todavía demorado ingreso de limones en Estados Unidos, pero a la vez para permitir la exportación de carne porcina hacia la Argentina, lo cual produjo quejas de los productores locales, que denunciaron el riesgo de perder hasta 35.000 puestos de trabajo. Apenas una semana más tarde, el 22 de agosto, se conoció la decisión del Departamento de Comercio de Estados Unidos de cobrar aranceles prohibitivos (57% en promedio) a las importaciones de biodiesel provenientes de Argentina, ratificada en los primeros días de 2018. Esas ventas significaron en 2016 el 25% de las exportaciones al país del norte. Esta decisión produjo un cimbronazo en el gobierno argentino, quejas de múltiples productores y corporaciones agropecuarias y la muestra cabal del fracaso de la política de alineamiento, que hasta ahora no produjo ventajas económicas en el vínculo bilateral.

La decisión del Departamento de Comercio de aplicar elevados aranceles al biodiesel argentino, anunciada apenas una semana después de la visita del vicepresidente estadounidense, echa por tierra las expectativas de una mayor convergencia comercial bilateral. El gobierno argentino insiste en abrir la economía, pero no logra revertir el proteccionismo agrícola de Estados Unidos y Europa, con lo cual la balanza comercial arroja saldos negativos. El déficit comercial fue récord histórico el año pasado. El 22 de diciembre se anunció el reingreso de la Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias –programa de rebaja limitada de aranceles a países “en desarrollo” del que había sido suspendido nuestro país en 2012 por los conflictos con empresas estadounidenses ante el CIADI–, pero hay presiones para que Trump elimine directamente esos beneficios. La buena noticia fue opacada por la confirmación, el 4 de enero de 2018, de un arancel

*El gobierno argentino insiste en abrir la economía, pero no logra revertir el proteccionismo agrícola de Estados Unidos y Europa, con lo cual la balanza comercial arroja saldos negativos. El déficit comercial fue récord histórico el año pasado.*

del 72% al biodiesel argentino por parte del Departamento de Comercio estadounidense, bloqueando exportaciones que proyectaban llegar a 1.500 millones de dólares este año.

Esto es apenas una muestra de la necesidad de converger con los demás países latinoamericanos para negociar con las potencias extrarregionales desde una posición de mayor fortaleza. Negociando individualmente con una gran potencia, la Argentina tiene todas las de perder. En cambio, hay ejemplos históricos de negociaciones exitosas cuando se alentó la convergencia con otros países similares. En la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en Cancún, en 2013, convergieron los países exportadores de bienes primarios y se pusieron de acuerdo para paralizar las negociaciones en tanto no se discutieran los subsidios agrícolas de Estados Unidos, Europa y Japón. La liberalización del comercio no puede abarcar solamente a la industria y los servicios. Algo similar ocurrió dos años después, cuando los países del Mercosur, más Venezuela, impidieron que avanzara el proyecto del ALCA.

Desgraciadamente, la estrategia de Macri parece ir en otro sentido. Asume acríticamente la agenda que las corporaciones pretenden imponer en ámbitos como la OMC, evita articular una política común con los demás países latinoamericanos –incluso en diciembre filtró a la prensa la voluntad de abandonar la Unasur–, promueve una apertura comercial que estimula la

desindustrialización local y alienta acuerdos de libre comercio, como el que están negociando la Unión Europea y el Mercosur, que profundizarían los desequilibrios.

Los gobiernos neoliberales que apostaban a la continuidad con Clinton y a la firma y extensión de acuerdos como el TLCAN-NAFTA y el TPP, ahora están obligados a recalcular su inserción internacional. Se les dificulta seguir con la política de promoción del libre comercio, endeudamiento externo masivo y concesiones para atraer inversiones estadounidenses. El contexto mundial está siendo mucho más adverso. Cantan loas a la globalización neoliberal, cuando en Estados Unidos y Europa está siendo impugnada. En Argentina, por ejemplo, representantes del gobierno ya hablan de la necesidad de diversificar mercados y desplegar una política exterior menos enfocada en Washington y la Unión Europea, justo lo contrario que hicieron en los dos últimos años.

La política externa desplegada por Macri profundiza la inserción dependiente. Apenas es beneficiosa para una minoría concentrada: los bancos, los socios menores del gran capital transnacional y los grandes exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por la megadevaluación de diciembre de 2015. Sin embargo, hubo un análisis erróneo del contexto internacional. Se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias occidentales avanzan en sentido contrario. Se pagó lo que exigían los *fondos buitres*, elevando enormemente el endeudamiento externo. Sigue cayendo la actividad (el PBI retrocedió 2,3% en 2016, según el INDEC), aumentan la pobreza y la desigualdad, la inflación no cede y la deuda externa se dispara.

En marzo de 2018, Trump anunció la suba de aranceles a las importaciones de acero (25%) y aluminio (105), sentando un precedente para lo que podría derivar en una guerra comercial a escala global. El 6 de marzo renunció Gary Cohn como jefe de asesores económicos, privando a la Casa Blanca de un referente del *establishment* pro-libre comercio. Estas medidas tendrían un enorme impacto en la economía argentina, que ya cerró el 2017 con el peor déficit comercial de la historia en términos nominales (8.471 millones de dólares, según el INDEC), y en particular con un enorme desbalance con Estados Unidos. El año pasado, la Argentina exportó a Estados Unidos 1.438 millones de dólares en biodiesel, aluminio y acero y derivados, según la consultora ABECEB. De aplicarse estas medidas, se verían afectadas nada menos que el 32,5% de las exportaciones al país del norte. La política de Macri de alinearse con la Casa Blanca, al menos en el plano comercial, no está mostrando resultados positivos. En enero de este año se profundizó el rojo comercial que encendió las alarmas a fines de 2017: 986 millones de dólares.



*En la mayoría de los países de la región se viene cuestionando este intervencionismo estadounidense, planteando el fracaso de la guerra contra las drogas promovida desde el gobierno de Nixon en los años '70, objetando instituciones heredadas de la Guerra Fría como el TIAR e impulsando su reemplazo por otras nuevas, como el Consejo Suramericano de Defensa. A contramano de esa tendencia, desde el macrismo se explora un nuevo alineamiento.*

## Conclusiones

Analizar los cambios en la relación entre la Argentina y Estados Unidos, desde la asunción de Macri el 10 de diciembre de 2015, es sumamente importante no sólo para comprender el vínculo bilateral, sino por el impacto interamericano. Obama apostó, en su segundo mandato, a reposicionar a Estados Unidos en la región, aprovechando algunas condiciones más favorables a los intereses de Washington, luego de una década de relativo relajamiento del dominio estadounidense en su *patio trasero* y de la decepción regional que provocó en sus primeros cuatro años. Si el gobierno encabezado por Cristina Kirchner fue un obstáculo en ese intento, la llegada de Macri fue vislumbrada como una oportunidad, en tanto planteaba un acercamiento hacia la Casa Blanca, sin pedir casi nada a cambio.

La canciller argentina Susana Malcorra señaló, en diciembre de 2015, que desplegarían una política exterior “desideologizada”, cuyos objetivos serían la atracción de capitales, la toma de préstamos y la apertura de nuevos mercados para los exportadores. Desde que asumió, Macri no ahorró señales hacia el gran capital financiero, pero sobre todo hacia Estados Unidos.

Desde su concepción liberal, la vía para dar seguridad jurídica a los inversores externos es firmar tratados de libre comercio (TLC). Viajó a Davos, se reunió con líderes europeos y recibió a Obama. En julio visitó Chile para participar por primera vez de la cumbre presidencial de la Alianza del Pacífico, donde insistió en que el Mercosur estaba congelado y debía sellar un tratado comercial con ese bloque; luego voló a Francia, Bélgica y Alemania, para relanzar las negociaciones de un “acuerdo de asociación” con la Unión Europea, y culminó su periplo en Estados Unidos, para reunirse con los CEOs de empresas de telecomunicaciones y servicios. “Argentina volvió al mundo”, declaró en

Berlín, eufórico ante empresarios teutones.

Macri y Patricia Bullrich permitieron a Estados Unidos avanzar nuevamente en materia militar y de inteligencia, con la excusa del terrorismo y la lucha contra el narcotráfico. Hay planes de adiestramiento de tropas, venta de armamento y también viene hablándose de una base en Misiones, cerca de la Triple Frontera, y otra en Tierra del Fuego, cerca de la Antártida. Se las enmascara como bases humanitarias o científicas, pero son emplazamientos militares de nuevo tipo.

El gobierno de la Alianza Cambiemos decidió impulsar las negociaciones comerciales en tres direcciones: intentar sellar un acuerdo Mercosur-Unión Europea, procurar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y avanzar en una convergencia con la Alianza del Pacífico, como primer paso para sumarse al TPP. Macri abandonó una política exterior de orientación latinoamericanista y que apuntaba a los BRICS, y está reeditando una suerte de “relaciones carnales” con los Estados Unidos. Su explícito apoyo a Hillary Clinton en las elecciones estadounidenses –manifestado por el Presidente, la canciller y el embajador argentino en Washington– tenía que ver con mantener ese alineamiento, con la esperanza de que así llegarían las inversiones y créditos a tasas más bajas. La posición pro acuerdos de libre comercio de Clinton era convergente con la política exterior que impulsa el actual gobierno argentino.

Con la visita de Obama, en marzo de 2016, la Casa Blanca procuró transformar a la Argentina, que tantas veces dificultó sus proyectos hegemónicos a nivel continental, en el nuevo aliado que legitimara el avance de las derechas en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva era, el ejemplo a imitar.

Más allá del cambio de contexto que se produjo luego del *Brexit* y

el triunfo de Trump, el gobierno que encabeza Macri mantiene su discurso. Desde enero de 2017 buscaron casi con desesperación un contacto con Trump –ambos mandatarios hablaron por teléfono brevemente en febrero– y negociaron una visita a la Casa Blanca, que finalmente se concretó el 27 de abril. Mientras, la nueva administración estadounidense había revertido en enero algunas de las poquísimas concesiones que había otorgado Obama a la Argentina: suspendió la entrada de limones argentinos a Estados Unidos –en diciembre de 2016 se había anunciado el fin de la restricción fitosanitaria que bloqueaba esas exportaciones hacía 15 años– y la flexibilización en el otorgamiento de visas a argentinos. Todo esto se vio opacado por el posterior bloqueo al biodiesel y las restricciones recientemente anunciadas al aluminio y al acero.

Macri recibió nuevamente a Obama en octubre de 2017, a la OMC en diciembre y espera desplegar la alfombra roja a Trump en noviembre de este año, en la Cumbre presidencial del G20 en Buenos Aires, para mostrar que el gobierno argentino está comprometido con la globalización neoliberal y que aspira a ingresar a la OCDE y a adecuarse a los lineamientos del FMI, cuyas autoridades visitaron el país en marzo.

Para Trump, la subordinación casi gratuita de Macri es ganancia pura. Para Nuestra América, un problema. En vez de solidarizarse con México e impulsar una coordinación y cooperación política con los países de la región, para enfrentar las amenazas que plantea el nuevo gobierno de Estados Unidos, Macri pretende ser el interlocutor predilecto del magnate, reemplazando a Peña Nieto, Temer o Santos. Ese alineamiento, ya transitado en los años noventa con Menem, es funcional a la lógica de fragmentación que Estados Unidos impulsa hace dos siglos en América latina y que sólo trajo dependencia y falta de autonomía para los países de la región. Y ni siquiera genera beneficios comerciales.



PRESENTE DESDE 1999 COMO FORO INFORMAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA EN EL NIVEL MINISTERIAL, EL GRUPO SE CONSOLIDÓ COMO UN ENCUENTRO CON RANGO PRESIDENCIAL A PARTIR DE LA CRISIS DE LAS HIPOTECAS SUBPRIME Y LA CAÍDA DEL BANCO LEHMAN BROTHERS, EN 2008. A DIEZ AÑOS DE AQUEL MOMENTO, SE ANALIZA AQUÍ EL DERROTERO SEGUIDO POR ESTE ÁMBITO MULTILATERAL Y EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS. TAMBIÉN SE PROPONE UNA AGENDA ALTERNATIVA.



# AMÉRICA LATINA EN EL G-20: CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE LA AGENDA REGIONAL (2008-2018)

por **CECILIA NAHÓN**. Profesora y Directora Ejecutiva del programa “Modelo G20” en American University. Ex Sherpa de Argentina ante el G-20 (2012-2015) y ex Embajadora de Argentina en Estados Unidos (2013-2015).



# I.

## Introducción

El G-20 irrumpió en el tablero mundial poco después de la bancarrota del gigante financiero Lehman Brothers, hasta entonces el cuarto mayor banco de inversión de Estados Unidos, con 158 años de historia. Aquel 15 de septiembre de 2008 el mundo fue testigo de lo inconcebible. El sistema financiero internacional se desmoronaba desde su propio centro y las herramientas tradicionales resultaban incapaces de frenar la caída. Desde mediados de 2007, la crisis venía provocando quiebras en el sector financiero en Estados Unidos y Europa, debido al desplome del precio de las viviendas y la implosión de la burbuja del mercado de hipotecas *subprime*. En octubre de 2008 tanto el indicador “TED spread”, que da cuenta del nivel de estrés del sector bancario norteamericano, como el índice “EMBI Global spread”, que refleja el riesgo combinado de 61 mercados emergentes, alcanzaron sus picos históricos. El mensaje era elocuente: la crisis financiera no cedía y ya se sentían los riesgos de contagio a nivel global.

Fue entonces que el presidente George W. Bush, que transitaba los últimos meses de su segundo mandato, decidió convocar a una cumbre de mandatarios de las principales economías del planeta. Como reflejo del orden multipolar emergente, en particular del ascenso de China, en lugar de citar a la tradicional mesa chica del G-7, conformada únicamente por economías desarrolladas (se reúne desde 1973 e integra a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), Bush

cursó invitaciones a sus pares del G-20. Este grupo comprende a diecinueve economías avanzadas y emergentes, más la Unión Europea, consideradas de “importancia sistémica”, y que reúnen en conjunto más del 80% del producto global, el 75% del comercio internacional y el 66% de la población del mundo<sup>1</sup>. Desde 1999, operaba como un foro informal de coordinación financiera entre los ministros de Finanzas, pero en noviembre de 2008 tuvo lugar en Washington la primera “Cumbre de Líderes” del G-20, incluyendo a los presidentes de las tres principales economías latinoamericanas: Argentina, Brasil y México.

En la década exacta que nos separa de aquel primer encuentro, los líderes del G-20 se han reunido un total de doce veces, y proyectan hacerlo nuevamente en noviembre de 2018 en Buenos Aires, bajo la presidencia anual (rotativa) de la Argentina. Previamente, México fue anfitrión de la cumbre de líderes en Los Cabos en 2012 y Brasil ejerció la coordinación del grupo en 2008, durante la transición desde un foro ministerial a uno con rango presidencial. En estos casi diez años, ¿qué papel han desempeñado las economías latinoamericanas en el G-20? ¿Qué continuidades y rupturas exhibe la agenda regional? Con este rumbo en mente, comenzamos el análisis con una recorrida de la metamorfosis del G-20 durante su primera década de vida. Nos adentramos luego en el sendero latinoamericano y cerramos con una presentación, a trazo grueso, de una agenda temática alternativa para el G-20.



## II.

### Una década de G-20: del comité de crisis a la crisis del comité

#### *Comité de crisis (2008-2009)*

Durante las cumbres de Washington (2008), Londres (abril 2009) y Pittsburgh (septiembre 2009), el G-20 funcionó como una suerte de “comité de crisis”: los mandatarios se reunieron para dar la señal política de que adoptarían instrumentos excepcionales para estabilizar los mercados financieros, contener la crisis y restaurar el crecimiento global. Sellaron un acuerdo multilateral para estimular las grandes economías de manera coordinada. Estados Unidos lideró la inyección billonaria de recursos a través de una combinación de políticas fiscales y monetarias: los sucesivos paquetes de rescate y estímulo elevaron el déficit fiscal norteamericano desde 1,1% del PIB en 2007 hasta 9,8% en 2009, mientras que la Reserva Federal recortó su tasa de interés a pisos históricos y recurrió a políticas monetarias expansivas no convencionales (*quantitative easing*) para aumentar la liquidez disponible en el mercado. El Banco Central Europeo también implementó políticas monetarias expansivas y una mayoría de estados miembro de la Unión Europea anunció políticas fiscales contracíclicas.

Junto a este espíritu keynesiano, en su primera declaración conjunta los mandatarios se apresuraron en reafirmar los “principios de mercado” y valorar los “regímenes abiertos de comercio e inversión”, y se comprometieron también a “evitar el proteccionismo” (Declaración de Washington, 2008). Asimismo, los líderes del G-20 reconocieron la necesidad de introducir ciertos cambios en el sistema: “Debemos sentar las bases de la reforma para ayudar a garantizar que una crisis global, como esta, no vuelva a ocurrir”. Es que, en rigor, además de una bancarrota financiera, la crisis también desnudó una bancarrota intelectual: según la corriente económica principal, la denominada escuela neoclásica, una crisis en el mercado financiero supuestamente más perfecto del mundo era sencillamente inconcebible. De allí que, tal como reconoce su Oficina de Evaluación Independiente, el propio Fondo Monetario Internacional “no anticipó la crisis, sus plazos ni su magnitud y, por lo tanto, no pudo advertir a sus miembros” (FMI, 2011). La desorientación fue total: poco antes del desplome de Lehman Brothers, las autoridades del FMI declararon que la economía norteamericana parecía haber evitado un aterrizaje forzoso (junio de 2008) y que la economía mundial ya había pasado por lo peor de la crisis financiera (mayo de 2008).

Frente al fracaso de las instituciones encargadas de velar por la estabilidad financiera y monetaria internacional, proliferaron en el G-20 los llamados a fundar un “nuevo Bretton Woods” (entre ellos, los del entonces primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, y el entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy).

Pero el ímpetu transformador duró poco y finalmente primó una perspectiva más conservadora: el nudo de las reformas promovidas por el G-20 se enfocó en fortalecer la regulación, supervisión, monitoreo y coordinación financieras a nivel internacional. Paradójicamente, el FMI emergió de la crisis doblemente fortalecido. Primero, porque fue capitalizado con 750 mil millones de dólares para ampliar sus programas financieros, que continuaron operando bajo un encuadre ortodoxo y condicionalidades similares. Segundo, porque mejoró su representatividad ya que, gracias al liderazgo de los países emergentes, especialmente de los BRICS, el G-20 acordó, en la cumbre de Seúl (2010), implementar una revisión de la gobernanza del FMI (distribución de cuotas y sistema de votación) destinada a reflejar el mayor peso de los países emergentes en la economía global.

#### *Principal foro de cooperación económica internacional (2010-2015)*

En 2009 la economía global experimentó la contracción más generalizada y profunda en décadas (-0,1%), arrastrada por el desplome de las economías avanzadas (-3,4%) (FMI, 2017). La crisis fue rápidamente bautizada “Gran Recesión”. Pero los programas de estímulo de la demanda rindieron sus frutos, y en 2010 las economías desarrolladas se recuperaron (+3%) y la economía global volvió a un sendero de crecimiento (+5,4%). Los líderes del G-20 se volvieron a reunir en Toronto en 2010 y celebraron los resultados alcanzados. En dicha cumbre designaron al G-20 como el “principal foro de cooperación económica internacional” y se fijaron la meta conjunta de alcanzar un “crecimiento global fuerte, sostenido y balanceado”. Aun cuando la fase más aguda de la implosión financiera parecía quedar atrás, la crisis seguía azotando con dureza la economía real y se reflejaba en la vertiginosa alza del desempleo, especialmente en los países avanzados (europeos) y entre los jóvenes. Mientras los países emergentes, y tibiamente Estados Unidos, abogaban por la continuidad de las políticas de demanda, los países europeos, a la vieja usanza, citaban la supuesta “ausencia de espacio fiscal” y los altos volúmenes de deuda en ciertas economías para justificar la retracción de los programas de corte keynesiano en favor de políticas de “austeridad” (ajuste).

La decisión del G-20, en 2010-2011, de revertir el rumbo y abogar por la “consolidación fiscal” (incluyendo la reducción de partidas sociales) y las “reformas estructurales” (incluyendo la desregulación del mercado de trabajo), fue un error histórico y procíclico que contribuyó a la prolongada recesión en la Unión Europea y a la frágil recuperación global. Cierta complacencia anticipada, y extemporánea inundó los comunicados del G-20, que decretó más de una vez el final de la crisis para darse vuelta y hallarla otra vez. El epicentro de la crisis se desplazó desde Estados Unidos a la zona euro, que cayó nuevamente en recesión en 2012,

y experimentó recurrentes crisis de deuda en las economías de la periferia europea (en esta época se acuñó el despectivo acrónimo PIGS, en referencia a las frágiles situaciones de Portugal, Irlanda, Grecia y España). La inestabilidad financiera y la crisis de empleo resultaron persistentes como consecuencia de la retracción anticipada de los programas de estímulo. Hacia mediados de 2014, la caída de la demanda mundial, los efectos de la política de *quantitative easing* implementada por la Reserva Federal, junto al final del ciclo alcista de las *commodities*, terminaron impactando de lleno en los países emergentes: se contrajo su tasa de crecimiento promedio por el menor dinamismo chino y las recesiones en Brasil y Rusia. No obstante, aun en este escenario de desaceleración, los emergentes se mantuvieron como el motor de la economía mundial (especialmente las economías asiáticas), más que duplicando la tasa de expansión de los países desarrollados. En el período 2011-2016, las economías avanzadas promediaron una expansión de 1,7% mientras que las economías emergentes crecieron en promedio 5% (FMI, 2017). Conforme la crisis se extendió, y multiplicó sus consecuencias en materia laboral y social, el G-20 también amplió su agenda fundacional incluyendo nuevos temas, tales como empleo, desarrollo, migración, cambio climático, energía y, forzosamente, terrorismo. El foro se consolidó como un mecanismo de diálogo y coordinación de políticas al máximo nivel de decisión entre las principales economías del mundo. En esta fase, proliferaron los grupos de trabajo técnicos y las reuniones ministeriales. Se organizaron, entre otras, reuniones de cancilleres y ministros de

Agricultura, Trabajo, Energía y Comercio del G-20, además de las reuniones regulares (cuatro anuales) de los ministros de Finanzas, presidentes de Bancos Centrales y Sherpas.<sup>2</sup> Asimismo, los márgenes de las cumbres se poblaron de encuentros bilaterales entre los mandatarios.

Durante las cumbres de Cannes (2011), San Petersburgo (2013) y, muy especialmente, Antalya (2015), la preocupación por el desempleo, el estancamiento salarial y el aumento de la desigualdad fue ganando centralidad en la agenda del G-20. La economía global había ingresado en una dinámica de crecimiento moderado (inferior al nivel precrisis), desigual, frágil y claramente insuficiente para resolver las problemáticas del mercado de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba el déficit de empleos en el mundo en 200 millones. Para peor, la proporción de la renta nacional destinada a los trabajadores venía cayendo hace décadas en casi todos los países del G-20, y muy especialmente en los países avanzados, y la brecha entre la evolución de la productividad y los salarios se estaba ampliando (OIT/OCDE, 2015). Los líderes realizaron entonces llamamientos en favor de una economía más “inclusiva” y el G-20 elaboró una serie de recomendaciones de políticas activas para revertir estas tendencias (G-20, 2015). Sin embargo, dichas políticas fueron ignoradas por la mayoría de las naciones del G-20, lo que terminó allanando el terreno, en particular en Europa y Estados Unidos, para el avance electoral de propuestas antisistema ultranacionalistas con una peligrosa plataforma racista.



*Así como el FMI no anticipó la crisis global en 2008, el G-20 tampoco vio venir en 2016 los terremotos electorales antisistema a ambos lados del Atlántico Norte. El Brexit y, sucesivamente, las elecciones estadounidenses, británicas, francesas, alemanas e italianas han revelado un rechazo masivo al establishment.*

### **Cuestionamiento a la globalización y crisis del comité (2016-2018)**

Así como el FMI no anticipó la crisis global en 2008, el G-20 tampoco vio venir en 2016 los terremotos electorales antisistema a ambos lados del Atlántico Norte. El Brexit y, sucesivamente, las elecciones estadounidenses, británicas, francesas, alemanas e italianas han revelado un rechazo masivo al *establishment*. El orden internacional promovido por el G-20 sobre los principios de libre mercado y apertura económica quedó fuertemente cuestionado. Una década después del estallido de la crisis, el propio “comité” constituido para enfrentarla entró en crisis.

La crisis que atraviesa el G-20 es doble. Por un lado, está debilitado por el trance más general del sistema multilateral, menoscabado a diario por las posiciones unilaterales y amenazantes del presidente estadounidense Donald Trump. De hecho, en la última cumbre del G-20 en Hamburgo, por primera vez, no se logró consenso en un tema clave de la agenda como es el cambio climático, y se terminó consignando en la declaración final la posición de Estados Unidos separada de la de los demás países. En vez de G-20 fue G-1 más G-19. El anuncio de Trump de imponer aranceles de 25% y 10% a la importación estadounidense de acero y aluminio, respectivamente, también implicó un descrédito al G-20, que venía abordando la sobreoferta mundial de acero mediante la negociación multilateral.

Pero, si bien el ascenso de Trump es el factor visible de esta crisis, la causa fundamental de la tensión es más profunda: las propias políticas y recomendaciones del G-20 quedaron cues-

tionadas por las recientes revueltas antisistema en los países desarrollados. La globalización y la financiarización siempre han tenido ganadores y perdedores, pero la acumulación de perdedores se ha disparado, en algunos casos dramáticamente. Según Oxfam (2018), el 82% de la riqueza generada en 2017 se destinó al 1% más rico de la población mundial, mientras que los 3.700 millones de personas que conforman la mitad más pobre del mundo no vieron un aumento en su riqueza. Por ello, Alemania, como país anfitrión, propuso en 2017 abordar “los temores y los desafíos asociados con la globalización”, reconociendo la necesidad de ofrecer una respuesta a la crisis en marcha. Sin embargo, la respuesta del G-20 ha sido hasta ahora mayormente cosmética, porque la orientación de las políticas no ha cambiado.

Es positivo que el grupo exprese con más énfasis la necesidad de crecimiento “inclusivo” (esta palabra aparece dieciocho veces en la declaración de Hamburgo), que reconozca la desigualdad y que argumente que “los beneficios de la globalización no se han compartido lo suficiente”. Pero estas declaraciones muy loables no se han traducido en políticas consistentes que favorezcan una mejor distribución del ingreso y la riqueza. De hecho, en muchos países del G-20, como en nuestra región, se impulsan programas económicos que agravan todas las dimensiones de la desigualdad. Más allá de la retórica, y de las fracturas al interior del grupo, el corazón del G-20 sigue dominado por las viejas políticas de apertura, reformas estructurales y consolidación fiscal.

## III.

### **Trayectoria de América latina en el G-20: continuidades y rupturas**

A lo largo de esta década también se transformaron el rol y la agenda de los países de América latina en el G-20. Estilizada, se identifican dos fases de acuerdo con la orientación de los proyectos políticos vigentes en la región: una primera etapa, 2008-2015, marcada por una mayoría de gobiernos de raigambre popular y progresista, y una segunda fase, vigente desde 2016, correspondiente al retorno de gobiernos de corte neoliberal. La primera fase comprende los gobiernos de Cristina Kirchner en la Argentina, primero Lula Da Silva y luego Dilma Rousseff en Brasil, y Felipe Calderón y luego Enrique Peña Nieto en México. La segunda fase corresponde a los gobiernos de Mauricio Macri, Michel Temer (quien llegó a la presidencia mediante un golpe institucional en agosto de 2016) y Enrique Peña Nieto, respectivamente.



### ***De la integración regional a la fragmentación competitiva***

Entre 2008 y 2015, la Argentina y Brasil actuaron en el foro como aliados estratégicos, anticipando prioridades, coordinando posiciones y amplificando su gravitación como voces latinoamericanas. No fue azar, sino la proyección al G-20 de la decisión política de ambos países de apostar a la integración regional como eje de su política exterior. Mientras se fortaleció el Mercosur, se cimentó la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) y se fundó la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), se avanzó también en la articulación de agendas en todos los niveles del G-20. Dicha alianza se formalizó mediante la creación de un esquema bilateral de coordinación de políticas que, sin embargo, no alcanzó a incluir a México. No fue por falta de diálogo o de vocación latinoamericana, sino un resultado derivado de la decisión estratégica mexicana de alinear sus posiciones en los foros económicos y financieros internacionales con Estados Unidos, su poderoso vecino del Norte y principal socio comercial. La articulación con México fue, entonces, más ocasional y circunscripta a temas puntuales de interés común.

Los tres países latinoamericanos sí participaron, desde 2010, en el “mecanismo de coordinación de economías emergentes”, que consiste en reuniones para anticipar y articular posiciones con los Sherpas del G-20 de China, India, Indonesia, Rusia y Sudáfrica.

¿Qué sucede en la actualidad? Al inaugurar la presidencia argentina del G-20, el 1° de diciembre pasado, el presidente Mauricio Macri planteó: “Queremos ser la expresión de toda una región, no sólo de nuestro país”. Esta supuesta vocación latinoamericana fue sucesivamente reiterada por funcionarios de primera línea del gobierno, así como por diversos analistas que abogan, con criterio, por impulsar una agenda latinoamericana en el seno del foro. Sin embargo, no es difícil contrastar que las expresiones del Presidente están disociadas de su política exterior. El anfitrión de la próxima cumbre del G-20 contribuye activamente al vaciamiento de la Unasur, no participó en ninguna cumbre de la CELAC y se ha vinculado con el Mercosur sólo como plataforma para aspirar a un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, la región que, junto con Estados Unidos, es el faro de la política exterior argentina. Así, el G-20 desembarca en nuestro



país en un entorno regional de retroceso a dinámicas que parecían superadas: se imponen la fragmentación, la competencia y la individualidad en las estrategias de inserción internacional y, como corolario, la integración se empobrece bajo esquemas de articulación parciales (Alianza del Pacífico, ALBA), *ad-hoc* (Grupo de Lima) o bien panamericanos rengos (Cumbre de las Américas sin invitación a Venezuela, Organización de los Estados Americanos sin membresía de Cuba).

Dos decisiones de la Argentina como cabeza del G-20 confirman la débil orientación regional. Primero, la fecha elegida para la cumbre de Buenos Aires (30 de noviembre-1° de diciembre de 2018) coincide sorprendentemente con el cambio presidencial en México, realizado desde 1934 cada seis años justamente el 1° de diciembre, lo que permite anticipar la ausencia del mandatario mexicano. Segundo, se decidió sumar a Chile y a los Países Bajos como países invitados, en contraste con las invitaciones que cursó México en 2012 a dos socios regionales: Chile y Colombia. Sí, acertadamente, la Argentina también invitó a participar a la Comunidad del Caribe, representada por Jamaica.

*Todo indica que la presidencia argentina del G-20 intentará minimizar aquellos temas calientes que enfrentan a los miembros del grupo, eludir los cuestionamientos en marcha a la globalización, y legitimar en el encuentro su propia agenda neoliberal.*

### De “rule-changer” a “rule-taker”

Quizá la ruptura más significativa entre ambas etapas es el giro, especialmente de la Argentina y Brasil, desde una posición marcadamente crítica y con vocación transformadora de aquellas reglas injustas del sistema financiero y comercial internacional (“rule-changer”) hacia la visión de complacencia y mera subordinación a las reglas que prima en la actualidad (“rule-taker”). Entre 2008 y 2015, los países del Cono Sur impulsaron, mediante coaliciones flexibles con otros bloques y/o naciones del G-20, ciertas reformas del *statu quo* vigente a nivel global. Desde la primera cumbre, y como reflejo de su propia historia, la Argentina y Brasil abogaron por políticas contracíclicas para enfrentar la gran recesión, posición compartida por los BRICS, con quienes Brasil desarrolló un progresivo nivel de coordinación. Brasil, acompañado por la Argentina, también fue especialmente activo en la reforma de la gobernanza del FMI. Un área donde los líderes de la región fueron pioneros fue en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional a través de plazas *offshore*. Ya en la Cumbre de Londres (2009), el G-20 se comprometió a tomar acciones en contra de las guaridas fiscales. Las escandalosas filtraciones recientes (*Panamá Papers* y *Paradise Papers*), que documentan la riqueza no declarada en plazas *offshore*, elevó nuevamente la presión sobre el grupo: en la última cumbre el G-20 se comprometió a “continuar trabajando en favor de un sistema impositivo internacional globalmente justo” (Declaración de Hamburgo, 2017).

Otra contribución de la Argentina y Brasil cuestionando el *statu quo* fue en materia de empleo: en 2009 se logró exitosamente excluir la “flexibilización laboral” como recomendación del G-20. Esta respuesta *defensiva* fue potenciada luego por una estrategia *ofensiva* de promoción de políticas de protección laboral e inclusión social en el G-20, para lo cual se propuso la participación de la OIT en pie de igualdad con el FMI, y se dio voz a los sindicatos y trabajadores organizados en el Labour-20, alertando también del impacto de la crisis en el desempleo. Ambos países también reclamaron –acompañados por otros emergentes– por la finalización de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de acuerdo con su mandato original de desarrollo y abogaron por un sistema de comercio multilateral verdaderamente balanceado, que garantice a los países en desarrollo sus legítimos espacios de política doméstica.

Finalmente, bajo el liderazgo argentino, se planteó tempranamente en el G-20 la preocupación por la sustentabilidad de las deudas soberanas. A pesar del notorio crecimiento de los coeficientes de deuda-PIB en gran parte de los países del G-20 (especialmente los europeos), o quizá justamente por ello, la temática enfrentó notables resistencias, y recién ingresó con adecuada jerarquía a la agenda en la cumbre de San Petersburgo (2013). Un año después, en la cumbre de Brisbane (2014), ya

ratificada la perversa interpretación del juez estadounidense Thomas Griesa sobre la cláusula *pari-passu*, el G-20 reconoció la necesidad de enfrentar la litigiosidad provocada por las estrategias de los fondos buitres y de reforzar el orden y la previsibilidad de los procesos de reestructuración de deuda soberana a nivel internacional. Fue un gran logro diplomático para la Argentina, que contó con el apoyo inicial de Brasil, México, Francia, Australia, Rusia y China. Un año más tarde, en la cumbre de Antalya (2015), se reafirmó la pertinencia del tema en la agenda financiera internacional y se acordó avanzar en la inclusión de cláusulas “antibuitre” en los contratos de emisión de bonos soberanos.

*Quizá la ruptura más significativa entre ambas etapas es el giro, especialmente de la Argentina y Brasil, desde una posición marcadamente crítica y con vocación transformadora de aquellas reglas injustas del sistema financiero y comercial internacional (“rule-changer”) hacia la visión de complacencia y mera subordinación a las reglas que prima en la actualidad (“rule-taker”).*

### ***De cara a la cumbre de Buenos Aires***

En contraste, en la fase actual, iniciada en 2016, los mandatarios de la región se han posicionado en el G-20 como “*rule takers*” del sistema internacional, bajo la visión de que conviene aceptar “las cosas como son” en lugar de cuestionar y/o buscar transformar aquellas políticas internacionales injustas o desfavorables para sus intereses estratégicos. La concepción que hilvana la política exterior argentina, cristalizada en la relación con Washington, es aquella de que “haciendo concesiones al poderoso se salvaguardan los intereses propios” (ver al respecto el artículo de Juan Gabriel Tokatlian “Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa?” en [https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa\\_0\\_rka7ze-UM.html](https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html)). Es por demás paradójico que la Argentina asuma la presidencia del G-20, que supuestamente abre una oportunidad para realizar una contribución propia al foro, justamente en un momento de particular debilidad de dicha visión autónoma, nacional y latinoamericana. Claramente, Mauricio Macri imaginaba un orden internacional muy diferente (pre Brexit, pre Trump) cuando postuló al país para encabezar el G-20: aspiraba a ser anfitrión de una cumbre que celebrara de forma unánime en Buenos Aires el orden internacional liberal. En cambio, hoy la presidencia argentina debe maniobrar en un escenario de crisis del multilateralismo y disputas tanto al interior del G-7 (especialmente entre Estados Unidos y Europa, los dos ejes de la política exterior argentina) como dentro del G-20 (mayormente por los cruces entre Estados Unidos y China, y las acusaciones a Rusia). La labor supera por lejos el calibre del gobierno argentino: el último año la propia Angela Merkel, canciller de la cuarta economía del mundo y única líder del G-20 que participó en las doce cumbres del foro, encontró por demás exigente alojar el G-20. Frente a este panorama, el gobierno argentino ha optado por una estrategia de dos vías. En lo discursivo, replica al dedillo su fórmula de marketing electoral: lanzó su presidencia del G-20

con una narrativa colmada de nobles intenciones, promesas heroicas y palabras políticamente correctas: “liderar el G-20 con las necesidades de la gente en primer plano”; “consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”; “G-20 que aporte al mundo y a la humanidad”. En lo sustantivo, en cambio, planteó una agenda de trabajo deliberadamente conservadora, con prioridades que eluden los temas de mayor disenso, como comercio y cambio climático, para evitar cortocircuitos que puedan poner en riesgo la participación de Donald Trump.

En esta línea, las tres prioridades propuestas por la Argentina para el G-20 en 2018 son: “el futuro del trabajo”, “infraestructura para el desarrollo” y “un futuro alimentario sostenible”. Más allá de los títulos vistosos, lo central es indagar acerca del contenido de las políticas que se impulsan en estas áreas prioritarias. Sería nocivo, por ejemplo, que la discusión sobre las nuevas tecnologías y el futuro del empleo fuera el caballo de Troya para impulsar políticas de desprotección y flexibilización laboral, en línea con la reforma recientemente aprobada en Brasil y que pretende emular el gobierno argentino. O que se aborde la problemática del empleo desde una perspectiva meramente ofertista (vía capacitación y educación), subestimando la centralidad de las políticas de impulso a la demanda. En materia de infraestructura, por su parte, la agenda parece enfocarse en la promoción de asociaciones público privadas (PPP), un esquema en boga que entusiasma al gobierno de Macri, pero que, bajo ciertos diseños, podría implicar mecanismos encubiertos de endeudamiento soberano y/o privatización (sobre el tema escribe Sebastián Soler: “Negocios públicos, vicios privados”, en <http://www.elcoheteealuna.com/negocios-publicos-vicios-privados/>). Finalmente, la temática de seguridad alimentaria es bien conocida en el G-20 (fue una de las prioridades de México en 2012) y la novedad apuntaría a facilitar asociaciones con el sector privado, en el marco del enfoque empresario propio de la presidencia argentina.

## IV.

### Una agenda alternativa para el G-20

Todo indica que la presidencia argentina del G-20 intentará minimizar aquellos temas calientes que enfrentan a los miembros del grupo, eludir los cuestionamientos en marcha a la globalización, y legitimar en el encuentro su propia agenda neoliberal. Nuestra región, fragmentada, no cuenta con una agenda latinoamericana propia para impulsar en el foro. El resultado es una agenda empobrecida, bien por la ausencia de debates de fondo sobre los temas controvertidos (pero necesarios), bien por la mera revalidación del *statu quo* hoy debilitado. Por ello, en lugar de insistir con el *statu quo*, el G-20 requiere urgentemente un cambio de rumbo, un paradigma alternativo que coloque la igualdad, en todas sus dimensiones, verdaderamente en el centro de su agenda.<sup>3</sup>

¿En qué consistiría una agenda alternativa? Un G-20 centrado en la igualdad implicaría abandonar las políticas de “consolidación fiscal” y reforma estructural en favor de políticas coordinadas de estímulo a la demanda agregada, como en los orígenes del G-20, y políticas de desarrollo del mercado interno y regional, vía inversión en infraestructura y redistribución progresiva del ingreso. También implicaría revertir los actuales procesos de desregulación en materia laboral y financiera que llevan adelante, por ejemplo, los gobiernos de Macri y de Trump y que pretenden validar en el seno del G-20. Recientemente, investigaciones de la CEPAL, la OIT, e incluso el FMI, muestran que una mejor distribución del ingreso hace más sustentable y duradero el crecimiento, además de más justo. Otra cuestión clave es recuperar capacidad y recursos estatales, para lo cual es imperativo dar máxima jerarquía a la lucha contra los paraísos fiscales y la elusión y evasión fiscal internacional, como propuso recientemente el ex primer ministro británico Gordon Brown.

De cara a la cumbre de Buenos Aires, un grupo de organizaciones y referentes feministas argentinas elaboró una serie de recomendaciones de políticas públicas para reflejar en el G-20 las agendas del feminismo del 99%, advirtiendo que el empoderamiento de las mujeres no podrá darse de manera aislada, sino que sólo será posible en el marco de modelos económicos verdaderamente inclusivos, ausentes hoy en la mayor parte de las naciones del G-20. Se propone avanzar, sin más demora, en la construcción de sociedades verdaderamente igualitarias. ¡Ya es hora!

1. Incluye a los miembros del G-7 más la Unión Europea, Australia, y un grupo diverso de economías generalmente catalogadas como emergentes: Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Rusia, Turquía y Arabia Saudita. España es un invitado permanente y todos los años el país que preside el foro también invita a otros países.

2. Los Sherpas son los representantes directos de los jefes/as de Estado en el G-20 y tienen la función de coordinar las negociaciones previas a las cumbres asegurando la consistencia en las posiciones nacionales de cada país, enfocándose en particular en la agenda no financiera del foro.

3. En Polaski y Nahón (2017) hay mayor detalle sobre los pilares de una agenda alternativa: <https://www.socialeurope.eu/g20s-future-conflict-irrelevance-course-correction>



# POLÍTICAS EXTERIORES ALTERNATIVAS

A LO LARGO DE LA HISTORIA ARGENTINA, LAS INICIATIVAS DE POLÍTICA EXTERIOR SIGUIERON DIVERSAS ORIENTACIONES, EN BUENA MEDIDA A TONO CON LOS PROYECTOS DE PAÍS EN DISPUTA. DESDE UN ROL MÁS SUBORDINADO A LAS POTENCIAS OCCIDENTALES, HASTA PROYECTOS MÁS VINCULADOS CON LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR. TRAS EL SURGIMIENTO DE LA UNASUR Y EL FRACASO DEL ALCA, EN 2005, LOS ACTUALES GOBIERNOS RETOMAN LA POSICIÓN SUPEDITADA A LAS METRÓPOLIS IMPERIALES.



por **ENRIQUE J.M. MANSON**. *Profesor de Historia (Universidad del Salvador). Investigador (Universidad nacional de Lomas de Zamora). Fue funcionario del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Educación de la Nación, con categoría de director nacional. Entre sus publicaciones figuran: “Argentina en el mundo del siglo XX” y, conjuntamente con Fermín Chávez, Juan Carlos Cantoni y Jorge Sulé, los tomos 14 a 17 (1946/1976) de la “Historia Argentina” iniciada por José María Rosa. Galardonado con el premio Arturo Jauretche 1977. Fue vocal de la comisión directiva del Instituto Nacional e Iberoamericano de Revisionismo Histórico “Manuel Dorrego”. Codirector del periódico digital de Historia y Política “Pepe Rosa”.*

*Un ex periodista, dedicado luego al stand up, imaginó una grieta que dividiría a los argentinos. Se olvidó de los innumerables enfrentamientos, no pocos armados, las trampas y las proscripciones electorales, desde Dorrego, hasta la reciente tiranía criminal de 1976. Se remontaban a lo más lejano de nuestra historia, y no se debían a cuestiones emotivas, sino a intereses materiales y diferencias culturales. Hubo quienes creían que nuestro país era un apéndice del viejo mundo y otros que prefirieron mirar al mundo desde aquí. Los que creían en la soberanía popular, y los que prefirieron un país gobernado por quienes nacieron para gobernar. Los que nos creían un desprendimiento de Europa y los que nos consideraron parte de una Patria Grande desde el río Bravo hasta el Cabo de Hornos. La política exterior no fue ajena a este conflicto. Sin irnos a tiempos remotos, un punto de partida puede ser la república liberal y mercantil, como la llamara Ernesto Palacio. Por eso, nuestra política exterior fue cambiante. Durante los siglos XX y XXI pueden localizarse varias orientaciones. El período nace con la integración, al Imperio Británico, que se opacó durante los años de Yrigoyen, pero resurgió en plenitud durante la Década Infame.*

## I.

### La colonia feliz

La República de Mitre y de Roca se tenía por apéndice de Europa, en particular, del Imperio Británico. Este anglicismo, sumado a pretensiones de liderazgo de los países hispanoamericanos, causó los primeros conflictos con los Estados Unidos. Cuando las trece colonias habían incorporado los territorios que las llevaron al Pacífico, y habían puesto el pie en el Caribe, creyeron llegado el momento de concretar lo predicho por James Monroe: América sería para los *americanos*. Así se reunió en Washington en 1899 la Primera Conferencia Continental.

La delegación argentina complicó el proyecto. Integrada por Manuel Quintana y Roque Sáenz Peña, se opuso a aislar al continente. Nuestros vínculos con Europa eran prioritarios. Sáenz Peña respondería a Monroe: *“América para la humanidad”*. Se adelantaba una política de enfrentamiento argentino a los norteamericanos, fundamentada en la vocación de liderazgo latinoamericano de nuestro país, y en la “asociación particular” con el Imperio Británico.

### La “década infame”

Retomado en 1932 el gobierno por los conservadores, la relación con Washington reasumió los parámetros anteriores a Yrigoyen. El pacto Roca-Runciman ha quedado como símbolo de la restauración que volvía a la Argentina a la condición de joya destacada de la corona. No obstante, una parte de la clase gobernante olfateó los nuevos vientos, que desplazaban al viejo imperio. Sería el general Justo, el abanderado de la restauración de la condición de *sexto dominio* para la Argentina, el mejor lector del nuevo tiempo, hasta el punto de insistir en que nuestro país entrara en la Segunda Guerra Mundial al lado de los *hermanos del norte*, lo que no interesaba al león británico.

En el enfrentamiento de amigos de los yanquis y anglófilos, terció la aparición de una corriente nacionalista, no exenta de admiradores del ejército alemán, que, a través de sus más lúcidas cabezas, dejó en claro la condición dependiente en que vivía nuestro país y se puso a la tarea de concretar el lema de la agrupación FORJA: *Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina libre*. El neutralismo se impuso como política durante la guerra. La revolución de 1943 y, sobre todo, el peronismo, produjeron cambios de orientación que serían reemplazados en 1955.

En la Conferencia de Yalta, Washington y Moscú se repartieron el planeta. Muerto Stalin en 1953, la URSS moderó sus relaciones con Occidente: sería la *coexistencia pacífica*. A partir de la posesión de la bomba atómica por parte del gobierno soviético, la posibilidad de una tercera guerra mundial se hacía cada vez más irracional. La balística ponía al alcance del enemigo las principales ciudades de las dos superpotencias.

En el plano económico, superada la hambruna en Europa, se fue profundizando la tendencia que reducía la participación de las materias primas -excepto el petróleo- en el comercio mundial. Esto perjudicó a la economía latinoamericana, cuya participación cayó del 11% al 5% entre 1948 y 1975.

### La Revolución Cubana

El continente americano estuvo fuera del conflicto bipolar hasta 1959. Los revolucionarios cubanos habían abrevado en las fuentes del marxismo y la presión de los Estados Unidos fue acercándolos con la URSS.

Desde mayo de 1958, Arturo Frondizi presidía la Argentina en un contexto de proscripción del peronismo, y se manejó en la debilidad que le provocaban la resistencia peronista y el chantaje militar. En la diplomacia, intentó retomar el protagonismo argentino de tiempos de Yrigoyen y de Perón. Su aliado fue el brasileño Janio Quadros. Sin embargo, este era tan débil como él y también sufría la permanente presión de los uniformados.

Los centuriones trogloditas, obsesionados por el *peligro* comunista, creyeron ver complicidad entre el castrismo y la resistencia obrera peronista. Cuando el presidente intentó mediar entre Cuba y Estados Unidos, confirmaron sus sospechas. Frondizi era *rojo*.

En enero de 1962 se reunieron los cancilleres americanos en Punta del Este, Uruguay. La intención norteamericana era expulsar a Cuba del sistema americano. Frondizi, que pensaba que una expulsión arrojaría la isla a los brazos de la URSS, proponía una reunión entre Kennedy, Quadros, él mismo y el mexicano López Mateos, que obtuviera de Cuba un compromiso de no exportar su revolución. Había que mantener la cuestión dentro del ámbito hemisférico y evitar tratarla como un problema del enfrentamiento bipolar. El canciller Cárcano, veterano conservador, manejó la posición argentina. Por el balneario circulaba un sinnúmero de agentes de servicios de inteligencia. El canciller atacó al comunismo, pero sostuvo principios de no intervención y de autodeterminación. La votación dio la mayoría necesaria para expulsar a La Habana, pese a seis abstenciones, entre ellas la de la Argentina. La noticia enervó a los uniformados. El canciller soportó un verdadero *juicio militar* en presencia de Frondizi: “Cumplí las instrucciones del presidente; pero si ellas hubieran sido opuestas... habría renunciado... Yo no podría ser ministro de un país que acepte órdenes de una potencia extranjera”.

Frondizi se vio obligado a romper relaciones con Cuba. Había comenzado la cuenta regresiva de su gobierno. Poco después, los militares lo derrocaron.

### Las fronteras ideológicas

Todos los gobiernos del período iniciado en 1955, los *dictatoriales* y los *constitucionales*, tuvieron sobre sus cabezas la tutela de las Fuerzas Armadas.

En las relaciones exteriores, todos –salvo las excepciones de Frondizi con Cuba y de Illia con Santo Domingo– alinearon a la Argentina en el *Occidente Cristiano*.

Con Guido e Illia se consolidó el concepto de las *fronteras ideológicas*. Se miró con simpatía la posición norteamericana en la crisis de los misiles soviéticos en Cuba. Onganía, comandante en jefe del Ejército y más adelante dictador, expresó el alineamiento anticomunista argentino. Con Illia en la presidencia, Onganía declaró que Brasil, gobernado por una dictadura militar, y la Argentina debían consolidar una alianza para combatir al comunismo.

Durante la V Conferencia de Ejércitos Americanos desarrolló un discurso amenazante en West Point: “Si se produce al amparo de ideologías exóticas un desborde de autoridad” y perdía vigencia el deber de obediencia al poder civil, el gobierno radical sufría la amenaza de la espada.

Retirado del servicio activo, lo reemplazó el general Pistarini, quien anunció el golpe en presencia del propio presidente: “En un Estado cualquiera no existe libertad cuando no se proporciona a los hombres las posibilidades mínimas de lograr su destino trascendente... El Ejército tiene un deber irrenunciable de expresar con claridad su pensamiento respecto de este tan preciado bien para los argentinos”. En junio de 1966 se inició la nueva dictadura, con Onganía a la cabeza. Su política exterior siguió estrictamente los principios anunciados.

Onganía intentó ser más papista que el Papa en la XII Reunión del Órgano de Consulta, en 1967. Su canciller, Nicanor Costa Méndez, alentó una intervención militar para terminar con el gobierno de Castro. Los norteamericanos no querían llegar tan lejos porque estaban comprometidos en la guerra del Sudeste Asiático.



### ***Las guerras de la tiranía criminal***

En 1976 se inició el autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional*. Los nuevos centuriones creían estar librando la Tercera Guerra Mundial. En cooperación con dictaduras vecinas, se concretó el llamado Plan Cóndor, la internacionalización de la cacería de adversarios. No obstante, los poderes económicos en que se sustentaba la dictadura tenían intereses concretos. Eso llevó a la contradicción de que los fieros combatientes que luchaban picana en mano contra el comunismo, abastecían al mismo tiempo a las proletarias mesas soviéticas con los granos criollos.

Con la presidencia de Carter, se sumó un tema ético: el de los derechos humanos. Mal se combatiría al demonio soviético acompañando a dictaduras que aplicaban una represión aberrante.

En 1977 se conoció el fallo de la Corte Arbitral sobre las islas del canal Beagle. Estas serían chilenas, y se compensaría a la Argentina con "aguas propias navegables". Alejandro Lanusse había solicitado un laudo de la Corona Británica. 1978 transcurrió entre encuentros intrascendentes. En febrero, los presidentes se reunieron en Puerto Montt. Pinochet sorprendió a Videla con la firmeza de su posición.

En la Argentina, los belicistas preparaban planes de invasión. Suponían que Chile haría una resistencia simbólica, pero los chilenos también se alistaban. Apostaban a la globalización del conflicto. Perú, Bolivia y Ecuador tenían intereses y revanchas pendientes. Brasil no miraría con indiferencia una invasión argentina a Chile. Con la guerra inminente, Videla apeló al nuncio Pío Laghi sobre la disposición del Papa a mediar y este le respondió que Juan Pablo II no se quedaría "de brazos cruzados". La gestión tomó cuerpo con la llegada del cardenal Antonio Samoré, quien, como representante del Papa, logró detener la guerra, cuando las avanzadas estaban a punto de abrir el fuego.

Las relaciones con Washington mejoraron con la llegada de Reagan a la presidencia. Sin embargo, el 2 de abril de 1982, la Junta presidida por Galtieri ocupó las islas Malvinas. Era una vieja aspiración nacional que databa de 1833, año en que las islas fueron usurpadas por el Imperio Británico. Era esperable la alegría que hizo que se llenara la plaza de donde la dictadura nos había echado a palos y gases lacrimógenos dos días antes.

La dictadura afrontaba una guerra con inferioridad de recursos materiales respecto de los ingleses. La Marina no tenía submarinos nucleares, los aviones de la Fuerza Aérea eran obsoletos frente a la ultramodernidad de los británicos, y los conscriptos de 18 años no tenían la instrucción necesaria para enfrentarse con un ejército profesional de la OTAN. Pero, sobre todo, era

imposible que unas fuerzas armadas formadas en la doctrina militar de la "guerra sucia", de la patota, el secuestro y la tortura, y conducidas por los Señores de la Guerra, afrontaran el conflicto. Además, una guerra de liberación supone como condición principal contar con la adhesión popular y apoyarse en ella, y mal podía buscarla la dictadura que durante seis años había martirizado al pueblo argentino.

Claro que, si bien el gobierno dictatorial estuvo lejos de encabezar una guerra de liberación, y muchos jefes de las Fuerzas Armadas no estuvieron a la altura de las circunstancias, hubo también aviadores cuyo heroísmo y destreza asombraron a los propios enemigos, oficiales que estuvieron al frente de sus tropas y soldados que, con más coraje y patriotismo que pericia, superaron las limitaciones de su escasa instrucción, de sus limitados medios y de conductores incapaces. Detrás de ellos hubo también el compromiso y el esfuerzo de quienes, desde el continente, entregaron su tiempo y sus bienes a lo que creían una gesta liberadora, pese a la absurda propaganda engañosa de los medios oficiales que hasta horas antes de la rendición bramaban "¡Estamos ganando!". El clarín de la Patria sonaba desafinado al ser tocado por los lacayos del Imperio.



### *Las “relaciones carnales”*

Después de los resentimientos provocados por la guerra de las Malvinas, el gobierno de Alfonsín llegó a establecer una relación *civilizada* con Washington.

En 1989, Menem, urgido por hacer olvidar sus amenazas apocalípticas de la época en que los B-52 bombardearon Trípoli, y por demostrar que su conversión iba más allá del corte de sus patillas, inició una firma alianza. Firme, aunque desigual. Sobre todo, porque seguía al pie de la letra los dichos de su canciller, Guido Di Tella, que había definido como *carnales* las nuevas relaciones entre Buenos Aires y Washington.

*Todos los gobiernos del período iniciado en 1955, los dictatoriales y los constitucionales, tuvieron sobre sus cabezas la tutela de las Fuerzas Armadas. En las relaciones exteriores, todos –salvo las excepciones de Frondizi con Cuba y de Illia con Santo Domingo– alinearon a la Argentina en el Occidente Cristiano.*

## II.

### **Las políticas independientes**

Yrigoyen desarrolló un nacionalismo frente a hechos que afectaban la independencia y el honor de la Argentina. De ahí las diferencias con los Estados Unidos acerca de la política del *garrote*, que se expresaba con agresiones armadas a diversos países.

Nuestro país no estaba en condiciones de enfrentar a Washington, pero apoyó moralmente a los agredidos. Lo resumen las palabras que el presidente pronunció en la conversación telefónica con su colega Hoover: “Los hombres deben ser sagrados para los hombres y los pueblos para los pueblos”.

La Primera Guerra Mundial fue un desafío. La *opinión pública respetable* tomó partido por los aliados y contra Alemania. Yrigoyen priorizó su amor a la paz y la falta de intereses argentinos en juego para mantener la neutralidad. El hundimiento de dos barcos por submarinos alemanes y la conducta ofensiva del embajador de Berlín dificultaron la tarea, pero, pese a la presión, mantuvo la neutralidad. El embajador fue expulsado y Alemania no repitió las agresiones, indemnizó las pérdidas y desagravió a la bandera argentina.

Invitada la Argentina a integrar la naciente Sociedad de Naciones, al comprobar la discriminación que existía respecto de los países derrotados, Yrigoyen puso como condición una total igualdad. Esto contrariaba a los vencedores, pero el *Peludo* se mantuvo firme y la Argentina se retiró.



### ***El nacionalismo y la Segunda Guerra Mundial***

Al estallar la Segunda Guerra, Londres, en riesgo de sufrir una derrota frente a la Alemania nazi, sometió su política a los Estados Unidos. En la Argentina, parte de la clase dirigente comenzó a identificarse con el nuevo imperio. Esto coincidió con la aparición de un protagonista inesperado, el peronismo, que levantó la bandera de la soberanía nacional en momentos en que el mundo había quedado dividido en dos hemisferios antagónicos. Coincidentemente con esta política soberana, el peronismo dio un paso más allá de la relación amistosa y el apoyo moral a los países latinoamericanos.

La revolución de 1943 inició un gobierno que se definía como nacionalista y hacía un culto del mantenimiento de la neutralidad en la guerra. A esa altura del conflicto, era inimaginable un triunfo de las potencias totalitarias. Sería el coronel Juan Perón el que asumió esta realidad. La Argentina debía sobrevivir a la conflagración: había que *avanzar con la marea*, mientras la presión de Estados Unidos se incrementaba.

Buenos Aires rompió relaciones con Berlín y sus aliados, lo que no significó ganar la confianza de Washington. Sin embargo, el Departamento de Estado procuró mejorar las relaciones con Buenos Aires. La guerra terminaba y, en el futuro, el enemigo estaría en Moscú y había que arreglar los conflictos continentales. Mientras en Yalta, Roosevelt y Stalin dibujaban el mapa de posguerra, en Chapultepec se reunieron los países del hemisferio, sin la presencia argentina. Sin embargo, fueron los *buenos vecinos* amigos del Departamento de Estado los más interesados en el regreso argentino. Su presencia aumentaba la cotización de los amigos de Washington. Estados Unidos, a su vez, tenía una mejor disposición hacia la reconciliación con la Argentina.

Así llegó a Buenos Aires una misión destinada a acordar la readmisión argentina en el hemisferio. Se trataba de consolidar los arreglos mediante una mejora de las relaciones comerciales –Estados Unidos había levantado el boicot de 1941– y la incorporación de Buenos Aires. Habría una tardía y formal declaración de guerra. Perón se jugaba una carta brava. Si Estados Unidos no cumplía, quedaría como traidor a la Patria y a la logia que lo había elevado al poder. Los vaivenes del Departamento de Estado amenazaron con convertir la victoria en derrota. El nuevo embajador, Braden, se pondría a la cabeza de la oposición al coronel.

### ***La Tercera Posición en el mundo bipolar***

Hacia 1944, Estados Unidos hegemonizaba el poder económico y militar del planeta, aunque corría el riesgo de que el fin de la guerra llegara con una recesión similar a la de 1918. Así, en Bretton Woods, intentó de dejar armado el mundo que vendría. Los países de la *periferia* –y el bloque latinoamericano, entre ellos– sufrirían por la caída de los términos del intercambio. Los precios de las materias primas aumentaron, pero los de las manufacturas aumentaron mucho más. La necesidad de sumar una voz potente a sus reclamos los había llevado a apoyar la vuelta de la Argentina, con el objetivo de sumar más fuerza al reclamo de un plan de ayuda. Pero las prioridades estaban en Europa, y Washington sólo reservaba buenas palabras a sus vecinos. Estados Unidos y la URSS constituyeron alianzas militares: la OTAN en Occidente, y el Pacto de Varsovia, enfrente. Parecía llegar una tercera guerra mundial. Occidente era militarmente superior, pero en Europa las sociedades se veían amenazadas por el hambre y la miseria, por lo que empezó a crecer la adhesión al comunismo. El secretario de Estado, general Marshall, presentó un plan para ayudar económicamente a los europeos y frenar el comunismo, al mismo tiempo que descomprimía la economía norteamericana. Esto perjudicó sensiblemente a los exportadores de alimentos.



### *Hacia la unidad latinoamericana*

El peronismo buscó la integración latinoamericana, sin mucho éxito al principio. Los Estados Unidos difundieron la teoría de un *imperialismo* argentino, que los dóciles gobiernos aceptaron. Se trabajó por otras líneas. Se crearon *agregados obreros*, que difundían la doctrina justicialista en los trabajadores de los países hermanos, lo que culminó con la creación de una central obrera latinoamericana, ATLAS, que competía con las que respondían a Washington, a Moscú y a la Iglesia de Roma.

También se trabajó sobre las juventudes antiimperialistas latinoamericanas. Así se reclutó a un grupo de jóvenes cubanos, entre los que se destacaba el abogado Fidel Castro Ruz, a quien los espías del norte catalogaban como un *joven agitador peronista nacido en Cuba*.

En 1947 y 1948 hubo dos reuniones panamericanas. La primera, en Río de Janeiro, fue el origen del TIAR, para la defensa *de las Américas*, en realidad un instrumento para la Guerra Fría. En Bogotá, 1948, se fundó la Organización de Estados Americanos. En ambos casos, la Argentina puso algunos límites a la hegemonía norteamericana.

En la década de 1950, los logros fueron mayores. El gobierno argentino apoyó a dos candidatos populares en Chile y Brasil: Carlos Ibáñez del Campo y Getulio Vargas, respectivamente. Con Chile, Perón cruzó la cordillera y firmó el Acta de Santiago y fue recibido apasionadamente por el pueblo chileno. Más difícil sería convencer a la cancillería brasileña.

*“Nosotros con ellos –decía Perón– no tenemos ningún problema... estamos prontos a decirles: son ustedes más grandes, más lindos y mejores que nosotros... Pienso yo que el año 2000 nos va a sorprender unidos o dominados... Yo no quería pasar a la historia sin haber demostrado que ponemos toda nuestra voluntad para que esta unión pueda realizarse”.*

Pero no se pudo. Los norteamericanos estaban más fuertes que nunca. Después de Chile, se firmaron acuerdos con Paraguay, Bolivia y Ecuador. El Departamento de Estado se puso nervioso y buscó acuerdos mínimos con la Argentina que, para peor, estaba negociando también con la URSS y con países del Este. Pero en 1955 cayó Perón sin haber alcanzado sus objetivos.

### *El retorno peronista*

En 1973, Perón inició su tercera presidencia en una Argentina rodeada por gobiernos dóciles al Norte. Dos años antes gobernaban en Perú militares nacionalistas; en 1969, el demócrata cristiano Frei, en Chile, había nacionalizado propiedades de empresas norteamericanas. En Bolivia se expropiaron explotaciones petroleras de la Bolivian Gulf. Tras Frei, Allende inauguró el *camino chileno al socialismo*. En Bolivia, el proceso se radicalizó con el general Torres. ¿Qué ocurría en el patio trasero?

Perón había iniciado contactos con áreas económicas alternativas a la influencia los Estados Unidos. Del Mercado Común Europeo se buscaban inversiones. También Europa Oriental interesaba. La designación de José Gelbard como ministro de Economía, entre otras causas, obedecía al interés por contar con alguien que ayudara en la *apertura al Este*.

El *General* apostaba a la integración. A los vínculos con el Pacífico se agregaba su amistad con el paraguayo Stroessner y las buenas relaciones que se esperaban con el gobierno uruguayo. De esta manera, el propio Brasil, pese a su dictadura militar, y su alianza con Estados Unidos, terminaría “pidiendo permiso para entrar, con el sombrero en la mano”.

Pero la ofensiva del Vietcong, en 1972, y la derrota en esa guerra pondrían de manifiesto el fracaso yanqui en el Sudeste Asiático. Era hora de acordarse del patio trasero. Con la ayuda del ultraizquierdismo boliviano, Torres fue derrocado por el *bien pensante* Hugo Banzer. En tanto, Velazco Alvarado, enfermo, cedió el protagonismo a militares *moderados* y Allende moriría durante el golpe de Pinochet.

En Medio Oriente, una nueva guerra cuadruplicó el precio mundial del petróleo, poniendo en crisis la economía europea. No llegarían capitales de ese origen. Estos cambios de los panoramas geopolítico y económico convencerían a Perón de que había que moderar los “apresuramientos” juveniles.





### III.

#### La batalla por la integración latinoamericana

Después del confuso alineamiento de los dictadores y de las relaciones carnales de Menem, De la Rúa se ganó el calificativo de lamebotas de los yanquis, lanzado por Fidel Castro. La Argentina que heredó Néstor Kirchner, en 2003, estaba lejos de la Tercera Posición. Ni siquiera el Mercosur era *más que un mero acuerdo comercial, tal vez conveniente para los grandes grupos económicos*.

Antes de asumir, el presidente electo visitó a sus pares de Brasil y Chile. En su asunción, estuvieron presentes casi todos los presidentes del subcontinente, incluido el venezolano Hugo Chávez y, sorprendentemente, el legendario Fidel Castro.

Las relaciones con Washington fueron correctas, pero la prioridad fue la política sudamericana. Kirchner asistió a la asunción de Evo Morales en Bolivia, el primer presidente descendiente de los primeros pobladores, y apoyó el triunfo del uruguayo Tabaré Vázquez.

América latina parecía haber consolidado sistemas democráti-

cos y populares. No obstante, en abril de 2002, Venezuela sufrió un intento golpista. Kirchner activó la integración de la Argentina al Mercosur, pero también estrechó relaciones con los restantes países sudamericanos, especialmente con Caracas, lo que se puso en evidencia en la Cumbre continental de Mar del Plata en noviembre de 2005.

Estados Unidos intentaba integrar el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). La eliminación de barreras aduaneras permitiría la libre circulación de mercaderías en el clásico estilo del zorro y las gallinas. Los países del Mercosur, más Venezuela, enfrentaron al proyecto. Paralelamente, y con fuerte colaboración cubana, se realizó una anticumbre paralela, con presencias del premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, las Madres de Plaza de Mayo y hasta Diego Maradona. En la anticumbre, Chávez se encargó de sintetizar el destino del ALCA: ¡Al carajo! No hubo consenso, 29 países votaron a favor, pero otros 5 lo hicieron en contra. Sin unanimidad, el proyecto tuvo el destino que le daba Chávez.

*Al estallar la Segunda Guerra, Londres, en riesgo de sufrir una derrota frente a la Alemania nazi, sometió su política a los Estados Unidos. En Argentina, parte de la clase dirigente comenzó a identificarse con el nuevo imperio. Esto coincidió con la aparición de un protagonista inesperado, el peronismo, que levantó la bandera de la soberanía nacional en momentos en que el mundo había quedado dividido en dos hemisferios antagónicos.*

Mientras el ALCA fracasaba, comenzó a consolidarse la propuesta de unidad sudamericana, la Unasur. El día antes de que Cristina Fernández de Kirchner asumiera la presidencia sucediendo a su marido –diciembre de 2007– se lanzó el proyecto del Banco del Sur, entidad financiera libre de ataduras con los grandes poderes mundiales. La nueva presidenta aprovechó la oportunidad para pedir disculpas al Paraguay por la lejana deuda de la Guerra de la Triple Alianza. Completaba así lo iniciado por Yrigoyen, cuando condonó la deuda de guerra con que se había castigado al pueblo guaraní, y continuado por Perón, cuando devolvió los trofeos obtenidos en la sangrienta contienda. En la misma línea de reparación, durante su visita de marzo de 2010 al Perú, pidió formalmente disculpas en nombre de la Argentina por la infame venta de armas a Ecuador durante la guerra de 1995.

En los años siguientes, Néstor Kirchner como mediador evitó una guerra entre Colombia y Venezuela, se frenó un frustrado golpe antiindigenista y separatista en Bolivia, y otro intento con-

tra Correa en Ecuador. No pudieron evitarse los desplazamientos los presidentes Zelaya en Honduras y Lugo en Paraguay.

El 3 de mayo de ese mismo año, los presidentes de la Unasur eligieron por unanimidad a Néstor Kirchner como secretario general de la entidad, y Evo Morales llegó a llamarlo, con entusiasmo, “primer presidente de Suramérica”. Las relaciones con Europa, el comercio con China, los vínculos con el mundo árabe, impulsaron a que nuestro país fuera promovido a papeles relevantes en ámbitos como el Grupo de los 20, o el de 77 más China.

Desde 2015, la marea mostró un reflujo que se manifestaría, sobre todo, con el arbitrario desplazamiento de la presidenta Dilma Rousseff en Brasilia y, mediante elecciones, la derrota de los candidatos de Cristina Kirchner en Buenos Aires. Las dos primeras potencias del subcontinente quedaron en manos conservadoras.

El imperio no podía quedar indiferente y, después de una década, volvió y renovó la batalla por el dominio de su patio trasero. En eso estamos, en 2018.



# REALISMO SOCIAL: UNA POLÍTICA EXTERIOR AL SERVICIO DEL PUEBLO

EN UN ORDEN INTERESTATAL INTRÍNSECAMENTE JERÁRQUICO, SE HACE NECESARIO EVITAR LAS CONFRONTACIONES QUE NO TIENEN RÉDITO TANGIBLE, LO QUE NO EXCLUYE DISCREPANCIAS CON LOS CENTROS DE PODER EN LOS CASOS EN QUE SÍ LO TIENEN. ASÍ Y TODO, EL REALISMO PERIFÉRICO SÓLO PODRÁ APUNTALAR EL DESARROLLO DE UN PAÍS EN TANTO SE COMPLEMENTE CON POLÍTICAS INTERNAS PROGRESISTAS.



por **CARLOS ESCUDÉ**. *Doctor en Ciencia Política por Yale University, con estudios previos en Oxford y en la UCA. Es Investigador Principal (jubilado) del CONICET; director del Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad del Seminario Rabínico Latinoamericano “Marshall T. Meyer”, y director del programa de investigaciones en Realismo Periférico de la UNC. Premio Konex y Guggenheim Fellow, asesoró al canciller Guido Di Tella en los '90. Autor prolífico*

## Occidentales con disimulo

Cuando, en 2011, tres miembros del Congreso de los Estados Unidos enviaron una carta a la secretaria de Estado Hillary Clinton, aduciendo que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner podía estar suministrando tecnología a Irán –agradezco a Verónica Salatino de Tolone por haberme hecho presente este dato–, muchos miembros de la oposición argentina, junto a otros “gusanos” latinoamericanos y mundiales, saltaron de contentos pensando en los fuertes costos que esa imprudencia representaría para el gobierno progresista de la Argentina. Sin embargo, a los pocos días se decepcionaron, cuando el Departamento de Estado contestó: *“We have no reason to believe that Venezuela serves as an interlocutor between Iran and Argentina on nuclear issues, nor that Argentina is granting access to its nuclear technology”*. Contundente: el Departamento de Estado no tenía razones para tomar en serio las *fakenews* de los gusanos de Miami.

Por cierto, desde que en 1994 el gobierno de Menem accedió al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), los sucesivos gobiernos argentinos han sido cuidadosos de no apartarse del principal mandamiento del orden internacional: “No difundirás tecnología nuclear”. Este precepto emerge de un consenso entre los poderosos del mundo al que ni Néstor ni Cristina Kirchner desafiaron. Tampoco violaron el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas, al que accedimos en 1993.

Por eso pudimos seguir exportando reactores nucleares a un país avanzado como Australia, que, no siendo uno de los poderosos, es respetuoso de las reglas de juego. Y también por estos

motivos, en un emblemático Día de la Lealtad, el 17 de octubre de 2007, el diario *La Nación* me publicó una nota de opinión que, en referencia al gobierno Kirchner, se tituló “Occidentales con disimulo”. Los Kirchner se pelearon con los yanquis, sí, pero no tanto como la gente cree.

Por cierto, aunque la suya fue una retórica opuesta a la de Menem, las políticas exteriores de ambos Kirchner se parecieron más a las de Menem que a las de Alfonsín. Este rehusó firmar el TNP; desarrollaba el misil Cóndor II en sociedad con el Irak de Saddam Hussein, y en sus cinco años y medio de gobierno se negó a restablecer relaciones con Gran Bretaña (interrumpidas en 1982 por la guerra de Malvinas).

Este era el perfil de un desestabilizador al que los poderosos buscarían desestabilizar. Frente a un país que NO se comprometía a no desarrollar bombas atómicas; que amenazaba con desestabilizar el Medio Oriente con un misil balístico de alcance intermedio, y que mantenía vigente un conflicto territorial que había conducido a una guerra pocos años antes, librada contra el mejor aliado histórico de los Estados Unidos, la política esperable por parte del Departamento de Estado era hacer todo lo necesario para que ese país periférico NO se desarrollara y no se convirtiera en una amenaza importante.

Tal era la Argentina de Alfonsín. Menem eliminó estas peligrosas confrontaciones y los Kirchner estuvieron muy lejos de regresar a estas políticas.



## La puta jerarquía

Esta continuidad no fue por capricho ni por amor a Menem.

Aunque en muchos sentidos los gobiernos Kirchner no acertaron con una buena política exterior, intuyeron límites al poder argentino que ni Alfonsín (un demócrata) ni Galtieri (un dictador alcohólico) comprendieron.

Los Kirchner intuyeron que el orden mundial está regido por una pequeña oligarquía de Estados que tienen el poder de destruir el mundo. Son las potencias nucleares. Estas establecen las reglas de juego básicas, especialmente en lo que refiere a la paz y seguridad mundial. A la vez, ellas son las primeras en violar sus propias reglas. Tienen un poder de veto *de facto* que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoce como *de jure*. Nadie puede imponerles nada. Su vigencia como oligopolio revela la naturaleza jerárquica del orden mundial.

Todos sabemos que el orden interestatal no es democrático. Pero no todos comprenden que NO PUEDE serlo. Este es un teorema que procederemos a demostrar, comenzando con el siguiente razonamiento:

- 1) Cuanto más débil es un país, mayor es su vulnerabilidad frente a las consecuencias de violar las reglas de juego establecidas por la jerarquía (o por un miembro de la jerarquía que tiene hegemonía en la parte del mundo donde habita dicho país).
- 2) Los costos del desafío a las reglas impuestas por la jerarquía (o por alguno de sus miembros clave) recaen, principalmente, sobre la ciudadanía del país más débil. Generalmente, los pueblos sufren más que las elites las sanciones impuestas por

los Estados poderosos frente a las violaciones de las reglas perpetradas por Estados débiles. Este sufrimiento es económico y muchas veces redundante en el plano de las libertades cívicas, que el Estado débil debe recortar para imponer políticas que empobrecen y ocasionan sufrimiento. Es lo que está ocurriendo en Venezuela.

3) Por lo tanto, **cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa a partir del cual la libertad y el bienestar de los ciudadanos debe forzosamente disminuir.**

Este teorema vale incluso para miembros de la misma jerarquía. Francia, por ejemplo, pudo en 2011 intervenir en Libia sin imponerles gravámenes y levas inaceptables a los galos. Pero ese es su límite. No podría tener la presencia militar que Estados Unidos habitualmente despliega en el Medio Oriente sin oprimir a su propia gente. Debido a las diferencias de poder y riqueza entre ambos, lo que la Casa Blanca puede hacer en democracia, para el Elíseo sólo sería posible en dictadura.

Bajando en la escala, es sólo porque su pueblo está amordazado que Irán tiene un programa nuclear. Su subdesarrollo es tan marcado que carece de los recursos para refinar su propio petróleo: depende (en parte) de la nafta importada. Su gente (que es moderada) jamás votaría por un programa nuclear de altísimo costo político y económico. El régimen puede darse el gusto de desafiar a Occidente porque es dictatorial.

Aún más abajo en el tótem de los Estados, Corea del Norte puede ejercer su "derecho soberano" a tener bombas atómicas porque somete a su pueblo al totalitarismo más extremo. Solo así puede un país paupérrimo concentrar sus recursos en el desarrollo y producción de un arma tan cara, afrontando sanciones internacionales durísimas. Para poder afirmar con truenos que su país es tan soberano como Estados Unidos, el régimen de Pyongyang reduce a su gente a una pobreza y autoritarismo extremos.

En suma, es un hecho que para ampliar el margen de maniobra externo de un Estado es necesario invertir grandes recursos humanos y materiales, y que cuanto más pobre sea un país, menor será ese margen de maniobra, a no ser que el Estado someta a su población a exacciones que exigen grados crecientes de autoritarismo y pobreza.

Como consecuencia, mientras esté constituido por Estados material y demográficamente desiguales, el orden internacional no podrá jamás ser democrático ni igualitario. Sólo podría serlo si hubiera un régimen mundial cosmopolita con un solo Estado supranacional, regido por un sistema de "un ciudadano, un voto". En las circunstancias actuales de la humanidad, eso es menos que una utopía. Sin ese marco, es inevitable que el sistema-mundial sea imperfecta e incipientemente jerárquico.



*Los Kirchner intuyeron que el orden mundial está regido por una pequeña oligarquía de Estados que tienen el poder de destruir el mundo. Son las potencias nucleares. Estas establecen las reglas de juego básicas, especialmente en lo que refiere a la paz y seguridad mundial. A la vez, ellas son las primeras en violar sus propias reglas.*

### Los costos y beneficios de las confrontaciones

No obstante, a pesar de la vigencia de este orden, ¡a veces hay que confrontar! Poca gente recuerda que, en la formulación original de mi libro *Realismo periférico* (Planeta, 1992), dije explícita y reiteradamente que *esta doctrina exige que confrontemos, incluso con Estados Unidos*, cuando ello es necesario para defender los intereses tangibles de la gente (p. 119, 122, etc.). Nunca propuso, por lo tanto, un alineamiento automático. Propuso evitar las confrontaciones que no tienen rédito tangible.

También dije allí que el realismo periférico es “compatible con cualquier modelo de política económica, ya sea de cuño liberal, desarrollista o incluso marxista” (p. 283). Ergo, no fue ni es una propuesta “ideológica” en el sentido vulgar de este vocablo. Y más aún, desde el comienzo del primer capítulo se advierte que la doctrina propuesta “NO nos catapultaría al Primer Mundo”. En otras palabras, la propuesta no consiste en realismo mágico sino en control de daños. E incluso se cuestionan “algunas declaraciones de ciertos funcionarios” y “sus ingenuas expectativas” (p. 29-30 y 289). ¿Qué duda cabe de que el principal entre estos funcionarios fue el propio presidente, que se vanagloriaba de nuestra llegada al “Primer Mundo”?

Por cierto, casi todo lo que los opositores de esta doctrina han dicho sobre ella es *fakenews* típica de nuestra era de posverdades. Dicho esto, es necesario regresar al tema de los excesos de confrontaciones, ya que el desafío que me fue planteado por *Voces en el Fénix* es presentar mi opinión acerca de “cuál es el tipo de realismo que debe propulsar la Argentina”.

Para avanzar en la respuesta, es preciso aclarar que, aun sin caer en políticas autodestructivas como las de Galtieri o Saddam Hussein, existen confrontaciones que acarrearán costos que, aunque no sean terminales, el realismo periférico recomienda evitar. El ejemplo que sobresale es aquel recordado episodio del 10 de febrero de 2011, cuando el canciller Héctor Timerman, seguramente con toda la razón jurídica del mundo, tomó personalmente por asalto un avión militar norteamericano y ordenó incautar material que, según se dijo, Estados Unidos había querido hacer ingresar ilegalmente al país. Según informó *La Nación* el 11 de marzo de ese año:

“Timerman llegó a decir en esos días que Estados Unidos no cumplía con las leyes argentinas, acusó al gobierno norteamericano de no colaborar y exigió un pedido formal de disculpas. Dijo que un tercio de la carga no estaba declarado y que había varios GPS de una ‘sofisticación reveladora’ de su potencia. ‘Dos soldados de los Estados Unidos se sentaron sobre una valija durante seis horas, y cuando se pudo abrir, adentro se encontraron morfina, códigos secretos y manual de instrucción de equipamiento para interferir comunicaciones’, dijo el canciller argentino”.

El digno canciller, que en 2018 purgó su error táctico comenzando el año como preso político, privado de la visa norteamericana que le hubiera posibilitado obtener la atención médica que deseaba para tratar su grave cáncer, luce con furia patriótica en algunas imágenes periodísticas de entonces.



Aunque se justificara desde un punto de vista jurídico, esta confrontación fue totalmente innecesaria desde el punto de vista de los intereses tangibles del pueblo argentino. El balance de costos y beneficios, aunque incuantificable, fue negativo. Entorpeció las relaciones en medida muy superior al beneficio, que sólo fue simbólico.

El caso es diametralmente opuesto al de la confrontación generada por el presidente Alfonsín cuando, en octubre de 1986, viajó a la Unión Soviética para consolidar vínculos comerciales que le hicieron ganar al país miles de millones de dólares, en tiempos en que Washington tenía vigente un embargo cerealero contra Moscú como sanción por la invasión soviética de Afganistán de 1979. En la p. 127 de *Realismo periférico*, esta política se valora positivamente:

“La URSS es un país cuya economía contribuye sustancialmente a la (endeble) base del poder argentino y el bienestar de sus ciudadanos. El viaje de Alfonsín a la URSS, por ende, se puede conceptualizar como un *uso* de autonomía que, al contrario de su escala en Cuba, no es mero *consumo*, sino que es *inversión* de autonomía, en cuanto su objetivo fue consolidar una relación materialmente importante”.

En cambio, el episodio del avión militar fue mero consumo de autonomía. Pero Timerman se dio el gusto de sentirse un par de Clinton...

## En la Argentina hay algo podrido (Hamlet)

Esta es, dicha en forma resumida, la doctrina normativa y teoría explicativa del realismo periférico. Pero es importante recordar lo que se dice en aquel libro de 1992:

“Es necesario recordar que una mala política exterior, una política de confrontaciones innecesarias, puede hacerle un daño tremendo a un país como la Argentina, mientras que es muy modesto lo que la mejor de las políticas exteriores puede positivamente aportar. Este aporte se limita al (necesario) apuntalamiento de un desarrollo que principalmente sólo puede venir de adentro”.

¡Y que no vino!

Estas palabras son casi una profecía del desastre que sobrevendría en 2001-02. Como dije en 1992, la política exterior no puede construir un país. Lo que hace es lubricar las otras políticas del Estado. Si una gran política exterior lubrica una política económica de enajenamiento y concentración del ingreso, estamos en el peor de los mundos posibles. En tal caso, mejor sería repetir la guerra de Malvinas (una pésima política exterior), porque hubiera castrado políticas económicas corruptas y regresivas, como el proceso de privatizaciones de los '90.

Es por eso que en mi libro de 2005, titulado *El Estado parasitario: Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, postulé un “Teorema sobre la inconveniencia del acceso al crédito externo en un contexto de macro-delinuencia”. Una buena política exterior, como la del realismo periférico, facilita el acceso al crédito, pero en un contexto de “macro-delinuencia” es mucho peor el remedio que la enfermedad.

## Las enseñanzas de Stiglitz

Quien más sabe sobre este tema, gracias no sólo a su gran talento sino también al privilegiado punto de mira de que dispuso como vicepresidente del Banco Mundial, es Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001. Testigo de varias privatizaciones, principalmente la rusa, en *Globalization and its Discontents* (2002) discurre:

“Quizá la preocupación más seria en torno a la privatización, tal como ha sido frecuentemente practicada, es la corrupción. La retórica del fundamentalismo de mercado afirma que la privatización reducirá lo que los economistas llaman ‘actividad de busca de renta’ (*rent-seeking activity*) por parte de funcionarios gubernamentales que embolsan la crema de las empresas estatales u otorgan contratos y trabajos a sus amigos. Pero al contrario de lo que se suponía que debía lograr, la privatización ha empeorado mucho la situación (...). **Si un gobierno es corrupto, hay escasa evidencia de que la privatización vaya a resolver el problema. Después de todo, es el mismo gobierno corrupto que antes manejaba la empresa estatal el que administrará la privatización.** En país tras país, los funcionarios del Estado comprendieron que la privatización significaba que ya no necesitarían limitarse a ordeñar la vaca una vez por año. Vendiendo empresas estatales a precios por debajo de su valor de mercado, podrían quedarse con un pedazo significativo del valor de los activos en lugar de dejárselos a funcionarios por venir. Por cierto, podrían robar hoy lo que hubiera sido apropiado por políticos del futuro. No sorprende que el tramposo proceso de privatización fuera diseñado para maximizar el monto del que se adueñarían ministros del gobierno, en vez de concebirse para canalizar al Estado la máxima cifra posible”.

Lo que vale para las privatizaciones vale para el realismo periférico, que calmó las aguas de nuestra política exterior, de manera que estas venales operaciones pudieran concretarse. Naturalmente que los extranjeros también tuvieron responsabilidad en este gran fracaso. Como lo demostrara Paul Blustein en “Argentina Didn’t Fall on Its Own - Wall Street Pushed Debt Till the Last” (*Washington Post*, 3 de agosto de 2003), los bancos de inversión ocultaron los informes sobre el inevitable colapso, con la intención de seguir beneficiándose de las comisiones provenientes de la colocación de bonos soberanos argentinos. No obstante, la responsabilidad principal por lo acontecido no fue de los extranjeros que se aprovecharon sino de las clases políticas delictivas que hicieron posible estos negocios.



### Conclusiones: hacia un realismo social

La experiencia indica que los intereses de un Estado periférico y su ciudadanía están mejor servidos por una política exterior de bajo nivel de confrontaciones políticas. Es por ello que, hacia fines de la década del '80 y principios de la del '90, el modernizador de China, Deng Xiaoping, aconsejó en sus discursos un bajo perfil internacional para su país, y señaló, por añadidura, que a los países que siempre se pelean con Estados Unidos les suele ir mal. Esa fue la base de su "Principio Directriz de Veinticuatro Caracteres", que, según el profesor Xu Shicheng (Academia China de Ciencias Sociales, 2010), tiene importantes coincidencias con el realismo periférico.

Pero con no confrontar no alcanza para que nos vaya bien. Se necesita también un sentido nacional y social como el que inspiró al realismo periférico de Deng, nuestro precursor. Para que sea válido, el realismo periférico debe complementarse con políticas progresistas. Debe convertirse en realismo social.

*Como dije en 1992,  
la política exterior  
no puede construir  
un país. Lo que hace  
es lubricar las otras  
políticas del Estado.  
Si una gran política  
exterior lubrica una  
política económica  
de enajenamiento  
y concentración del  
ingreso, estamos en el  
peor de los mundos  
posibles.*



por **ALEJANDRO SIMONOFF.**  
*IdIHCS-IRI-UNLP*

A LO LARGO DE LA RICA HISTORIA DE ESTE CAMPO DISCIPLINAR, ES POSIBLE OBSERVAR CÓMO DIVERSAS CONCEPTUALIZACIONES RESULTAN CENTRALES PARA COMPRENDER LA VARIEDAD DE INTERPRETACIONES DE LO QUE ACONTECE EN LA RELACIÓN DEL PAÍS CON EL MUNDO. NUESTRA CONDICIÓN PERIFÉRICA IMPIDE LA TRANSPOSICIÓN MECÁNICA DE MODELOS DESARROLLADOS EN EL CENTRO, AUNQUE ALGUNOS DE ELLOS PODRÍAN ADAPTARSE, EN LA MEDIDA EN QUE NO DESVIRTÚEN LOS DILEMAS DE CÓMO CONGENIAR LOS MÁRGENES DE MANIOBRA CON LA INSERCIÓN.

## LAS CORRIENTES DE PENSAMIENTO PREDOMINANTES DE LA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA





## Los primeros tiempos de la disciplina

El concepto de *autonomía* articuló un primer momento paradigmático en la disciplina. Se expresó en la confrontación entre autonomistas y occidentalistas de los años sesenta y setenta.

Como se observa en la obra de Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana* (1980), la autonomía fue percibida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional. Sus análisis del sistema internacional se concentraron en la asimetría existente 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 objetivos nacionales por parte de las elites que conducen el Estado-Nación, siendo ellas su variable de análisis. La integración está subordinada a la consecución de la agenda autonomista.

En cambio, los llamados *occidentalistas*, como Gustavo Ferrari (1981), por ejemplo, propiciaban un alineamiento acrítico con Estados Unidos. Su enfrentamiento con Puig y su escuela se plasmaba en percibir las acciones autonómicas como aislacionistas. Para Mario Rapoport sus aportes teóricos no fueron significativos, y muchos de sus trabajos fueron “tendenciosos”, y “con un juicio crítico no fundamentado” (1990: 556).

## Democracia, política exterior y un nuevo paradigma

El pasaje de los setenta a los ochenta estuvo marcado, entre otras cuestiones, por la crisis de 1973 y sus consecuencias sobre el sistema internacional y el rol de los Estado-nación en él, como también por el efecto de la dictadura sobre la enseñanza en general y, en particular, de las relaciones internacionales.

En los ochenta, la agenda política democrática estuvo concentrada en la reinserción, llevando a un desplazamiento de las investigaciones desde la autonomía hacia aquel concepto y se prefiguraron dos líneas críticas al autonomismo que marcaron otro momento disciplinar que se visualizó en la polémica entre Rapoport (1984) y Escudé (1984) por la aparición del libro de este último, *La declinación argentina* (1983).

Aunque este debate giró en torno a los orígenes de la desinserción por la Segunda Guerra Mundial, aparecieron en él ciertos instrumentos que después fundamentarían el Realismo Periférico, como también se observó cierta referencia implícita a la desinserción producida tras la guerra de Malvinas. Ambos cuestionaron a la teoría autonomista desde nuevos puntos de vista. Mientras Escudé aportó una lectura de las claves

*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.*

autonómicas como confrontación y no como aislamiento (1988), la de Rapoport apuntó a calificarla como “sugereña” pero “insatisfactoria”, ya que reconoció que abrió “un fértil terreno para los estudiosos en la materia y tuvo fuerte influencia en escritos posteriores” (1990: 565-6).

Durante esa década, además, comenzó a pergeñarse otra línea de inspiración neoliberal o relacionalista. Las nuevas corrientes tuvieron, además de los impulsos generales que destacamos, otros especiales: el programa de Relaciones Internacionales de la FLACSO y el Proyecto RIAL, este último impulsado por el chileno Luciano Tomassini.

A la luz de los cuestionamientos, los autonomistas fueron constituyendo una agenda de trabajo consistente en determinar las pautas para la construcción de una estrategia autonomista, la elaboración de interpretaciones de la historia de la política externa argentina, y analizar la influencia de la autonomía en el desarrollo disciplinar.

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. *El*

*Realismo Periférico* (1992), de Carlos Escudé, se sustentó en la aceptación del orden unipolar, que marcó la agenda en materia de seguridad rechazando los desarrollos de tecnologías sensitivas y, en lo económico, se concentró en el rol que las fuerzas del mercado internacional le otorgaron al país.

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 concepto vacío y cuyo uso fue diferido permanentemente hacia el futuro, hasta hacerlo desaparecer como práctica.

Por su parte, la escuela socio-histórica estuvo definida por 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). Aunque este grupo se ubicó dentro del campo de la Historia de las Relaciones Internacionales, elaboró conceptos y construcciones analíticas que orientaron sus trabajos hacia cuestiones teóricas.

A pesar de los cuestionamientos a la teoría autonomista, no existió un rechazo total del concepto, sino que lo reelaboró gracias a las vinculaciones con la Escuela de Brasilia. Esta última cuenta con una 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*.

Finalmente, la corriente neo-institucionalista liberal, o neo-liberal estuvo formada principalmente por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián y giró en torno al concepto de autonomismo relacional, que devino de varias influencias como las de Alexander Wendt, Kenneth Waltz y Stephen Walt. Entendieron a la autonomía puigiana como exclusivamente dependiente del grado de oposición a Estados Unidos y resaltaron el carácter determinante del tipo de régimen que la impulsa. Este nuevo tipo de pensamiento concentró su radio de acción en el Cono Sur, propició el multilateralismo y la creación de instituciones “que sirvan a nuestros intereses”. Su variable de análisis estuvo en la construcción de una “estrategia de internacionalización, o de regionalización, más que de nacionalización como en el modelo clásico”, en palabras de Russell y Tokatlián (2003: 108).

El interés nacional se compone tanto por cuestiones económicas y morales, de acuerdo con la ideología neoliberal, satelizando y reduciendo el rol del Estado periférico en el concierto internacional.

Esta corriente fue crítica del autonomismo y del neoconservadurismo, aunque compartían con este último su diagnóstico de la primera escuela, e incluso pretendieron erigirse en alternativa a aquel durante los años ochenta y los primeros del nuevo milenio.

## La crisis de 2001 y una disciplina sin discursos predominantes

La crisis de 2001 generó una nueva instancia, sin que existiera una primacía de algunas de las escuelas. A pesar de la hegemonía de las corrientes neoliberales y conservadoras de los años noventa y el desplazamiento de los sucesores de Juan Carlos Puig a la periferia de la academia, esta Escuela siguió evolucionando, como lo demostraron los trabajos de Luis Dallanegra Pedraza, que apuntaron a pensar la construcción del poder más allá del concepto de suma cero, como creía Puig (2009). Raúl Bernal Meza, quien resaltó que la dependencia no desapareció, sino que se profundizó y, por ello, valorizó la integración como salida colectiva (2013), y Myriam Colacrai, que sostuvo la centralidad de la autonomía en el contexto actual, también vinculada a la integración como construcción identitaria regional para enfrentar los desafíos de la globalización (2009: 45).

El quiebre de la segunda instancia paradigmática llevó a Escudé a avizorar la llegada del Estado Parasitario y la flexibilización de su realismo periférico. En el primer concepto la política exterior “se convierte en un instrumento” de la política interna, alejándose de políticas exteriores racionales en función de intereses de largo plazo (2005: 117).

El alejamiento del horizonte de un mundo unipolar 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” y esto tuvo como consecuencia que las “ecuaciones del ‘realismo periférico’ se ha(ya)n transformado” (Escudé, 2004: 19).

Esta transformación produjo a una revisión del proceso, al considerar que las políticas exteriores de las administraciones kirchneristas fueron una expresión de realismo periférico blando, frente a una aplicación ortodoxa de su teoría en los noventa (Escudé, 2009). Este giro escudeano ha dejado huérfanos a sus antiguos compañeros de ruta, quienes han regresado a la insulsa categoría de aislamiento.

Al avanzar este tiempo, el neoliberalismo derivó el acento puesto originalmente en el autonomismo relacional hacia la problematización de la llamada “Gran Estrategia” (Tokatlián, 2003). Su objetivo fue encontrar “un principio ordenador de la acción externa de los países de la región que permanece constante a

pesar de los cambios en el entorno estratégico, tanto en el plano global como regional”, según indican Russell y Tokatlián (2013: 160).

Mientras que la Escuela Sociohistórica definió una “autonomía regional”, entendiéndola como la superación tanto del concepto puigiano como de la relacional, ella debe, tal como indica Rapoport: ...partir de otras relaciones de fuerza, basadas en los propios derechos de cada uno como nación y del conjunto... posibilitando que la negociación con los poderes hegemónicos no la hagan preferentemente naciones aisladas, sino un bloque o un conjunto de ellas (2013: 17).

El autor estableció seis parámetros: la existencia de un mercado interno amplio y una economía de base nacional; soberanía en la protección del territorio y de sus recursos; alianzas estratégicas con países pares para negociar con las grandes potencias; recuperar el control sobre los movimientos de capital y las inversiones; promover un intercambio comercial equilibrado y la revalorización de la identidad nacional y regional (Rapoport y Míguez, 2015). Junto con los presentados por los herederos de Puig, estos postulados de Rapoport podrían estar reconfigurando un polo al interior del campo disciplinar, que abriría nuevas perspectivas de análisis en el marco de una autonomía renovada.

*La crisis de la hegemonía neoliberal produjo el fin de un momento paradigmático; las tendencias marginadas en los noventa (la autonomista y la sociohistórica) volvieron a ocupar un lugar destacado, aunque no lograron desplazar totalmente a aquel discurso dominante.*

### Recapitulando

Existieron dos momentos paradigmáticos, el de la Autonomía y el del Realismo Periférico, pero el campo no se limitó a estas opciones, sino que también surgieron otras.

La crisis de la hegemonía neoliberal produjo el fin de un momento paradigmático; las tendencias marginadas en los noventa (la autonomista y la sociohistórica) volvieron a ocupar un lugar destacado, aunque no lograron desplazar totalmente a aquel discurso dominante.

Mientras, la percepción neoconservadora perdió su centralidad, llevando al resto de los autores a volver a formas críticas más tradicionales, como la categoría de aislamiento. En las fases actuales, es probable que este último concepto gane relevancia, a pesar de la inconsistencia demostrada en el pasado.

En el caso de la versión “neoliberal” podemos señalar que la relación con la Autonomía está más simulada, casi invisibilizada, pero que emerge constantemente.

Pero, a diferencia de esta corriente, el autonomismo continuó reflexionando y planteó el rescate de la autonomía, la redefinición de la construcción del poder, un nuevo rol a la integración entre otros elementos, que mejoraron su versión clásica, sin alterar lo central: la búsqueda de márgenes de maniobra.



por **AGUSTÍN CRIVELLI**. *Economista. Docente (FSOC-UBA). Investigador del CIHESRI-IDEHESI (CONICET). Ex director de Proyectos de Inversión Productiva del Ministerio de Relaciones Exteriores.*





EMBARCADO NUEVAMENTE EN UN MODELO DE ORIENTACIÓN PRIMARIO EXPORTADORA, NUESTRO PAÍS EXPERIMENTA YA LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE ESTE PROCESO: CAÍDA DE LAS EXPORTACIONES EN UN CONTEXTO EXTERNO DE PROTECCIONISMO, AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES CON CONSIGUIENTE DESPLAZAMIENTO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS LOCALES Y EMPEORAMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL, ENTRE OTROS.

## EL ACTUAL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO (DES)ADMINISTRADO

**S**in dudas, el esquema de inserción internacional, y en particular en lo que refiere a las relaciones comerciales, es uno de los aspectos donde los cambios introducidos por el gobierno de Mauricio Macri resultan más evidentes. La Argentina ha pasado de un proyecto político-económico en el cual la inserción internacional priorizaba a la región en general, y al Mercosur en particular, como espacios de acumulación a partir de los cuales procurar obtener las economías de escala y el aprendizaje necesarios para el desarrollo de ciertos sectores industriales, a otro esquema con una marcada orientación primario exportadora.

El actual gobierno dejó en claro desde su asunción que su política exterior se orientaría a las necesidades de un proyecto económico con base en la apertura irrestricta, dando como resultado el refuerzo de una inserción primario exportadora. Se trata de una política exterior que profundiza la inserción dependiente, donde unos pocos sectores se ven beneficiados, tales como los bancos, los socios menores del gran capital transnacional y los grandes exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por la fuerte devaluación inicial. Mientras que el grueso de los sectores productivos sufre las consecuencias negativas.

El gobierno de Cambiemos parece no haber tomado nota del cambio que significó el triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos. Su errónea evaluación del contexto internacional promueve una amplia apertura comercial y el avance en la firma de tratados de libre comercio, justo al mismo tiempo que las grandes potencias occidentales se están moviendo en el sentido contrario. Así, a contramano del mundo, el gobierno de Macri impulsa la apertura de la economía argentina en un contexto de un fuerte repliegue proteccionista tanto de los Estados Unidos como de Europa. El resultado no podría ser otro que el que hemos tenido en estos dos primeros años de gestión macrista: caí-

da de las exportaciones y desplazamiento de producción local por compras externas.

La situación del sector externo sufrió un marcado deterioro en los últimos años. Las exportaciones no crecieron, a pesar de la fuerte devaluación inicial y la quita de retenciones, y el mínimo saldo comercial positivo de 2016 se transformó en un preocupante saldo negativo en 2017.

La economía mundial ya no cuenta con un proceso de fuerte expansión que la caracterizó desde los primeros años del milenio hasta mediados de 2012. Por el contrario, los precios de las *commodities* han venido cayendo abruptamente, junto con la retracción de las exportaciones industriales a Brasil, nuestro principal cliente.

Tal como se señaló, al repasar el comercio exterior argentino durante la primera mitad de gobierno de Cambiemos nos encontramos con un primer año donde el intercambio comercial dejó un saldo positivo, pero no como resultado de un incremento de las ventas de productos argentinos al resto del mundo, sino por una significativa merma en las importaciones.

La caída en los niveles de consumo interno, producto del empeoramiento de los niveles de los salarios reales y los mecanismos de administración del comercio que aún subsistían del gobierno anterior son los factores centrales que explican la caída en las compras externas. De este modo, el año 2016 cerró con una balanza comercial superavitaria en U\$S 2.124 millones.

Pero a fines de 2016 ya se empezaron a sentir los efectos de las políticas de liberalización comercial. Con la eliminación de los mecanismos de comercio administrado, en un mundo ávido por colocar sus excedentes y con posturas cada vez más proteccionistas, las importaciones comenzaron a crecer de manera sostenida mientras las ventas externas mostraron su camino descendente.

*En definitiva, el fin de las políticas de administración del comercio exterior y el reemplazo por un esquema de liberalización comercial y financiera que lleva adelante el gobierno de Mauricio Macri terminará agravando año tras año el desbalance comercial.*



En 2017, ya en el segundo año de administración macrista, con la profundización de las políticas de apertura unilateral, y tras doce meses consecutivos de déficit comercial, el resultado negativo de la balanza comercial alcanzó el record histórico de U\$S 8.471 millones (unas 4,5 veces por encima de lo presupuestado), superando cómodamente el anterior récord de U\$S 5.751 millones en 1994, así como los U\$S 4.943 millones de 1998. Tomando en consideración que el año 2016 finalizó con un superávit de U\$S 2.124 millones, el deterioro del saldo comercial en el último año fue incluso superior a los U\$S 10.000 millones.

En 2017, las exportaciones tuvieron un crecimiento marginal (0,9%) respecto del año anterior, alcanzando los U\$S 58.428 millones, al tiempo que las importaciones se incrementaron sostenidamente (19,7%) llegando a los U\$S 66.899 millones.

**Cuadro 1. Comercio exterior argentino**  
(años seleccionados, en millones de dólares)

	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	SALDO
2002	25.650	8.989	16.661
2011	82.981	73.961	9.020
2015	56.788	59.757	-2.969
2016	57.733	55.609	2.124
2017	58.428	66.899	-8.471

Fuente: Indec.

En términos generales, el notable aumento de las importaciones de productos industriales, con un claro protagonismo de vehículos y autopartes (+40,9% interanual) y otros bienes de capital (+23%), es lo que explica el abultado saldo negativo de la balanza comercial en 2017.

**Cuadro 2. Comercio exterior con países seleccionados (2017, en millones de dólares)**

	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	SALDO
Brasil	9.316	17.988	-8.672
China	4.326	12.314	-7.988
Estados Unidos	4.432	7.586	-3.154
Unión Europea	8.708	11.527	-2.819
Resto	31.646	17.484	14.162
Total	58.428	66.899	-8.471

Fuente: Indec.

En lo que refiere a los orígenes y destinos de las importaciones y exportaciones, respectivamente, el año pasado nuestro país registró déficits sustanciales en el intercambio comercial con sus principales socios: Brasil, China, Estados Unidos y la Unión Europea. La suma del déficit comercial con estos cuatro destinos significó un total de U\$S 22.633 millones, entre los que se destacan Brasil (-U\$S 8.672 millones) y China (-U\$S 7.988 millones). Desde el lado de las exportaciones, la liberalización de los mercados no sólo no se tradujo en una explosión en las ventas externas, sino que incluso se produjo una caída en las exportaciones, explicada fundamentalmente por el retroceso de la venta de productos con tradición histórica en la producción local, lo que representa un síntoma claro de la ausencia de logros en materia comercial por parte de la gestión Cambiemos.

Los funcionarios del gobierno rechazan la existencia de un proceso aperturista que fomenta el reemplazo de producción interna por bienes importados, y señalan que el notable desbalance comercial se explica por un proceso virtuoso de incorporación de maquinarias y equipos de inversión, en un contexto de expansión productiva. La realidad de las estadísticas en lo que refiere tanto a niveles de actividad como de empleo, no parece apoyar dicha teoría.

Por otro lado, tal como se señaló, un aspecto central a conside-

rar en el análisis de las compras externas de bienes de capital es que en las mismas se encuentran incluidos bienes que son producidos por la industria nacional, por lo que la importación de este tipo de bienes, si bien puede incrementar el *stock* de capital, al mismo tiempo desplaza producción local, cercenando las posibilidades de crecimiento de la industria en la Argentina.

En el caso puntual de teléfonos celulares, uno de los bienes donde las importaciones registraron un mayor crecimiento, y dado que a fines del 2017 el gobierno eliminó sus posiciones arancelarias del sistema de Licencias No Automáticas –pasándolas al de Licencias Automáticas–, no es difícil suponer que las importaciones de este rubro continuarán incrementándose en el tiempo. Existen sobrados elementos para suponer una intención deliberada del gobierno en detrimento de los sectores industriales: impulsa un proceso de apertura importadora (en un contexto de pronunciada caída del consumo interno, que es el principal destino de los bienes finales industriales); incrementa desmedidamente tanto las tarifas de servicios públicos como de los combustibles; implementa una política de elevadas tasas de interés reales, y remata con la liberalización y apreciación cambiaria que fomenta la valorización financiera en detrimento de las inversiones productivas. Estamos sin dudas frente a un combo letal para amplios sectores industriales.

Uno de los sectores centrales al interior de la matriz industrial argentina es el automotriz, el cual explica en gran medida el déficit comercial del sector industrial y de la balanza comercial en su conjunto, alcanzando un déficit sectorial de alrededor de U\$S 9.000 millones en 2017.

Las importaciones de autopartes y bienes intermedios para la industria automotriz mostraron un comportamiento relativamente estable durante los dos primeros años de la gestión Cambiemos, ubicándose en valores similares a los del año 2015. Sin embargo, en el subsector de vehículos terminados, las importaciones se expandieron notablemente, desplazando producción local por extranjera. Las ventas de vehículos en el mercado local se incrementaron un 20% en el año 2017 (alcanzando las 900 mil unidades, de las cuales la mitad fueron importadas). El problema central reside en que las importaciones de vehículos terminados crecieron un alarmante 42% durante 2017.

El persistente crecimiento de las importaciones de vehículos terminados responde, en gran medida, a la casi inexistente administración del comercio exterior y un claro incumplimiento del denominado *intercambio flex* con Brasil.

Durante 2017, la Argentina aumentó sus compras desde su principal socio comercial, Brasil, en un 23,9%, lo que se tradujo en un incremento del orden del 46,5% en el déficit comercial bilateral hasta alcanzar los U\$S 8.672 millones, lo que lo coloca en el récord histórico.

**Cuadro 3. Intercambio comercial Argentina-Brasil**  
(2016-2017, en millones de dólares)

EXPORTACIÓN			IMPORTACIÓN			SALDO		
2017	2016	Variación	2017	2016	Variación	2017	2016	Variación
9.316	9.040	3,0%	17.988	13.682	23,9%	-8.672	-4.642	46,5%

Fuente: Indec.

El Acuerdo Automotriz firmado entre Argentina y Brasil, que rige desde junio de 2016 hasta junio de 2020, establece un intercambio bilateral libre de aranceles, siempre y cuando a lo largo de ese período las compras de un país a otro no superen en una vez y media lo que venden. Es decir, si un país exporta autopartes y unidades terminadas por 100 dólares, lo máximo que podrá importar son 150 dólares. De lo contrario, al final del período deberá pagar aranceles por la porción que superó el monto establecido en dicho acuerdo.

Las perspectivas del sector automotriz para este año no son nada alentadoras. Durante el primer mes del año, la producción cayó 18% en comparación con igual mes de 2017, en un contexto en el cual las ventas de las concesionarias se incrementaron en un 22%, dejando entrever que el *boom* importador lejos está de detenerse. Actualmente, siete de cada diez vehículos que se comercializan en la Argentina provienen del exterior, mayormente de Brasil, aunque las marcas chinas que ya han desembarcado (Geely, Baic, Foton y DFSK) y las que están por venir plantean nuevos problemas a futuro.

En definitiva, el fin de las políticas de administración del comercio exterior y el reemplazo por un esquema de liberalización comercial y financiera que lleva adelante el gobierno de Mauricio Macri terminará agravando año tras año el desbalance comercial. El creciente déficit externo se financia con mayores niveles de endeudamiento, y la nueva deuda, lejos de ser utilizada en inversiones que permitan incrementar las exportaciones, o sustituir importaciones, que aseguren su repago, se utiliza para la especulación financiera y la fuga de divisas. Las elevadas tasas de interés atraen capitales externos y, además de conspirar contra la inversión productiva, acentúan un esquema de retraso cambiario.

Para el año 2018, las estimaciones no auguran una mejora de la balanza comercial, más bien todo lo contrario. Se espera que se profundice el déficit comercial, el cual podría alcanzar los U\$S 11.000 millones. En el mes de enero de 2018 este déficit se acentuó, liderado por las importaciones de combustibles y lubricantes (con un incremento de casi 86%) y el sector automotriz (que

implicó una salida de divisas de casi U\$S 500 millones, con un salto interanual de más del 48%).

Estamos ante un esquema económico que únicamente puede seguir funcionando mediante un creciente endeudamiento, y lamentablemente se trata de un *déjà vu*. Ya hemos vivido bajo estas mismas políticas y el final siempre ha sido el mismo. Llegado el momento, la corrida desde las Letras del Banco Central o los Bonos del Tesoro hacia el dólar provocará una fuerte devaluación con su consecuente efecto inflacionario.

Pero resulta importante no perder de vista que no estamos frente a un caso de "mala praxis" económica. Por el contrario, la administración actual entiende muy bien lo que está haciendo y hacia dónde nos dirigimos: un país con altos niveles de desocupación y pobreza. Lo que se traduce en salarios reales mucho más bajos, y un país fuertemente endeudado con acreedores externos, con menores niveles de soberanía, que dejarán muy poco margen de maniobra para futuros gobiernos que procuren aplicar políticas que busquen mejorar la distribución de la riqueza. Resulta necesario modificar cuanto antes el rumbo de estas políticas. De otra manera se están poniendo en riesgo las posibilidades futuras de desarrollo de nuestro país y, consecuentemente, las condiciones materiales de vida de las futuras generaciones de argentinos.

DESDE LA ASUNCIÓN DE MAURICIO MACRI, COMENZÓ A PROCESARSE LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, POR CASO, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. SIN EMBARGO, PESE A LA ACTUAL COINCIDENCIA DE OBJETIVOS, LOS CONFLICTOS POR LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA SUBSISTEN, PONIENDO EN EVIDENCIA EL PAPEL DESIGUAL DE LOS PAÍSES EN EL ESQUEMA GLOBAL.

# LA POSICIÓN ARGENTINA FRENTE A LA OMC



por **JULIO C. GAMBINA**. *Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Profesor Titular sobre Economía Política en las Universidades de Rosario y San Luis. Presidente de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, SEPLA. Director del Instituto de Estudios y Formación de la CTA Autónoma. Presidente de la Fundación de Investigaciones sociales y Políticas, FISYP*



# I.

## Introducción

La Organización Mundial de Comercio, OMC, surge en 1995, como consecuencia de la nueva situación generada en el mundo ante la ruptura de la bipolaridad entre socialismo y capitalismo, que perduró entre 1945 y 1991.

Importa el tema, ya que es en 1945, al fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se establecen las organizaciones multilaterales del sistema capitalista mundial, con el FMI y el Banco Mundial a la cabeza del orden global. La OMC viene a completar el esquema de la institucionalidad, con la específica función de promover la liberalización de la economía mundial.

En ese marco, la Argentina es miembro desde el origen de la OMC, en coincidencia con el clima de época mundial, regional y local hacia 1995, con un gobierno en la Argentina que promovía la apertura de la economía local y la liberalización como mecanismo de funcionamiento de la sociedad contemporánea.

La Argentina tuvo visibilidad importante en la relación con la OMC por ser sede de la 11ª Conferencia Ministerial entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017, un proceso en simultáneo con el anuncio de que la Argentina presidirá los debates del Grupo de los 20 durante 2018, cuya cumbre anual se desarrollará en el país en noviembre de este año.

De este modo, el país aparece en las agendas mundiales de discusiones, sea por su carácter de anfitrión reciente de la OMC o por la coordinación actual del G20, con cumbres mundiales en el año calendario que transcurre desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018.



# II.

## Crisis del 2001 y conflicto con el sistema mundial

La Argentina definió un rumbo liberalizador en sintonía con la OMC desde los '90 del siglo pasado hasta la crisis del 2001.

Las políticas implementadas a fines de 2001 (cesación parcial de pagos) y comienzos de 2002 (pesificación asimétrica) generaron condiciones para la superación de los problemas económicos en ese momento y de conflicto con el sistema mundial y los organismos internacionales.

Por imperio de la cesación de pagos el país fue sancionado por el sistema mundial con insuficiencia de crédito, calificación de alto riesgo y, por ende, elevadísimas tasas de interés para el acceso a un escaso crédito internacional.

Es algo que continuó aun con las ofertas de negociación de la deuda en *default* procesadas en 2005 y 2010, exacerbadas con el accionar de los fondos de inversión (buitres) que desplegaron un accionar judicial contra el Estado argentino con la venia de la Justicia de Nueva York (juez Griesa) y otros ámbitos judiciales amparados en la prórroga de jurisdicción como norma inalterada por más de cuatro décadas en los contratos internacionales suscriptos por la Argentina.

Por la pesificación asimétrica, el país se convirtió en el Estado más demandado en tribunales internacionales, especialmente ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, ámbito dependiente del Banco Mundial. Fueron demandas sustentadas en el incumplimiento de los contratos suscriptos en los '90, en plena fiebre de privatizaciones y liberalización de la economía argentina.

Los contratos pasaron a revisión y discusión entre las partes con suerte diversa, manteniéndose la presión en el CIADI y el fuerte impacto económico por las sanciones dictadas. Aún subsisten demandas ante el organismo internacional.

Es de lamentar que la Argentina no haya acompañado la retirada del CIADI en este tiempo protagonizada por Venezuela, Bolivia y Ecuador, en el marco de un Brasil que nunca suscribió el protocolo de adhesión, vigente desde 1965, Fueron condiciones excepcionales para retirarse del CIADI, que el país no aprovechó.

Aún más, la Argentina no canceló los tratados bilaterales de inversión, generalizados en los '90 y que establecen condiciones favorables a la liberalización y la extranjerización del país. No sólo eso, sino que se ratificó la prórroga de jurisdicción en los acuerdos internacionales suscriptos luego de la crisis del 2001.

### III.

#### Gobierno Macri y OMC

La normalización de las relaciones con los organismos internacionales se procesa desde la asunción de Mauricio Macri al gobierno de la Argentina en diciembre de 2015.

Entre otras cuestiones, el FMI ya realizó la auditoría de las cuentas económicas, las que estaban suspendidas desde 2006, cuando el gobierno de Néstor Kirchner canceló la deuda con el organismo y suspendió esas auditorías.

Bajo el gobierno Macri se promueve la normalización de la situación con los acreedores en conflicto, aun cuando a comienzos de 2018 subsisten titulares de bonos que no aceptan las favorables condiciones ofrecidas por la gestión Macri a costa de un fuerte endeudamiento externo.

La voluntad del gobierno Macri se orienta a sustentar las sugerencias de los organismos internacionales, y en particular, durante 2016 solicitó a la OMC que la Argentina fuera país anfitrión de la 11ª Conferencia Ministerial de la organización, petición rápidamente aceptada, ante las coincidencias ideológico programáticas entre el gobierno local y los propósitos de la OMC por la liberalización de la economía mundial.

El cónclave de la OMC se realizó en Buenos Aires entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017, con escaso éxito en los avances, según la propia información que surge desde la OMC, lo que puede leerse en el sitio de la organización internacional y relacionada con la Argentina y la reunión (<sup>1</sup> <https://www.wto.org/spanish/thewto/s/minist/s/mc11/s/mc11.s.htm>).

Vale mencionar que, en paralelo a la ministerial de la OMC, la pretensión de la Argentina era favorecer un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, coherente con la nueva situación en el Mercosur luego de los golpes de Estado parlamentarios en Paraguay y Brasil, que con el gobierno Macri, propiciaron la salida de Venezuela del acuerdo regional.

Hay que recordar que Venezuela se incorporó al Mercosur luego del “No al ALCA” que sostuvieron los gobiernos del Mercosur y la nación caribeña en la Cumbre de Presidentes de las Américas de 2005. Bush no pudo reinsertar la agenda ALCA en la cumbre hemisférica por los acuerdos y rumbo político de los países del Mercosur + Venezuela, lo que se vio facilitado por la posición radical del gobierno bolivariano, que se sumó con fuerza al acuerdo regional.

El camino de la liberalización y subordinación al libre comercio, en este caso con Europa, estaba allanado. Pese a las cuantiosas

concesiones realizadas por los gobiernos de la región, la Unión Europea declinó la suscripción del acuerdo hasta nuevo aviso, cuando reclamará más concesiones de los países integrantes del Mercosur.

La ministerial de la OMC culminó sin anuncios importantes y con algunos escándalos ante el accionar del gobierno argentino. Desde antes de iniciar la reunión, la OMC debió informar a personalidades y organizaciones de varios países que la Argentina les había rechazado la inscripción a participar de los debates y sin argumentación, salvo razones de seguridad presidencial. Nunca había ocurrido esto con antelación en reuniones de la OMC. La situación se vio agravada con el impedimento para ingresar al país de dos ciudadanos extranjeros, de Suecia y de Ecuador. El primero vinculado a la red mundial ATTAC y el segundo a la agencia de información latinoamericana ALAI. La presión local y mundial interviniente hizo modificar la situación y permitió el tardío ingreso al país de los mencionados.

En rigor, la ministerial tuvo su contracumbre, organizada por más de un centenar de organizaciones populares que se congregaron en la coalición Argentina Mejor sin TLC desde mediados de 2016 y promovieron la Confluencia Fuera OMC, organizadora de los actos en paralelo a la reunión oficial, también entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017, con actividades callejeras, festivales, ferias, debates en talleres y seminarios, confluencias de redes y campañas continentales y globales contra la OMC y el libre comercio.

Esas actividades culminaron con una gran movilización que recorrió las calles céntricas de la ciudad de Buenos Aires, presidida por el Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel y la Madre de Plaza de Mayo Línea Fundadora Norita Cortiñas.

Al finalizar la ordenada y pacífica movilización, las fuerzas de seguridad reprimieron ante algunos disturbios menores y marginales respecto del objetivo central de la protesta social.



## IV.

### La Argentina en la liberalización

La liberalización de la economía local, proceso que tiene antecedentes en la política implementada desde la dictadura genocida (1976-1983) generó una creciente extranjerización de la economía en la Argentina.

Se puede seguir la Encuesta Nacional de Grandes Empresas, ENGE, difundida por el INDEC, para verificar el fenómeno de la dominación actual del capital externo entre las principales 500 grandes empresas que actúan en la Argentina.

Entre ellas, son 2/3 las extranjeras, y eso que se excluyen a las agrarias y financieras en la encuesta. Es sabido que en estos dos sectores la dominación es del capital externo. En el agro, las transnacionales de los alimentos y la biotecnología, y en las finanzas, la banca extranjera.

Hay que destacar que el proceso de extranjerización y desindustrialización se agravó con la llegada del gobierno Macri a fines de 2015 y es evidente en el carácter aperturista que se asume en la política económica de esta gestión de gobierno.

Los efectos son claros en perjuicio de la industria nacional con procesos de apertura importadora y sus efectos en el cierre de empresas, suspensiones y cesantías de trabajadores y trabajadoras. Es la propia estadística oficial, del Ministerio de Trabajo o del INDEC, la que señala que el crecimiento del empleo excluye especialmente al sector industrial. Es un tema que afecta particularmente a las economías regionales y a las provincias de asiento de la industria nacional, principalmente la microempresa, la pequeña y la mediana.

Producto de la apertura importadora, el 2017 reconoce un déficit comercial cercano a los 8.500 millones de dólares y un pronóstico en ascenso para 2018, del orden de los 10.000 millones de dólares.

La liberalización de la economía supone también un gran aliento al turismo internacional con un déficit en 2017 del orden de los 10.000 millones de dólares.

Sea por apertura importadora, turismo al extranjero, remesas de utilidades al exterior y cancelaciones de los intereses de la deuda, la fuga de capitales es sostenida y agravada en la actualidad. Todo ello se compensa con un crecimiento del endeudamiento externo, principalmente el público, que se descarga sobre el conjunto de la sociedad.

El endeudamiento nacional supera los 300.000 millones de dólares a fines de 2017 y constituye una hipoteca al conjunto de la sociedad, sin perjuicio de inducir el recurrente ajuste fiscal contra el gasto social. Según el propio ministro de Finanzas, el ciclo de creciente endeudamiento seguirá por lo menos hasta 2021.

## V.

### Asimetrías en el proceso de liberalización

Pese a la coincidencia de objetivos entre la OMC y el gobierno de la Argentina, los conflictos por la liberalización se mantienen, poniendo en evidencia el papel desigual de los países en el sistema mundial. En el 2013 Europa denunció y suspendió las importaciones de biodiésel provenientes desde la Argentina ante la OMC, que cuatro años más tarde, en 2017, le otorga la razón al país ante la inconsistencia de la demanda por los derechos *antidumping* de impuestos establecidos por la Argentina.

Así se perdieron sumas millonarias de dólares de una exportación anual de 2.500 millones de dólares, con el país como principal abastecedor de Europa en el momento de las restricciones. La Argentina tenía razón, pero Europa interpuso su poder proteccionista en beneficio propio.

El tema resulta de interés, ya que inmediatamente que se conocía el fallo de la OMC favorable al país por el cierre de importaciones de biodiésel desde Europa, Estados Unidos interpuso elevados aranceles como obstáculo a la importación de biodiésel desde la Argentina, una actividad estimada en 1.200 millones de dólares anuales. Estados Unidos era entonces el principal destino externo del biodiésel producido en la Argentina.

Las trabas estadounidenses serán presentadas como demandas ante la OMC y en un futuro la Argentina recibirá la razón, como en el caso europeo, pero en el camino se perdieron cuantiosas posibilidades de exportación por el poder monopolístico imperialista de Europa o Estados Unidos, líderes de la economía mundial, lo que pone en evidencia la asimetría entre unos y otros Estados nacionales, aun teniendo la razón según las regulaciones internacionales gestionadas desde la OMC.

Pese al levantamiento de las trabas europeas, no será sencillo recuperar ese mercado, como tampoco será rápido el retorno de las exportaciones hacia Estados Unidos. Es un tema estructural que afecta a un sector económico en el cual el país tiene ventajas competitivas y ocupa a cerca de 2.000 trabajadores, según fuentes del sector productivo y exportador.

Resulta curioso que, siendo el tema de la competitividad una cuestión esencial en estos tiempos de liberalización, un país de inserción mundial dependiente no pueda ejercer su ventaja comparativa, quizá transitoria, en materia de producción de combustibles en el marco del agro-energía-negocio.

Desde los '90, la Argentina desarrolló un modelo agrario de exportación, especialmente asociado a la producción y exportación de soja y derivados con amplias ventajas en el sistema mundial. Como dijimos, la dominación de ese modelo productivo y de desarrollo se asienta en el capital monopolístico de carácter transnacional.

Pese a estar sostenido, el modelo productivo, en el aporte del capital externo y la subordinación a las transnacionales de la alimentación y la biotecnología, los capitales externos que actúan en Europa y Estados Unidos interponen su poder económico y político relativo para frenar cualquier desarrollo competitivo en el sistema mundial que afecte sus intereses en territorios de origen de su poder de concentración.

Es una demostración de los obstáculos al desarrollo nacional del capitalismo en momentos de transnacionalización de la economía mundial.

*Sea por apertura importadora, turismo al extranjero, remesas de utilidades al exterior y cancelaciones de los intereses de la deuda, la fuga de capitales es sostenida y agravada en la actualidad. Todo ello se compensa con un crecimiento del endeudamiento externo, principalmente el público, que se descarga sobre el conjunto de la sociedad.*

### Para pensar en términos alternativos

Queda claro que la Argentina sufrió cambios estructurales estratégicos desde el proceso 1975-76, de inserción subordinada en la economía mundial capitalista y que, junto a la región latinoamericana y caribeña, protagonizó un intento de nuevas relaciones internacionales en la primera década del siglo XXI, con iniciativas institucionales que fueron referencia mundial en las relaciones internacionales.

Es el caso de la renovación del propio Mercosur en el marco del desarrollo de la Unasur, la CELAC e incluso del ALBA-TCP (aun cuando la Argentina no lo integró).

En la actualidad, se pretende retrotraer las relaciones internacionales de la Argentina a la agenda imperante antes de la crisis del 2001. Es una política articulada con la ofensiva del capital contra el trabajo, la naturaleza y la sociedad, subordinando el modelo productivo y de desarrollo a la lógica de la ganancia, la acumulación de capitales y la dominación de las transnacionales del capitalismo contemporáneo.

La posición de la Argentina con la OMC debe colocarse en relación con los reajustes que ocurren en el sistema mundial, evidentes con la emergencia de procesos que parecen imprevisibles pero que hacen a la anarquía de la producción capitalista en tiempos de crisis global.

Por caso, puede entenderse en este relato el triunfo de Trump en Estados Unidos y su discurso crítico a la globalización encarada con fuerza desde la restauración conservadora de Thatcher y Reagan desde los '80. En el mismo plano se puede explicar el Brexit y cierta tendencia a la emergencia de gobiernos de derecha en todo el planeta.

En ese sentido, vale pensar también el papel creciente de China en la disputa del orden mundial y la creciente defensa de la globalización realizada desde Beijing.

La Argentina sostiene crecientes negocios con China y despliega una amistad estratégica con Estados Unidos, lo que explica la confirmación de la dependencia con el sistema mundial y la tríada del poder sustentado por las transnacionales, los principales Estados del capitalismo mundial y los organismos internacionales, entre ellos, la OMC.

No es el único posicionamiento posible y resulta necesario alentar otras condiciones de posibilidad para la autonomía y la independencia, lo que requiere ampliar la defensa de la soberanía, en articulación con otros procesos sociopolíticos que en la región latinoamericana y caribeña y en el mundo pretendan un modelo productivo y de desarrollo para la emancipación social.

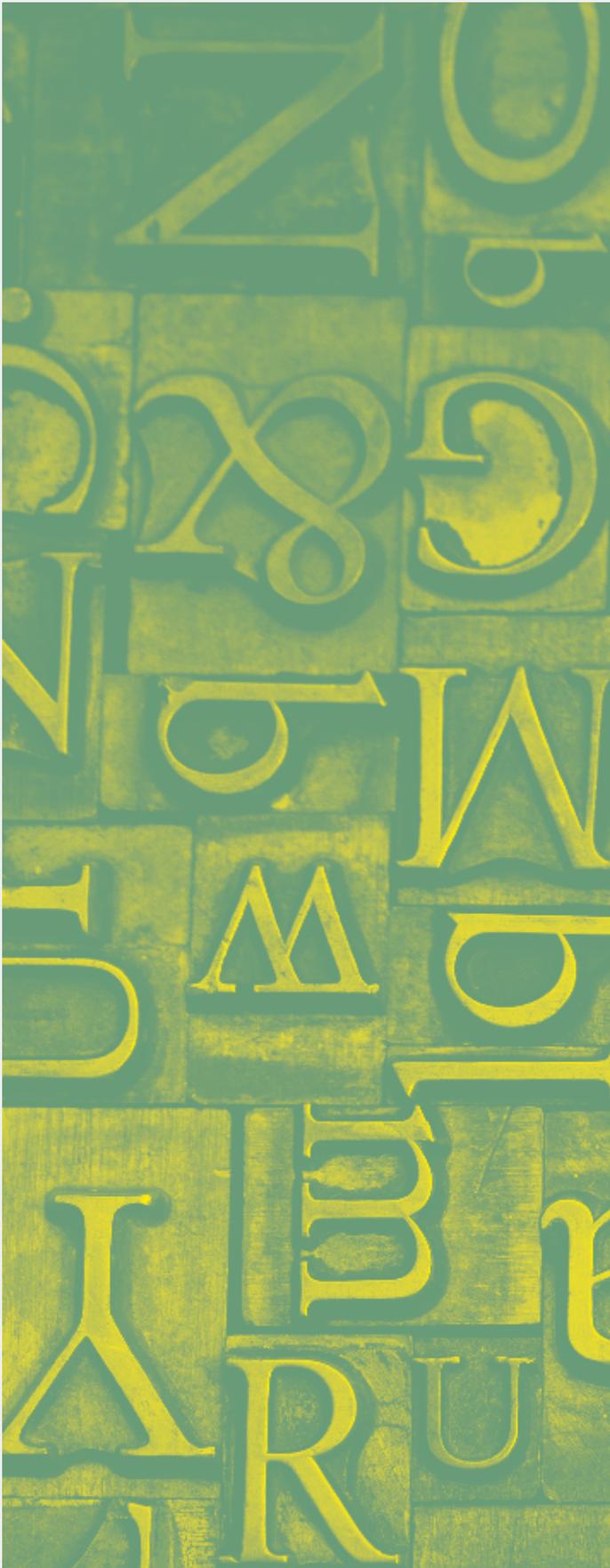
# LA ARGENTINA Y LAS “GUARIDAS FISCALES”

CINCO ACTORES PROTAGONIZAN HOY EL MUNDO OFFSHORE: LAS “GUARIDAS FISCALES” (PIADOSAMENTE LLAMADAS “PARAÍDOS” POR LOS MEDIOS MASIVOS); LA BANCA GLOBAL; LAS RESTANTES CORPORACIONES MULTINACIONALES; LAS GRANDES CONSULTORAS GLOBALES EN AUDITORÍA E IMPUESTOS; Y LOS ESTUDIOS LEGALES ESPECIALIZADOS. SON LOS FACILITADORES (ENABLERS) DE LA FUGA DE CAPITALES, LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y EL LAVADO DE ACTIVOS POR PARTE DE LAS GRANDES CORPORACIONES Y LOS “RICOS GLOBALES”. LEJOS DE CONSTITUIR UNA EXCEPCIÓN, LA ARGENTINA SE MANTIENE EN LA “VANGUARDIA” –DICHO ESTO CON IRONÍA– DE ESTOS “DESARROLLOS”. EL RECIENTE DESEMPEÑO DEL PAÍS A PROPÓSITO DEL DESAFÍO QUE PLANTEAN LAS “GUARIDAS FISCALES” AL EJERCICIO DE SU CADA VEZ MÁS MENGUADA AUTORIDAD SOBERANA RESULTA DIGNO DE ESPECIAL ANÁLISIS.

**por JORGE GAGGERO.** *Licenciado en Economía Política (FCE-UBA), especialista en finanzas, política y administración tributaria y regulación de servicios públicos. Ex profesor de la UBA y profesor en cursos de posgrado en finanzas públicas e impuestos en las universidades nacionales de La Plata, Córdoba, Cuyo y Comahue, en FLACSO y en la USAL. Investigador en el CEFID-AR desde el año 2004 hasta 2015. Responsable del área fiscal y del proyecto sobre Fuga de Capitales del CEFID-AR (2004-2015). Es autor de numerosas publicaciones acerca de temas de su especialidad. Integrante del Plan Fénix (FCE-UBA, 2002-2016), socio del CELS y miembro fundador de la Red de Justicia Fiscal de AL y el Caribe*

**por JUAN VALERDI.** *Economista (UNLP), Magister en Finanzas Públicas (UNLP/CA) y docente de Macroeconomía en la UNLP. Ha sido: investigador del CEFID-AR y de la Red Latinoamericana de Justicia Fiscal, consultor en Argentina de organismos internacionales como: PNUD, UNOPS, BID, BIRF; asesor en Argentina de: Presidencia Banco Central, Presidencia Unidad de Información Financiera (UIF), Presidencia Banco de la Nación, Congreso de la Nación; Coordinador Fiscal del Sistema Información Tributaria y Social (SINTyS); integrante de Tax Justice Together Europe Tour 2016 y consejero por el Banco Central en el Consejo Asesor de la AFIP.*





# 1.

## El arraigo y la significación de la fuga de capitales

Entre los países del *Sur*, la Argentina muestra un desarrollo temprano del fenómeno de la *fuga de capitales*, con su primer caso relevante –el ligado a la exportación de carnes al Reino Unido– verificado durante los años '30 del siglo pasado. Si nos limitamos a un período más cercano (1976-2017), después de más cuatro décadas de persistente flujo de recursos hacia el exterior, las últimas estimaciones confiables de los *stocks* de riqueza *offshore* de origen argentino representan –relacionadas con la magnitud de su PIB anual– un récord en América latina, que comparte con Venezuela. Las estimaciones ubican también al país en los primeros puestos del *ranking* global: una magnitud de recursos cercana a un PIB se ha acumulado *offshore*. Alrededor de 500.000 millones de dólares salieron fuera del sistema económico (hipótesis para 2017); más de un 90% de modo ilícito. El flujo de fuga anual representa unos 5 puntos del PIB, una cuarta parte de la inversión total que se realizaba en el país en los años que precedieron al último quinquenio (y cerca de un tercio de la verificada en el 2016).

El arraigo de culturas favorables al incumplimiento fiscal y la *fuga de capitales* entre los residentes argentinos y las empresas que operan localmente es un dato crucial. Las tres décadas y media de restauración democrática no han logrado favorecer la limitación de estos fenómenos. En paralelo, se han agravado las circunstancias externas que los propician, tales como: la extensión de la globalización económico-financiera; el retroceso de las facultades tributarias del Estado-Nación, y, en particular, la expansión del sistema planetario de *guardidas fiscales*.

En el plano interno, se acentuaron algunas características dañinas de la estructura económica de la Argentina, su estructura tributaria y gestión fiscal, a las que se sumó –en los últimos dos años– una gestión económica de cuño neoliberal que ha terminado de destruir la “frontera financiera nacional” al establecer la libre circulación de capitales. Esto propicia actividades especulativas locales y la acumulación acelerada de deuda externa, que agravan el proceso de fuga de capitales y están llevando a la economía a una situación de extrema vulnerabilidad externa.

## 2.

### La cuestión tributaria

En materia tributaria, una cuestión indisolublemente asociada a la fuga de capitales, son los países más avanzados los que fijan las pautas internacionales, y las asociaciones que los comprenden las que alcanzan mayor armonización normativa, coordinación en la gestión e influencia global.

Esos países logran fijar reglas del juego internacionales que operan a favor de sus empresas, sus fiscos y/u otros intereses económico-financieros propios. En ausencia de organismos multilaterales responsables en este campo –un vacío que el tributarista Vito Tanzi propuso llenar hace décadas– son los limitados acuerdos y consensos *ad hoc* en el seno del G7 –últimamente extendidos al G20– y en el de la OECD los que marcan los rumbos. Estos acuerdos han resultado cada vez más insuficientes en su alcance territorial y económico-social, así como en su legitimidad, a medida que en el Sur del mundo los países emergentes ganan espacio. Además resultan estériles –cuando no contraindicados– para hacer frente a la escalada destructiva de las “fuerzas globales desatadas”: descontrolada competencia tributaria que mina los sistemas normativos; elusión y evasión rampantes que ponen en ridículo a las administraciones impositivas, y creciente fuga de capitales que erosiona severamente las economías y las sociedades de los Estados-nación (limitando su potencial económico, la cantidad y la calidad de su fuerza de trabajo y la posibilidad de alcanzar mayores niveles de equidad). Los “Jinetes del Apocalipsis” son los protagonistas destacados del mundo *offshore*: la banca global; las empresas multinacionales; las guaridas fiscales; las grandes firmas globales consultoras en auditoría e impuestos (con las *Big Four* al frente) y los grandes estudios legales especializados. Estos son los grandes facilitadores (*enablers*) del aprovechamiento del mundo *offshore* por parte de las corporaciones multinacionales y los “ricos globales”, principalmente.

## 3.

### El futuro ya arribó

Hace dos décadas Tanzi destacaba el impacto de estos fenómenos –que entonces ya se registraba– sobre las estructuras tributarias (un creciente sesgo regresivo) y advertía acerca de su empeoramiento: “Es solo cuestión de tiempo para que el nivel de la tributación comience a reflejar las fuerzas en juego”.

El mundo que Tanzi pronosticó ha llegado. Poco más de una década después de su vaticinio, la gran crisis de comienzos del milenio (2007-2008) mostró crudamente los costos del tiempo perdido. Las amenazas de “volar con dinamita” las guaridas fiscales del presidente Sarkozy de Francia (apoyado por Angela Merkel y el entonces titular del FMI Strauss Kahn) se toparon con la férrea defensa de la “hermandad anglosajona” (EE.UU. y el Reino Unido). Ese intento radical resultó, a través de la aceptación del G20, en un curso de acción mucho más moderado y mucho menos eficaz: el proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*: Erosión de las Bases Tributarias y Fuga de Beneficios), cuyo diseño e implementación está a cargo del “club de los países ricos”, la OECD. Ni la propuesta de Tanzi ni la opción más moderada –como construcción institucional– que los países en desarrollo presentaron en Addis Abeba (Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, julio de 2015) logró ser aprobada. Ella apuntaba a mejorar y potenciar el *Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación* de la ONU. Los países ricos, en especial la “hermandad anglosajona”, se opusieron. Para peor, el pasado mes de junio la OECD dio a conocer una lista vacía de paraísos fiscales. Vale decir, para este organismo todas las jurisdicciones del globo serían “colaboradoras” en materia de información tributaria. En otras palabras, la OECD acaba de renovar las “patentes de corso” de las guaridas fiscales del mundo con un doble efecto: la continuidad de la piratería económica global (favoreciendo a grandes bancos y corporaciones multinacionales) y la promoción de la vida “carnavalesca” de los ricos globales. ¿Qué se puede hacer entonces?

*Las guaridas fiscales concentran una creciente porción del “negocio” opaco global en los territorios de países desarrollados y sus dependencias, cada vez más ligado a las operaciones offshore del oligopolio bancario global. Esta cuestión debe ser incluida, sin demoras adicionales, en la agenda del cambio estructural global.*

## 4.

### La agenda supranacional y global

Los mayores problemas son los planteados por el sistema financiero global. En apretada síntesis: la sustancial desregulación que los beneficia, su comportamiento oligopólico y el acelerado proceso de concentración (los tres obviamente vinculados). Una muy valiosa investigación reciente de François Morin ha puesto el foco en esta “hidra mundial” –“L’Hydre Mondiale. L’Oligopole Bancaire”, de 2015– cuyos 28 bancos miembros resultan claramente protegidos por los principales Estados del mundo desarrollado. En este contexto, no es una paradoja que muchos de estos Estados estén resultando “capturados” como consecuencia de sus deudas con el oligopolio.

Una medida fundamental es establecer controles sobre los movimientos internacionales de capital que permitan moderar la volatilidad de sus flujos. Esto contribuiría a la estabilidad financiera y a cumplir con decisiones adoptadas por el G20 en el año 2009 –luego olvidadas– respecto de terminar con la perversa dinámica resultante de la acción conjunta de “jurisdicciones del secreto” (guaridas fiscales) y el secreto bancario que estimulan la fuga ilícita de capitales.

En relación con el problema de las guaridas fiscales, el tiempo de discursos cínicos, sin sustancia, debe terminar. En primer lugar, la transparencia y la accesibilidad a la información resultan cruciales; como paso preliminar, los gobiernos deben ser obligados a asegurar un fácil y generalizado acceso a los datos acerca de los flujos financieros no registrados. Las guaridas fiscales concentran una creciente porción del “negocio” opaco global en los territorios de países desarrollados y sus dependencias, cada vez más ligado a las operaciones *offshore* del oligopolio bancario global. Esta cuestión debe ser incluida, sin demoras adicionales, en la agenda del cambio estructural global.

En un contexto en el que los organismos multilaterales muestran cada vez con mayor claridad sus sesgos y limitaciones, resulta imperioso adoptar acciones regionales de los países del Sur para hacer frente a los desafíos señalados. Lamentablemente, en muchas zonas del mundo en desarrollo, como es el caso de América latina, las acciones regionales “defensivas” son hoy marginales.

## 5.

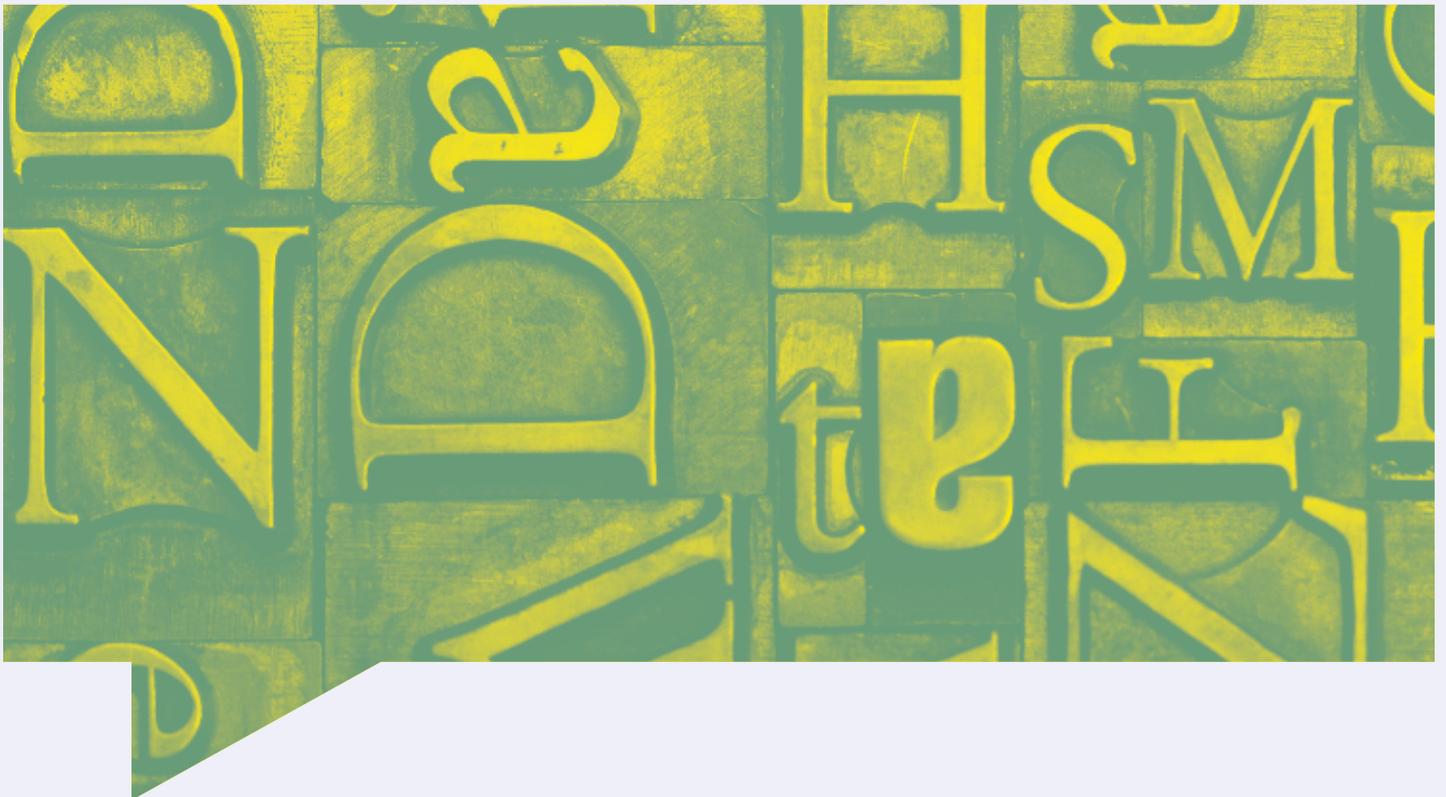
### La Argentina en los últimos años: retrocesos en el control y vocación de entrar al club de guaridas fiscales

La difusión de los papeles de Panamá y sus secuelas podría haber sido aprovechada en todo el mundo para impulsar una discusión profunda acerca del grave daño que las guaridas fiscales ocasionan a nuestras economías y el modo más serio de terminar con ellas. Sin embargo, esto no ha sido así y de nada ha servido poner el acento, como se ha hecho, en los “ricos y famosos” de la Argentina y del resto del mundo que caen esta vez en “la volteada”. Estos documentos revelaron información que “complica” al Presidente de la Argentina, a miembros de su gabinete, al secretario de un presidente de la pasada década y al jugador de fútbol más famoso de la Argentina. Sin embargo, la Justicia argentina, fuertemente presionada por el poder político y económico, congeló las causas iniciadas con los datos obtenidos de esas filtraciones, las desestimó o sobreseyó a sus protagonistas. Los escándalos destapados ofrecen una oportunidad inmejorable de analizar las razones que sitúan al país como “caso crítico” de cara a las “guaridas”, pues cobran estado público vínculos *non sanctos* de una fructífera sociedad de negocios para pocos y muy poderosos argentinos, para propiciar y concretar reformas legislativas basales que las abroguen. Pero lo que es más importante aún, las redes de guaridas fiscales deben ser entendidas como un engranaje clave de las finanzas internacionales y del modo de hacer negocios de las más grandes y poderosas corporaciones del mundo. Por ello, las regulaciones que permiten la existencia y funcionamiento de estas redes no sólo se mantienen dentro de una “legalidad” internacional supuestamente consensuada, sino que además presionan y amenazan a las autoridades de los países que tratan de oponerse a cambios que permitan los “lavados de cara” de las guaridas y obtienen el apoyo incondicional de los gobernantes que son usuarios directos o representan los intereses de los usuarios. Esto explica por qué, actualmente, la legislación vigente en la Argentina es absolutamente permisiva y, por ende, cómplice. Peor aún, los principales funcionarios de las áreas responsables y sensibles en esta cuestión han sido cla-

ramente seleccionados entre los usuarios de las Redes de Guardidas Fiscales o sus asesores y facilitadores. Desde el inicio de la gestión del actual gobierno de Argentina la Unidad Antilavado (UIF) fue puesta en manos de abogados vinculados a bancos con causas por lavado en la Argentina y el mundo (HSBC) y con el FMI, organismo que es funcional a este sistema en sus medidas y documentos difundidos. Y a fin del mes de marzo de 2018 cambió la conducción de la AFIP –el otro organismo clave en la lucha contra el lavado y central en el combate de la evasión y elusión–: de un funcionario con antecedentes y seriedad en la administración tributaria que, evidentemente, ponía límites a los desmanejos planteados desde la cúspide del gobierno de Cambiemos, a manos de un funcionario sin antecedentes en este tema, excepto en la relacionado con administración de fondos en el exterior y en la Red de Guardidas Fiscales, es decir, con experiencia “del otro lado del mostrador” y cuyo aparente mayor mérito es que “juega en equipo”, eufemismo que usa este gobierno cuando quiere decir que acepta órdenes sin cuestionarlas o ponerles límites.

Así y todo, el retroceso en la lucha contra la red de guaridas fiscales no es “mérito” solo de este gobierno neoliberal, sino que comenzó en 2013, durante el segundo gobierno de Cristina

*El flujo de fuga anual en la Argentina representa unos 5 puntos del PIB, una cuarta parte de la inversión total que se realizaba en el país en los años que precedieron al último quinquenio (y cerca de un tercio de la verificada en el 2016).*





Kirchner. Hagamos un poco de historia para entender cómo ocurrió esto: en el año 2000, al definirse el texto ordenado de la Ley de Impuesto a las Ganancias mediante el decreto 1037/2000, se creó una lista taxativa “negativa” de 88 “guaridas fiscales” (piadosamente denominadas “jurisdicciones de baja tributación”). El listado “negativo” en la Ley de Impuesto a las Ganancias habilitaba medidas especiales de control y exigencia de documentación de las operaciones en la AFIP, el Banco Central y el sistema financiero, que posibilitaban controlar actividades de evasión y elusión fiscal, manipulación de precios de transferencia con que las multinacionales registraban sus operaciones, fuga de capitales, lavado de dinero y financiación del terrorismo.

En mayo de 2013, con Cristina Kirchner como presidenta y Ricardo Echegaray como titular de la AFIP, se eliminó la lista “negativa” –mediante el decreto 589/2013– y se la reemplazó por un listado “positivo” que incluye las llamadas “jurisdicciones cooperantes”. La condición fijada para que un país-guarida sea definido como “cooperante” es que haya firmado un convenio de intercambio de información con la AFIP o que, a criterio de la AFIP, hubiera “iniciado con el gobierno las negociaciones necesarias a los fines de suscribir un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria”. Panamá, por ejemplo, se

*En un contexto en el que los organismos multilaterales muestran cada vez con mayor claridad sus sesgos y limitaciones, resulta imperioso adoptar acciones regionales de los países del Sur para hacer frente a los desafíos señalados. Lamentablemente, en muchas zonas del mundo en desarrollo, como es el caso de América latina, las acciones regionales "defensivas" son hoy marginales.*

encuentra en el listado "positivo" de "Países Cooperadores" de la Argentina desde el inicio de su emisión por decreto 589/2013 y, sin embargo, nunca ha tenido un acuerdo de intercambio de información con la Argentina, solo "coopera" por haber estado "negociando" dicho acuerdo desde el año 2009.

Hoy en día, y sobre la base de una lista de países "cooperantes" de la Argentina, que incluye a más de la mitad de los que estuvieron en el listado de "guaridas fiscales", las normas vigentes de resguardo antievasión –así como las de lucha contra lavado de activos y financiación del terrorismo, en relación con las actividades económicas de personas físicas y jurídicas que operan en la Argentina y tienen como contraparte a otras domiciliadas en países como Panamá, Bahamas, Suiza, Jersey, Seychelles, Luxemburgo, Islas Caimán, Bermudas, Isla de Man, Islas Vírgenes y otras reconocidas guaridas fiscales– tienen un tratamiento similar al que se da con países desarrollados con un nivel de tributación razonable y sin opacidad bancaria y societaria.

Si a esto sumamos: 1) el blanqueo y la moratoria que Argentina implementó en 2016, con extrema generosidad y prácticamente nulo control –incluyendo decretos presidenciales para habilitar el ingreso de fondos de familiares de los funcionarios políticos, permitiendo asimismo el blanqueo de fondos que se dejarán

en el exterior y eliminando controles de origen de fondos en los bancos mediante normas simultáneas de la AFIP y la UIF–, además de, 2) permitir la creación de "empresas exprés" en 24 horas y, 3) ofrecer tasas de interés en dólares exorbitantes con un tipo de cambio "planchado" y libre ingreso/egreso de dólares, y 4) finalmente, el nombramiento en los organismos clave antilavado, antievasión y antielusión de funcionarios del "riñón" de los facilitadores de las Redes de Guaridas Fiscales, entonces claramente podemos observar que nuestro país está haciendo sus mejores esfuerzos por convertirse en una guarida fiscal, al menos para el uso de los usuarios locales en una porción de sus activos, porque para atraer usuarios de otros países le falta un requisito básico demandado en estos servicios, estabilidad política, la que difícilmente pueda ser conseguida en el corto o mediano plazo, dadas las condiciones sociopolíticas reinantes.



por **JULIO SEVARES**. Economista, Doctor en Ciencias Sociales (UBA), profesor en la Maestría en Historia Económica de la FCE, UBA y en la “Especialización en Estudios Chinos” FCJyS, UNLP. Miembro del Grupo de Trabajo sobre China del CARI. Autor de “China. Un socio imperial para Argentina y América latina”, Edhasa, 2015

EN UN CONTEXTO DE CRECIMIENTO DEL VÍNCULO COMERCIAL Y FINANCIERO CON EL GIGANTE ASIÁTICO, AMÉRICA LATINA EN GENERAL, Y LA ARGENTINA EN PARTICULAR, ENFRENTAN DIVERSOS RETOS. ENTRE ELLOS, EVITAR LA PRIMARIZACIÓN Y SUMAR ESFUERZOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN MATERIA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN.

# RELACIONES ALC-CHINA, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



**E**n lo que va del siglo, la relación entre América latina y China tuvo un crecimiento explosivo. El país asiático se ha convertido en el primero o segundo socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos y en una importante fuente de financiamiento e inversiones reales.

Esta tendencia ha beneficiado a las economías de la región pero también ha tenido efectos laterales porque, en la relación comercial, las ventas latinoamericanas están compuestas mayoritariamente por productos primarios y las compras de industriales. A su vez, los préstamos e inversiones están, a su vez, orientados a desarrollar las actividades primarias que abastecen a China.

Este esquema ha potenciado los estímulos a la especialización primaria y, en el caso de los países de mayor industrialización, el ingreso de productos industriales chinos ha provocado la pérdida de mercados de otros países de la región.

Continuar o revertir ese esquema depende de las políticas nacionales y regionales.

*El comercio entre América latina y el Caribe (ALC) y China pasó de menos de U\$S 20.000 millones en el año 2000 a U\$S 266.000 millones en 2017.*

## Comercio

El comercio entre América latina y el Caribe (ALC) y China pasó de menos de U\$S 20.000 millones en el año 2000 a U\$S 266.000 millones en 2017. El pico histórico se alcanzó en el año 2013, con U\$S 268.000 millones y, desde ese año, se redujo debido, principalmente, a la declinación de las exportaciones latinoamericanas. Estos datos provienen del informe de la CEPAL “Explorando nuevos espacios de cooperación entre América latina y el Caribe y China”, de junio de 2018.

El intercambio es estructuralmente deficitario para América latina y el saldo negativo alcanzó su máximo en 2015, aunque luego se redujo hasta los U\$S 50.000 millones de 2017, gracias a un incremento de las exportaciones superior al de las compras. Brasil, Chile y Venezuela tienen superávit con China, mientras Argentina, Colombia, México y países centroamericanos y caribeños son deficitarios.

Las ventas a China son un 10% de las exportaciones regionales, algo menores a las que se hacen en la Unión Europea.

En 2016, el 72% de las exportaciones de la región al país asiático fueron de productos primarios, lo cual contrasta con las ventas al resto del mundo, donde los primarios son tan sólo el 27%. Las compras son de productos industriales.

El ingreso de productos industriales chinos a la región desplazó principalmente los provenientes de proveedores tradicionales de Estados Unidos, Europa y Japón, pero también de proveedores intrarregionales como Brasil y México. Es así que en Brasil ha tenido lugar en la última década una primarización de las exportaciones debido no sólo al incremento de las ventas de productos primarios sino también de la pérdida de mercados en América latina, como es notorio en el caso del mercado argentino.

El principal producto de exportación regional a China fue, en 2016, el poroto de soja, con el 22% del total de las ventas, seguido de minerales de cobre con el 16%, minerales de hierro, 13%, cobre refinado, 11%, y petróleo, 9 por ciento.

El ranking sigue con un producto industrial, pasta química de madera, con una participación de tan sólo 2,5 por ciento.

Las exportaciones agropecuarias a China son proporcionadas un 7% por Brasil y un 15% por la Argentina.

## Financiamiento y IED

En el período 2005-2016, el principal receptor de financiamiento fue Venezuela, con U\$S 62.200 millones, el 44% del total de los créditos, el segundo Brasil con U\$S 36.800 millones, seguidos por Ecuador (U\$S 17.400 millones) y Argentina (U\$S 15.300 millones).

Los créditos de ese período fueron destinados un 52% a infraestructura, 31% a energía y 8% a minería. En el caso de Venezuela, una parte importante de los préstamos son pagados con petróleo.

En 1999 el gobierno chino lanzó una política de “Going Out” para promover la inversión externa de sus empresas, apoyadas por los bancos comerciales y de desarrollo del país. Como consecuencia, a partir de 2014 las inversiones externas de China superaron a las recibidas por el país y se convirtió en la tercera fuente de inversión extranjera directa (IED) mundial después de la Unión Europea y Estados Unidos.

Como parte de esa tendencia y vinculada a la necesidad de fortalecer las cadenas de abastecimiento de materias primas, se registró un importante ingreso de inversión directa china a la región, que ha llegado a representar el 4% de la IED china. La inversión china en ALC comenzó a crecer significativamente en 2003 acumulando U\$S 90.000 millones.

Casi el 90% de la inversión fue en minería y petróleo y, secundariamente, a la infraestructura vinculada con la explotación y exportación de actividades primarias (notar que son los mismos sectores privilegiados por los créditos chinos a ALC).

En los últimos años hay un incremento de inversiones y en energías renovables, un sector en el cual las empresas chinas están ganando competitividad.

Por otra parte, se registra un creciente flujo de anuncios de inversión en sectores industriales como metales, automotores, telecomunicaciones, servicios inmobiliarios y alimentos.

A diferencia de otras fuentes de IED recibida por la región, es realizada por empresas estatales o por empresas que tienen al Estado como accionista dominante. Efectivamente, el 81% de las empresas que invierten en ALC son sociedades de Estado, empresas por acciones, en las cuales el principal o único accionista es el Estado chino. El 19% restante es de empresas privadas.

El principal destinatario de las inversiones fue Brasil, con un 70% del total. Lo siguen Perú, con el 22%, y la Argentina, con el 12 por ciento.

Además de las fusiones y adquisiciones, hay un progresivo incremento de inversiones para la creación de nuevas empresas (*greenfield*), generalmente de menor tamaño, y más dedicadas a la industria manufacturera<sup>1</sup>.

Las inversiones involucran compras de bienes de capital e insumos a empresas chinas, lo cual otorga un lugar escaso o nulo a los proveedores locales y, en algunos casos, desplaza a proveedores provenientes de otros países de la región.

## Relaciones pautadas por acuerdos

Las relaciones económicas entre ALC y China se realizan generalmente en el marco de acuerdos bilaterales o con la región.

Un hito en esa modalidad fue la primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, realizada en enero de 2015 en Beijing, en la cual el país asiático presentó un plan quinquenal de cooperación con inversiones por U\$S 250.000 millones en ALC en la década siguiente.

En mayo de 2015, en su visita a varios países del Cono Sur, el primer ministro de China, Li Keqiang, propuso el modelo 3 x 3 –tres pilares de tres vías– para impulsar la cooperación en capacidad de producción entre China y América latina, que contempla desarrollos en logística (principalmente ferroviaria), energía e informática.

En enero de 2018 se llevó a cabo en Santiago de Chile el segundo Foro China-CELAC, en el cual China propuso impulsar la integración de la región al proyecto de la nueva Ruta de la Seda, Una Franja Una Ruta (OBOR, *One Belt One Road*).

OBOR es un proyecto lanzado por China en 2013 y consiste en un plan de infraestructura en varias líneas que unen ciudades chinas con otras de África y Europa, por tierra, atravesando Asia Central, y mar.

Las perspectivas de América latina de integrarse al programa son principalmente el proyecto de construcción de un tren bioceánico que uniría el puerto de Santos con la ciudad costera de Ilo, en Perú, y secundariamente, el proyecto ferroviario del Belgrano Cargas de la Argentina, que vincularía zonas productoras agrícolas argentinas con la costa de Chile, con el propósito de facilitar la exportación a China desde el Pacífico.

Chile lanzó, por su parte, el proyecto de tender un cable transoceánico que conectaría ese país con China.

Un vínculo entre la región y el programa chino se encuentra en el AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*), lanzado en 2013 para financiar el OBOR. El banco reúne a 63 miembros efectivos y 21 postulantes entre los que se cuentan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que podrán convertirse en efectivos y cuando realicen su aporte de capital al banco, lo cual ampliaría las posibilidades de las empresas locales de participar en los proyectos OBOR.

## Asimetrías de la relación

Aunque muchas veces se ha presentado la relación ALC-China como horizontal y “Sur-Sur”, el hecho es que entre ambos lados existen fuertes asimetrías derivadas de la capacidad económica, el nivel tecnológico y el sistema de negociaciones.

China negocia a partir de instituciones que operan en función de una economía con un alto grado de centralización y planificación. Las compras, financiamiento o inversiones de las empresas chinas en la región responden fundamentalmente a los objetivos económicos trazados por el gobierno y en ellas intervienen bancos oficiales, bancos comerciales cuyo accionista es el Estado y empresas públicas o de sociedades cuyo accionista único o principal es también el Estado.

Las negociaciones se realizan en el marco de programas de cooperación diseñados y promovidos por el gobierno chino.

América latina, por su parte, negocia a partir de gobiernos nacionales y en algunos casos locales, sin coordinación regional.

Un ejemplo destacado de este cuadro se produjo en 2004, cuando el presidente chino Hu Jintao visitó varios países de América del Sur para solicitar el reconocimiento de China como economía de mercado. En ese momento, Brasil primero y Argentina inmediatamente después sentaron su posición en forma aislada, descartando una posible coordinación entre países e incluso en el Mercosur en conjunto, lo cual habría fortalecido la posición negociadora.

## Nuevas oportunidades

Los cambios en el nivel de ingresos generan nuevas oportunidades para las exportaciones y las inversiones regionales en China. La industrialización incrementó la población urbana, que desde 2012 es mayor que la rural, y los ingresos, creando, además de una capa de ricos y megarricos, una importante clase media con gran interés en el consumo y que está diversificando su demanda de bienes y servicios.

Este cambio es importante para países como Argentina, Brasil, Chile, porque promueve un aumento en la demanda de bienes y servicios no tradicionales en China, como es el caso de la carne bovina, vino y frutas.

Favorecida por esta tendencia y por su tratado de libre comercio con China, Chile incrementó su exportación de vino y se convirtió en el primer proveedor de frutas, por encima de Vietnam y Tailandia. Brasil realiza importantes exportaciones de carne y la Argentina está aumentando también sus ventas de frutas, carnes y langostinos.

El cambio en la demanda genera un escenario propicio, pero para aprovecharlo los países deben mejorar la producción, la calidad y los servicios de venta. Más aún cuando afrontan la competencia de países como Australia y Nueva Zelanda en rubros como alimentos y minería, ya que esos países están más cerca de China y tienen tratados de libre comercio con este último. En América latina tienen TLC con China, Chile, Perú y Costa Rica.



## Relación Argentina-China

Las relaciones económicas de la Argentina y China aumentaron desde comienzo de siglo, como sucedió con la región. China es el segundo socio comercial del país, las exportaciones son un 8% del total de ventas y son, en su casi totalidad, productos primarios: el 60% corresponde a porotos de soja. Las importaciones son bienes industriales y se ha acumulado un creciente déficit comercial debido a la caída de exportaciones desde 2011.

### Comercio con china

Expo, impo y saldo comercial (Millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Expo	3.500	5.000	6.300	3.700	6.800	6.000	5.000	5.500	4.400	5.100	4.425
Impo	3.100	5.000	7.100	4.800	7.600	10.600	10.000	11.000	10.800	11.800	10.500
Saldo	400	0	-800	-1.100	-800	-4.600	-5.000	-5.500	-6.400	-6.700	-6.075

Fuente: INDEC

Las exportaciones a China cayeron, en parte, por la baja en las cotizaciones de la soja, por represalias chinas ante la proliferación de denuncias de *dumping* realizadas por el gobierno de Cristina Kirchner y por la sustitución de importaciones de aceite de soja realizada por el país asiático.

La comentada diversificación de la demanda china es una oportunidad para aumentar las ventas en otros rubros, especialmente en alimentación y también en biotecnología.

El rango de oportunidades en el mercado chino está expresado por ventas e inversiones de empresas argentinas en rubros no primarios pero de montos mínimos en el conjunto de la relación económica.

Un ejemplo es la venta de leche maternizada de Sancor y otro, la instalación de una fábrica de vacunas contra la aftosa del laboratorio Bagó.

Pero también, para aprovechar esas oportunidades se requieren esfuerzos públicos y privados en materia de producción y comercialización.

## Acuerdos económicos y estratégicos

Como otros países latinoamericanos, la Argentina ha firmado con China varios acuerdos económicos y de carácter estratégico. En 2014, durante la visita de Xi Jinping a la Argentina, se firmó el acuerdo de Asociación Estratégica Integral y Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones y acuerdos específicos, por U\$S 7.500 millones de dólares de financiamiento. El acuerdo incluye inversiones en la recuperación del ferrocarril Belgrano Cargas, inversiones en la industria de hidrocarburos y un acuerdo para la construcción de una cuarta central nuclear de 88 megavatios, Atucha III.

Ese mismo mes, el gobierno argentino concedió a China la instalación de una estación espacial de exploración lunar en Neuquén por 50 años.

## Inversión china en la Argentina

El monto de la inversión china en el país es difícil de evaluar: la información oficial proporcionada por el Banco Central da cuenta de una cifra muy reducida, debido a que una parte sustancial de las inversiones proviene de paraísos fiscales caribeños.

Las principales inversiones de China se realizaron en el sector de petróleo y gas, a través de las empresas CNOOC (China National Offshore Oil Company), que compró el 50% de la empresa petrolera argentina Bidas; Sinopec (China Petroleum & Chemical Corporation) compró Oxy, de la Occidental Petroleum Corporation, para invertir en Santa Cruz, Chubut y Mendoza y China Metallurgical Group Corporation compró el 70% de Compañía Minera de Sierra Grande de la provincia de Río Negro.

En 2014, COFCO (China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation) adquirió el 100% de Nidera, una comercializadora de granos holandesa que tiene la mitad de su personal en la Argentina y un puerto en Rosario. Luego compró el 50% de Noble, comercializadora de materias primas y productora con sede en Hong Kong, con cuatro plantas de acopio en varias provincias y una procesadora de soja en Rosario.

El acuerdo de construcción más importante es el de las represas Kirchner y Cepernic en Santa Cruz. Este convenio fue objeto de críticas por la forma de contratación, que favoreció a una empresa local, sin experiencia en el ramo pero con conexiones con el gobierno kirchnerista. También fue cuestionado por no contemplar una red para el transporte de la energía generada

hacia el norte y por haber sido cerrado sin contar con el estudio de impacto ambiental.

Por otra parte, el gobierno firmante aceptó una cláusula de *default* cruzado, por la cual si la obra no se realiza o si se atrasan los pagos, China suspende su participación en otros proyectos acordados, como el del Belgrano Cargas.

El gobierno de Mauricio Macri puso en revisión los acuerdos heredados y renegoció el proyecto de las represas, acordándose una reducción del número de turbinas y acelerando el proceso para la aprobación del estudio ambiental. La nueva posición argentina provocó malestar en la contraparte, pero, de todos modos, China mantiene su presencia inversora.

Según las informaciones proporcionadas por el embajador en China, Diego Guelar, y la Agencia de Inversiones, el país asiático es el principal financista de las obras de infraestructura presupuestadas para 2017. Entre ellas figuran las centrales hidroeléctricas (U\$S 5.000 millones), centrales nucleares (U\$S 12.000 millones), Recuperación Ferrocarril Belgrano Cargas (U\$S 2.700 millones) y energía solar y eólica (que suman el 70% del total de proyectos).

Recientemente, y tras 15 años de negociaciones, se acordaron protocolos sanitarios que permitirán ampliar las exportaciones de carne vacuna con hueso.

Las oportunidades abiertas por las negociaciones tendrán efectos sensibles en la medida que la producción local se adapte a las exigencias de volumen y calidad de la demanda china.

---

1. CEPAL op.cit. y Avendano, Melguizo y Miner, "Chinese FDI in Latin America: New trends with global implications". Atlantic Council y OCDE, 06/2017. Un informe detallado sobre el tema, en Julio Sevares, "Estado de las inversiones chinas en América Latina, con énfasis en el Mercosur", presentado en el seminario del Grupo de Trabajo sobre China del CARI, "China: presencia en Eurasia y nuestra región". CARI, 12/5/2017.

*Aunque muchas veces se ha presentado la relación ALC-China como horizontal y “Sur-Sur”, el hecho es que entre ambos lados existen fuertes asimetrías derivadas de la capacidad económica, el nivel tecnológico y el sistema de negociaciones.*

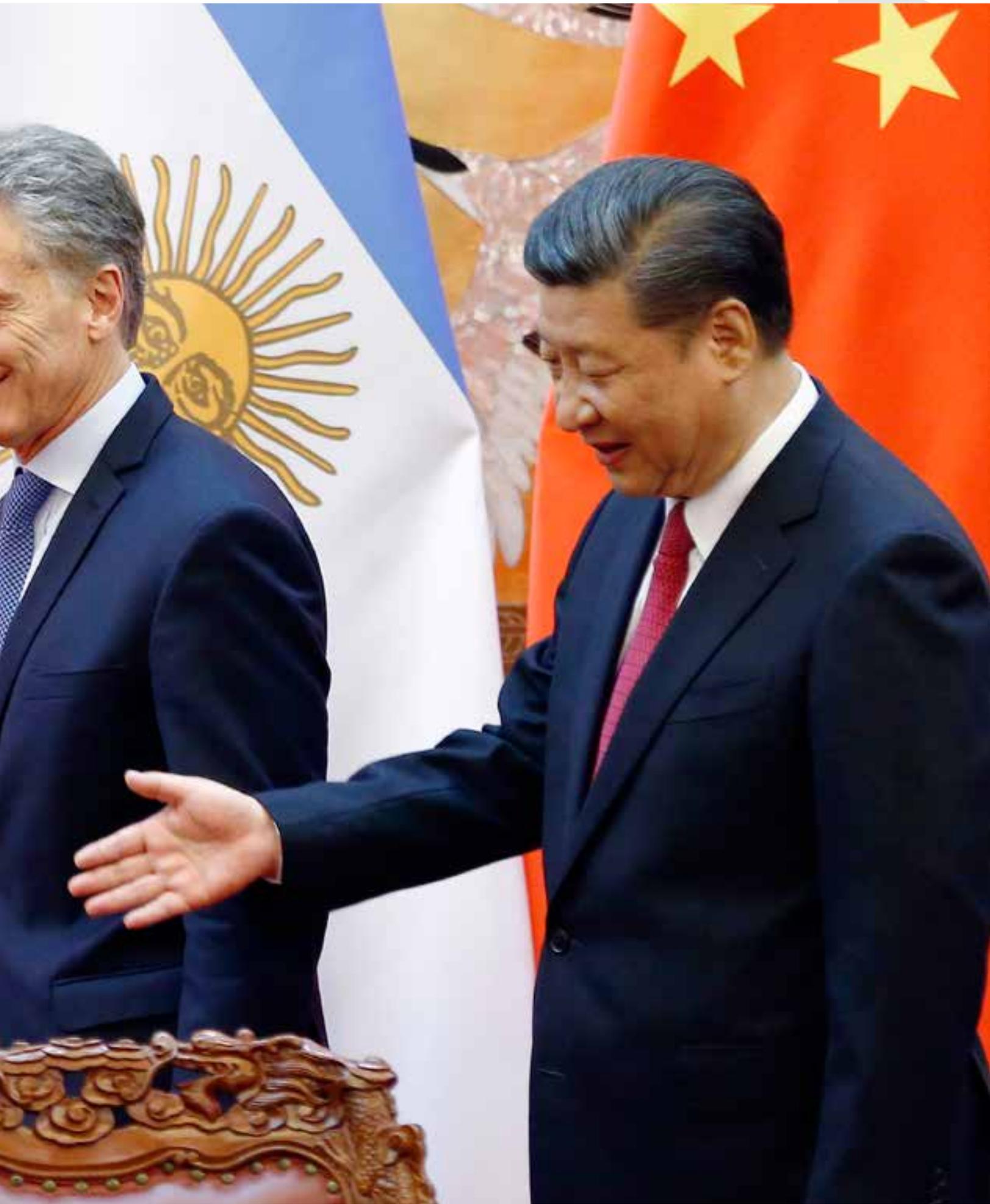


# LAS RELACIONES ARGENTINO- CHINAS A DOS AÑOS DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA

TRAS UN PRIMER MOMENTO DE TENSIÓN PRODUCTO DE LA RENEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS POR PARTE DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS, LOS VÍNCULOS CON EL GIGANTE ASIÁTICO GIRARON HACIA LA COOPERACIÓN. PERO EL NUEVO CONSENSO NO MODIFICÓ LA ESTRUCTURA O LAS ASIMETRÍAS PREEXISTENTES, POR CASO, LOS DÉFICITS COMERCIALES SOSTENIDOS DESDE 2008.

por **EDUARDO DANIEL OVIEDO**. *Investigador del CONICET y profesor titular ordinario de la UNR*





**L**a alternancia política produjo cambios en las relaciones argentino-chinas. Del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando la coalición Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por el gobierno anterior, en especial desde el establecimiento de las Relaciones Estratégicas Integrales, en julio de 2014. La diplomacia presidencial resolvió la discordia a través del proceso de coordinación política desarrollado entre el inicio de la alternancia y la visita de Estado del presidente Mauricio Macri a China. Desde entonces, las partes restablecieron la cooperación, con contenido similar a la anterior y consolidación de un esquema desigual en las relaciones bilaterales.

El esquema desigual consiste en asimetrías Norte-Sur e intercambios centro-periféricos, con déficit comercial y requerimientos de capital. Su consolidación convirtió la paridad original en dependencia comercial y financiera durante los dos años finales del gobierno de Fernández de Kirchner. Tras la alternancia, la administración Macri retornó al sistema financiero internacional y licuó la dependencia financiera en China, pero mantuvo su dependencia multilateral del capital extranjero, así como la fuerte influencia de China en la economía local. A diferencia de otros países sudamericanos, se puede definir con precisión la existencia de una década perdida de la Argentina en el comercio con China, presentándose el factor China como una de las causas del deterioro de la economía nacional.

*El presidente Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, aunque el gobierno de Xi Jinping todavía tiene alta injerencia en la economía argentina y es fuente alternativa de capitales en un mundo financiero inestable.*

## De la cooperación a la discordia

La historia presenta curiosidades excéntricas. Tras la revolución china de 1949, Harry Truman exigió a la República Popular China (RPC) cumplir los compromisos internacionales asumidos por el anterior gobierno; mientras Mao Zedong argumentaba que la Nueva China revisaría los tratados y acuerdos firmados por el Guomindang para, luego, de acuerdo con su contenido, por separado reconocer, eliminar, modificar o nuevamente firmar. Este ha sido uno de los tres principios rectores de la diplomacia china post-revolución, conocido como “limpiar la casa para recibir invitados”, escrito en casi todos los libros de política exterior china. En diciembre de 2015, la historia se repite. El gobierno de Cambiemos revisó los acuerdos con China y Xi Jinping era ahora quien defendía los compromisos internacionales, tal como lo había hecho Estados Unidos frente a la revolución china. Pero había diferencias. Mientras Estados Unidos amenazaba con la intervención militar y el embargo comercial; China lo hacía con el “default cruzado” a través de las empresas y bancos con intereses en la Argentina.

El presidente Mauricio Macri y la coalición Cambiemos cuestionaron el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Además, consideraron inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones al otorgar condiciones especiales a China en la contratación pública. Los dos proyectos energéticos eran vistos como obras de alto costo, escasa generación de electricidad y causantes de problemas ambientales. La construcción de las dos centrales nucleares demandará U\$S 12.600 millones, sin considerar el impacto negativo de este tipo de energía tras el accidente de Fukushima y el uso de tecnología china en Atucha V, de la cual se dependerá a futuro. Estos dos proyectos están sumamente alejados, por ejemplo, del Parque Solar Cauchari, en la provincia de Jujuy que, con energía limpia y valor de U\$S 400 millones, generará 215 GWh por año, suficiente para alimentar a unos 100.000 hogares.

La herencia del gobierno de Fernández de Kirchner no se limitó a los acuerdos firmados, también dejó ocho años perdidos

en el intercambio comercial e inauguró la dependencia del capital chino. La Argentina tuvo déficits comerciales anuales, constantes y crecientes desde 2008, transfiriendo un total de U\$S 30.812 millones a China hasta 2015, según datos del INDEC. Por su parte, Brasil obtenía U\$S 181.000 millones y Chile U\$S 41.000 millones de superávit en el mismo período. Precisamente, dos terceras partes de los más de U\$S 300.000 millones de las reservas del Banco Central de Brasil y gran parte de las de Chile corresponden a los saldos comerciales favorables con China.

Por eso, mientras estos países disponían de divisas para superar la inestabilidad financiera mundial iniciada en 2008, la Argentina –parcialmente aislada del sistema internacional– debió recurrir a préstamos chinos con los que, a través del *swap* de divisas y acuerdos intergubernamentales, logró, desde 2014 hasta las elecciones presidenciales de 2015, estabilizar su débil situación financiera, a costa de depender del capital chino.

Además de estabilizar las finanzas hasta las elecciones, el lado positivo de la alta cooperación puede verse en el monto acumulado de U\$S 1.948 millones de inversión extranjera directa (IED) china en la Argentina hasta 2015, similar a la IED china en la Alianza del Pacífico, según estadísticas de ese país. También, se añaden las inversiones a través de paraísos fiscales hechas por empresas estatales, como SINOPEC, CNOOC e ICBC. Un informe del Ministerio de Comercio de China de 2016 afirma que este país proporciona 11.000 empleos directos y casi 30.000 empleos indirectos en la Argentina. La misma fuente asevera que, hasta 2015, la Argentina tenía 424 proyectos de inversión en China por U\$S 193 millones.

En medio de la tensión, Prefectura Naval Argentina hundió un potero chino mientras pescaba ilegalmente en aguas argentinas. Sin embargo, el comercio a corto plazo, las necesidades financieras y políticas limitaban el cambio radical de la orientación hacia China, sobre todo cuando el país aún estaba inmerso en situación de *default* y necesitaba del *swap* chino para eliminar el control de cambios. Es aquí donde el presidente Macri toma conciencia de la alta dependencia de la Argentina respecto de China.

## De la discordia a la coordinación política

La alternancia política y la nueva orientación general de la Argentina han jugado un papel importante en el diseño de la política exterior hacia China. El gobierno de Mauricio Macri colocó las relaciones bilaterales en situación de tensión y el gobierno chino aceptó renegociar los acuerdos; mientras que las directrices políticas establecidas por ambos presidentes en Washington, Hangzhou y Beijing condujeron la relación a un nuevo nivel de cooperación. En efecto, solo la diplomacia presidencial pudo superar la discordia. Ambos presidentes acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou, y la visita del presidente Macri a China. Dadas las asimetrías entre las partes, varios problemas planteados por la Argentina se relacionaban con la esfera económica, pero eran cuestiones políticas para China, ya que Xi Jinping consideró que la Argentina se alejaba de las “relaciones estratégicas integrales” rumbo al eje europeo-estadounidense.

En la reunión de Hangzhou, los dos gobiernos resolvieron el debate legal sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo, a través de un protocolo adicional al acuerdo original que estableció el uso pacífico de la Estación. En Beijing, ambas partes también hicieron cambios al proyecto de las dos represas, pero no con respecto al artículo 5 del Convenio Marco. Si bien la coalición Cambiemos criticó por inconstitucional el

Convenio, el decreto 338 de 15 de mayo de 2017, firmado por la vicepresidenta Gabriela Michetti, definió el alcance del término “financiamiento concesional” estipulado en el artículo 5. Además, el proyecto que se beneficiará de la adjudicación directa establecido en el mismo artículo debe incluirse en el Plan Integrado Quinquenal China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021). Precisamente, el Plan enumeró 16 proyectos prioritarios de cooperación en infraestructura, aunque, como expresa un informe de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, estos proyectos no tienen plazos de implementación específicos y China aún mantiene la cláusula de “incumplimiento cruzado”.

El presidente Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, aunque el gobierno de Xi Jinping todavía tiene alta injerencia en la economía argentina y es fuente alternativa de capitales en un mundo financiero inestable. Al igual que en otras alternancias políticas, como las realizadas en Estados Unidos y Taiwán, la nueva orientación política estuvo limitada por el poder económico de China que, basado en argumentos de responsabilidad y continuidad del Estado, amenazó a Argentina con aplicar el incumplimiento cruzado en el momento en que este país regresaba al mercado mundial de capitales. La Argentina cortó la dependencia de China y aumentó su autonomía, pero siguió dependiendo del capital internacional. Así, la administración Macri redujo la dependencia en el nivel bilateral, aunque no en el ámbito general de la política exterior. Sin embargo, no todo ha sido tensión en la relación,



ya que el gobierno chino ayudó a estabilizar las finanzas entre 2014 y 2015, erradicar el control cambiario en 2016 con el *swap* de monedas y mantener varios proyectos principales de infraestructura en la Argentina.

Un párrafo aparte merece la participación de Mauricio Macri en el *Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional*. En efecto, la Cancillería china sugirió la fecha de mediados de mayo para hacer coincidir la visita presidencial y el Foro, con miras a obtener el apoyo de la Argentina y otros países a la iniciativa. China planeaba extender la Franja y la Ruta hacia América Latina y necesitaba la colaboración de presidentes de la región en la reunión, de la cual también participó la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, quien realizaba un giro realista del TPP hacia la Ruta de la Seda. Por eso, no ha sido casualidad que Xi Jinping enunciara que “América latina es la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI” durante la reunión bilateral con Macri.

En carácter de presidente *pro tempore* de la Unasur, el presidente Macri logró colocar a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el punto seis del comunicado conjunto del Foro, para generar oportunidades de cooperación con la iniciativa china. Concretamente, existen objetivos concurrentes entre la Ruta de la Seda y la IIRSA en cuanto a la naturaleza de los proyectos a desarrollar –ya que ambas iniciativas tienden a la construcción de infraestructura–, los cuales pueden ser financiados por el Fondo de la Ruta de la Seda y otras instituciones financieras.

## De la coordinación política al restablecimiento de la cooperación

Basados en los consensos alcanzados por los dos presidentes en las reuniones de Washington (2016), Hangzhou (2016) y Beijing (2017), las relaciones argentino-chinas giraron hacia la cooperación. Ahora bien, esos consensos no modificaron la estructura, asimetrías y tendencia de las relaciones económicas y financieras, destacándose la continuidad en los siguientes aspectos:

a) La eliminación de las retenciones a los *commodities* (excepto la soja) preveía estimular las ventas de otros productos a China, pues la Argentina cuenta con protocolos fitosanitarios para exportar cebada, maíz y sorgo. Sin embargo, los datos comerciales rechazan la hipótesis de que la liberalización de las exportaciones agrícolas aumente las exportaciones argentinas a China y acote el *déficit*, al menos, en los dos primeros años de la administración Macri. El *déficit* trepó a U\$S 13.556 millones (5.823 en 2016 y 7.736 en 2017). La quita de las retenciones a productos agrícolas, su mantenimiento sobre la soja y el proteccionismo chino, junto a otros factores estructurales, no favorecieron la expansión de las exportaciones. El *déficit* acumulado desde 2008 ha hecho de la Argentina el gran perdedor en la relación con China entre los países de Sudamérica.

El tema del *déficit* comercial fue tratado durante la visita de Macri a China. El Plan de Trabajo 2017-2019, firmado entre el Ministerio de Agroindustria y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena, acordó dar prioridad al tratamiento de los problemas relacionados con el acceso de varios productos al mercado chino, tales como: cereza, limón, cítricos dulces, guisantes secos, miel, carne de oveja patagónica, carne vacuna fresca, carne de cerdo, trigo, sorgo, caballos. En diciembre de 2017 y en aras de mantener la armonía en la relación, el gobierno chino redujo aranceles aduaneros de 32 productos importados desde la Argentina y acordó el protocolo para la exportación de carnes frescas y con hueso a China tras quince años de negociaciones bilaterales! Así China flexibilizaba su proteccionismo hacia los *commodities* argentinos y respondía a la liberalización comercial del presidente Macri.

b) Los capitales chinos continuaron arribando a la Argentina como flujos de IED, préstamos y *swap*. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional informa 19 proyectos con origen en China por valor de U\$S 1.413 millones desde el inicio del gobierno de Macri hasta el 31 de diciembre de 2018. Si bien las condiciones macroeconómicas para las inversiones extranjeras son más favorables que en el gobierno anterior, estas cantidades son irrelevantes para las necesidades de capital de la Argentina. De hecho, el presidente Macri prefiere las inversiones chinas directas (o indirectas) más que la modalidad de préstamos intergubernamentales. La visión de Macri está en plena armonía con la política china de estimular la inversión extran-

jera plasmada en la “estrategia de salida” (1999) y los dos documentos de política china para América latina y el Caribe (2008 y 2016). Sin embargo, el consenso acordado durante su visita a China giró en torno a los más de veinte mil millones de dólares en préstamos intergubernamentales para infraestructura, acordados durante la gestión Kirchner y renegociados en Beijing. Por último, el Banco Central prefirió no hacer frente al pago de U\$S 10.375 millones del *swap* de monedas contraído en 2014 y, en julio de 2017, en acuerdo con el Banco Popular de China, fue renovado por tres años.

c) La Argentina sigue una política irrestricta a favor de China en la cuestión de Taiwán. A diferencia de la posición de Estados Unidos, la alternancia en Taiwán y el fin de la “tregua diplomática” no generaron declaraciones de la Cancillería. El gobierno argentino “reafirmó el invariable apego a la política de una sola China” en el comunicado conjunto suscripto durante la visita del presidente. Esta continuidad del gobierno de Macri respecto de Fernández de Kirchner y otros gobiernos quedó plasmado en la práctica durante la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires. En esta oportunidad, la delegación taiwanesa participante de la Conferencia solicitó reuniones bilaterales al gobierno argentino, las cuales le fueron negadas, según declaraciones públicas del jefe de la Oficina Comercial y cultural de Taipei en Argentina, Hsieh Chun-then. También un proyecto de resolución de autoría del diputado Eduardo Costa, y firmado por los diputados Elisa Carrió, Ricardo Alfonsín y otros (todos de la coalición gobernante), solicitó “al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias a fin de eximir a los habitantes de la isla de Taiwán, República de China, de contar con visado obligatorio para el ingreso a la República Argentina”, según versa el proyecto 3934-D-2016 de la Cámara de Diputados de la Nación. Esta iniciativa aún no prosperó, a pesar de que ha sido fechada el 24 de junio de 2016. Aquí se desvanece el pragmatismo enunciado por la ex canciller Susana Malcorra ante el “principio de una sola China”, pues el gobierno de la RPC no cuestiona a aquellos países que tienen relaciones económicas y culturales con Taiwán, siempre que las mismas se mantengan en esos ámbitos y no se trasladen al plano político. Chile y Brasil desarrollan intensas relaciones comerciales y la RPC comercia con Paraguay, país con el cual carece de vínculos diplomáticos.





### La continuidad del problema

La relación con China debe pensarse como una de las causas de los problemas de la economía argentina, afectada por lo que hemos mencionado en otros trabajos como “choque de modernizaciones”. Esta situación ha comenzado a surgir también con Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump al poder y su política proteccionista y de re-modernización.

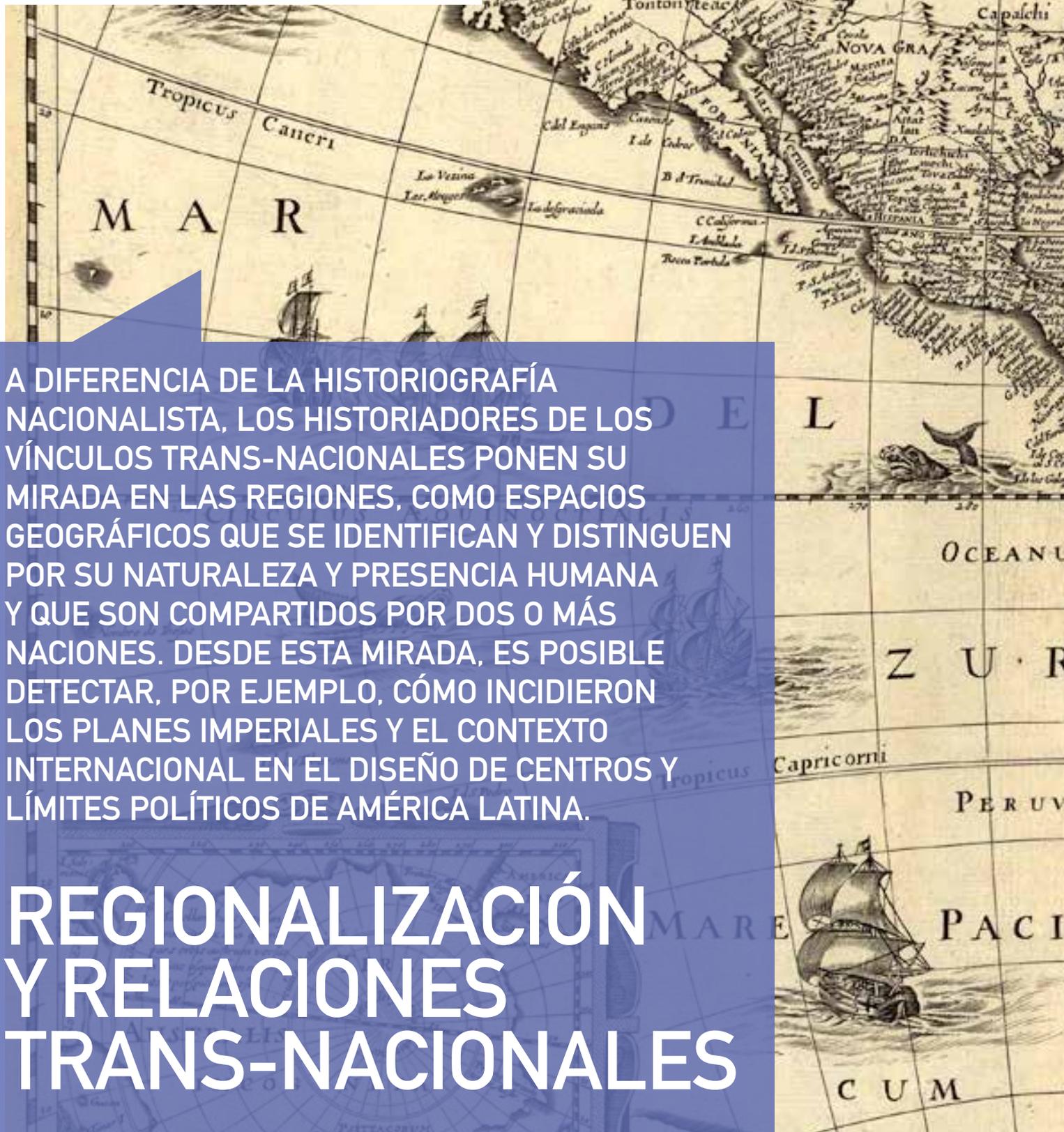
Mientras la Argentina perdió una década de comercio con China (ocho años con Cristina Fernández y dos con Mauricio Macri) y fue dependiente del capital chino, otros países de América del Sur, como Brasil y Chile, tuvieron amplios superávits comerciales y no necesitaron del aporte financiero chino. Es decir, el comercio con China generó un ciclo desfavorable para la Argentina, cuyas consecuencias financieras adversas, en parte, fueron subsanadas con el aporte de los capitales chinos.

La Franja y la Ruta ofrece una oportunidad para diversificar las exportaciones, tanto en mercados como productos, y contribuir a la seguridad alimentaria de sus integrantes. A esto se suman los potenciales préstamos para infraestructura en proyectos que la Argentina tiene pensado desarrollar en el marco de la IIRSA. Sin embargo, el desarrollo de infraestructura no soluciona los problemas estructurales, por el contrario, puede acrecentar y acelerar las desigualdades económicas, los desequilibrios en los intercambios centro-periféricos y las asimetrías en las relaciones Norte-Sur. Mientras se espera cambiar este esquema de relaciones en el largo plazo, los *commodities* agrícolas siguen siendo la única alternativa a corto y mediano plazo para, al menos, equilibrar el comercio bilateral, tal como lo han hecho exitosamente Brasil y Chile.

*Basados en los consensos alcanzados por los dos presidentes en las reuniones de Washington (2016), Hangzhou (2016) y Beijing (2017), las relaciones argentino-chinas giraron hacia la cooperación. Ahora bien, esos consensos no modificaron la estructura, asimetrías y tendencia de las relaciones económicas y financieras.*



por EDMUNDO ANÍBAL HEREDIA. Doctor en Historia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Córdoba e Investigador Principal del CONICET (jubilado). Fue Profesor Visitante en Universidades de Brasil y Chile. Autor de 16 libros y más de un centenar de artículos publicados en la Argentina y naciones extranjeras sobre historia de las relaciones internacionales latinoamericanas.



A DIFERENCIA DE LA HISTORIOGRAFÍA NACIONALISTA, LOS HISTORIADORES DE LOS VÍNCULOS TRANS-NACIONALES PONEN SU MIRADA EN LAS REGIONES, COMO ESPACIOS GEOGRÁFICOS QUE SE IDENTIFICAN Y DISTINGUEN POR SU NATURALEZA Y PRESENCIA HUMANA Y QUE SON COMPARTIDOS POR DOS O MÁS NACIONES. DESDE ESTA MIRADA, ES POSIBLE DETECTAR, POR EJEMPLO, CÓMO INCIDIERON LOS PLANES IMPERIALES Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN EL DISEÑO DE CENTROS Y LÍMITES POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA.

# REGIONALIZACIÓN Y RELACIONES TRANS-NACIONALES



# 1.

## Hacia una historia de las relaciones trans-nacionales

El estudio de las relaciones internacionales actuales muestra una fuerte inclinación hacia las relaciones políticas, estratégicas y económicas, aunque recientemente hay un notorio incremento por la orientación hacia los desplazamientos poblacionales y por lo que ellos inciden en los otros tipos de relaciones; otros factores considerados son los ambientales y culturales. En general, corresponde formular esta misma apreciación cuando se trata de su historia. Esto resulta más significativo en cuanto se han desarrollado líneas importantes en la investigación en ciencias sociales que aprovechan los avances de otras disciplinas; tal ocurre con los de naturaleza geográfica, como las que se ocupan de las cuestiones geo-históricas, geo-culturales, geo-políticas, cada una de ellas con sus teorías y sus metodologías, y en las que se marca con fuerza decisiva la adherencia del hombre al suelo. A su vez, una rama perteneciente a la geografía, la geografía histórica, aproxima a ambas disciplinas hacia objetivos compartidos. También es necesario considerar que las cuestiones territoriales de las naciones, que necesariamente han necesitado recurrir a los conocimientos geográficos, han sido tratadas desde teorías muchas de ellas originadas en la observación de las situaciones europeas, muy diferentes a las de América latina, lo que hace necesaria la creación de teorías propias o cuidadosamente adaptadas.

Si nos referimos particularmente al Cono Sur parece obvio que lo que predominó en esos estudios hasta el último tercio del

siglo XX fue el de las cuestiones territoriales y limítrofes, y ello porque entonces aún el mapa de este sector del mundo deparraba incertidumbres originarias de conflictos; aunque bilaterales o trilaterales, ellos repercutían fuertemente más allá de las naciones protagonistas, como lo prueban casos como el de Perú con Ecuador, o la que mantenían Chile y Argentina por el Canal de Beagle, justamente en un sector sensible a nivel mundial. La historiografía de las naciones latinoamericanas involucradas se ha hecho eco de estas preocupaciones, remontándose a antecedentes tan lejanos como el Tratado de Tordesillas (1494), concertado sobre bases cartográficas y documentales muy inciertas y a territorios en su mayor parte desconocidos entonces. Al comenzar el siglo XXI estas cuestiones han sido en buena parte superadas y, aunque subsisten otras menores, lo cierto es que, justificadamente, la historiografía ha dejado de poner su atención preferente a estos temas, en tanto focaliza esa atención en las cuestiones presentes o presentidas, mirando hacia el futuro.

En razón de estos avances, hoy hay una historia de las relaciones internacionales, una historia de las relaciones inter-regionales y una historia de las relaciones trans-nacionales. Quizá en el futuro debamos reconocer otra rama de estos estudios, que adquiera su propia identidad y en la que reconozcamos el protagonismo de otro actor de las relaciones, al que podemos denominar genéricamente *gente*, es decir, todas las personas, que a menudo son consideradas más bien como *objetos* y no como *sujetos* de las relaciones entre países y entre naciones.



*En tanto, la conjugación de la historia con la geografía, con la antropología, con la psicología social, ha dado como síntesis una configuración del espacio que aparece como una recreación que el hombre hace de la naturaleza en función de creencias, de culturas y de necesidades materiales que dan como resultado hechos, imágenes, signos y símbolos que conforman en definitiva la idea de espacio; de ahí la idea de región.*

## 2.

### **La historiografía latinoamericana de los conflictos territoriales**

Aquellas disputas por los territorios nacionales tuvieron como corolario que, correlativamente, la historiografía de cada nación se ocupara preferentemente de esos temas; parecía natural que los historiadores no pudieran desprenderse de su sentimiento nacional y, por lo tanto, sus interpretaciones discreparon hasta con vehemencia con las que presentaban los historiadores de los vecinos en conflicto. Antecedentes históricos controvertidos, confusas cartografías y conocimiento parcial de la naturaleza geográfica fueron factores significativos para alimentar estas discrepancias, hasta culminar con la asunción de derechos adquiridos por la fuerza de las armas.

Si se piensa en el caso de los países que fueron colonias de España, los límites administrativos territoriales partieron de un plan de colonización basado en la fundación de ciudades, de puertos y de caminos que facilitaban la comunicación con la metrópoli y con la atención puesta en la explotación de recursos naturales y en las disputas con otras potencias colonialistas europeas. En efecto, en la América colonizada por España las ciudades fueron los orígenes de las organizaciones administrativas dentro de ese plan, con un espacio en su entorno que fue la base de las provincias y de las naciones, las cuales no fueron necesariamente centros de regiones, sino meramente centros administrativos que respondían a aquel plan imperial.

Así, la primera controversia en la historia de la mayoría de estas naciones al iniciar su vida independiente se refirió a su delimitación territorial; el primer acuerdo, aunque provisorio e inestable, fue el de admitir en los tratados los límites que tenían los virreynatos, capitanías generales, audiencias o gobernaciones, según la situación vigente en el momento del inicio de las revoluciones de independencia. Pero las guerras que se sucedieron en la lucha emancipadora ocasionaron desplazamientos militares, traslados de los centros de poder y otras situaciones innovadoras, y ello hizo necesario recomponer los criterios iniciales. Esto parece para muchos "historia antigua", pero no lo es tanto, porque aún permanecen insuperados algunos conflictos territoriales durante un tiempo dormidos y que reaparecen cuando asumen gobiernos que buscan reavivarlos como manera de reivindicación histórica o para afianzar su poder.

Fue así que, durante decenas de años, sesudos estudiosos se introdujeron en los archivos europeos y preferentemente españoles para buscar los antecedentes de los derechos de su nación en sus controversias con los vecinos, como si la verdad fuese la que determinó la conquista imperial; así nació luego una historiografía nacionalista de gran desarrollo, porque esos mismos buceadores, luego de producir sus informes a las autoridades, elaboraron una profusa bibliografía que hoy cubre un sector importante en los anaqueles de las bibliotecas nacionales.

### 3.

#### La región y las relaciones trans-nacionales

Dentro de esta vasta gama de la historia de las relaciones entre países y regiones está el de las relaciones trans-nacionales, que se refiere esencialmente a un *espacio geográfico habitado comprensivo de un territorio perteneciente a más de una nación*, esto es intermedio de la frontera entre naciones, y al que llamamos *región trans-nacional*.

Para los historiadores de las relaciones trans-nacionales los mapas que concitan su atención son los de las regiones, es decir, espacios geográficos que se identifican y distinguen por su naturaleza y por su presencia humana y que son compartidos por dos o más naciones, por lo que tienen en su mente o en su mesa de trabajo mapas de las regiones junto a mapas superpuestos de las culturas y civilizaciones originarias, de las establecidas en los tiempos coloniales y de las que corresponden a partir de las formaciones nacionales. Si se superponen estos mapas uno

sobre otro en transparencias, se tendrá una imagen mucho más compleja pero también más rica de los espacios geográficos y de su profunda incidencia en la historia de estas naciones y de las relaciones entre sí.

Desde esta perspectiva de análisis, hay que tener en cuenta que, así como el nacimiento de las ciudades capitales latinoamericanas fue fijado por sus metrópolis imperiales, esto es, bajo el signo de la dominación colonial, los procesos de urbanización en América latina han sido impulsados también por estímulos externos. Con ser hoy una cuestión propia de la organización interna de los Estados, el fenómeno de la primacía en la jerarquización urbana deviene en una cuestión íntimamente relacionada con la vida internacional. Esa vinculación es explicable en tanto en aquellos planes imperiales predominaron la mejor conexión con la metrópoli europea y la desconexión interna, y esa estructura se mantuvo luego en la vida independiente.

*La inclusión de las regiones trans-nacionales en los estudios de las relaciones internacionales depara otro desafío conceptual, que requiere su propia metodología: identificar y sumar al elenco de los actores a los habitantes de estas regiones.*



En tanto, la conjugación de la historia con la geografía, con la antropología, con la psicología social, ha dado como síntesis una configuración del espacio que aparece como una recreación que el hombre hace de la naturaleza en función de creencias, de culturas y de necesidades materiales que dan como resultado hechos, imágenes, signos y símbolos que conforman en definitiva la idea de espacio; de ahí la idea de *región*.

Es evidente que, cuando hablamos de una región, no podemos usar las mismas varas que para medir el espacio territorial de una provincia o de una nación, porque la región suele no tener límites precisos; así como el territorio perteneciente a una provincia o a una nación es como el agua contenida en un recipiente, la región es como el agua derramada en una superficie espacial, es decir, que el mapa que la representa no es absolutamente preciso, salvo cuando hay decisivos accidentes naturales que así lo imponen. Esto parece indudable cuando hablamos

de regiones en las que los elementos naturales son significativos, por ejemplo los ríos, que originan la formación de culturas fluviales; en efecto, los ríos pueden ser determinantes de una región, la misma a un lado y a otro de su cauce, pero en cambio, los poderes políticos se han empeñado en que cumplan el rol de divisorios de naciones, utilizando la línea del cauce más profundo, obrando así no sólo en contra de la naturaleza sino también de la cultura común de sus pobladores.

Así, la superposición del espacio del territorio nacional con el del espacio regional presenta divergencias y, en numerosos casos, es más fuerte que las determinadas por los Estados. Por eso, una etapa importante del proceso intelectual de regionalización es la comparación, la distinción, la consideración de las compatibilidades y las incompatibilidades existentes entre las dos categorías espaciales. Si tomamos como ejemplo el caso argentino, observamos que hay al menos dos de este tipo, la Circunpunneña, compartida por Chile, Bolivia y Argentina, y la de la Triple Frontera, compartida por Paraguay, Brasil y Argentina, a las que puede agregarse, no obstante la distinta densidad poblacional, el Gran Chaco, que comprende superficies de Argentina, Paraguay y Bolivia. También encontramos esta característica en la frontera de Brasil con Paraguay y Uruguay, en la de Ecuador con Perú y Colombia, etcétera.

Es posible encontrar alguna vinculación con estas antinomias y correspondencias entre Geografía e Historia en el hecho de que Brasil creó su Instituto Geográfico e Histórico ya en 1838, durante el Imperio y formando parte de su política continental, al que se agregaron luego otros similares en varios de sus Estados; en tanto, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia fue creado en 1928 dentro del contexto panamericanista liderado por los Estados Unidos, lo que fue una nota más de su vocación hegemónica. No se hablaba entonces de inter-disciplina, pero sí de una especie de sociedad complementaria para entender las cuestiones involucradas en el tiempo y en el espacio que debían enfrentar las naciones americanas para su desarrollo, convivencia y confrontaciones. En esta secuencia cronológica debemos intercalar la creación de la Academia Nacional de la Historia de Argentina en 1893, en un contexto ideológico que menospreciaba su inserción en el contexto latinoamericano y sin aludir a vinculación alguna con la geografía, lo que da lugar a analizar las motivaciones del contraste con las anteriores.

Obviamente, la propuesta es salir de estas categorías en que se encasilla la historia, lo que es necesario para llegar a este



concepto de región en su aplicación a las relaciones trans-nacionales. Esta manera de entender la región incorpora la posibilidad de la existencia de hechos y fenómenos recurrentes, de regularidades de ciclos y procesos, de inter-relaciones en las secuencias temporales, tanto sincrónicas como diacrónicas. La incorporación de las relaciones trans-nacionales como una rama de las relaciones internacionales propiamente dichas está indicando que no hay una división entre la historia de una nación y la historia de sus relaciones internacionales en tanto la nación participe de una región trans-nacional, y allí ya puede hablarse del abordaje de un estudio de una historia de sus relaciones internacionales que queda imbricada en la de las relaciones trans-nacionales, para lo cual es necesaria una visión inter-disciplinaria.

Otro aspecto de la regionalización concerniente al conjunto de las naciones latinoamericanas es que muchos de sus espacios han sido objeto de ocupaciones compulsivas, lo que ha dado lugar a concepciones enfrentadas entre sus mismos ocupantes, es decir que estos espacios no han sido consensuados entre los agentes de la ocupación y los habitantes originarios, y en estos casos las regiones han sufrido un violento proceso en su construcción y desarrollo. Esto nos lleva necesariamente a distinguir y a valorar separadamente los *espacios ocupados compulsivamente*, los *espacios vacíos*, *semivacíos*, *vaciados*.

La inclusión de las *regiones trans-nacionales* en los estudios de las relaciones internacionales depara otro desafío conceptual, que requiere su propia metodología: identificar y sumar al elenco de los actores a los habitantes de estas regiones. En términos históricos, en los tiempos coloniales y, al estar distantes de los centros urbanos, no merecieron la atención de las autoridades;

en la era de la formación de los Estados nacionales pasaron a ser utilizados como objetos de conflictos y enfrentamientos; y tratándose de habitantes originarios, quedaron fuera del control de los Estados hasta el punto de no aparecer en las estadísticas de población.

Estos estudios pueden ir más allá de la estricta erudición científica y constituirse en propuestas que lleguen también a los funcionarios encargados de sostener políticas internacionales coherentes. Con ello, estos ciudadanos se incorporarán al protagonismo de las relaciones internacionales, junto con los Estados, las corporaciones y todo el conjunto de actores de las relaciones internacionales. De este modo, deberemos sumar un nuevo agente (en cuanto actor) de las relaciones internacionales, el de los *habitantes de las regiones trans-nacionales*. Una combinación adecuada de los factores históricos, étnicos, lingüísticos, económicos, políticos y culturales puede culminar en una concepción inter-disciplinaria en la que el espacio geográfico sea su base material y sus habitantes sean reconocidos como *actores de las relaciones internacionales*. Es también necesario reconocer que, para algunos de esos espacios así delimitados, la incidencia de cada uno de esos diversos aspectos puede ser más gravitante que otros en la conformación regional.

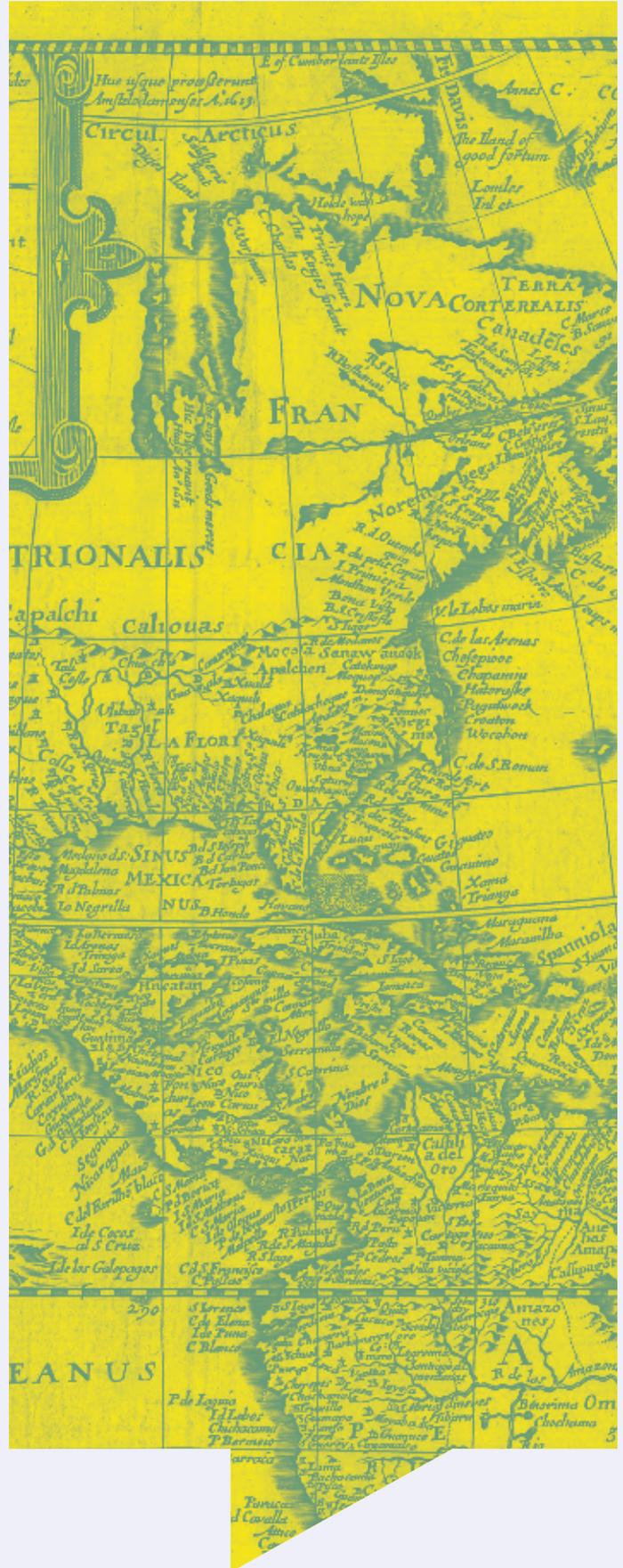
Como vemos, en el caso de América latina la falta de coincidencias entre un mapa político en que se señalan los límites de las naciones y un mapa regional es evidente. Esta fue casi una regla en la conformación de los territorios nacionales latinoamericanos, y de ahí es que el concepto de región, incorporado al estudio de las relaciones internacionales, nos permitirá obtener un cuadro más completo de esas relaciones en el largo tiempo histórico.

*Si se piensa en el caso de los países que fueron colonias de España, los límites administrativos territoriales partieron de un plan de colonización basado en la fundación de ciudades, de puertos y de caminos que facilitaban la comunicación con la metrópoli y con la atención puesta en la explotación de recursos naturales y en las disputas con otras potencias colonialistas europeas.*

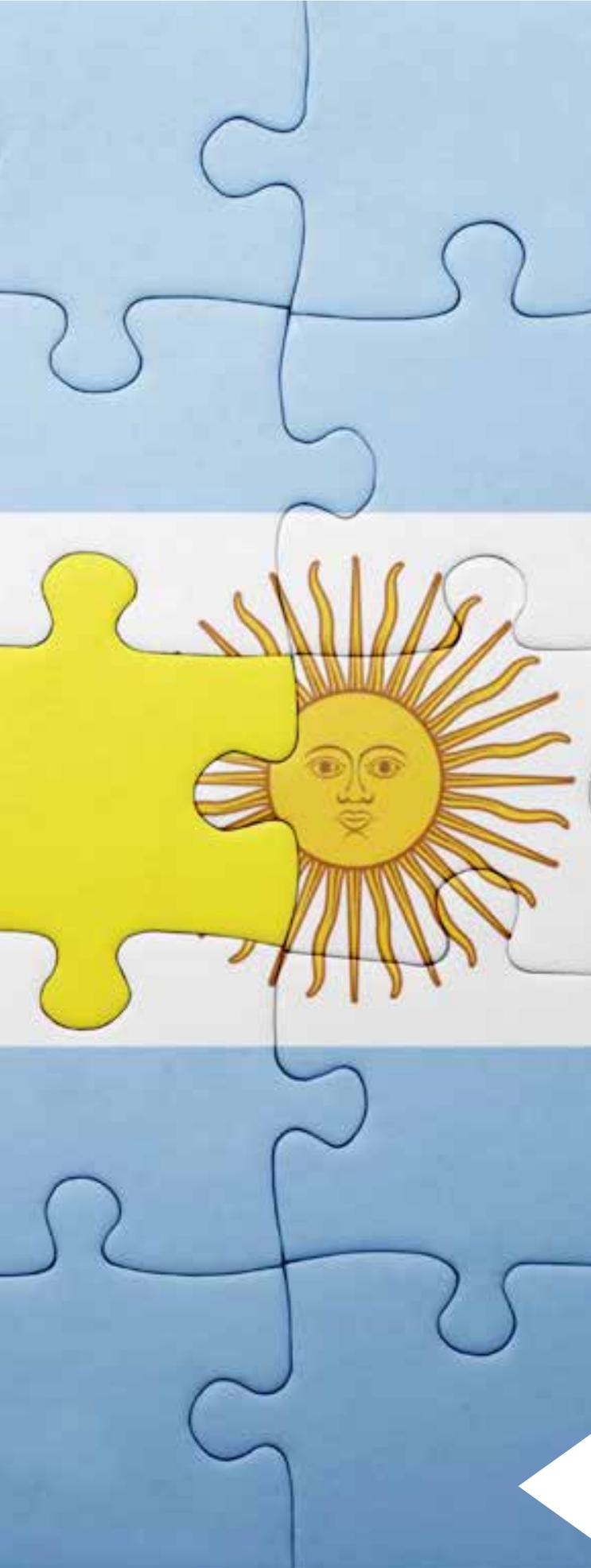
## 4.

### Antecedentes precursores y avances actuales

Estos estudios pueden apoyarse en antecedentes precursores de esta vinculación del espacio con la historia. Entre ellos, nos debemos al alemán Oscar Schmieder, que presentó una visión antropogeográfica en su *Geografía regional de América del Sur* (1932); también Carlos Badía Malagrida, con su libro *El factor geográfico en la política sudamericana* (1946), quien afirmó que “los pueblos hispanoamericanos viven divorciados de su geografía y es preciso restablecer la concordancia entre su estructura política y su estructura natural”, advertencia que después de más de setenta años sigue teniendo vigencia; el del argentino Federico Daus, entre cuyas obras está su *Fisonomía Regional de la República Argentina* (1959), que introdujo los factores sociales en la conformación de las regiones, y el del brasileño Milton Santos, en cuyo libro *Por una Geografía Nueva* (1990) postula los paradigmas de los problemas del mundo globalizado y la necesidad de colocar a la geografía en la interdisciplina, lo que le ha valido la calificación de filósofo de la geografía. Por supuesto, hay muchos otros nombres, pero los mencionados constituyen pilares en etapas sucesivas de los estudios geográficos. Aportes actuales muestran que el estudio de las relaciones trans-nacionales en América latina está alcanzando un desarrollo valioso y en crecimiento. Una impresión general de estos trabajos es que, además del análisis que cumple con el rigor científico, son demostrativos de una actitud de compromiso hacia la solución de problemas que se suscitan en estas regiones; esto pone en evidencia que estamos en una etapa en que la visión nacionalista ha sido superada en beneficio de una visión integracionista. En resumen, estamos ante una rama de las relaciones internacionales que se encuentra en pleno desarrollo y que enfrenta una realidad significativa: la de las relaciones trans-nacionales.







# EL NUEVO PAPEL DE BRASIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y VICEVERSA

LOS VÍNCULOS CON EL PAÍS VECINO DEPENDEN EN BUENA MEDIDA DE LA RELACIÓN QUE CADA UNO DE ELLOS ADOPTA FRENTE A LAS POTENCIAS DE CADA ÉPOCA. CON LA ASUNCIÓN DE LOS PRESIDENTES MICHEL TEMER Y MAURICIO MACRI, LA AGENDA DE LAS DOS NACIONES VUELVE A COINCIDIR, PERO ESTA VEZ EN POS DE LA REPRIMARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA NEGOCIACIÓN DESVENTAJOSA CON OTROS BLOQUES, COMO LA UNIÓN EUROPEA.

por EDUARDO MADRID.  
CIHESRI-FCE-UBA

**S**i nos remitimos al pasado más remoto, las relaciones argentino-brasileñas son las más antiguas del continente. Y esos espacios coloniales, ya devenidos en Estados nacionales, atravesaron tanto disputas –por la Banda Oriental– como alianzas –durante la guerra Guasú contra Paraguay–. La vecindad geográfica impulsó esa dualidad, caracterizada por rivalidades y aproximaciones, y en el derrotero de estas relaciones se fueron consolidando intercambios comerciales cada vez más intensos, precisamente, por sus ventajas y practicidad, especialmente en la década de 1930 y durante la Segunda Guerra Mundial. Es en este contexto internacional que las relaciones entre los dos países se complejizaron en función de los posicionamientos que adoptaron frente a terceros países diferentes, principalmente ante las potencias de la época. Al mismo tiempo, hubo intentos de mayor cooperación entre las dos naciones, pero los acuerdos fracasaron o fueron incipientes, como el tratado del ABC de los años cincuenta y la Declaración de Uruguayana en 1961. En un devenir ambiguo y oscilante, la Guerra Fría fue una cuestión permanente de la injerencia estadounidense que se hizo sentir en las décadas de 1960 y 1970 en los regímenes dictatoriales y las democracias tuteladas de los grandes vecinos sudamericanos. A pesar de estas contingencias, aunque en un marco mucho más amplio, delinearon con otros países de la región un proceso de integración comercial

que dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, y veinte años más tarde a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aunque sus avances fueron lentos y dispersos. Recién con la recuperación de sus sistemas democráticos, comenzó a gestarse un proceso de integración más avanzado que, en 1991, alumbró al Mercosur, junto a Uruguay y Paraguay, y comenzó a operar en 1995 con el arancel externo común. Desde entonces, el Mercosur debió atravesar diversas vicisitudes, con avances y retrocesos afectados por las problemáticas internas de cada país y el contexto internacional. En 2003 se inició una etapa de importantes cambios tanto en

*Los gobiernos actuales de la Argentina y Brasil tienen en común prácticas neoliberales que buscan eliminar la mayor cantidad de derechos posibles con una menor presencia del Estado, y cuentan con la complicidad de algunos sectores del poder judicial y de los medios de comunicación concentrados.*

Brasil como en la Argentina con los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner. Los dos mandatarios plantearon modificaciones al orden mundial establecido en Bretton Woods, y, no obstante algunas diferencias en sus políticas exteriores, cuestionaron los mecanismos utilizados por la ONU y el entramado de los diversos organismos multilaterales surgidos en su seno, reafirmando, al mismo tiempo, las decisiones autonómicas de sus gobiernos. Los dos presidentes centraron su atención en el espacio sudamericano, y sus países fueron prioritarios en la agenda del otro. Los desafíos similares que debieron afrontar, junto a los posicionamientos ideológicos semejantes, gestaron la posibilidad de establecer estrategias cooperativas, al tiempo que revalorizaron la consolidación de la democracia como un mecanismo para combatir la pobreza y el desempleo, e identificaron al Estado como el actor responsable de estas actividades. Relaciones que continuaron con la asunción de Cristina Fernández en la Argentina y la continuidad de Lula da Silva en Brasil. Al terminar éste su segundo mandato, Dilma Rousseff fue electa como primera mujer presidente de su país, y continuó con la política de su predecesor, destacando a la Argentina como aliada estratégica, en una decisión conjunta orientada a promover una diplomacia de desarrollo para la región. Con la reelección de Cristina Fernández las relaciones entre los gobiernos de los dos países continuaron promoviendo la alianza regional y el impulso del Mercosur, no obstante las dificultades económicas por las que atravesaba Brasil. En esos años, pese los efectos de la recesión mundial de 2008/09, las dos mujeres presidentes dinamizaron la autonomización de la región priorizando las relaciones Sur-Sur y el desarrollo de una conducta protagónica en el G20, teniendo como prioridad el Mercosur. En 2008 firmaron

el tratado constitutivo de la Unasur, primer bloque de naciones suramericanas; en 2010 participaron en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), primera vez en que se logró conformar un organismo regional sin la participación de los Estados Unidos, mientras que, en 2011, Cristina Fernández ejerció la presidencia del Grupo de los 77. Con estos precedentes, Dilma fue reelecta en una ajustada elección con el 51,6% de los votos, en medio de una crisis económica y política que generó diversas protestas reclamando su juicio político, a solo dos meses de haber asumido el cargo.

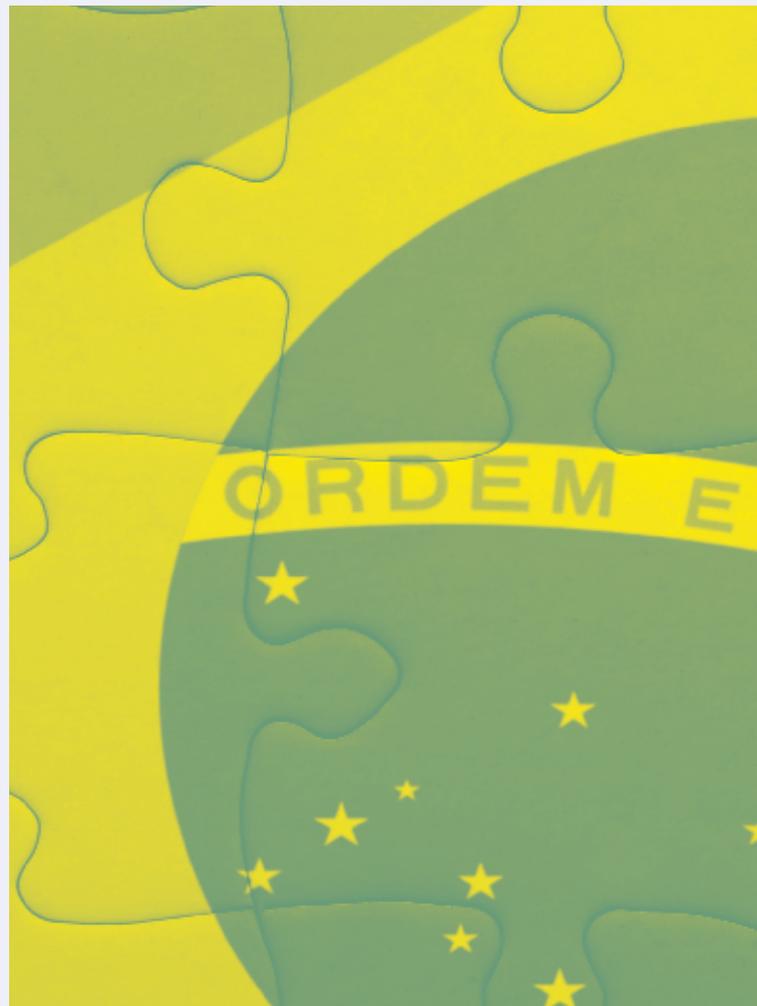
En la Argentina, luego del balotaje de 2015, el candidato de la alianza Cambiemos, Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales con el 51,3% de los votos, y pocos días antes de asumir la primera magistratura, realizó una gira por Brasil y Chile. La primera escala fue en Brasilia, donde se reunió con la presidente Dilma Rousseff y luego, en San Pablo, con algo más de un centenar de empresarios brasileños. En ambos encuentros, Macri destacó la necesidad de relanzar la relación bilateral sobre bases más pragmáticas que ideológicas, profundizando la integración dentro del Mercosur. Los mandatarios conversaron sobre los desafíos comunes, la complementación, y la necesidad de estimular las economías. Los dos gobiernos reiteraron que la pronta conclusión del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea era una prioridad para ambos países y sus socios en la unión aduanera.

Al regresar, el presidente electo de la Argentina realizó una presentación judicial solicitando se estableciera que el mandato de la presidente Cristina Fernández finalizara el 9 de diciembre a la medianoche, acortándolo en 12 horas, dejando un vacío institucional que puede ser interpretado también como un breve golpe contra la república. En su juramento como presidente, el 10 de diciembre, Macri se apartó del compromiso legal reemplazando la expresión “desempeñar con patriotismo” el cargo -que establece la Constitución nacional en su artículo 93- por la expresión “desempeñar con honestidad”. No fue un dato menor que el presidente argentino dejara de lado el concepto de patria, toda vez que se reflejó inmediatamente tanto en su política económica y social como en su política exterior. Y el hecho de la “honestidad” rápidamente fue borrado al ser incluido él mismo y gran parte de su gabinete en varios casos sospechados de corrupción, difundidos por los medios hegemónicos como “conflicto de intereses”, además de poseer inversiones en otros países o en guaridas fiscales.

A poco de asumir, el nuevo gobierno argentino tomó la decisión de eliminar el control de cambios, produciendo una devaluación del peso cercana al 40%, generando efectos inflacionarios que perjudicaron a los asalariados y la consiguiente caída del consumo, al tiempo que benefició significativamente a los exportadores de materias primas, tanto del agro como de la minería, que a su vez recibieron el beneficio de la eliminación de las retenciones. Estas medidas provocaron que la inflación alcanzara el 41%, siendo la más elevada desde 2002. El déficit fiscal trepó por encima del 5% y el Estado tomó deuda por casi 50.000 millones de dólares, mientras que la pobreza superó el 32%. A ello se sumaron los despidos en el sector público y privado junto al descomunal aumento de las tarifas de los servicios públicos. También se les pagó más de 9.000 millones a los fondos buitres en efectivo con el argumento de que habría una lluvia de inversiones que solo en pequeñas dosis se hizo realidad.

En su primera intervención internacional el presidente Macri participó en la cumbre de jefes de Estado del Mercosur, en Asunción, el 21 de diciembre de 2015. Allí reforzó el compromiso argentino con el Mercosur e instó a sostener con firmeza el comercio del bloque con la Unión Europea y la Alianza del Pacífico. Reclamó por la pronta liberación de los presos políticos en Venezuela, señalando que en el Mercosur no puede haber lugar para la persecución política por razones ideológicas ni la prohibición ilegítima de la libertad por pensar distinto. Poco tiempo después, en su propio país, sucedería una situación similar a su crítica, cuando algunos funcionarios del gobierno saliente fueron encarcelados sin tomarles declaración y sin un juicio previo. Llamó a luchar en forma conjunta contra la pobreza y el narcotráfico en la necesidad de lograr acuerdos de cooperación para controlar las fronteras con el objetivo de combatir el comercio ilegal, en consonancia con las políticas del Departamento de Estado para la región.

En Brasil, Dilma fue cada vez más cuestionada mediante una campaña mediática sin precedentes. Especialmente porque la economía creció un magro 0,5% en 2014, y al año siguiente se profundizó la caída mediante una recesión que se reflejó en el -3,5% del PBI. Es en este contexto que la oposición política, sumada a los medios hegemónicos de comunicación y a las grandes empresas agrupadas en la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP), impulsó el juicio político contra la presidente. La excusa fue la violación a la ley presupuestaria mediante las llamadas "pedaleadas fiscales" que, según varios juristas, no demuestran improbidad administrativa o la inexistencia de un accionar delictivo. Sin embargo, la acusación continuó su curso y, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se votó por apartarla del poder ejecutivo durante 180 días, mientras se



*Luego de haber sido el primero en salir a reconocer a Temer después de la destitución de Rousseff, Macri recibió la visita del presidente brasileño como un signo de respaldo a su gestión.*

realizara la investigación, por lo tanto, el vicepresidente Michel Temer asumió la presidencia de manera interina. Finalmente, el 31 de agosto de 2016 fue destituida por el Senado por 61 votos contra 20, en lo que se constituyó en un golpe parlamentario para permitir que el representante de los sectores más conservadores finalizara el mandato de la presidente depuesta. Mientras 54.500.000 brasileños habían elegido a Dilma Rousseff, solo 61 senadores se arrogaron la representación ciudadana con argumentos insignificantes y absurdos para destituirla.

Respecto del juicio político a Dilma Rousseff, el gobierno argentino manifestó que respetaba el proceso institucional verificado en el hermano país y reafirmaba su voluntad de continuar por el camino de una real y efectiva integración en el marco del absoluto respeto por los derechos humanos, las instituciones democráticas y el derecho internacional, agregando que la Argentina renovaba su deseo de continuar trabajando con el gobierno de Brasil para la resolución de los temas de mutuo interés de las agendas bilateral, regional y multilateral, así como para el fortalecimiento del Mercosur.

Ante el nuevo estado de situación, el presidente interino, Michel Temer, y su par argentino, Mauricio Macri, acordaron que ambos países debían negociar con nuevos mercados. En ese sentido, decidieron avanzar en las negociaciones del Mercosur por un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y con Canadá. También estaban entre sus objetivos mercados como los de Japón y Corea del Sur. A la vez, se avanzó en un compromiso para lograr, en el futuro, un acuerdo de inversiones y compras públicas intra Mercosur.

Luego de haber sido el primero en salir a reconocer a Temer después de la destitución de Rousseff, Macri recibió la visita del presidente brasileño como un signo de respaldo a su gestión. El encuentro en Buenos Aires sirvió para afirmar que las relaciones entre Brasil y la Argentina serían continuadas con un reforzamiento del Mercosur, para avanzar hacia una agenda común de trabajo. Ello implicó sellar acuerdos en el sector automotor para establecer plataformas comunes de producción y exportar al mundo autopartes y vehículos terminados en forma conjunta. Los dos mandatarios coincidieron en la posibilidad de crear una organización de países exportadores de alimentos, dada la necesidad de responder a la demanda mundial de estos productos, y hacer frente al proteccionismo agrícola de otras regiones que afectan a la economía de ambos países. Compartieron también la exigencia de combatir el narcotráfico y el contrabando en la frontera de ambas naciones, disponiendo el refuerzo de efectivos de seguridad. Coincidieron sobre la eventual expulsión de Venezuela del Mercosur porque el país caribeño debía cumplir con los requisitos necesarios para la integración definitiva al



*En febrero de 2018, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea concluyeron sin avances claros ni ofertas formales sobre un acuerdo de libre comercio. Europa decidió excluir de las conversaciones las carnes, el etanol y el azúcar, productos prioritarios y muy sensibles para la Argentina y Brasil.*



bloque, y advirtieron estar preocupados por la preservación de los derechos políticos y humanos en la nación del Caribe. Propusieron la idea de avanzar en el diálogo iniciado entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, sobre la base de las áreas de interés común acordadas. Además, indicaron que consideraban prioritaria la ampliación y la profundización de la red de acuerdos comerciales.

En Brasil, principal economía de América latina, el gobierno de Temer, que apenas tenía el 3% de apoyo de la población, ha avanzado con un fuerte plan de ajuste y destrucción del tejido social del país, el congelamiento del gasto, el aniquilamiento de los derechos laborales y sociales, privatizaciones de empresas estatales y la militarización de Río de Janeiro, que puede extenderse a otros estados. En mayo de 2017, Temer fue acusado por la Fiscalía General de “corrupción pasiva, obstrucción a la Justicia y organización criminal” cuando se hizo pública una grabación avalando un soborno. El deterioro de la imagen presidencial brasileña se hizo visible en el carnaval de Río de Janeiro, cuando una escuela de samba eligió la consigna “una nueva esclavitud” para denunciar la reforma laboral impulsada por el presidente Temer, que fue representado como un “vampiro neoliberal”, con la banda presidencial y un cuello de dólares. Simultáneamente, Macri fue objeto de cánticos reprobatorios en diversos ámbitos como estadios, teatros, recitales y redes sociales. Estos ejemplos fueron la muestra de la escasa empatía de los sectores populares frente a los presidentes de los dos países, especialmente por sus políticas económicas y sociales que deterioraron la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes.

En la Argentina, en tanto, Cambiemos también afirmó y mostró claramente su perfil neoliberal, camino a reprimir la economía, priorizando la especulación financiera y abriendo las importaciones, en un ciclo de endeudamiento creciente, presionando a los sectores involucrados en el mundo del trabajo para avanzar con la desregulación laboral, y modificando el sistema jubilatorio para transferir sus cuantiosos fondos al sistema financiero, entre otras acciones. El reflejo de estas medidas fue que en dos años de gobierno macrista la economía argentina

creció solo el 0,23%, mientras que la pobreza trepó al 32%. Contradictoriamente, el presidente Macri expresó frente al Congreso que “ese crecimiento invisible sucedió”.

Los gobiernos actuales de la Argentina y Brasil tienen en común prácticas neoliberales que buscan eliminar la mayor cantidad de derechos posibles con una menor presencia del Estado, y cuentan con la complicidad de algunos sectores del poder judicial y de los medios de comunicación concentrados. Para enfrentar los reclamos y las protestas populares, Temer cuenta con las Fuerzas Armadas y Macri, con otras fuerzas de seguridad que fueron convenientemente equipadas para la represión.

En febrero de 2018, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea concluyeron sin avances claros ni ofertas formales sobre un acuerdo de libre comercio. Europa decidió excluir de las conversaciones las carnes, el etanol y el azúcar, productos prioritarios y muy sensibles para la Argentina y Brasil. El principal freno a un acuerdo continúa siendo la oposición europea a una apertura de los mercados agrícolas y de alimentos con valor agregado. De este modo, el tratado entre los bloques implicaría la reprimarización de las economías de los países sudamericanos dado que en los términos en los que negocian los actuales gobiernos, se ceden las ventajas del intercambio comercial al sector industrial europeo, a cambio de una pequeña participación de los productos agropecuarios de la región. Sin embargo, ante un grupo de empresarios, el canciller argentino, Jorge Faurie, estimó que el gran socio comercial del país no deben ser los Estados Unidos ni China, sino la Unión Europea: “Por la historia en común que tenemos y las raíces que nos unen tenemos en claro que la Unión Europea es y debe ser nuestro socio”.

Ante este panorama, que favorece los intereses de los países más desarrollados, resulta fundamental para el futuro de todos quienes habitamos la región que los pueblos se encuentren unidos y fortalecidos para enfrentar los enormes desafíos que presenta el siglo XXI. Una región con identidad propia, economías sólidas e integradas es clave frente a los tiempos por venir y, sobre todo, que sus habitantes tomen conciencia de las propias fortalezas y debilidades para saber cuál es el mejor camino para crecer y desarrollarse de manera sustentable.

# LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y CHILE

SALVO PERÍODOS OCASIONALES DE DISTENSIÓN, EL VÍNCULO SE CARACTERIZA POR EL DISTANCIAMIENTO, CUANDO NO POR LA RIVALIDAD MANIFIESTA. ENTRE LAS LIMITANTES PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN SE DESTACAN LAS ESTRUCTURAS DE PODER POLÍTICO Y SOCIAL Y LOS CRITERIOS DE RACIONALIDAD ECONÓMICA VIGENTES EN AMBOS PAÍSES, ACORDES CON LA POSICIÓN SUBORDINADA DE AMÉRICA LATINA EN EL MERCADO MUNDIAL.



por **JORGE GONZALORENA DÖLL**. Licenciado en Historia Económica (Universidad de Lund, Suecia), sociólogo (Universidad de Chile) y Magíster en Ciencias Sociales (Universidad de Chile). Ha desempeñado labores de docencia e investigación en varias universidades chilenas y fue además editor de *Oikos*, revista académica de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica Silva Henríquez. Es autor de varios ensayos publicados en libros y revistas especializadas.



# A

l examinar la historia y perspectivas de las relaciones entre Argentina y Chile resulta pertinente preguntarse por la problemática que correspondería tener presente, como marco general de referencia, para que dicha revisión y análisis puedan constituir un ejercicio política e intelectualmente provechoso.

Esto, porque para comprender el significado y alcance de lo sucedido no basta con limitarse a describirlo, ni a reflexionar sobre sus posibles causas o motivaciones inmediatas. Y mucho menos se puede dar por sentado que lo que en esta historia siempre ha estado en juego han sido los intereses, derechos y aspiraciones de ambos pueblos. En rigor, quienes hasta ahora han tomado o forzado las decisiones han sido solo las pequeñas elites dominantes en ambos países, sobre la base de sus propios intereses. Pero, sobre todo, es importante no perder de vista el escenario global en que esta cuestión ha estado situada en el pasado y se sitúa también en el presente. Se trata de evitar que los árboles impidan ver el bosque. Solo así resultará posible determinar su real significado, los condicionantes a que ha estado sometida y las posibilidades de un eventual cambio de perspectiva.

Desde luego, lo que da sentido y torna relevante esta reflexión son, justamente, los intereses, derechos y aspiraciones de nuestros pueblos, pero no entendidos en los términos estrechamente chovinistas en que tradicionalmente han sido considerados – particularmente por los propios gobiernos y círculos políticos e intelectuales dominantes –, sino desde la problemática, más sustantiva, del logro de un efectivo desarrollo económico y social. A estas alturas es claro que se trata de un objetivo cuya realización no se circunscribe a un proyecto de alcance puramente nacional sino que supone también la búsqueda de un nuevo orden social global, capaz de satisfacer la aspiración humana de acceder a una vida digna, segura y comfortable para todos.

*Se hace posible constatar entonces una gran coincidencia en los caminos recorridos por Argentina y Chile, desde los inicios de su vida independiente hasta nuestros días, en sus relaciones financieras y comerciales con la metrópoli, con los condicionamientos que la naturaleza asimétrica de esta relación impone al desarrollo de las fuerzas productivas en ambos países, así como en el resto de nuestro continente.*

# 1.

## Argentina y Chile: una común historia y posición en el mundo

Lo anterior nos enfrenta a una cuestión que atraviesa y permea toda nuestra historia: pese al origen histórico e identidad cultural común de la vasta región conformada por la América latina, y a pesar también de constituir una palanca clave para el impulso de su desarrollo económico, la vieja aspiración de llevar a cabo una efectiva integración política y económica entre los Estados y pueblos de nuestro continente se ha visto hasta ahora persistentemente frustrada. Si bien este tema ha estado y continúa estando presente en los discursos gubernamentales, jamás se ha traducido hasta ahora en iniciativas políticas efectivas.

No obstante, por su similar posición en el mundo contemporáneo y su también coincidente modo de relacionarse con las dinámicas que lo articulan, los pueblos de Argentina y Chile se han visto en el pasado, y se verán en el futuro, inevitablemente obligados a orientarse por su comunidad de intereses estratégicos. Aunque se hallan separados por una extensa e intrincada cordillera, ambos pueblos comparten, junto a un mismo idioma y matriz cultural, una larga historia, con momentos de beneficiosos acercamientos y otros de amargos y peligrosos distanciamientos.

Las luchas por la independencia de Hispanoamérica señalan su período de mayor acercamiento, creando vínculos de amistad y

solidaridad entre al menos las principales fuerzas patriotas de ambos lados de la cordillera. Esto se plasma en la formación del Ejército Libertador que logrará expulsar a las fuerzas realistas de Chile y contribuirá decisivamente después a su derrota definitiva en Ayacucho. Este 5 de abril se conmemora el bicentenario de la batalla de Maipú, episodio que, al marcar un giro decisivo en el curso de esa guerra, puso de relieve la gran importancia de la acción mancomunada frente a un enemigo común.

Sin embargo, una vez finalizado el conflicto y consolidada la independencia, las clases dominantes criollas no encontraron ya motivos suficientemente poderosos para preservar esta unidad. La estructura productiva esencialmente agropecuaria y minera de la región –sólo conectada a través del comercio a distancia con el proceso de industrialización que se consumaba entonces en Inglaterra– imponía inevitablemente la primacía de los estrechos intereses locales.

Ello presionará fuertemente a favor de la fragmentación política del continente en una veintena de Estados, frustrando el anhelo de la “patria grande” que animó a los libertadores. El fracaso de ese proyecto se expresó ya en el desinterés que despertó la convocatoria realizada por Bolívar al Congreso “anfictiónico” de Panamá, cuyo propósito era debatir y concordar, justamente, los términos de una posible Confederación de los Estados de la región.



## 2.

### **Prevalencia de los particularismos, rivalidades y desconfianzas**

Muchas veces se ha contrastado el fracaso de este proyecto integrador con la unidad alcanzada por las trece ex colonias británicas de Norteamérica, pero se suele pasar por alto que allí se logró cohesionar un territorio que era de una extensión muchísimo menor que el que abarcaban entonces las ex colonias hispanoamericanas.

En tales circunstancias, solo una dinámica de crecimiento económico como el que históricamente desató la industrialización podría haber generado una fuerte tendencia a la unificación política de estos territorios. Pero en las regiones que se vincularon a dicho proceso solo en calidad de proveedoras de materias primas y alimentos y demandantes de productos terminados, las fuerzas centrípetas inevitablemente fueron mucho menos intensas.

Esto es lo que marcó la historia ulterior de toda nuestra región, incluida la de las relaciones entre Argentina y Chile. Solo el caso de Brasil constituyó en tal sentido una excepción, ya que logró preservar la unidad de su territorio como Estado soberano debido a la singularidad de su trayectoria colonial, tanto en el plano económico como político-administrativo, y a las características también muy singulares de su proceso de independencia.

Sin embargo, el resultado final al que se llegó en ambas partes de Iberoamérica, la española y la lusitana, fue bastante similar. En efecto, luego de conquistar su independencia política, todo el continente cayó bajo el dominio económico y financiero de la potencia hegemónica de la época, cuya armada controlaba ya todos los mares: los países de la región pasan a ser entonces, utilizando la expresión de Hobsbawm, “colonias informales” del imperio británico.

A su vez, el capital imperialista se empeña en acrecentar su dominio mundial no solo merced a su superioridad en el plano estrictamente económico sino apelando también a una política que combina “el garrote y la zanahoria” para desalentar y hacer fracasar toda resistencia a sus dictados. En función de ello, su intervención ha buscado exacerbar constantemente las disputas y resquemores entre los distintos Estados del continente, llegando a promover incluso conflictos de alta intensidad. En tal sentido su divisa ha sido siempre la misma: ¡divide y vencerás!

La larga historia de disputas y desencuentros que emergen entre Argentina y Chile, una vez alcanzada la independencia de sus territorios, es expresiva de esta “pelea chica” que ha acaparado la atención de sus círculos gobernantes, desde la época de los regímenes oligárquicos, hasta la del nuevo bloque en el poder liderado por la burguesía. Círculos gobernantes que, en ambos casos, han buscado actuar casi siempre en consonancia con la potencia imperialista dominante, la que se beneficia a su vez

de las variadas formas de explotación con que interviene en las regiones periféricas.

Y de manera comprensible, los conflictos más usuales han terminado siendo los de carácter limítrofe, dando lugar a recurrentes acusaciones recíprocas y a alianzas o relaciones preferentes entre los Estados –con la pretensión de preservar los “equilibrios” regionales–, sobre la base de una común hostilidad hacia un potencial adversario. Así, aparte de breves períodos de distensión en las relaciones entre Argentina y Chile, la tónica dominante en sus dos siglos de vida independiente ha sido de frío distanciamiento, latente rivalidad y aun, por momentos, de aguda tensión.

Fue esto lo sucedido, con solo un breve intervalo de acercamiento, durante las siete décadas que van desde la instauración de la dictadura de Rosas en Argentina hasta la firma de los Pactos de Mayo en 1902. Solo a lo largo de la primera mitad del siglo XX, tras la firma de dichos pactos –que lograron distender una situación que se había tornado ya amenazante–, pudo prevalecer un clima de entendimiento, lo cual permitió comenzar a estrechar vínculos e incentivar la cooperación en diversos planos entre ambos países.

Este acercamiento cobró incluso un mayor impulso durante la primera fase del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo lugar –tanto en Chile como en Argentina–, a partir de los años treinta, incentivado además por el fuerte renacer de un sentimiento latinoamericanista y anti-imperialista en la región. Sin embargo, nunca se llegó a concebir e impulsar una política de efectiva integración política y económica que permitiera brindar posibilidades reales de sustentar y consolidar, al menos en el cono sur del continente, un proyecto de desarrollo independiente.

El horizonte visual de los Estados continuó sujeto y circunscrito a los límites que le imponen las relaciones de poder social y los criterios de racionalidad económica vigentes, esto es la lógica del capital y su valorización, ya plenamente desplegada. En consecuencia, este acercamiento pronto tocó techo y se trocó en una nueva fase de distanciamiento y hostilidad. Ello ocurre particularmente a partir de la llamada “revolución libertadora”, que dio inicio en Argentina a un largo período de intervención política, directa o indirecta, de los altos mandos militares, orientados por añejas y miopes visiones geopolíticas.

La ulterior irrupción de los militares en la vida política chilena vino a instalar luego una visión parecida con respecto a las relaciones con los países vecinos, poniendo fin a las escasas iniciativas de integración regional e independencia económica ensayadas hasta entonces. Este viraje fue del todo consistente con el escepticismo imperante en los sectores sociales dominan-

tes con respecto a las posibilidades de alcanzar un desarrollo económico independiente y su opción de buscar en cambio un acomodo, en asociación lo más estrecha posible, con el gran capital imperialista.

En esa perspectiva, a comienzos de los años '80, algunos adalides del pinochetismo sostuvieron que, en virtud de las políticas de apertura impulsadas por los "Chicago-boys", Chile se estaba convirtiendo en "una buena casa en un mal barrio", siendo su aspiración la de llegar a emular a los emergentes "tigres del sudeste asiático". De allí que llegasen a espetar: "¡Adiós, América latina!". Es precisamente este el período en que Argentina y Chile se fueron viendo colocados, por la lógica geopolítica de sus respectivas dictaduras, al borde de una guerra fratricida.

posición de los gobiernos a someterse a las imposiciones que, a través de los organismos rectores del sistema (FMI, BM y OMC), dictan los intereses del gran capital imperialista.

Un reconocimiento expreso de ello fue el formulado el 2 de noviembre pasado por el canciller chileno Heraldo Muñoz al momento de suscribir el nuevo tratado de libre comercio entre Argentina y Chile, calificado por él como "un ejemplo de integración a nivel regional". Aludiendo al espíritu que ha inspirado y orientado la negociación de este acuerdo, el ministro sostuvo: "Los gobiernos tenemos que abrir paso para que los privados aprovechen estas oportunidades. Son ellos los que tienen que hacer más negocios, más comercio y más inversiones". Asumiendo que el motor del desarrollo no puede ser más que el

*Aunque se hallan separados por una extensa e intrincada cordillera, ambos pueblos comparten, junto a un mismo idioma y matriz cultural, una larga historia, con momentos de beneficiosos acercamientos y otros de amargos y peligrosos distanciamientos.*

Los mismos recelos llevaron luego a que la dictadura chilena se mostrase dispuesta a brindar una acotada ayuda a los británicos durante la guerra de las Malvinas.

A pesar de ello, la experiencia de este último conflicto, al ayudar a superar los principales temores en que se basaban las viejas rencillas y desconfianzas mutuas, permitió ir abriendo luego una nueva etapa de acercamiento en las relaciones entre Argentina y Chile, sobre todo tras el término de las dictaduras a ambos lados de la cordillera. Pero este acercamiento se realiza sin un proyecto propio de desarrollo y en el marco de una parecida dis-

accionar del capital –en un marco de seguridad jurídica lo más libre posible de restricciones y gravámenes–, los gobiernos se esmeran en aplicar políticas por las que los Estados se obligan a cautelar los intereses de las empresas transnacionales, restringiendo su propia soberanía. Por esta vía, han llegado incluso a reconocerles a dichas corporaciones la posibilidad de demandar a los Estados, con la pretensión de ser generosamente indemnizados, si estiman que las medidas que estos adoptan pudiesen perjudicar sus expectativas de ganancia. Tales son las perspectivas que hoy ofrece una "integración económica" bajo la égida del capital.

*Lo que realmente subyace a todas las dificultades que ha encarado la región en sus dos siglos de vida independiente deriva del hecho de que la ruptura del estatuto colonial no significó para la América latina la conquista de su soberanía en el plano económico.*

### 3.

#### **El problema de fondo y la disyuntiva que plantea**

Lo que realmente subyace a todas las dificultades que ha encarado la región en sus dos siglos de vida independiente deriva del hecho de que la ruptura del estatuto colonial no significó para la América latina la conquista de su soberanía en el plano económico. Ello porque con el dinámico y expansivo desarrollo del capitalismo, que desplaza la fuente última del poder social desde la mera fuerza militar a las capacidades productivas, emerge, más poderoso pero también más sutil, un nuevo tipo de imperio, y esta vez de alcance mundial.

Todas las regiones del planeta se van viendo así progresivamente incorporadas a un sistema económico fuertemente competitivo y dotado de un creciente dinamismo, cuya unidad se realiza a través de la constitución y fortalecimiento de un emergente mercado mundial. En ese escenario, en virtud de las desiguales fuerzas que se hacen presentes en él –sobre todo a partir de la irrupción del proceso de industrialización, que se convierte en el eje articulador del sistema–, se van marcando las líneas y ensanchando las brechas de una clara división internacional del trabajo.

Se hace posible constatar entonces una gran coincidencia en los caminos recorridos por Argentina y Chile, desde los inicios de su vida independiente hasta nuestros días, en sus relaciones financieras y comerciales con la metrópoli, con los condicionamientos que la naturaleza asimétrica de esta relación impone al desarrollo de las fuerzas productivas en ambos países, así como en el resto de nuestro continente.

En consecuencia, una integración concebida y realizada exclusivamente bajo las condiciones del capital, sin que el poder político anteponga los objetivos y metas de un desarrollo económico independiente y los intereses de la inmensa mayoría de la población, no abre posibilidad alguna de superar el atraso y las desigualdades sino que, por el contrario, solo puede contribuir a

profundizar las brechas existentes, tanto al interior de cada uno de nuestros países, como a escala regional y mundial.

Por lo demás, una efectiva integración política y económica de América latina está lejos de ser un objetivo central para los sectores privilegiados, ya que su acción se orienta exclusivamente tras el logro de sus propios objetivos particulares. Pero es, en cambio, una clara e insoslayable necesidad para los pueblos de la región, como un proyecto dictado por sus más vitales intereses, a fin de sobreponerse a su actual condición de periferia del capitalismo mundial, lograr el pleno control de sus riquezas y poner en pie un efectivo proyecto de desarrollo económico y social que beneficie a la mayor parte de sus habitantes.

Y con ello se replantea, de manera cada vez más imperativa y urgente, la necesidad de levantar un proyecto político que sitúe los esfuerzos por alcanzar el bienestar y la prosperidad sobre criterios de racionalidad económica completamente distintos: la valorización ya no del capital sino de la vida humana, y priorizando, por tanto, los intereses colectivos sobre los individuales. Una política internacional acorde con tales criterios se debiese articular en torno a ciertos principios y objetivos básicos como los de promover:

1. Relaciones en pie de igualdad entre los Estados, en base a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la defensa de la paz y el multilateralismo.
2. La lucha por la creación de un nuevo orden económico internacional (NOEI) basado en relaciones equitativas y solidarias entre las naciones y un desarrollo productivo ambientalmente sustentable.
3. La integración política y económica de la región, erradicando la pobreza, el desempleo, el analfabetismo y las enfermedades, junto al respeto y promoción de la democracia y los derechos humanos.



LA CONJURA QUE DERROCÓ A JACOBO ÁRBENZ INAUGURÓ LA SAGA DE INTERVENCIONES GOLPISTAS DE LA CENTRAL DE INTELIGENCIA NORTEAMERICANA EN EL CONTINENTE. BAJO LA EXCUSA DE PRESERVAR LA REGIÓN FRENTE AL SUPUESTO “AVANCE COMUNISTA”, LA OPERACIÓN TUVO COMO OBJETIVO SOSTENER LOS INTERESES ECONÓMICOS DE GRANDES TRANSNACIONALES COMO LA UNITED FRUIT COMPANY.

# GUATEMALA: EL PRIMER GOLPE DE LA CIA EN AMÉRICA LATINA

por **RICARDO VICENTE**. *Licenciado en Sociología. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Docente de la Maestría en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigador del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social (FCE-UBA). Ex Docente de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ex Docente del Instituto Universitario del Arte (IUNA). Miembro del Consejo Editorial de la revista “Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad”*





**E**n 2014 se cumplieron sesenta años del primer golpe de Estado en América latina organizado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) contra el gobierno democrático de Guatemala. Este episodio sedicioso puso fin a una experiencia democratizadora iniciada en 1944 e instaló la Guerra Fría en la región. En su hechura participaron la derecha local, la transnacional United Fruit Company (UFCo.), embajadores de países vecinos, poderosos empresarios y terratenientes, militares reaccionarios, jefes de la Iglesia Católica, medios de comunicación, políticos estadounidenses, todos con la coordinación y el apoyo logístico de la CIA. Desde fines del siglo XIX, una sucesión de dictadores civiles y militares se alternaron en el poder e instituyeron la violencia como recurso al servicio de los terratenientes y de empresas como la “frutera” UFCo. Los gobiernos afianzaron el sistema de tenencia de la tierra marginando a la comunidad maya que, con la introducción de la producción cafetalera, bajo coerción proporcionó la mano de obra barata. Mediante concesiones se entregaron tierras, puertos y servicios de energía eléctrica al capital estadounidense. La UFCo., productora y comercializadora del banano, fue beneficiada con diversas medidas que contribuyeron a incrementar su poder económico y político.

Elegido en 1931, el general Jorge Ubico implantó una legislación represiva dirigida contra los indios y eximió a los terratenientes de responsabilidad penal, de manera de instaurar la violencia de los latifundistas contra los campesinos sin tierra. Para cumplir sus compromisos con la UFCo., aplastó la protesta social recurriendo al fusilamiento de líderes sindicales, dirigentes estudiantiles y opositores.

Con el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, Ubico, admirador de las potencias del Eje, enfrentó la protesta de los sectores medios, de los estudiantes universitarios y una huelga general cuya represión costó decenas de muertos. Ante las múltiples movilizaciones populares, Ubico abandonó el poder en julio de 1944 y, en su reemplazo, asumió una junta militar que prometió llamar a elecciones, pero pronto mostró la intención de perpetuarse en el poder y recurrió a los métodos represivos empleados por Ubico. En octubre de 1944, un grupo de jóvenes oficiales se rebeló contra el régimen bajo la consigna “Constitución y democracia”. Encabezado por el mayor Francisco Javier Arana y el capitán Jacobo Árbenz Guzmán y acompañado por estudiantes y trabajadores armados, el movimiento cívico-militar logró derrotar a las fuerzas leales a la junta.

De inmediato se hizo cargo del poder una nueva junta integrada por el comerciante Jorge Toriello y los mencionados Arana y Árbenz, dando comienzo al período propiamente revolucionario. El nuevo gobierno desplegó una febril actividad para extirpar los rasgos dictatoriales que dejaron su impronta en la



sociedad guatemalteca. Convocó a elecciones para conformar una nueva Asamblea Legislativa. En 1945 se votó una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Carta. El nuevo estatuto permitía la organización sindical y establecía que la propiedad privada era un derecho con función social. Asimismo, se derogaron las leyes y decretos de corte feudal como el que, entre otros, imponía el servicio personal, gratuito y obligatorio en la construcción de caminos públicos, y el que permitía a los terratenientes matar a quienes intrusaran sus propiedades con fines de robo. Se fueron afirmando los derechos y garantías de todos los ciudadanos sin distinción de credos religiosos o políticos y se estableció el voto secreto y obligatorio para todas las personas, incluso analfabetas.



*El nacionalismo popular de Árbenz se internó resueltamente en un terreno estratégico para el desarrollo de Guatemala: “Convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente; convertir a Guatemala de país atrasado y de economía predominantemente semifeudal en un país moderno y capitalista”.*

En las primeras elecciones presidenciales libres de la historia guatemalteca, a fines de 1944, fue consagrado Juan J. Arévalo con el 85% de los votos. La victoria de Arévalo fue percibida como una amenaza por los sectores dominantes que, si bien perdieron el poder político, no cesaron en sus intentos golpistas, conservando el poder económico, lo que pasó a constituirse en el principal desafío que debió afrontar todo propósito modernizador.

El ejercicio de sus potestades por parte del gobierno guatemalteco preocupó al Departamento de Estado. En 1948, Washington designó embajador a Richard C. Patterson Jr. quien, en declaraciones a *Time*, destacó que su misión era “construir en Guatemala un ejemplo de contención al comunismo y a las inquietudes sufridas por las compañías norteamericanas en todas partes”. Investigaciones del Ministerio de la Defensa constataron que el embajador norteamericano tenía relaciones con grupos golpistas. Como consecuencia, en marzo de 1950, bajo presión del gobierno guatemalteco, Patterson retornó a Washington.

Un año después se registró un hecho novedoso: por primera vez, un presidente constitucional de Guatemala entregaba el mando a otro elegido conforme a los preceptos constitucionales. Arévalo era sucedido por el coronel Jacobo Árbenz Guzmán, elegido en las urnas mediante comicios tan pulcros como los que consagraron a su predecesor.

El nacionalismo popular de Árbenz se internó resueltamente en un terreno estratégico para el desarrollo de Guatemala: “Convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente; con-

vertir a Guatemala de país atrasado y de economía predominantemente semifeudal en un **país moderno y capitalista**”. Entre las medidas concretas para liberar a Guatemala del monopolio extranjero de la UFCo. y la International Railways of Central America, Árbenz desarrolló un ambicioso plan caminero. Además, planeó la construcción de un puerto en la Bahía de Santo Tomás para sortear el control que el monopolio ferrobánanero ejercía sobre Puerto Barrios.

De las medidas gubernamentales, la ley de Reforma Agraria fue la que más irritó a los grandes terratenientes. La reforma apuntaba a desarticular el histórico e inequitativo sistema de tenencia de la tierra caracterizado por la concentración de su propiedad en manos de las fincas cafetaleras y de la “frutera”. Sancionada en 1952, establecía las condiciones bajo las cuales se expropiarían las tierras improductivas y por las que serían otorgadas a quienes las requirieran. Se procuraba acabar con las relaciones de servidumbre personal en el ámbito rural y **promover un desarrollo capitalista independiente** mediante la expropiación de las tierras incultas para su entrega a los campesinos que no tuvieran tierras o poseyesen pocas. Los terratenientes cuestionaron la medida, que consideraban inconstitucional, inoperante, comunista y un intento estatal para convertirse en un único y poderoso dueño. Lo que más sublevaba a los latifundistas era la disposición de hacer desaparecer “toda sujeción personal de los trabajadores a los propietarios de fincas o a sus representantes”.

La medida tuvo vigencia durante el breve período de 18 meses, en los cuales se afectó casi el 20% de las tierras guatemaltecas.

Se calcula que casi 700.000 personas fueron beneficiadas. El principal propietario del país era la UFCo. En marzo de 1953, el gobierno le aplicó la reforma y expropió a la frutera casi 400.000 acres de tierras incultas, en la mayor expropiación producida durante la vigencia de la ley. Conforme la legislación, la indemnización se fijó teniendo en cuenta el valor declarado por la empresa al momento de abonar el impuesto territorial en 1950, en casi 1.200.000 quetzales a pagar en bonos a largo plazo. La frutera elevó sus demandas al presidente estadounidense Dwight Eisenhower y al titular del Departamento de Estado, John Foster Dulles. Este respaldó los reclamos del monopolio frutero y avaló su demanda de 16.000.000 de dólares de resarcimiento. El rechazo de Árbenz incentivó la campaña estadounidense contra el presidente guatemalteco. Gran parte de la prensa norteamericana se sumó a la misma en un contexto fuertemente contaminado por el macartismo. A fines de 1953, el Departamento de Estado comenzó a planear el derrocamiento de Árbenz. Ya en enero, al asumir la presidencia, Eisenhower denunció que “el comunismo luchaba por establecer su primera cabeza de playa en ambas Américas, logrando el control de Guatemala”. Por su parte, Foster Dulles declaró durante una conferencia de prensa que, “aunque se arreglara el problema de la UFCo., aunque pagaran una moneda de oro por cada banana, esto no modificaría la cuestión de la infiltración comunista en Guatemala. Ese es el problema, no la United Fruit”. Los conspiradores locales –latifundistas heridos por la reforma; grupos dominantes, en general afectados por las políticas progresistas; políticos y militares desplazados– carecían de la entidad suficiente para derrotar electoralmente al gobierno democrático, pero contaban con el respaldo de los gobiernos dictatoriales de derecha de países próximos como el de Anastasio Somoza García, dictador nicaragüense; de su similar dominicano, el vitalicio Rafael Leónidas Trujillo; del hondureño Tiburcio Carías Andino y del venezolano Marcos Pérez Jiménez.

Mientras el arzobispo de Guatemala, Mariano Rossell y Arellano, en una carta pastoral condenó el avance del comunismo, en abril de 1954 la CIA promovió encuentros secretos entre el cardenal de Nueva York, Francis J. Spellman, y sacerdotes guatemaltecos para sugerirles que la Iglesia debía preservar la fe contra la contaminación espiritual proveniente de los avances liderados por los comunistas.

Quedó al Departamento de Estado, a través de la CIA, la tarea de tejer la urdimbre golpista articulando a los distintos sectores opuestos al proceso democrático y revolucionario. En sintonía con el operativo sedicioso, y acompañando los esfuerzos diplomáticos del Departamento de Estado para aislar a Guatemala, se desplegó una guerra psicológica encubierta. La CIA financió una radioemisora a cargo de un grupo de exiliados que transmitía desde Nicaragua mensajes contra Árbenz. Por otra parte, la oposición estadounidense a Árbenz procuraba preservar la solidaridad hemisférica y servir de advertencia para los intentos de cualquier gobierno latinoamericano de evadirse del redil construido por la hegemonía norteamericana.

Cabe preguntarse si la penetración comunista tenía suficiente andamiaje como para adueñarse del poder. El Partido Comunista fue reconocido por Árbenz en 1952. Su participación en las elecciones de 1953 se tradujo en la magra obtención de cuatro escaños sobre cincuenta y ocho que tenía el Congreso. Su mayor influencia se registraba en el reducido movimiento obrero organizado. También tenía ascendiente entre los intelectuales; mientras que entre los militares su peso era nulo, y en el diseño de la política de Árbenz, escaso.

En 1953, la CIA designó a Juan Córdova Cerna para encabezar el golpe contra Árbenz. No tardó en generarse una pugna por el liderazgo del movimiento con Castillo Armas, quien finalmente fue el elegido por la central norteamericana. El nuevo líder había estudiado ocho meses en la base militar Fort Leavenworth, en Kansas, contactándose con varios oficiales de inteligencia

*De las medidas gubernamentales, la ley de Reforma Agraria fue la que más irritó a los grandes terratenientes. La reforma apuntaba a desarticular el histórico e inequitativo sistema de tenencia de la tierra caracterizado por la concentración de su propiedad en manos de las fincas cafetaleras y de la "frutera".*

estadounidenses. Retornó luego a su país, donde llegó a ser director de la Escuela Politécnica. A mediados de abril de 1953, el presidente Eisenhower dio su consentimiento y aprobó un presupuesto de 2,7 millones de dólares para la operación golpista. Meses después, durante una reunión de la comisión del NSC, aprobaron el operativo. Fue designado ejecutivo de la operación el coronel Albert Haney, que estableció su sede de operaciones en las cercanías de Miami, Florida, creando grupos de acción en Honduras, Nicaragua y, obviamente, en Guatemala.

En noviembre de 1953, mientras se firmaba un pacto militar entre Estados Unidos y Nicaragua, Eisenhower y Dulles enviaron a John Emil Peurifoy como embajador en Guatemala para coordinar las acciones de la CIA y de los otros embajadores norteamericanos en Centroamérica, actividades encubiertas tendientes a expulsar a Árbenz. A mediados de diciembre, Peurifoy realizó una cena en la embajada para agasajar al presidente de Guatemala. Árbenz comenzó planteando el tema en sus justos términos: el problema era entre la UFCo. y su gobierno. De inmediato, el norteamericano hizo llegar a Washington su primera impresión del presidente guatemalteco: “Me pareció que el hombre pensaba como un comunista y hablaba como un comunista, y que si no lo era, actuaría como uno hasta que apareciera otro de verdad”.

Aprobado el operativo y, con el informe de Peurifoy pronosticando la caída inminente de Guatemala en manos del comunismo, Foster Dulles apuró la concreción del golpe. Una decisión de Árbenz sirvió de pretexto para disparar el golpe de Estado. La oficialidad del ejército guatemalteco tenía, entre sus preocupaciones, la carencia en la provisión de armas y equipos y, además, los tibios intentos de Árbenz por armar a los campesinos y a los trabajadores. Washington bloqueó los propósitos de Guatemala de comprar en otros países. Frente a la presión de los militares, el deterioro del *stock* armamentista y el aislamiento regional, el gobierno concretó la compra de armas a un país del bloque soviético: Checoslovaquia. El envío se efectivizó en un barco sueco que arribó a Puerto Barrios en mayo de 1954, bajo la vigilancia de agentes de la CIA. De inmediato, Foster Dulles exageró afirmando que Guatemala “se ha puesto en condiciones de dominar militarmente la región centroamericana ya que el gobierno guatemalteco ha hecho gestos contra sus vecinos que lo consideran un peligro y que se han visto, a causa de ello, forzados a pedir ayuda”. Por su parte, la prensa estadounidense reprodujo un supuesto telegrama de la Agencia donde se declaraba que el “cargamento es una evidencia impactante de que los soviéticos y los comunistas se proponían asumir el control total”. En tanto, Somoza rompía relaciones con el gobierno guatemalteco, acusando a su embajada en Managua de hacer propaganda comunista, al tiempo que recibía de los Estados Unidos un cargamento de al menos cincuenta toneladas de armas y, en un campo de adiestramiento, bajo la supervisión de un funcionario de la CIA, se preparaban guatemaltecos, nicaragüenses, hondureños y nor-

teamericanos para integrar la mesnada que, con la conducción de Castillo Armas, se preparaba para invadir Guatemala. Desde entonces, la escalada bélica contra el gobierno de Árbenz se intensificó. Guatemala sufrió un bloqueo naval por parte de Estados Unidos, en tanto el presidente de Honduras pidió a Washington que invocara el TIAR para enfrentar al comunismo en América latina y firmó un pacto militar con la gran potencia. Armas, municiones, aviones y técnicos llegaron a Tegucigalpa y Managua para reforzar la retaguardia de los combatientes destinados a invadir Guatemala. En junio de 1954, Castillo Armas, con una “fuerza liberacionista” integrada por 150 mercenarios, atravesó la frontera e invadió Guatemala. Avanzaron hasta estacionarse en la iglesia del Cristo Negro en Esquipulas, donde Castillo pidió la bendición de Cristo para su aventura golpista mientras aguardaba la renuncia de Árbenz.

Simultáneamente, provenientes de Nicaragua, aviones P47 Thunderbolts, facilitados por el gobierno estadounidense y piloteados por norteamericanos, bombardearon la ciudad capital, el puerto San José sobre el Pacífico y bases militares sin encontrar respuesta por parte de la obsoleta aviación local. Mientras, personal de la CIA desde la Florida interfería las transmisiones radiales guatemaltecas magnificando la invasión. Ese mismo día, la delegación guatemalteca en la ONU acusó a los Estados Unidos por el ataque a San José, señalando la participación de aviones norteamericanos piloteados por agentes de la CIA. El Departamento de Estado negó su participación en los hechos y los atribuyó a una revuelta interna. En la oportunidad, el comportamiento del gobierno estadounidense fue acremente censurado por el secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld. Por su parte, el canciller Guillermo Toriello recurrió al Consejo de Seguridad de la ONU para que no se permitiera el accionar de los insurgentes en los países vecinos, se ordenara el cese del fuego y una comisión observadora se trasladara a Guatemala. El 20 de junio, el Consejo presidido por Henry Cabot Lodge aceptó la



moción de Estados Unidos, Colombia y Brasil para que la cuestión se derivara a la OEA, donde la gran potencia contaba con amplia mayoría, pero el veto soviético imposibilitó la maniobra. Los Estados Unidos se oponían a que un cónclave extrarregional interviniera en el asunto y, finalmente, el caso fue derivado al seno de la OEA. En este marco, los guatemaltecos aceptaron cooperar con el Comité Interamericano de Paz pedido por Honduras y Nicaragua, países adheridos a la postura norteamericana. El 28 de junio, el Comité dispuso enviar un cuerpo investigador, mientras el Consejo de la OEA convocó a una reunión de consulta a concretarse en Río de Janeiro el 7 de julio. Ante la celeridad que ameritaba el tema, la medida parecía dilatoria. De cualquier manera, el conflicto experimentó un vuelco que hizo innecesarias las trapisondas diplomáticas y resultó funcional a la estrategia de Washington. El sector de la oficialidad guatemalteca devoto de la institución militar nunca resignó su aspiración a conservar el monopolio legítimo del ejercicio de la violencia, por lo que mostraba preocupación ante todo intento de perderlo. Si bien Árbenz entregó las armas compradas a los militares, no renunció a sus planes de entrenar a las milicias populares. Este propósito presidencial inquietaba a los altos mandos. El desasosiego de los jefes militares se veía incrementado por la campaña psicológica de los estadounidenses que enfatizaba la influencia comunista, y aun soviética, en el gobierno. Por otra parte, muchos oficiales sobornados por Peurifoy se plegaron a la campaña golpista. También temían que, como consecuencia de la Reforma Agraria, se produjera una rebelión de los campesinos y trabajadores rurales que, como en el pasado, enfrentara a los mandos militares. A este recelo contribuyeron las invasiones de tierras que, sin la autorización de Árbenz, impulsó –entre otros– el dirigente comunista Carlos Manuel Pellecer, en un accionar que constituía, desde una mirada indulgente, un irreflexivo acto de provocación.

A principios de junio de 1954, los comandantes se reunieron con el presidente para agradecerle la entrega del armamento. En la ocasión, le presentaron un cuestionario para que aclarara sus conexiones con los comunistas. Esta presión corporativa sobre quien era la autoridad máxima del país marcó un quiebre en el vínculo entre ambos. No obstante, Árbenz se comprometió a responder en una futura reunión que se concretó el 14 de junio. Pero las respuestas al cuestionario no resultaron satisfactorias para el amplio grupo de oficiales asistentes, quienes le dieron un plazo perentorio para expulsar a los comunistas.

El 25 de junio, Honduras acusó a Guatemala de agresora y se instaló un alarmante escenario: la posibilidad de una guerra en la que Honduras, aliada con Nicaragua y los Estados Unidos, invadieran Guatemala. Árbenz ordenó al jefe de las fuerzas armadas, Carlos Enrique Díaz de León, que proveyera de armas a las milicias de trabajadores y campesinos. Pero Díaz no cumplió

la orden: la traición se había consumado, quedando develada la gran incógnita del Departamento de Estado y de la CIA acerca del comportamiento de las fuerzas armadas guatemaltecas frente a la invasión.

De inmediato, el 27 de junio de 1954, el presidente legal de Guatemala entregó su renuncia a Díaz y luego dirigió un mensaje al pueblo guatemalteco en el que acusó a la UFCO., los monopolios norteamericanos y los círculos gobernantes de Estados Unidos por la responsabilidad del ataque a Guatemala. Asimismo, señaló que, si bien argumentaban la existencia de la influencia comunista, en realidad, aquellos intereses financieros temían que el ejemplo de Guatemala fuera imitado por otros países latinoamericanos. Reconoció que debió luchar en “condiciones difíciles” y que la soberanía popular sólo se podía mantener si se contaba con los elementos materiales para defenderla. Según el analista Ronald M. Scheider, “los sucesos de la última semana del régimen de Árbenz demostraron que en Guatemala el comunismo no había llegado a ser un movimiento popular... Si bien ejercieron mucha influencia a través de estratégicas posiciones que alcanzaron en la estructura política, más bien sencilla, del país, los comunistas no tuvieron suficiente tiempo para construir una base amplia o echar sus raíces profundamente”.

Tampoco se comprobó la existencia de una intervención soviética en los asuntos guatemaltecos que justificara el derrocamiento de Árbenz. El citado Scheider demostró que nunca se encontraron pruebas que evidenciaran el involucramiento de la Unión



Soviética en los asuntos del país centroamericano. El propio Foster Dulles admitió que “sería imposible presentar evidencias claras que ligaran al gobierno de Guatemala con Moscú”.

A partir de la caída de Árbenz, Peurifoy acentuó su rol protagonista como coordinador de los hilos conspirativos pergeñados por la CIA, estableciendo las condiciones de la sucesión. El embajador, con una pistola en la cintura para hacer más convincentes sus designios, aceleró los tiempos para alcanzar su objetivo: imponer al coronel Castillo Armas como presidente. Por su parte, el presidente Díaz estaba dispuesto a expulsar a los mercenarios “liberacionistas” y se mostró reticente a ajusticiar a los integrantes de una lista de presuntos comunistas que le presentó Peurifoy. El embajador veía cómo se complicaba su “trabajo”, ya que una comisión de la ONU estaba a punto de arribar y comprobar la invasión. Pero un nuevo y oportuno bombardeo sobre la ciudad de Guatemala, a cargo de un piloto contratado por la CIA, tuvo como desenlace la renuncia de Díaz al día siguiente de su asunción.

Una junta presidida por el coronel Elfego Hernán Monzón asumió el gobierno y mostró mayor docilidad que su antecesor. En principio, Monzón no quiso reconocer un estatus oficial a la “fuerza liberacionista” y no estaba dispuesto a negociar con Castillo Armas. Peurifoy promovió un encuentro en El Salvador entre Monzón y Castillo Armas, que culminó con un acuerdo de paz por el que Castillo asumiría la presidencia de la junta, hasta la convocatoria de elecciones presidenciales. Junto a Peurifoy,

patrocinando el acuerdo, se encontraba el nuncio apostólico, monseñor Gennaro Verolino. De esta manera, el éxito coronó los objetivos golpistas: por fin Castillo Armas llegó a la ciudad de Guatemala –no encabezando la “fuerza liberacionista”–, sino en el avión diplomático de Peurifoy, asumiendo el mando de la junta el 8 de julio de 1954. Así se consumaba lo que Foster Dulles llamó “una gloriosa victoria”.

Decidido a no perder más tiempo, Castillo disolvió la junta y convocó a un plebiscito popular para el 8 de octubre: como candidato único, obtuvo más del 90% de los votos. A partir de entonces se acentuó la política destinada a extirpar la herencia del gobierno de Árbenz. Para ello contó con el apoyo total del ejército y de la Iglesia, de la burguesía agroexportadora y, fundamentalmente, de los Estados Unidos. Desde el golpe de Estado, los sindicatos y organizaciones políticas que habían apoyado la revolución fueron declarados ilegales. Centenares de personas buscaron asilo en las embajadas de México y Argentina. Más de 5.000 campesinos poblaron las cárceles y los activistas rurales huyeron de sus comunidades. Cientos de campesinos y dirigentes sindicales rurales fueron asesinados. La mayoría de los labriegos perdió las tierras ganadas durante la revolución. La UFCO recuperó las tierras expropiadas. Además, fue cancelado el derecho a votar de los analfabetos, en su mayoría indios. Se anulaban las enmiendas efectuadas al Código de Trabajo de 1947 que garantizaban derechos a los trabajadores y sindicatos. Desde entonces, Guatemala nunca fue la misma.

*Desde el golpe de Estado, los sindicatos y organizaciones políticas que habían apoyado la revolución fueron declarados ilegales. Centenares de personas buscaron asilo en las embajadas de México y Argentina. Más de 5.000 campesinos poblaron las cárceles y los activistas rurales huyeron de sus comunidades. Cientos de campesinos y dirigentes sindicales rurales fueron asesinados.*



# MALVINAS

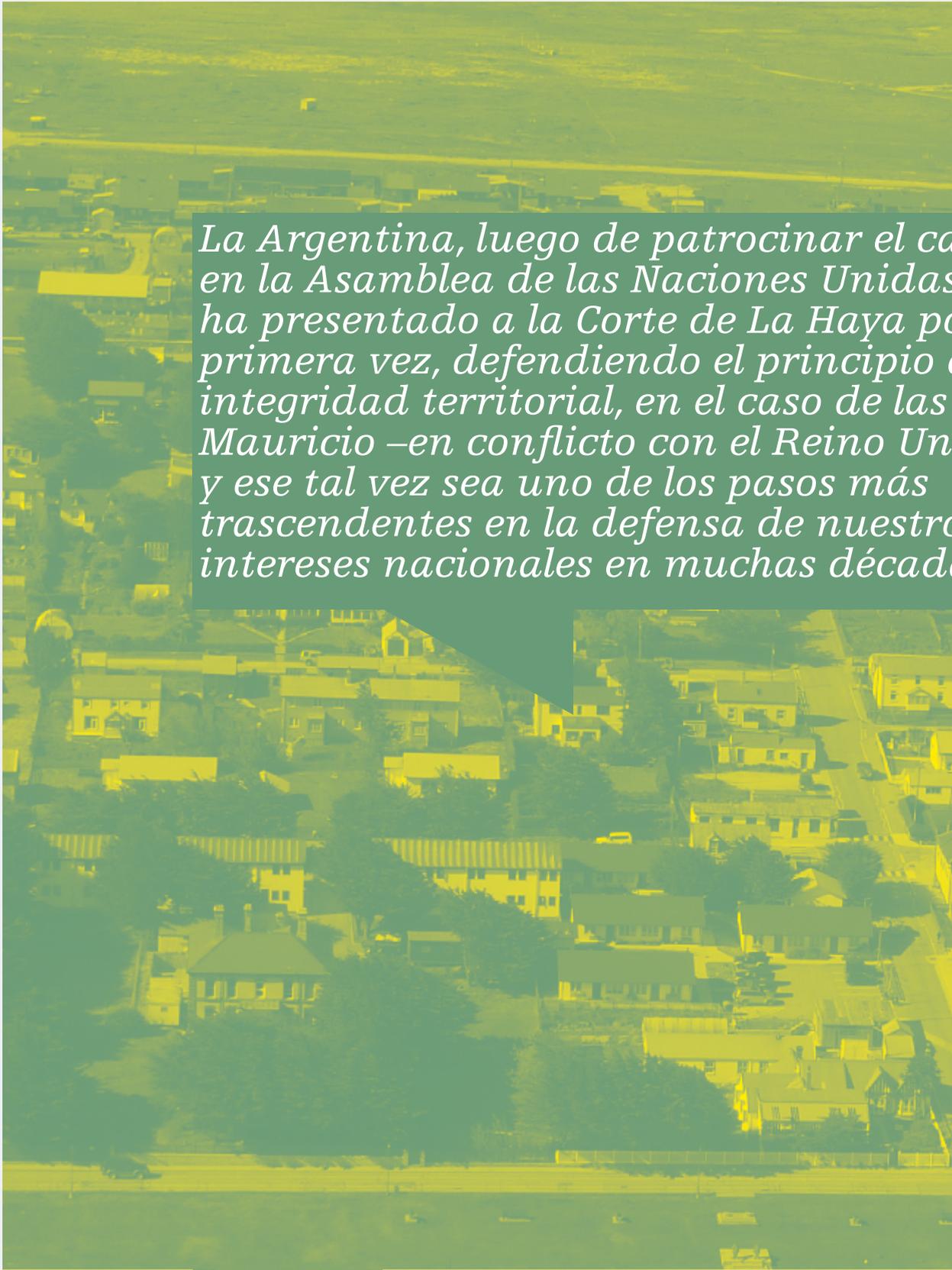
EL RECLAMO ARGENTINO POR LA SOBERANÍA DEL ARCHIPIÉLAGO DEBE IR ACOMPAÑADO DE UNA DISPOSICIÓN AL DIÁLOGO, SIN RESIGNAR POR ESO LAS JUSTAS PRETENSIONES DEL PAÍS. PARA ELLO SE REQUIERE AUMENTAR LAS COMUNICACIONES Y ACCIONES CONJUNTAS, CULTURALES, EDUCATIVAS, DE DEPORTE Y DE INTERESES ECONÓMICOS ENTRE EL CONTINENTE Y LAS ISLAS.



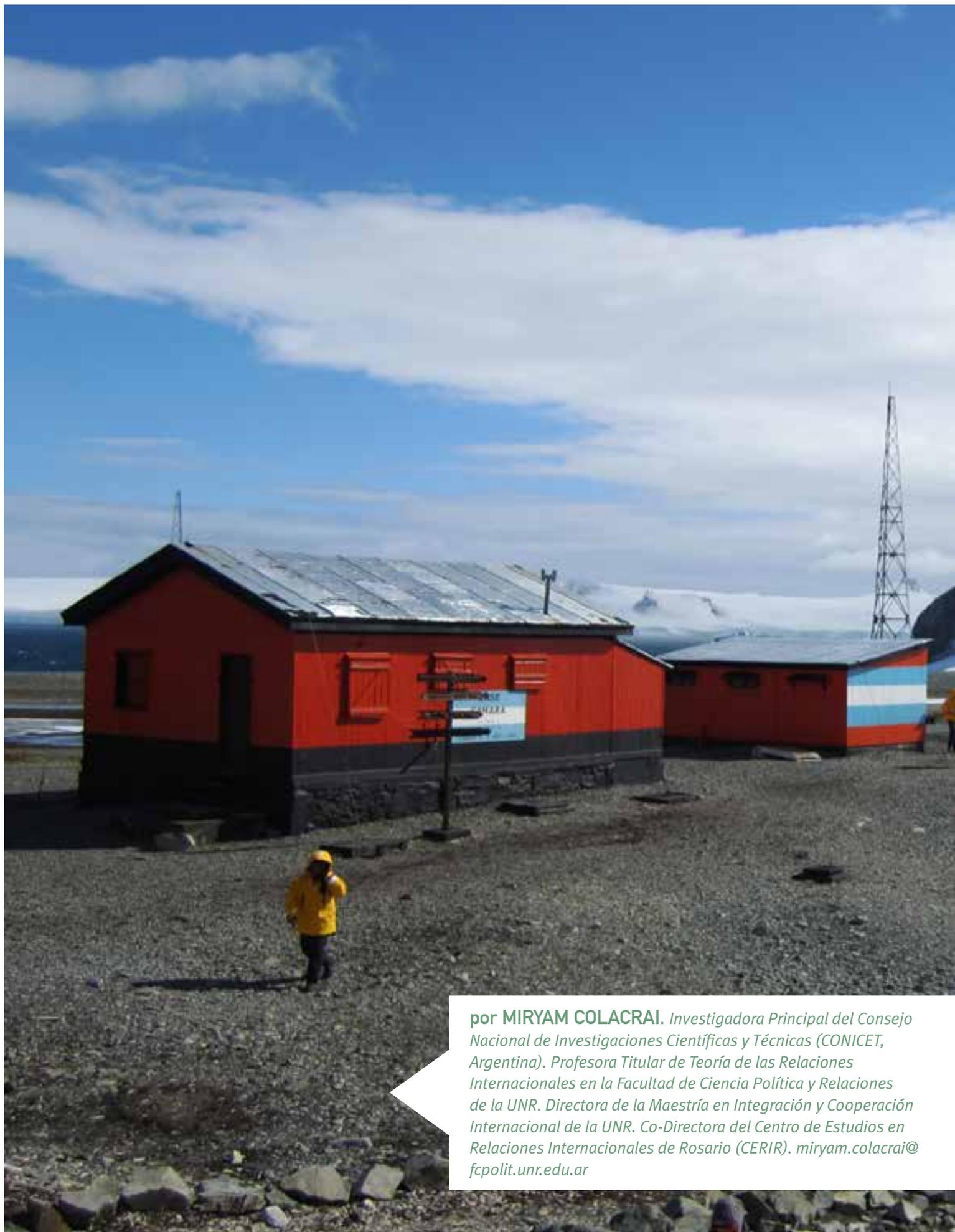
por **FEDERICO PINEDO**. *Senador de la Nación (PRO) por la Ciudad de Buenos Aires*

**L**amentablemente, nos tocó a los argentinos ser una de las víctimas del colonialismo británico en el siglo XIX y por eso vimos parte de nuestras tierras invadidas y tomadas por la principal Armada del planeta, en esos días. En realidad intentaron tomar todo nuestro país dos veces, mientras aún era parte del imperio español, pero su fracaso los llevó a quedarse en un pequeño lugar que les servía como un apeadero en sus navegaciones por el Atlántico Sur. Desde esas islas tomaron otras (como las Orcadas, Georgias y Sandwich) y en algún caso nos vendieron sus instalaciones y terrenos cuando se fueron (Orcadas del Sur). Implantaron allí unas cuantas personas, de a ratos una decena, de a ratos nadie, luego algo más, en una población cambiante. Ahora, en el siglo XXI hay allí unos mil y pico de nativos, bastantes chilenos que promueven preferentemente el vínculo con su país y nos son hostiles, muchos militares británicos y algunos civiles nacidos en Inglaterra que incluso ocupan altas posiciones políticas en las islas. Sostener que ese es un pueblo que debe autodeterminarse, sin considerar el principio de integridad territorial, es la posición británica, aunque la autodeterminación y la integridad territorial son los dos principios de Naciones Unidas a respetar en los procesos de descolonización. La posición argentina es que debe respetarse la integridad territorial y que la autodeterminación a reconocer es la del pueblo argentino, al que se le usurpó parte del territorio. No obstante ello, la Argentina tomó una decisión muy abierta en la materia, cuando incorporó a su Constitución, en 1994, una cláusula que establece que, en el proceso de recuperación de nuestra soberanía sobre las islas y espacios marítimos circundantes, nos comprometemos a respetar el “modo de vida” de los isleños, concepto extraordinariamente abarcativo que favorece notablemente a la población de las islas. Dada esa cláusula constitucional, parece bastante claro que, si bien la Argentina no reconoce a los isleños como una parte distinta de los británicos en el conflicto, se ha comprometido a dialogar con ellos, pues no se puede respetar el modo de vida de alguien sin escuchar su punto de vista al respecto. De modo que generar ámbitos de diálogo está en la esencia de la posición argentina, y el diálogo, para ser cooperativo y constructivo, sólo puede basarse en la confianza mutua. Los seres humanos sólo cooperan para buscar el beneficio mutuo cuando existe confian-

za entre ellos. La confianza y la cooperación suelen ser hijas del conocimiento del otro y del trabajo conjunto, que crea intereses comunes, por lo que ambas partes en algún momento quieren preservar el vínculo que los une y los intereses de ambos. Ese es un camino que hay que recorrer y los que se niegan a hacerlo dilatan la búsqueda de un diálogo, que es la base de un acuerdo. Soy de las personas que creen que el hombre es un ser social, que es propiamente un hombre desarrollando su potencial cuando interactúa positivamente con los demás y con el medio ambiente y que, por lo tanto, integrar lo diverso y aumentar la interacción con lo ajeno a nosotros es el camino de mayor valor. Por eso, creo, aumentar las comunicaciones y acciones conjuntas, culturales, educativas, de deporte y de intereses económicos entre el continente y las islas, es algo en principio positivo a buscar. Tengo claro que no podemos decir que nuestro objetivo nacional es dialogar y al mismo tiempo dinamitar cualquier posibilidad de generar confianza, porque ese camino no lleva al diálogo. Entonces creo que hay que generar confianza. Dicho esto, veo como extraordinariamente valiosa e importante para la tarea de recuperación de nuestra soberanía la acción fuerte y decidida del gobierno argentino en los ámbitos multilaterales. La Argentina, luego de patrocinar el caso en la Asamblea de las Naciones Unidas, se ha presentado a la Corte de La Haya por primera vez, defendiendo el principio de integridad territorial, en el caso de las islas Mauricio –en conflicto con el Reino Unido– y ese tal vez sea uno de los pasos más trascendentes en la defensa de nuestros intereses nacionales en muchas décadas. Ese camino puede abrirnos posibilidades muy importantes para una resolución futura. Creo que los argentinos debemos trabajar seria y consistentemente para elaborar una propuesta de cómo sería el futuro que queremos para todos los involucrados en el conflicto y también debemos sentar las bases que permitan el diálogo sobre soberanía cuyo apoyo solicitamos cada año en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. Creo que la República Argentina debería poder resolver este problema, que involucra a algo más de 1.000 personas, por medio de una negociación inteligente y de buena fe.

An aerial photograph of a coastal town, likely Port Stanley in the Falkland Islands, with a semi-transparent green overlay. The town features numerous buildings, streets, and a harbor area with several boats. The text is centered within the green overlay.

*La Argentina, luego de patrocinar el caso en la Asamblea de las Naciones Unidas, se ha presentado a la Corte de La Haya por primera vez, defendiendo el principio de integridad territorial, en el caso de las islas Mauricio –en conflicto con el Reino Unido–, y ese tal vez sea uno de los pasos más trascendentes en la defensa de nuestros intereses nacionales en muchas décadas.*



por **MIRYAM COLACRAI**. Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones de la UNR. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). [miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar)

LA ARGENTINA TIENE UNA LARGA, PROLÍFICA Y CONTINUA ACTIVIDAD ANTÁRTICA QUE PUEDE RASTREARSE DESDE LOS ALBORES DE LA NACIONALIDAD, ALLÁ POR LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XIX, Y A TRAVÉS DE UNA ACTIVA Y COMPROMETIDA PARTICIPACIÓN EN EL RÉGIMEN ANTÁRTICO, QUE LA VINCULA COOPERATIVAMENTE CON OTRAS NACIONES EN DICHA REGIÓN. DICHO ESTO, Y CON LA MISMA CERTEZA, PODEMOS AFIRMAR QUE, AUNQUE SE TRATA UN ÁREA TRADICIONALMENTE PRESENTE, NO OCUPA EL LUGAR PRIORITARIO QUE MERECE EN NUESTRA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR.

## LA ARGENTINA Y SUS INTERESES ANTÁRTICOS. PROYECCIONES DE SU ACCIONAR EN UN CONTEXTO COMPLEJO



## Actividades pioneras y una larga permanencia en la Antártida

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la ayuda prestada por nuestro país a diversas expediciones extranjeras –en particular, pueden recordarse las de Nordenskjöld, de Gerlache y Charcot– fue debidamente apreciada, quedando como resultado tangible toda una serie de nombres argentinos puestos a accidentes geográficos; esto es, en la toponimia antártica pueden leerse un sinnúmero de referencias a políticos argentinos, así como así a naves y a lugares argentinos.

Esos antecedentes marcan el interés y las actividades que venían siendo desarrolladas por nuestro país y muchos de sus pioneros, siendo un hecho fundacional la puesta en funcionamiento, el 22 de febrero de 1904, del Observatorio Meteorológico y Magnético Orcadas y una Oficina Postal. Esta es reconocida como la primera base argentina en la Antártida, a la vez que constituye la primera estación con carácter permanente en la región. Recién en la década de los '40, otros países comenzarían a establecer instalaciones con carácter permanente, para operar el año entero. Entonces, la República Argentina constituye el país con mayor permanencia continua en el continente antártico.

Entre los años '40 y '50, la Argentina desarrolló una actividad de despliegue de bases antárticas, conformó un área institucional –la Comisión Nacional del Antártico, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto– y, en 1951, el Gral. Pujato organizó el Instituto Antártico Argentino, desde el cual se centralizaría la actividad científica en la región.

Todos esos antecedentes, además de las diferentes expediciones realizadas, ponían a la Argentina en un lugar relevante en el medio antártico y la conducirían a ser uno de los países participantes en el Año Geofísico Internacional (1957-58), con actividades científicas significativas y su posterior derivación en la Conferencia Antártica, de la cual emanó el Tratado Antártico.

## La Argentina en el régimen antártico

La negociación, firma (1959) y ratificación del Tratado Antártico (1961) delimita claramente un punto de inflexión en la Política Antártica Argentina. Hasta ese momento se había desarrollado una mirada estrictamente nacional en relación con las cuestiones antárticas, comprendidas dentro del conjunto de temas de soberanía territorial.

Con la puesta en vigencia del Tratado Antártico en 1961, el tradicional ejercicio de “políticas cerradamente nacionales” por parte de los Estados presentes en la región desde el siglo XIX se transformó, dando paso a una nueva realidad que se caracterizaría por poner el acento en la cooperación internacional y la adopción de decisiones consensuadas entre los Estados-parte del mismo. Fueron doce los signatarios originarios, entre los que se encontraban Estados Unidos y la Unión Soviética –en lo que constituye el primer acercamiento en dirección a la coexistencia pacífica– y, además, siete de ellos tenían reivindicaciones territoriales preexistentes que el Tratado no rechazó, así como tampoco se expidió sobre cuestiones de soberanía territorial.

Una suerte de “malabarismo político” fue el modo de darle gobernabilidad a una región que podría haber quedado presa de la lógica de la Guerra Fría. Garantizar que la Antártida no se convirtiera en un escenario de discordia internacional y que se desarrollaran con libertad actividades científicas, conformaba el corazón mismo del Tratado, el cual también se erigía como el primero en preservar un espacio libre de armamento nuclear y de desechos radiactivos, por expresa disposición de sus miembros. No se perseguían objetivos económicos ni se hacía explícita una tendencia a la explotación de eventuales recursos naturales ya que sólo se los mencionaba vinculados a una lógica conservacionista.

En las palabras del entonces presidente Arturo Frondizi, en su visita oficial a la Base Decepción el 8 de marzo de 1961, queda



de manifiesto tanto la reafirmación de la soberanía argentina en la región como la defensa del Tratado Antártico, al que le asigna “una profunda significación histórica y moral”, considerándolo “la primera tentativa lograda de integrar los intereses de un grupo de naciones y ponerlos al servicio de la paz y del bien de la humanidad...”. También lo describe como “expresión concreta de los nuevos conceptos de cooperación internacional que se están abriendo camino en el mundo...”, subrayando, además, que “constituye el primer intento, llevado a feliz término, de prohibición de explosiones nucleares anhelando que una prohibición semejante se extienda al mundo entero...”.

Sobre la base del Tratado Antártico, donde reside el núcleo de principios y normas básicas, al que se han incorporado progresivamente nuevas reglas, procedimientos y temáticas –todos los cuales conservan una interdependencia funcional con aquel–, el régimen antártico ha logrado mantener su vigencia a través del tiempo. Ese pragmatismo y la búsqueda de equilibrio entre las partes le ha permitido fortalecerse, lo cual quedó demostrado frente a presiones que en las décadas de los '70 y los '80 pretendían un cambio de régimen y su reemplazo por otro sustentado ya en la concepción de Patrimonio Común de la Humanidad, ya bajo la figura de Parque Mundial.

Los años '90 coincidieron con una dinámica particularmente auspiciosa para el funcionamiento y la afirmación del “régimen antártico”, que alejó toda posibilidad de revisión del Tratado en 1991, fecha que había sido utilizada muchas veces para poner en duda su continuidad. La discusión central giró alrededor de los temas ambientales, y se avanzó en el fortalecimiento del Tratado Antártico, al incorporarse el Protocolo para la Protección del Medio Ambiente Antártico. Aquí debe recordarse que, también en la frustrada Convención para los Minerales Antárticos (1988, que no llegó a entrar en vigor por la negativa de Australia y Francia), nuestro país había tenido una participación destacada. No

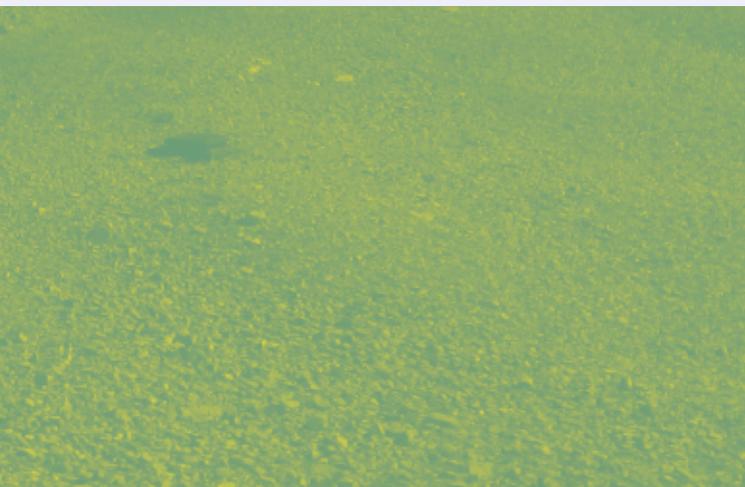
obstante, a la hora de hallar nuevas alternativas, la Argentina coincidió con la idea de propiciar una moratoria respecto de las actividades mineras y trabajar para que no se debilitara el Sistema Antártico, al tiempo que aportaba en la recomposición del consenso.

De allí que, considerado el régimen antártico en toda su trayectoria, analizados los fundamentos de su creación, su posterior desarrollo, la adecuación “interméstica” que produce, así como también su persistencia en el tiempo, se infiere que la combinación de variables relativas a poder, intereses y conocimientos se encuentra en los fundamentos del mismo.

Sin duda, la presencia de las grandes potencias (*overall powers*), sumada a los países con capacidades sectoriales y especiales (*issue specific powers*) –refiriéndonos a aquellos que guardan una relación de cercanía geográfica y antecedentes relevantes en el quehacer antártico (aquí entrarían, en el caso sudamericano, la Argentina y Chile)–, ha permitido gestionar las acciones y políticas antárticas en un espacio multilateral, siempre dando a la regla de la unanimidad una funcionalidad no solo jurídica sino política.

La posibilidad de dotar al Tratado Antártico de una secretaría permanente –aunque con características modestas, con funciones acotadas a la coordinación e información y con un staff y presupuesto reducidos– fue objeto de tratamiento y negociación desde 1992. No había estado en el espíritu del Tratado Antártico crear “instituciones” que le confirieran el estatus de organismo internacional. Por ello, se trataba de una figura de características particulares. El crecimiento de Partes del Tratado, la variedad de temas presentes en las reuniones y la necesidad de una más ágil circulación de la información ameritaban una instancia de coordinación.

Pero llegar a su concreción definitiva demandó una larga negociación, en la que debieron tomarse en cuenta una variedad de factores interactuantes, los cuales pueden expresarse en clave jurídico-institucional; otros responden más bien a cuestiones técnico-operativas y otros tienen carácter eminentemente político. En ese contexto, la Argentina desplegó una activa labor para que la Secretaría del Tratado Antártico tuviese su sede en nuestro país. El proceso negociador que ello conllevó le confirió mayor visibilidad a la política exterior en la cuestión antártica y también evidenció que la negativa británica a que ello ocurriera fue erosionada por el efecto de la negociación sostenida durante casi un decenio y por la decidida participación de otros países (entre ellos, China y varios sudamericanos) a favor de la Argentina.



## Un horizonte antártico desafiante

Durante la década de los '90 se produjo un renovado interés por la Antártida y un importante número de Estados adhirió al Tratado, firmó el Protocolo Ambiental, se incorporó a la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos y comenzó a ponerse "en carrera" realizando expediciones y llevando a cabo investigaciones científicas, a fin de reunir las condiciones para ser aceptados como miembros consultivos –es decir, aquellos que toman las decisiones– en el TA y sus convenios relacionados. Esta tendencia hacia la ampliación con nuevos miembros no resulta inocua respecto de ese equilibrio de poder delicado y pragmático, que fue uno de sus principales logros.

Obviamente, nuevos intereses, nuevas visiones y, en muchos casos, la atención puesta casi exclusivamente en las posibilidades de explotación tanto de recursos vivos como de los potenciales minerales y energéticos –que algunos desearían en un futuro no lejano– han incrementado el número de Estados que se acercan para integrarse al TA. Puede citarse, por ejemplo, que algunos de aquellos que habían petitionado por diversas vías la gobernanza antártica en manos de las Naciones Unidas –entre ellos, India y Malasia– no sólo son hoy conspicuos miembros del TA, sino que sus demandas de explotación de los recursos antárticos se sustentan en la condición de países subdesarrollados, con derecho a obtener un beneficio de ellos. Por su parte, Irán ha anunciado sus planes para establecer una base antártica, a pesar de que aún no ha dicho si va a firmar el Tratado; una oleada de nuevas bases ha sido anunciada por varios de los países miembros; a su vez, China, Corea del Sur, Estados Unidos y Australia, entre otros, han aumentado significativamente sus presupuestos para la Antártida. Japón, que siempre ha tenido una "particular" relación con los recursos vivos de los mares australes, sostiene hoy que su seguridad alimentaria requiere de una captura mayor de ballenas.

Con un total de 53 Estados, 29 que revisten calidad de Partes Consultivas –quienes deciden por consenso– y 24 adherentes o Partes No Consultivas, resulta obvio que los intereses y expectativas a conciliar vienen creciendo exponencialmente.

Mientras tanto, los grupos ambientalistas a nivel mundial están

presionando a los gobiernos y tratan de influir en la opinión pública para preservar el medio ambiente y profundizar una gestión responsable en la Antártida.

La explotación de los recursos –pesca, turismo, bioprospección y el siempre presente "fantasma" de los minerales y energéticos, cuya explotación se encuentra taxativamente prohibida por 50 años en el Protocolo Ambiental, lo cual nos lleva a 2048– es una agenda que se maneja con relativa prudencia por aquellos Estados que tienen una pertenencia de muchos años al Régimen Antártico.

Sin embargo, otros miembros más recientes como China e India, iluminados quizá por su lógica de "economías emergentes" y como actores relevantes en un nuevo diseño del sistema internacional, impulsan fuertemente sus actividades hacia investigaciones con propósitos claramente orientados a la explotación de recursos. Para ilustrar sólo con un ejemplo, se podría considerar el caso de China, que viene demostrando en los últimos años una sólida, persistente y económicamente robusta actividad antártica. Desde su adhesión en 1983 y su ascenso como Parte Consultiva en 1985, ha acumulado una significativa experiencia antártica. Pero el verdadero giro copernicano en su búsqueda de "liderazgo" –según señalan diversos estudios– se produce en el año 2005, cuando el gobierno chino decide incrementar de modo superlativo su presupuesto para cuestiones antárticas, publicitar internamente las actividades que realiza en la Antártida, redoblar la dotación de científicos, construir nuevas estaciones científicas –hoy totalizan cinco– y organizar centros en territorio chino para el sostenimiento logístico de sus actividades antárticas.

Asimismo, las nuevas estrategias para el desarrollo de la investigación científica (por ejemplo, las propuestas que hace el SCAR –Scientific Committee for Antarctic Research), así como también las informaciones provenientes de diversas reuniones de Administradores de Programas Antárticos donde se manejan cuestiones de tipo logístico y técnico, muestran una multiplicidad de requerimientos a los que sólo se puede hacer frente con enormes inversiones presupuestarias o una muy inteligente tarea de cooperación internacional. Comienzan a ser visibles, entonces, las asimetrías de poder.



## La Política Antártica y el Programa Antártico Argentino. ¿Qué fuimos, qué somos, qué nos proponemos ser?

La historia nos muestra una etapa pionera, heroica, de incremento de estaciones y puntos de ocupación territorial –que constituía la lógica de los países antárticos– y un constante debate entre presencia y ciencia. A la vez, la responsabilidad repartida entre las Fuerzas Armadas en la administración de las bases, aunque estas realizaron actividades destacadas, contribuyó a una feudalización de la actividad antártica en detrimento de un mutuo sostén y optimización de las iniciativas.

Los antecedentes históricos, las acciones desplegadas en el sostenimiento de bases e instalaciones científicas en las etapas que antecedieron al Tratado Antártico, el compromiso permanente de la Argentina con sus disposiciones y como promotora de nuevas medidas y recomendaciones, hacen que haya ganado un lugar entre los miembros originarios y Partes Consultivas del Tratado Antártico y las convenciones conexas. Asimismo, ha logrado que los intereses nacionales estén debidamente resguardados.

En la etapa que sucede a la recuperación de la democracia, se producen dos enunciados de Política Antártica que conviene subrayar, por dos razones: por un lado, porque indicaban una “modernización de la Política Antártica” y porque nos recuerdan, aún hoy, lo que queda por hacer.

En 1985, desde la Dirección Nacional del Antártico se intentó producir una serie de importantes ajustes y reorientar los objetivos prioritarios del quehacer nacional en la Antártida (recordemos que esa política fue aprobada como directiva del Ministerio de Defensa, por resolución ministerial N° 332, del 23 de agosto de 1985). La intención de conferir relevancia a la presencia argentina en la región antártica se concentró en la prioridad del

*Sobre la base del Tratado Antártico, donde reside el núcleo de principios y normas básicas, al que se han incorporado progresivamente nuevas reglas, procedimientos y temáticas –todos los cuales conservan una interdependencia funcional con aquel–, el régimen antártico ha logrado mantener su vigencia a través del tiempo.*



quehacer científico, a partir del cual sería posible generar una situación de prestigio para el país. Se valorizó la ventaja de la cercanía geográfica, por cuanto dicha situación posibilitaría que la Argentina se convirtiese, a futuro, en un proveedor internacional de servicios internos (recordemos, para este aspecto, la referencia en este trabajo sobre *issue specific power*). El acento fue puesto, fundamentalmente, en diversos medios y factores instrumentales que, al darle prestigio al país en sus actividades antárticas, le permitieran el “logro de una ventajosa situación relativa y de negociación dentro del marco del dinámico Sistema Antártico”. También impulsaba –con un criterio moderno– un modo de vincular funcionalmente la actividad económica con la ciencia, en la medida en que los beneficios económicos pudieran reinvertirse para ampliar las capacidades científicas y técnicas. La Política Antártica elaborada en 1985 fue reconocida solo como una “política sectorial”, ya que no contó con la aprobación de la Cancillería y fue observada por las Fuerzas Armadas. Por su parte, el decreto presidencial N° 2316, del 5 de noviembre de 1990, definió la política nacional antártica a partir del tradicional objetivo de “afianzar los derechos argentinos de soberanía en la región”, se propuso el fortalecimiento del Tratado Antártico y el logro de una mayor capacidad para influir en su proceso de toma de decisiones. Asimismo, en el marco de la política nacional de integración latinoamericana, se promovió la cooperación con los países de la región, incluyendo la realización de aquellas actividades conjuntas mediante las cuales se fortalecieran los intereses

comunes. Se le asignó una atención especial a la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, a la conservación de los recursos pesqueros y la preservación de los recursos minerales en el ámbito de aplicación del Tratado, así como la prioridad a la investigación científica y tecnológica, en correspondencia con las actividades que la Argentina deseaba profundizar (en ese momento se estaba pensando fundamentalmente en recursos vivos y minerales, dado que la prohibición de esta última actividad recién sobrevendría con la redacción del Protocolo Ambiental en 1991 y su vigencia desde 1998). También se remarcó la necesidad de lograr una mayor eficacia de la presencia argentina, en el respaldo a la actividad científico-tecnológica nacional y en la posibilidad de prestar a otros países los servicios y el conocimiento necesarios para facilitar sus tareas antárticas. Vinculado con ello, la adecuación y el fortalecimiento de las capacidades portuarias y logísticas de Ushuaia y demás puertos patagónicos, como escalas de acceso a la Antártida, requerían se les prestase una atención especial. Hoy, el denominado Programa Nacional Antártico se asienta sobre los enunciados de la política nacional antártica de 1990 y, desde el Instituto Antártico Argentino, se promueve la coordinación de diferentes líneas de investigación provenientes del CONICET y las universidades. Sabemos que el desarrollo científico y la innovación tecnológica tienen en el espacio antártico una demanda creciente y son la clave de las aspiraciones que los países pueden sostener.

*Entre los años '40 y '50, la Argentina desarrolló una actividad de despliegue de bases antárticas, conformó un área institucional –la Comisión Nacional del Antártico, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto– y, en 1951, el Gral. Pujato organizó el Instituto Antártico Argentino, desde el cual se centralizaría la actividad científica en la región.*

Frente a los nuevos y viejos desafíos que presenta el desarrollo de actividades y la presencia argentina en la Antártida, surge una serie de reflexiones.

En primer lugar, nuestro país debe continuar con la defensa irrestricta del TA y su regla del “consenso”, instrumento político y jurídico de gran valor para la gobernanza de la región y freno a la aparición de “nuevos liderazgos” que pudieran desnaturalizar los principios sustantivos del TA.

La política exterior y de defensa de la Argentina debe, necesariamente, asignar prioridad a la cuestión antártica en toda su complejidad política, jurídica, medioambiental, de recursos y estratégica. Miremos con atención un mapa del continente antártico y sus áreas circundantes y rápidamente emergerá una conclusión irrefutable: prácticamente la totalidad del mundo se encuentra en esos espacios, motivados por aspiraciones estratégicas o aprovechamiento de recursos.

Debe dar prioridad a sus actividades antárticas y, minimizando las dificultades que suele imponer la coyuntura, apostar fuertemente a nuevas formas de cooperación internacional en el campo de las ciencias y a la dotación de recursos propios, a fin de dar continuidad y profundizar los trabajos científicos en la Antártida y su publicación. De este modo, resultará claro su continuo compromiso con la realización de la “investigación sustantiva” que requiere el Tratado.

La cuestión antártica también necesita de un esfuerzo de coordinación en los planos de política interna y regional. En ese sen-

tido, es dable esperar que se continúen realizando los mayores esfuerzos para integrar en la Política Antártica los aportes y propuestas de la provincia de Tierra del Fuego en su proyección antártica y como una de las “puertas a la Antártida”. La creación de un ente coordinador, un polo logístico y científico en territorio fueguino, aglutinando el esfuerzo del CADIC (como centro regional del Conicet), la Universidad de Tierra del Fuego, la actividad logística y aeroportuaria existente en Ushuaia –pero que requiere dimensionarse en función de grandes objetivos– y la coordinación responsable entre Nación y provincia, son objetivos que no pueden esperar. Recuérdese que ello ya se mencionaba en la Política de 1985, cuando el escenario antártico estaba “menos poblado” y las actividades, tanto científicas como turísticas, eran cuantitativamente menores.

La dimensión regional y el espacio asignado a la cooperación latinoamericana de nuestra Política Antártica deben profundizarse en aras de una mayor concertación y, por qué no, en la puesta en marcha de planes realmente innovadores de investigación que puedan ser llevados a la práctica de manera conjunta. Las exitosas experiencias de la PAC (Patrulla Antártica Combinada) que se han concretado con Chile, la realización de diversas inspecciones conjuntas, la posibilidad de establecer algunas áreas de protección ambiental conjunta, de realizar investigaciones conjuntas, son sólo una muestra de otros proyectos que permitirán beneficios mutuos. Con ello, también se estará contribuyendo a darle fortaleza y legitimidad al Régimen Antártico.

EL BAJO PERFIL, UN CARÁCTER SECUNDARIO EN LAS AGENDAS E INICIATIVAS ESPORÁDICAS SIN CONTINUIDAD CARACTERIZAN LA POLÍTICA EXTERIOR LOCAL CON RESPECTO A LOS PAÍSES AFRICANOS. TRAS UN “IMPULSO MULTILATERAL” EN CONJUNTO CON BRASIL DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI Y LUEGO DE LAS DIFICULTADES PRODUCTO DE LA CRISIS DE 2008, QUEDA AÚN PENDIENTE LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE VÍNCULOS, CON MUCHO POTENCIAL PARA AMBAS REGIONES.

# VOCES ARGENTINAS EN ÁFRICA, AL RITMO DE LOS IMPULSOS

por **GLADYS LECHINI**. *Doctora en Sociología (Universidade de São Paulo, Brasil). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Principal (CONICET). Profesora Titular de Relaciones Internacionales y Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). Codirectora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata*





**L**a política exterior argentina hacia los Estados del continente africano muestra una asombrosa continuidad a partir del momento en que estos países accedieron a la vida independiente, en su mayoría en la década de los sesenta. Desde entonces, el Palacio San Martín desarrolló un patrón de relaciones moldeado por la dinámica de los impulsos, generando una relación espasmódica, con altos (los impulsos) y bajos (la inercia y la no política).

Esto se debe a que África no fue tradicionalmente un área importante en los diseños de política exterior argentina ni en sus estrategias de inserción internacional. El escaso interés puede explicarse por las vinculaciones verticales con Europa y Estados Unidos, así como por el errático desempeño de los Estados africanos. La Argentina tenía una fuerte tradición de relaciones con Gran Bretaña y, luego de la Segunda Guerra Mundial, con los países europeos y con Washington, variable interviniente en las cuestiones hemisféricas, que condicionaron tanto la concepción eurocéntrica de la política exterior argentina como su relativo aislamiento.

El bajo perfil en las relaciones con los Estados africanos en el siglo XX puede asimismo extenderse a otros vínculos bilaterales, por ejemplo con Japón, China, India, los Estados de Europa Oriental y de Asia Central, de Medio Oriente y del Sudeste Asiático. En estos casos, también es posible observar ausencia de diseños, desarrollo de acciones rutinarias y marginales, miradas sesgadas y predominio de acciones puntuales en función de intereses específicos.

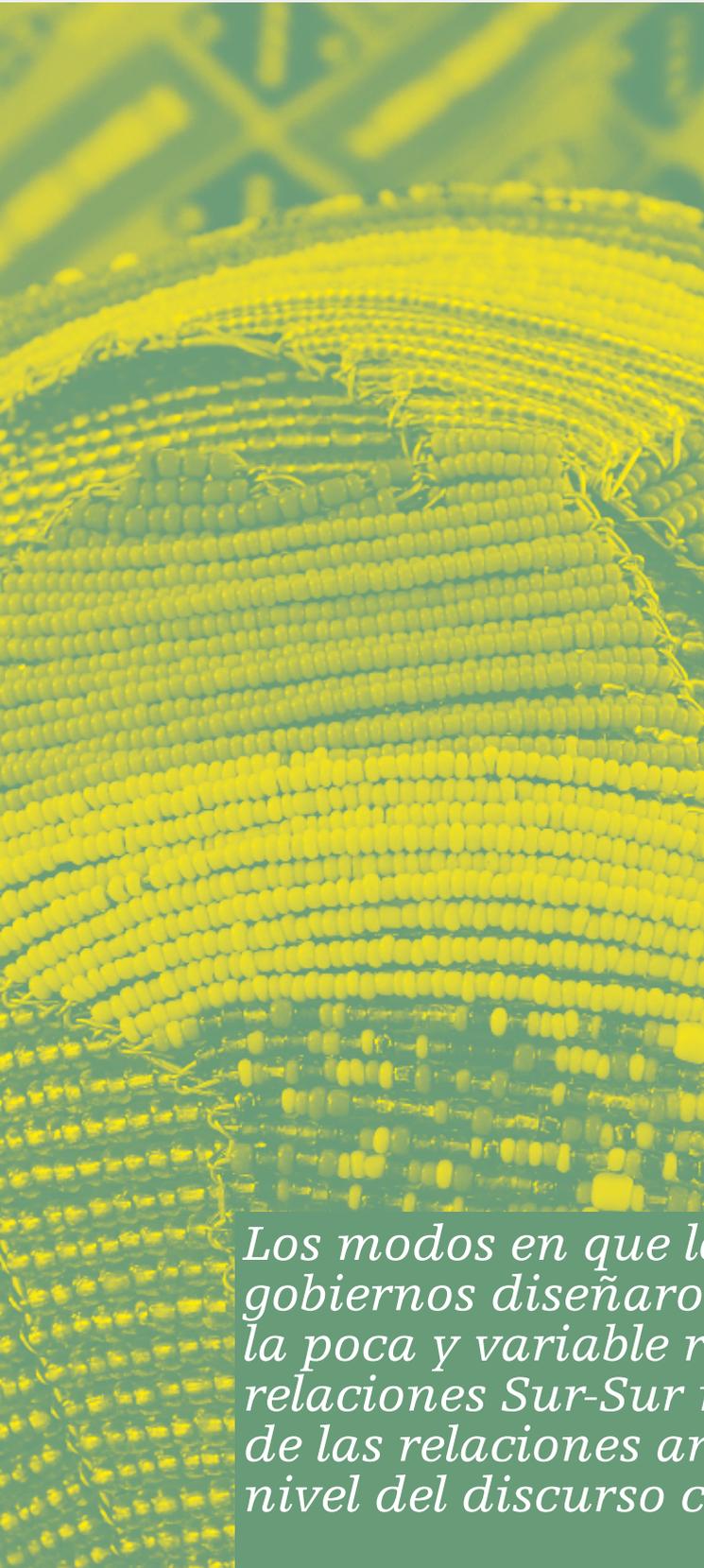
En cuanto a los jóvenes Estados del continente africano, estos pasaron por fuertes períodos de inestabilidad política y económica, producto tanto de variables domésticas como sistémicas. La independencia no vino de la mano de la institucionalidad política y la democracia –tal como se la entiende en Occidente– ni del desarrollo económico, manteniéndose situaciones de neocolonialismo y dependencia estructural, en un contexto de Guerra Fría, donde los gobiernos africanos fueron objeto de la disputa Este-Oeste, en un marco de expropiación de sus importantes y estratégicos recursos naturales. Este contexto generó variadas percepciones negativas sobre los Estados del continente en su conjunto y en particular, que podrían resumirse en una palabra, “afropesimismo”: que los gobiernos africanos son inestables, no

confiables, corruptos y sus economías frágiles, subdesarrolladas y primarias. Nada se decía del legado de las administraciones coloniales, de la interferencia de las ex metrópolis en la política y la economía de sus hasta hace poco “súbditos”, ni de los acuerdos comerciales multilaterales como el de Lomé (entre la Unión Europea y los países africanos), donde se consolidaba una nueva forma de dominación. Tampoco de las tierras aptas para la agricultura, los recursos agrícolas y minerales y las reservas de agua potable que alberga.

Consecuentemente, el continente africano fue percibido por los decisores argentinos como un todo marginal más o menos homogéneo y sus Estados fueron objetos esporádicos de algunas iniciativas, la mayoría de las cuales fueron tomadas a nivel de rutina. Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas, tanto a nivel del discurso como de las acciones.

En ese contexto, la política exterior argentina hacia África fue y es una política “por impulsos”, que varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. Durante los impulsos se abrieron embajadas, se enviaron y recibieron misiones diplomáticas y comerciales y se incrementó el comercio. Sin embargo, este conjunto de acciones no generó una masa crítica que promoviera el diseño de estrategias para los Estados de África, porque los impulsos respondieron a iniciativas puntuales, que luego se desvanecían.

El primer antecedente que mostró el interés por una aproximación al África fue el envío, en 1960, del entonces embajador argentino ante las Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire y de Somalia. De este modo se comenzó a gestar el *primer impulso africano*, el cual conllevó la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba, ya en 1961 (cuando sólo 27 Estados africanos eran independientes), orientar la mirada argentina hacia ese continente. Este plan es fundacional, pues sus objetivos, presentados tan temprano, pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos de esta relación errática. Estos mismos objetivos inspiraron en 1962 la primera misión presidida por Juan Llamazares, que recorrió ocho países africanos. Posteriormente



hubo otras instancias de acercamiento con misiones enviadas en 1965, 1974, 1978, 1980 y 1982. En paralelo, se fueron abriendo embajadas en las capitales de África del Norte: Egipto, Libia, Argelia, Túnez y Marruecos, y en África Subsahariana en Senegal, Costa de Marfil, Gabón, Nigeria, Zaire, Etiopía, Kenia y Sudáfrica.

La ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano, el 22 de mayo de 1986, marcó el fin de las ambigüedades entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica. Constituyó otro *impulso*, que apuntaba a consolidarse como política, al desarrollar una serie de acciones que se enmarcaban en un diseño de política exterior donde los No Alineados y el tercer mundo tenían un lugar, destacándose los viajes argentinos a nivel presidencial y ministerial, tal el de Alfonsín a Argelia en 1984 –que se constituyó en la primera visita oficial de un jefe de Estado argentino al África– y su asistencia a la cumbre de los No Alineados, en Zimbabue (Harare, 1986), y el de Caputo, en 1988, siendo el primer canciller que realizó un viaje por África

*Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas, tanto a nivel del discurso como de las acciones.*

Subsahariana. También se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica y se incrementó la relación comercial, pudiendo afirmarse que este fue el impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales, pero se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración que lo sucedió.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo la pérdida de importancia de los países africanos como piezas del ajedrez mundial Este-Oeste y, consecuentemente, la disminución de su poder en los foros multilaterales donde podían constituir mayoría; por ende, las relaciones y la cooperación Sur-Sur perdieron relevancia. Así, el gobierno de Menem bajó el perfil con el África Subsahariana, cerrando la mitad de sus embajadas. Pero recompuso la relación con Sudáfrica, restableciendo las relaciones diplomáticas el 8 de agosto de 1991, con la consiguiente reapertura de la embajada argentina. Asimismo, viajó a Sudáfrica el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia liderada por Mandela. Con un enfoque pragmático-comercialista, mantuvo los contactos con aquellos países con los cuales existía ya una relación comercial relevante o muy promisorio, tales los Estados del norte de África o Sudáfrica. Esta estrategia se prolongó durante la administración de De la Rúa, al inicio del siglo XXI.

Durante esta primera década comenzó a gestarse un nuevo impulso, con iniciativas tendientes a facilitar la relación bilateral, tales como la apertura o reapertura de embajadas (en Angola, Mozambique y Etiopía) y la firma de acuerdos. Aquí es importante subrayar que, mientras en el período 1960-2003 se firmaron 88 actos internacionales, entre 2003 y 2011 se suscribieron 70 acuerdos, lo cual es un indicador de la mayor institucionalización de los vínculos y de los intereses.

Junto a la visita de los ministros de Relaciones Exteriores y funcionarios de nivel en el continente, hubo dos viajes presidenciales por África. En 2008, la presidenta Cristina Fernández visitó África Nordsahariana (Argelia, Túnez, Libia y Egipto), en una misión comercial multisectorial, firmándose acuerdos de cooperación en agricultura, tecnología, comercio e inversiones, desa-

rollo social, ganadería y pesca. En 2012, la primera mandataria llegó a Luanda, Angola, acompañada de una nutrida comitiva de empresarios, para participar de la Feria Empresaria Argentina. Por otra parte, se recibió en Buenos Aires a los presidentes de Angola y Guinea Ecuatorial, al rey de Marruecos y a autoridades de alto rango como ministros y cancilleres.

El dato nuevo para entonces lo constituyó el avance conjunto en las relaciones de la Argentina junto a Brasil con los Estados del área, pudiendo hablarse ahora de un “impulso multilateral” que fue avanzando y consolidándose durante toda la primera década del siglo XXI. Con respecto a la relación con Sudáfrica, además de las visitas mutuas y del incremento del comercio se pueden señalar los avances lentos en la negociación de un preacuerdo entre el Mercosur y Sudáfrica, el cual culminó en 2004, en Belo Horizonte, Brasil, en la firma del acuerdo Preferencial de Comercio entre el Mercosur y la SACU (integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesoto, Suazilandia y Botsuana), en vigencia desde 2016, luego de la ratificación de todos los miembros. También desde el Mercosur, en 2004, comenzaron las negociaciones de preferencias comerciales con Egipto y Marruecos, las cuales concluyeron en 2010.

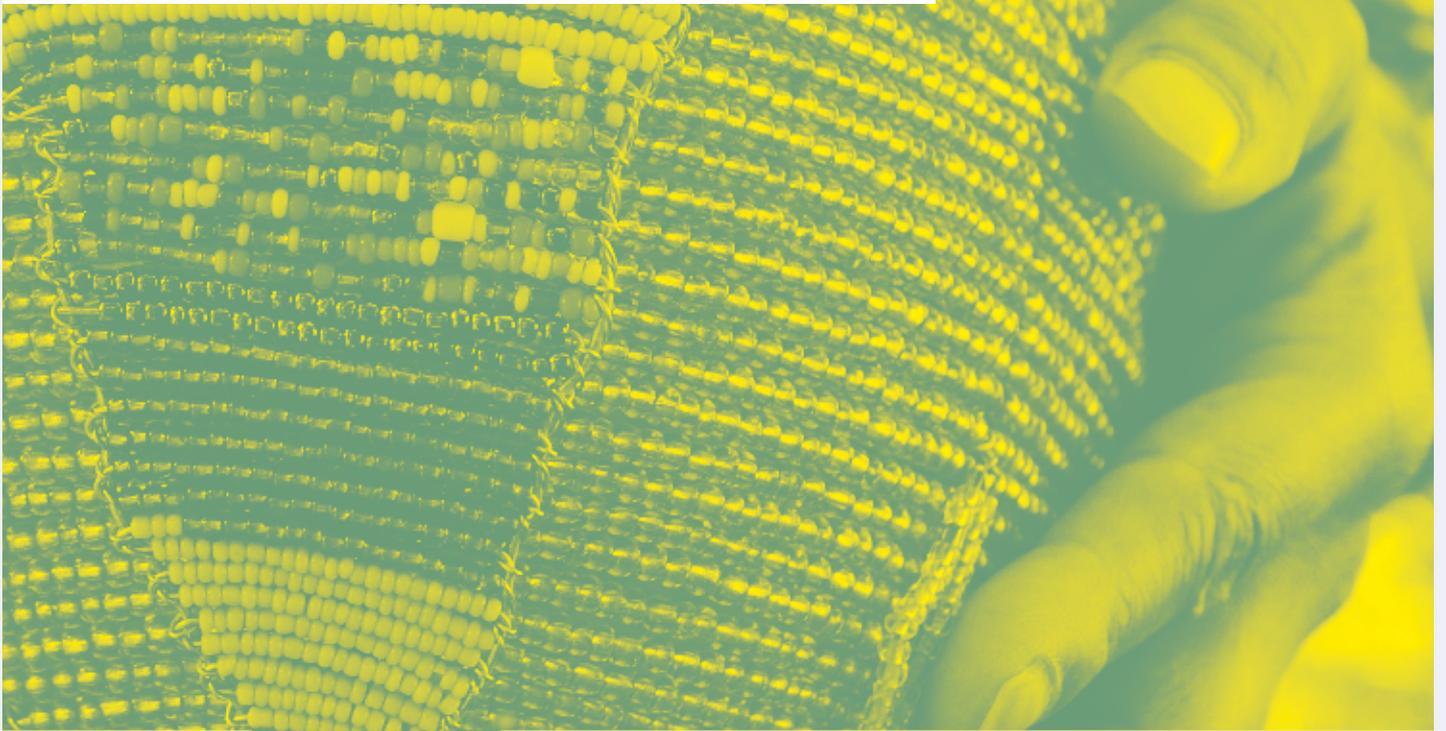
En otros ámbitos multilaterales los gobiernos argentinos destacaron la adscripción a la Cooperación Sur-Sur, plasmándose en los hechos con la participación en las cumbres entre los países de América del Sur y África (ASA, en 2006, 2009 y 2013) y entre América del Sur y los Países Árabes, entre los cuales hay muchos africanos (ASPA, en 2005, 2009, 2012 y 2017). Cabe también mencionar la revitalización de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), con reuniones en 2007 en Luanda, Angola, y en 2013 en Montevideo, Uruguay. Creada en 1986, cuenta con la participación de 24 Estados miembros: Argentina, Brasil y Uruguay, y los 21 de la costa occidental africana, que limitan con el Atlántico Sur. Es de destacar también la solicitud argentina para participar como observador presentada ante varias instituciones africanas, tales como la Unión Africana (UA), la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) y la



SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral).

A pesar del bajo perfil de las relaciones de la Argentina con África y de las acciones de rutina, en este período se fueron desarrollando iniciativas tendientes a reforzar las relaciones bilaterales. A ello contribuyó la agenda positiva de África, con la disminución de los conflictos, una mayor estabilidad política y el resurgimiento de su rol como proveedora de materias primas, redimensionado por la fuerte presencia china en la región. Las variaciones de intensidad se debieron al ritmo que pudieron imponerle los directores de Área (DIASA –África Subsahariana– y DANMO –África del Norte y Medio Oriente–), los embajadores acreditados en el continente africano o en Buenos Aires, así como los actores privados que generan las microrrelaciones. También se avanzó en la cooperación técnica horizontal, a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), creado en 1992, con el apoyo al desarrollo productivo de los sectores agrícolas y de servicios. Esta actividad pudo desenvolverse gracias a las fortalezas argentinas, a la expansión de la frontera agrícola africana y a la revaluación de los precios de los alimentos. Cabe señalar que en muchas de las iniciativas de cooperación horizontal intervienen también otros organismos nacionales especializados, tales como el INTI, el INTA y

*Como pudo observarse, en la primera década del siglo XXI se promovió el multilateralismo con los países del Sur, amparado en los cambios a nivel sistémico internacional y regional así como a nivel doméstico en los países de América latina y de África. El "estatus de África" había cambiado debido al desembarco chino en busca de materias primas, ofreciendo también inversiones y cooperación.*



el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Es de destacar también que, tal como en los '80, en 2011 y 2013 se organizó la visita de ministros de agricultura y funcionarios de organizaciones internacionales africanas para avanzar en la cooperación técnica en materia de agricultura y agroindustria y abrir mercados para las empresas de maquinaria argentinas. No es un dato menor la satisfactoria balanza comercial para la Argentina que se mantiene a lo largo de los años, contribuyendo a compensar los déficits con otros países desarrollados. Los principales socios son Angola, Egipto, Marruecos, Libia, Túnez, Sudáfrica, Argelia, Nigeria, Kenia y Mozambique, hacia donde se dirigen nuestras materias primas, pero cada vez con un mayor componente de productos con valor agregado, tanto en productos de consumo terminados como maquinarias y equipos de transporte. En este sentido, se destaca que es interesante el caso argentino porque, a pesar de la supremacía de los productos oleaginosos, agropecuarios, cereales y lácteos, los productos industriales y los combustibles también están presentes, lo cual muestra potencial para insertarse en el mercado africano. En cuanto a las importaciones desde África, se centran en combustibles minerales y productos químicos.

Como pudo observarse, en la primera década del siglo XXI se promovió el multilateralismo con los países del Sur, amparado en los cambios a nivel sistémico internacional y regional, así como a nivel doméstico en los países de América latina y de África. El "estatus de África" había cambiado debido al desembarco chino en busca de materias primas, ofreciendo también inversiones y cooperación. Al gigante asiático le siguieron otros interesados como India, Brasil y, en menor medida, Rusia, y el jugador local máspreciado por Occidente: Sudáfrica. Del "afropesimismo" se pasó al "afrooptimismo" y a la figura de "los leones en movimiento". África está creciendo de manera sostenida hace más de diez años y se ha convertido en la frontera agrícola del mundo.

Sin embargo, a pesar de esta multiplicidad de iniciativas, esfuerzos, reuniones y acercamientos, sobre la segunda década del siglo XXI las condiciones internacionales y domésticas ya no son las mismas. Estamos en un período donde el reflujode la crisis financiera de 2008, que inicialmente parecía no habernos tocado, está mostrando un contexto de dificultades económicas y financieras que hoy deben enfrentar nuestros gobiernos, ahora con signos políticos diferentes.

Pero no todo está perdido y muchas iniciativas continúan pro-

moviéndose, apoyadas en la cooperación público-privada, y en la asociación bilateral-multilateral, aunque no exenta de dificultades y tropiezos. Por una parte, a nivel gubernamental puede mencionarse el Plan Argentino para África (2016-2019) diseñado desde la Cancillería argentina, con el fin de contribuir a fortalecer los vínculos bilaterales y regionales con los países africanos a través de acciones de cooperación en áreas estratégicas como agroindustria, ciencia, tecnología y turismo. Es de esperar que las condiciones permitan su puesta en práctica.

Desde la perspectiva público privada cabe señalar la implementación de LAC África, una plataforma pionera para inversiones y cooperación comercial y cultural entre África y América latina y el Caribe, la cual ya mantuvo dos reuniones para fomentar el intercambio y promover el mutuo conocimiento. La primera fue en Nairobi, Kenia, en 2016, y la segunda en Rosario, Argentina, en octubre de 2017. La tercera se realizará en Jamaica en 2018. La elección de Rosario, en la provincia de Santa Fe, centro de la hidrovía del Mercosur y uno de los ejes neurálgicos de la producción agrícola argentina, no fue al azar. Nuestro sector agropecuario es un principal actor para el desarrollo de negocios, inversión y cooperación comercial entre ambos continentes y la experiencia adquirida en siembra directa nos coloca a la vanguardia en el mundo, con un paquete tecnológico de alta eficiencia. Basta observar el incremento de la presencia africana en Expochacra y en Expoagro, ya en su decimoctava reunión anual. África es un continente heterogéneo y múltiple que Argentina debe descubrir e invitar al diálogo y la cooperación, pues sus múltiples aristas complementan y enriquecen la diversidad. Si bien los obstáculos a superar son numerosos, destacándose entre ellos los ligados a situaciones internas a ambos lados del Atlántico, a la fuerte persistencia de vinculaciones verticales con los centros de poder del Norte y al histórico desconocimiento mutuo, la continuidad de los vínculos será esencial para la consolidación de la cooperación Sur-Sur argentino-africana bajo modalidades endógenas de trabajo conjunto y perspectivas que incluyan los intereses de ambas partes. Estos incluyen, entre otros, el incremento del comercio, la transferencia de tecnología, *know how* y conocimientos, la cooperación en agroindustria y procesamiento de alimentos, producción, infraestructuras, aprovechamiento de energías renovables y el desarrollo del turismo, con el objetivo de ampliar nuestros márgenes de negociación internacional y modificar la inserción periférica que nos condiciona.

EL DESEMPEÑO DEL SECTOR ENERGÉTICO EN ESTOS DOS AÑOS DE GOBIERNO DE MAURICIO MACRI ACUMULA ELEMENTOS NEGATIVOS: A LA CAÍDA DE LA PRODUCCIÓN SE SUMAN EL RETROCESO DE YPF EN BENEFICIO DE SHELL –LA MULTINACIONAL DE DONDE PROVIENE EL MINISTRO ARANGUREN–, EL INCREMENTO DE LA DEPENDENCIA Y EL DETERIORO DE LA BALANZA COMERCIAL.

# HIDROCARBUROS. RESUMEN Y BALANCE 2015-2017



por **FEDERICO BERNAL**. *Bioquímico egresado de la UBA. Especializado en Biotecnología y Microbiología Industrial. Ex becario del INTA. Dirige el Observatorio de la Energía, la Tecnología y la Infraestructura para el Desarrollo (OETEC). Es investigador de la Universidad Nacional de Lanús y docente de la Universidad Nacional de Moreno. Ha escrito numerosos libros en la cuestión energética. Escribe y es consultado regularmente en diversas publicaciones especializadas y diarios del país, la región y del mundo. Su último trabajo, “La estafa del tarifazo”, saldrá publicado en abril de 2018, editorial Colihue.*



**J**uan José Aranguren se presentó por primera vez en público el 15 de diciembre de 2015. Allí anunció que, en los próximos días, su cartera habría de declarar la emergencia energética nacional. De no tomar urgentes “medidas correctivas”, explicó el aún accionista del Grupo Shell (no alcanza con haber vendido las acciones sino comprometerse formal y oficialmente a no recomprarlas una vez concluido su mandato), el colapso energético y eléctrico serían catastróficos. Y esto, supuestamente, porque los gobiernos anteriores habían dejado al país sin gas, petróleo, combustibles, capacidad de generación, inversiones y nueva infraestructura capaces de abastecer tanto la nueva demanda como la insatisfecha. Igual para la dependencia energética y el déficit comercial del sector, que aparentemente rayaban lo incompatible con la seguridad económica nacional. Se trataba, lógicamente, de las tradicionales excusas para justificar el aún más tradicional ajuste neoliberal, en este caso aplicado a la energía. Debajo, se propone un balance del sector para los dos primeros años de Mauricio Macri, máximo responsable de haber otorgado a la multinacional petrolera angloholandesa Shell el control de la política energética argentina.



## Petróleo

Cerró en 2017 cayendo un 6,3%, la peor caída desde 1999 y los niveles más bajos de producción desde 1992. Respecto de 2015, una retracción acumulada del 10%. Todas las provincias productoras extrajeron en 2017 menos petróleo que en 2015. Por ejemplo, la más importante de ellas, Chubut, se desplomó un -12%. La magnitud de la caída es tal que los niveles chubutenses son los más bajos desde 2003. Por su parte, las importaciones de petróleo de 2016 y 2017 (sumadas) son un 44% superiores a las de 2008 y 2015, y equivalen a un 78% de todo el petróleo importado durante los tres gobiernos precedentes, esto es, entre 2003 y 2015. De las cuencas Neuquina y del Golfo San Jorge se extrajo, en 2017, el 89% del crudo producido en el país. Pues bien, la producción de la primera cayó 4,2% en 2017 (6,4% menos desde 2015) y la de la segunda, un 7,5% (12% menos desde 2015). Por último, cabe añadir que, desde la asunción de Aranguren, el precio internacional del WTI se recuperó un 55% (a diciembre de 2017). A pesar de ello, se dio la declinación en la producción que fuera descripta.

## Gas

Cerró su producción en 2017 cayendo un 1%, la primera caída desde 2014. Si bien en 2016 había crecido un 4,9%, no puede dejarse de mencionarse que el 91% de dicho crecimiento obedeció a un único yacimiento, puesto en marcha en 2013 pero que recién comenzó a producir en febrero de 2016. En otras palabras, del 4,9% de expansión, 4,4 puntos porcentuales obedecen al aporte de un megayacimiento gasífero proveniente de la “pesada herencia” (Vega Pléyade, Tierra del Fuego). Al analizar la producción por provincia, se advierte que, a excepción de Neuquén, Tierra del Fuego y Río Negro, las restantes extrajeron menos cantidades en 2017 que en 2015. No obstante, las tres que crecieron lo hicieron desacelerando fuertemente su producción respecto de 2016 y, en algunos casos, de 2015. Neuquén, que explica la mitad del gas extraído, redujo su tasa del 7,5% en 2015 a un 2% en 2017. En cuanto a las importaciones de gas, las de 2017 ya superaron las de 2015 en un 4%, año duramente criticado en materia energética por quienes hoy administran el país. Lo acontecido específicamente con el gas no puede divorciarse de las adecuaciones tarifarias y del precio del gas en boca de pozo tomadas desde 2016 a la fecha, adecuaciones que, según explicó el Ministerio de Energía en infinidad de resoluciones y documentos, supuestamente ofrecía una “solución integrada y previsible al suministro de gas, (...) que ayuda a recuperar la producción y reducir las importaciones”. A dos años de tarifazo, la producción cayó y las importaciones aumentaron. Al frente de estas últimas, directa e indirectamente, se encuentra Shell, vía compras a Chile como de GNL, variante en la que la firma angloholandesa cuadruplicó su participación entre 2016 y 2017. Es importante agregar que, de haberse cuidado la producción de Neuquén, no hubiese sido necesario importar gas desde Chile (ni su equivalente en GNL).

*La política energética de Shell al frente del ministerio, avalada por Macri, tuvo un único y definido objetivo: provocar una crisis (donde no la había) de tal forma de generar en la población la necesidad de aceptar un cambio.*

## Regalías

Santa Cruz perdió, en concepto de regalías petroleras, entre enero y octubre de 2017, sobre iguales meses de 2015, 88 millones de dólares (30% de caída medida en la misma moneda). Los nuevos precios del gas en boca de pozo no pudieron compensar, al aportar un adicional de aproximadamente 20 millones de dólares en igual período. Chubut perdió 80 millones en petróleo (-25%) y recibió un adicional de apenas 13 millones en gas; Mendoza, 36 millones (-19%) contra 8 millones; Río Negro, 28 millones (-29%) contra 20 millones. La excepción fue Neuquén, ya que perdió 105 millones en petróleo (-35%) pero recibió un adicional en gas de 237 millones. La diferencia entre esta última jurisdicción y las restantes –solo por su capacidad gasífera– lesiona el federalismo y refleja un grave problema de unitarismo provincial hidrocarbúrico apuntalado por la actual administración.

## Combustibles

Entre 2016 y 2017, YPF, Shell, Axion y Trafigura mejoraron sus ventas de combustibles al público (en volumen). Su ascenso fue muy superior al descenso registrado por Petrobras y Oil Combustibles, entre otras. Ahora bien, sucede que el ascenso –las nuevas ventas– se repartió muy desigualmente: YPF un 9%, Shell un 58%, Axion un 3% y Trafigura un 26%. Trafigura, cabe recordar, empresa holandesa, acaba de adquirir la refinería de Pampa Energía y su cadena de estaciones de servicio (Petrobras). En otras palabras, Shell y Trafigura (a la sazón, angloholandesa y holandesa) absorbieron un 84% de las nuevas ventas de combustibles entre el primero y segundo año de mandato de Macri. A nivel mercado interno, la demanda de naftas y gasoil creció 3,4% entre 2017 y 2015. Si cruzamos esta expansión con la obtención de estos productos por parte del parque de refinación local que apenas aumentó un 0,6%, vemos pues que la mayor demanda se está compensando con un aumento de las importaciones. ¿Cuánto crecieron? Un 31% desde 2015. En este sentido, comparando el bienio 2016/17 vs. 2014/15 vemos que las compras externas de naftas y gasoil de todas las empresas del sector, a excepción de YPF, registraron aumentos. La primera fue Shell, con un 138%. La diferencia respecto del resto es notable, sobre todo con YPF, que se contrajo un 44 por ciento.

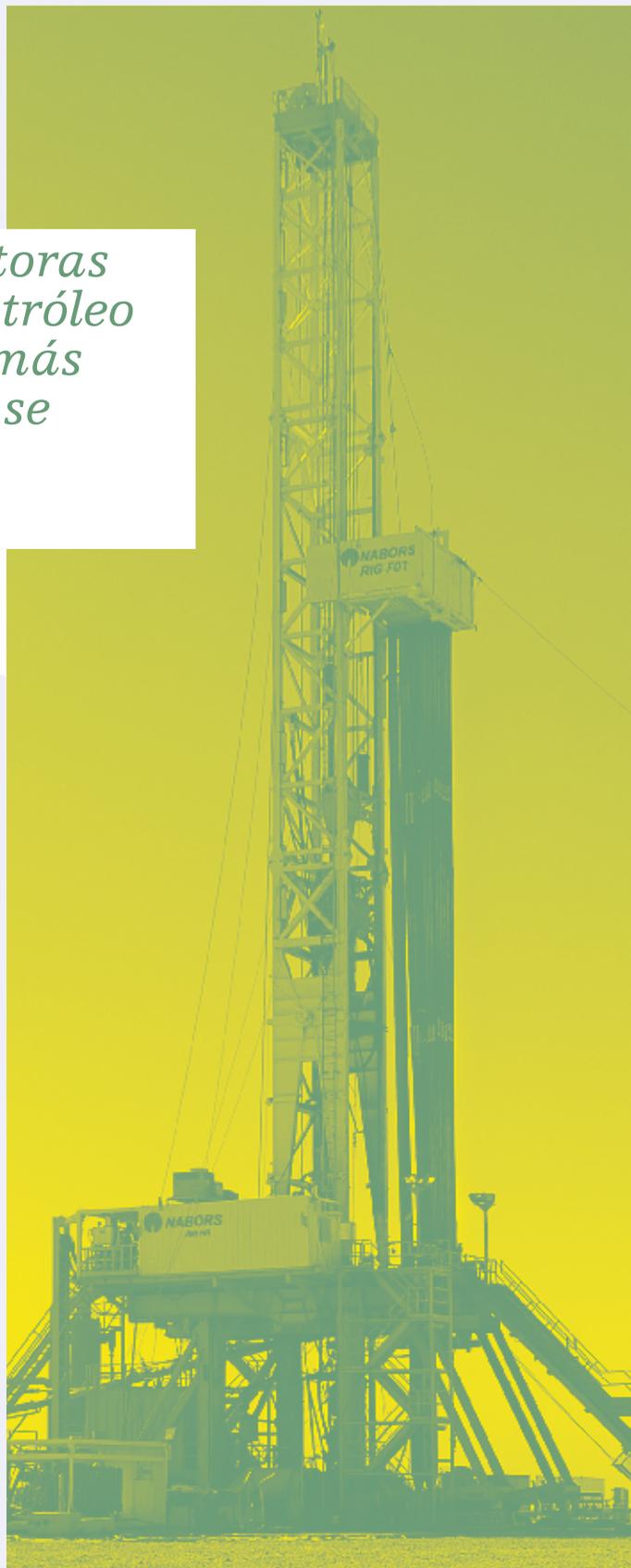
## Refinación

El crudo refinado extranjero saltó del 3% en 2015 al 4,2% en 2017, un porcentaje histórico. A la cabeza de la utilización del crudo importado por las refinadoras está Shell, con un incremento del 242% considerando el bienio 2016/17 vs. 2014/15. YPF, por su parte, cayó un 32%. Los volúmenes obtenidos de subproductos derivados del petróleo fueron, en 2017, inferiores a los de 2015 en un 5,5%. En cuanto a la obtención de naftas y gasoil, aumentaron un 0,6% entre iguales años. El crudo refinable de origen local provino, en 2017, en un 90,5% de las cuencas Neuquina y del Golfo de San Jorge. Sucedió que, ese mismo año, su participación en el total de crudo refinable a nivel nacional cayó 3,6% (un 8% desde 2015), mientras que el extranjero subió un 37% (un 29% desde 2015). Aquí está la explicación básica de por qué la producción nacional de petróleo viene cayendo, a pesar de la recuperación de los precios internacionales. Si bien la extranjerización del petróleo que ingresa a las refinerías del país es alarmante, el parque de refinación todavía se abastece en más de un 95% con crudo argentino. No obstante, el tarifazo de los combustibles ya nos ubica con precios por encima de los de Chile, que importa el 100% del petróleo que refina, y camino a igualar los de Uruguay, entre los más caros del planeta, también importador del 100% del petróleo procesado.

*Todas las provincias productoras extrajeron en 2017 menos petróleo que en 2015. Por ejemplo, la más importante de ellas, Chubut, se desplomó un -12 por ciento.*

### **Dependencia energética y balanza comercial**

La dependencia mide el peso de las importaciones en la demanda local (a mayor participación, mayor dependencia de fuentes foráneas). Pues bien, la petrolera aumentó a su nivel más alto desde 2011, casi cuadruplicando la de 2015, aunque, si consideramos los dos años de macrismo, estamos en presencia de la peor marca de los últimos veinte años (desde 1997/98). Igual de rotero siguieron la dependencia gasífera y la de combustibles: en 2017, por arriba de 2015. Lógicamente, la combinación entre demandas estancadas o levemente inferiores, menores producciones e importaciones en exponencial ascenso agudizaron la dependencia energética. En relación con la balanza comercial energética, entre 2016 y 2017 empeoró un 25%, al saltar de 2.561 millones de dólares a 3.207 millones.



## YPF

Se trata, además de una empresa propiedad del Estado nacional emblema del pueblo argentino, de la primera productora de gas y petróleo del país. La producción de gas cayó 2% en 2017 (descontando la compra de dos yacimientos importantes a fines de 2016). Es la primera caída desde 2012 (YPF creció sin pausa entre 2013 y 2016, inclusive). En petróleo no hace falta restar nada: la disminución fue del 5%. Más allá de la magnitud del hundimiento, es la primera declinación desde 2011 (se había crecido entre 2012 y 2016, inclusive). ¿Qué ocurrió? YPF redujo fuertemente sus inversiones, en una actitud común a las principales productoras. Esto se vio reflejado en su actividad perforadora: 63% menos de pozos perforados en 2017 respecto de 2015. Tan agudo fue el derrumbe, que se ubicó un 16% debajo de la perforación de 2009. En el terreno de los combustibles (medido en ventas de naftas y gasoil al público), YPF sufrió una retracción de 3 puntos porcentuales, al bajar del 58% en 2015 al 55% en 2017. No hay otra petrolera/refinadora que haya experimentado tamaño retroceso. De hecho, la segunda empresa en cuota de mercado, Shell, se expandió prácticamente lo mismo que perdió YPF.

## Proyección 2018/19

El decreto 962 liberó las importaciones de petróleo y combustibles, mientras que habilitó exportaciones de gas natural sin compromiso de reimportaciones –como venía siendo bajo el decreto 893 de julio de 2016–. El panorama descrito hasta aquí empeorará al ritmo de una mayor desregulación, extranjerización y concentración del sector. La demanda de servicios públicos energéticos y en combustibles se mantendrá estancada o a la baja, pudiendo la administración Macri abastecer la demanda sin necesidad de aumentar la producción de gas y de petróleo, así como la refinación de crudo (*déjà vu* noventista). En este contexto, merece especial mención el nuevo Plan Gas (Resolución E-46), basado en claros objetivos de exportación y que agudizará la desigualdad hidrocarburífera provincial, lesionará gravemente los intereses de YPF, generando incertidumbre en materia de producción tanto a nivel nacional como en la propia Cuenca Neuquina, esto último según manifestaciones de las propias empresas.

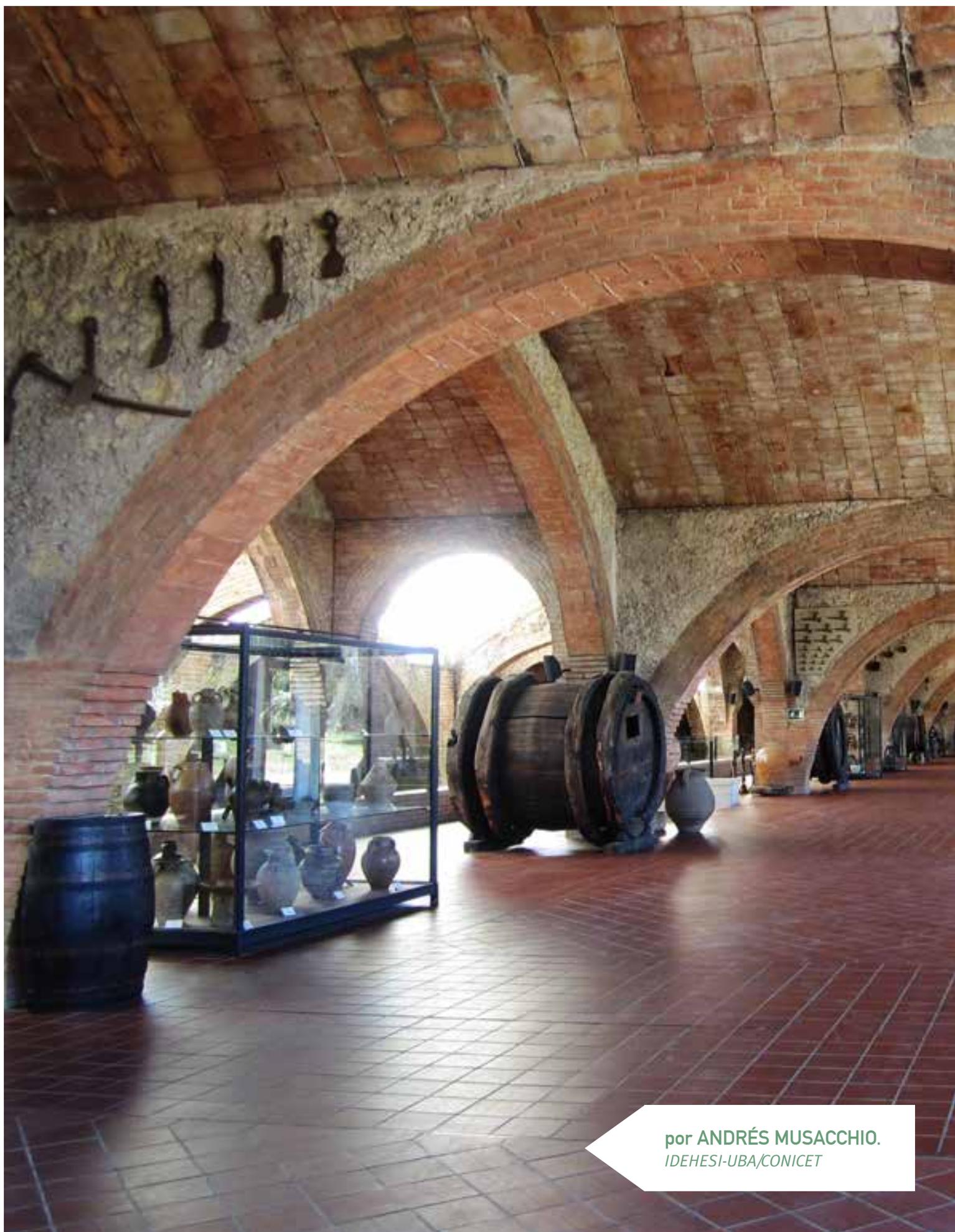


## Conclusiones

Ninguno de los pronósticos de colapso y diagnósticos de crisis esgrimidos por la actual administración en su análisis de la herencia energética recibida fue correcto. Esto es fundamental aclararlo porque el empeoramiento del sector en los dos años de administración macrista, según describimos, no obedece a la imposibilidad de revertir la “pesada herencia” o a la gravedad de la misma y la necesidad de profundizar el ajuste. Por el contrario, obedece a la discontinuación, abrupta y deliberada, de una ostensible y sostenida recuperación iniciada al menos cuatro años antes. En pocas palabras, la involución energética de la gestión Macri se dio no solo en simultáneo con el dramático aumento de los precios del gas en boca de pozo, de las tarifas y de la rentabilidad de un grupo concentrado de actores privados (muchos de ellos socios y/o parte del Poder Ejecutivo), sino también dilapidando cuatro años de recuperación heredada. Y esto, precisamente, es lo más grave de todo y lo que pinta de cuerpo entero la estafa que significa el tarifazo.

A modo de perfecta síntesis de estas conclusiones, nada más oportuno que recurrir a esta frase de Aranguren del 15 de diciembre de 2016, al inaugurar la Primera Jornada Nacional de Eficiencia Energética: “La gente acepta el cambio cuando reconoce una necesidad. Y esa necesidad la puede reconocer en medio de una crisis. Y para nosotros crisis, necesidad y cambio son procesos irreversibles...”. La política energética de Shell al frente del ministerio, avalada por Macri, tuvo un único y definido objetivo: provocar una crisis (donde no la había) de tal forma de generar en la población la necesidad de aceptar un cambio. Por “cambio” se entiende, obviamente: exponencial tarifazo (encarecimiento de la energía), drástica reducción de hábitos de consumo energético que nos acercaban a países del Primer Mundo, desregulación masiva, retorno a las privatizaciones, liberalización de importaciones, reapertura exportadora, concentración y ganancias abusivas de empresas del sector.

*A dos años de tarifazo, la producción de gas cayó y las importaciones aumentaron. Al frente de estas últimas, directa e indirectamente, se encuentra Shell, vía compras a Chile como de GNL, variante en la que la firma angloholandesa cuadruplicó su participación entre 2016 y 2017.*



por **ANDRÉS MUSACCHIO.**  
*IDEHESI-UBA/CONICET*



# EL MERCOSUR EN LA MESA DE SALDOS: LAS NEGOCIACIONES EN POS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA

CON EL ACTUAL GIRO NEOLIBERAL EN SUS DOS MAYORES SOCIOS –ARGENTINA Y BRASIL–, LA REGIÓN ENCARA FUTUROS ACUERDOS DESDE UNA POSICIÓN QUE PROFUNDIZARÍA LAS DESVENTAJAS. LA LIBERALIZACIÓN PRETENDIDA POR EL BLOQUE EUROPEO NO SOLO ALCANZARÍA AL COMERCIO, SINO TAMBIÉN A LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES, LAS PATENTES Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL, EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, ENTRE OTROS.

*Aunque suele sostenerse que Latinoamérica en general y los países del Mercosur en particular son extremadamente proteccionistas, el principal escollo es la persistente negativa europea a abrir su mercado agropecuario superprotegido.*

## **Introducción**

A lo largo de 2017 se retomaron e intensificaron las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) para la firma de un tratado de libre comercio. La iniciativa reflota una vieja idea y un profuso camino de negociaciones iniciadas en la década de 1990. Durante mucho tiempo, los negociadores de cada bloque cambiaron ofertas, sin arribar a un acuerdo que pudiese satisfacer las expectativas mínimas recíprocas con las que ambos bloques encararon el proceso. En realidad, las negociaciones se retomaron y abandonaron varias veces a lo largo de las dos últimas décadas. Especial intensidad habían cobrado entre 2000 y 2004 y luego entre 2010 y 2012, cuando se abandonaron de manera definitiva hasta ahora. Las negociaciones tuvieron como trasfondo una compleja trama de factores comerciales, económicos, políticos y estratégicos que lo alejan de una simple cuestión comercial. A lo largo del artículo, trataremos de señalar algunos elementos fundamentales de esa complejidad, sin pretender una reconstrucción acabada del escenario.

Para ello, analizaremos la encrucijada en la que se encuentra el Mercosur desde que Argentina y Brasil retomaron políticas de corte claramente neoliberal y el rol de los acuerdos de libre comercio en la estrategia de la región. Luego nos detendremos en la multiplicidad de esferas que pretende (des)regular el acuerdo con la UE para concentrarnos finalmente en algunos tópicos conflictivos de la esfera comercial.



## El giro del Mercosur

Cuando, en 2005, el Mercosur rechazó ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas que proponía el gobierno de los Estados Unidos, cerró la etapa en la que el bloque se concebía como un experimento de “regionalismo abierto”, cuyo objetivo final era la integración plena a los mercados mundiales. En contraposición, se abrió un período de mayor introversión, donde los proyectos de crecimiento hacia adentro se impusieron por sobre las estrategias exportadoras. El Mercosur, manteniendo la forma de una unión aduanera imperfecta (es decir, una región sin aranceles para el comercio intrarregional con un arancel externo común, que, empero, admitían numerosas excepciones), adquirió un carácter mucho más político [Sobre las etapas del Mercosur, ver Kan y Musacchio en Rapoport, Mario, *Historia oral de la política exterior argentina*, Tomo II. Buenos Aires, 2016]. Sin embargo, el nuevo giro neoliberal que se plasmó con la llegada al poder de Mauricio Macri en la Argentina y Michel Temer en Brasil, volvió a colocar los objetivos del Mercosur en debate. El retorno de estrategias de acumulación financiarizada como centro de la economía y la reprimarización de la producción y las exportaciones le quitaron al experimento regional buena parte de su base de sustentación. A tal punto que durante varios meses se especuló con su desaparición. El punto culminante de la crisis fue la suspensión por tiempo indefinido de Venezuela y las rispideces que esas acciones provocaron entre la Argentina y

Brasil, por un lado, y Uruguay por el otro.

Lentamente se fue construyendo una trama política que evitó la disolución institucional, aunque confinó al bloque a un discreto segundo plano, quitándole buena parte de su relevancia en la dinámica económica. Para los dos países más grandes, el eje de la política exterior se reorientó hacia los aspectos económicos y, en ellos, a dos ejes prioritarios. Por una parte, volver a articularse estrechamente a los “socios tradicionales” (los Estados Unidos y los países europeos). Simultáneamente, se fue haciendo visible un segundo objetivo, el de consolidar y blindar a largo plazo las políticas macroeconómicas internas de corte neoliberal por medio de diferentes instrumentos de la política exterior. Sobre ese eje se puede entender parcialmente la política de endeudamiento externo (por supuesto, no es el único motivo): la deuda condiciona las políticas internas y obliga a negociar con acreedores y organismos financieros internacionales, que exigen mantener o profundizar el rumbo neoliberal. Cuanto más alta sea la deuda, cuanto más difícil resulte el pago, más condicionante se torna. Pero aún más eficaz para eso es la firma de acuerdos que tornen a las políticas neoliberales casi irreversibles por sus costos. Ese es uno de los pilares de los acuerdos de libre comercio. Por eso, los países del Mercosur avanzaron en bloque en la búsqueda de ingresar como bloque al Acuerdo Transpacífico, que por entonces promovía el presidente de los EE.UU. Barack Obama, y re-flotar las negociaciones del frustrado acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

La transformación de la política comercial y estratégica de los Estados Unidos que provocó el ascenso de Donald Trump a la presidencia tuvo como consecuencia inmediata que los EE.UU. se retiraran del acuerdo Transpacífico. Eso le quitó, tanto para la Argentina como para Brasil, buena parte del atractivo. Por eso, aunque desde entonces mantienen un coqueteo permanente, el ingreso ha perdido buena parte del interés. El acuerdo con la UE, en cambio, sigue concitando un persistente atractivo y se ha transformado en la obsesión de la política exterior regional. [Para un resumen de las negociaciones desarrolladas entre el Mercosur y la UE, ver Bianco, Carlos, “Historia de una entrega: el estado actual de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE”, <http://www.institutopatria.com.ar/ptr/dossier-de-integracion-regional-no-1-tratado-de-libre-comercio-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>. También Macuk Adrián y otros (2015), “La negociación Mercosur-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación”, INTAL, Nota técnica IDB-TN-841.]

Pero ¿qué es lo que se está negociando?



## Los acuerdos de libre comercio y sus implicancias más generales

En realidad, no resulta sencillo saber qué están negociando la UE y el Mercosur pues las negociaciones son secretas. En general, una de las fuentes más ásperas de crítica es el carácter virtualmente secreto de las negociaciones, incluso para miembros de los parlamentos nacionales y regionales. Esta forma oscura alerta de por sí sobre los alcances del proceso. De hecho, ya en los '90 esta forma de proceder había sido cuestionada incluso en Argentina. Así, nuestro país creó en 2003 un Consejo de la Sociedad Civil en el que se informaba sobre los ejes de las negociaciones, los avances y las trabas, y que fuera “congelado” recientemente por el gobierno.

Aun así, han trascendido varias de las aristas a partir de la publicación de algunos documentos preliminares por parte de la Comisión Europea, de la información que algunos parlamentarios europeos han logrado obtener y volcar a los medios de comunicación o de algunas filtraciones de información. De todas formas, no es ni el primero ni el último acuerdo de libre comercio que se habrá negociado y todos tienen una estructura parecida, que se ajusta un tanto en cada caso y que se ha ido complejizando con la aparición de algunos nuevos espacios de (des)regulación. Un primer capítulo apunta efectivamente a la liberalización comercial, tratando de desarmar las protecciones arancelarias y no arancelarias que traban el comercio birregional. En el caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, este capítulo es extremadamente conflictivo, como veremos. Digamos, de todas formas, que aunque suele sostenerse que Latinoamérica en general y los países del Mercosur en particular son extremadamente proteccionistas, el principal escollo es la persistente negativa europea a abrir su mercado agropecuario superprotegido.

Sin embargo, las negociaciones son mucho más abarcativas, pues contienen varios capítulos no-comerciales, que influyen seriamente sobre las posibilidades de configurar políticas activas de desarrollo o cuestionar el marco neoliberal. En este punto, recordemos que se trata de dos regiones con un grado de desarrollo relativo muy diferente, en el cual políticas similares tienen efectos muy distintos, así como es muy distinta la capacidad de beneficiarse en cada país y región y son extremadamente diferentes las necesidades y los objetivos de política económica. [Una lista incompleta de las propuestas europeas puede encontrarse en la página de la Comisión Europea: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1769>].

Así, por ejemplo, avanzan sobre las llamadas “compras gubernamentales”. Los signatarios se comprometen a dar “trato nacio-

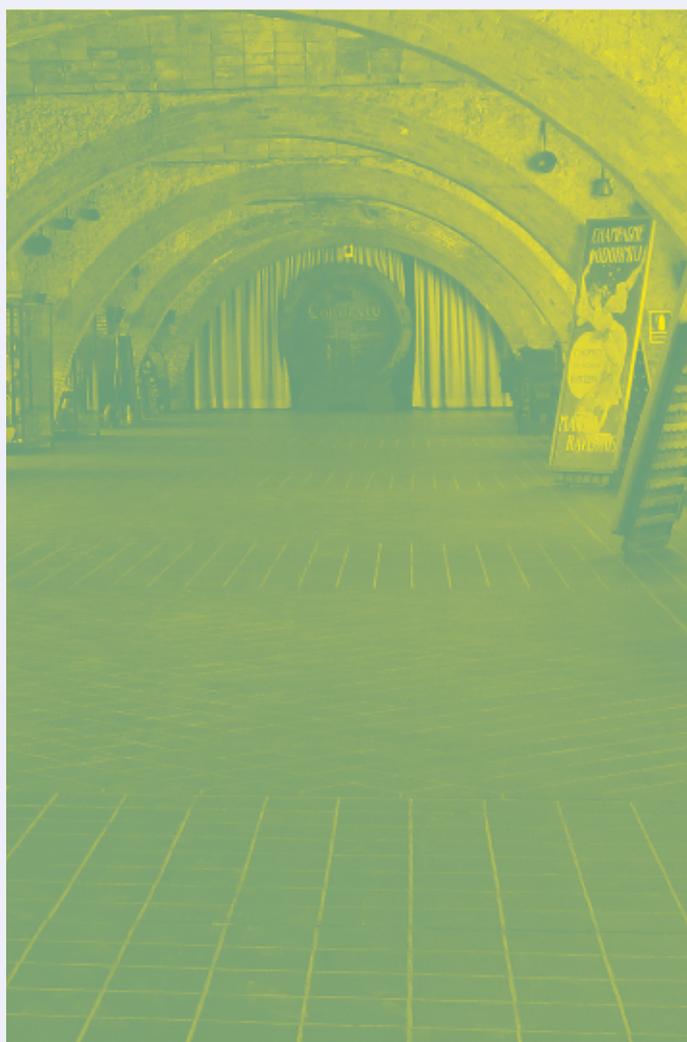
nal” a las empresas del otro bloque cuando el Estado de un país debe hacer una compra de bienes o servicios. En general, los Estados suelen tener, en especial en los estadios iniciales del desarrollo, políticas de compra nacional que le permiten promover determinados sectores considerados estratégicos o, simplemente, ahorrar divisas para evitar una crisis de balance de pagos. Tales políticas quedarían anuladas con la sanción del acuerdo. También endurecen y extienden las patentes y la propiedad intelectual. Especialmente se ve afectado aquí el sector de laboratorios de productos medicinales, pues logran una extensión prolongable de su monopolio de patentes, flexibilizan la posibilidad de patentar la utilización de plantas medicinales de uso milenario, encarecen el acceso a los medicamentos y elevan el gasto público en materia de salud. El acuerdo implicaría, además, reconocer varios acuerdos internacionales que los países del Mercosur se han cuidado hasta aquí de no suscribir por sus condiciones lesivas para una política de desarrollo económico y social.

También el comercio electrónico se liberalizaría, lo cual colocaría a grandes conglomerados con base en Europa (como Amazon) en condiciones de exportar absolutamente sin restricciones, vulnerando tanto el principio de competencia como las barreras que aún pudiesen subsistir.

La provisión de servicios quedaría también liberalizada, lo que facilitaría no solo el avance monopólico en los servicios reales, sino que también dificultaría sobremanera el control de las remisiones de utilidades o los movimientos de capitales financieros. En última instancia, se afirmaría la liberalización financiera y se tornaría muy compleja legalmente la regulación de los movimientos de capital.

Las empresas multinacionales (que, en general, son europeas y muy ocasionalmente mercosureñas) recibirían también un trato especial regulado en el capítulo de protección de inversiones. Esto las pondría “a salvo” de los efectos de muchas decisiones de política macroeconómica, a la vez que reforzaría la subordinación a tribunales internacionales especiales como el CIADI, al que las empresas nacionales no tienen acceso y en las que los Estados nacionales no pueden demandar, sino solamente ser demandados. La asimetría es, en este caso, más que evidente en torno al rol del CIADI.

En síntesis, el acuerdo bloquearía buena parte del poder del Estado y de las instituciones regionales para diseñar políticas económicas. Esto afectaría en particular a los países del Mercosur, pues la notoria asimetría en el desarrollo de sus fuerzas productivas frente a Europa solo puede ser superada con políticas activas que en el marco del acuerdo no serían posibles.



### La problemática comercial: una discusión que ignora los procesos históricos subyacentes

¿Qué factores llevaron al fracaso de las negociaciones en 2010? Fundamentalmente el diseño de un perfil de intercambio que encuentra resistencia en sectores internos de cada bloque. En prieta síntesis, en materia comercial las negociaciones intentan recrear la división del trabajo que históricamente caracterizó el vínculo entre ambas regiones: los países del Mercosur como proveedores de productos agropecuarios y los países europeos productos industriales. Un esquema que ya estaba perimido desde los años '30 y que pasa por alto el desarrollo de sectores industriales en América latina, así como el fuerte *lobby* del sector agropecuario en Europa.

Uno de los factores fundamentales del fracaso de las negociaciones una y otra vez fue la resistencia europea a abrir seriamente sus mercados agropecuarios, incluso cuando los objetivos acordados antes del abandono de las negociaciones eran bastante modestos, pues consistían en una cuota de 200.000 toneladas de carne. En los últimos meses, el Mercosur bajó sus pretensiones a 100.000, mientras la Unión ofrece 70.000. Las rispideces se plantean especialmente en el terreno comercial. Sin embargo, el acuerdo es mucho más abarcativo que un simple tratado de comercio. De hecho, el núcleo central no tiene que ver con cuestiones directamente comerciales.

*En síntesis, el acuerdo bloquearía buena parte del poder del Estado y de las instituciones regionales para diseñar políticas económicas. Esto afectaría en particular a los países del Mercosur, pues la notoria asimetría en el desarrollo de sus fuerzas productivas frente a Europa solo puede ser superada con políticas activas que en el marco del acuerdo no serían posibles.*

*En materia comercial las negociaciones intentan recrear la división del trabajo que históricamente caracterizó el vínculo entre ambas regiones: los países del Mercosur como proveedores de productos agropecuarios y los países europeos productos industriales. Un esquema que ya estaba perimido desde los años '30 y que pasa por alto el desarrollo de sectores industriales en América latina, así como el fuerte lobby del sector agropecuario en Europa.*



El Mercosur siempre tuvo una posición más laxa en lo referido a la apertura industrial, tema de especial interés para la UE. Aunque las discusiones sobre el alcance (siempre superando el 90% del universo arancelario), la velocidad y el escalonamiento de dicha apertura se mantienen, los sudamericanos se mostraron más proclives a conceder, sin encontrar la esperada reciprocidad en la liberalización del comercio agropecuario por parte de Europa. Esa diferencia de posturas llevó a un embajador de la UE a comentar en 2007, no sin cierta indignación: “Si el Mercosur admite abrir sus mercados industriales como pretende la Unión, no entiendo por qué no cerramos el acuerdo así y continuamos negociando la cuestión agropecuaria en el futuro”. La respuesta es demasiado obvia. La liberalización industrial es la pieza de cambio del Mercosur para obtener la apertura del comercio agrícola, y no un fin en sí mismo.

En realidad, el proceso de “cierre de mercados” es fruto de una historia que arranca hacia el período de entreguerras. Por entonces, los países que muchas décadas después conformarían el Mercosur comenzaron a padecer algunos cambios profundos de la economía europea. En especial, se fue haciendo notar un paulatino descenso del dinamismo importador europeo. Superados los umbrales básicos de subsistencia, los aumentos del ingreso no suelen destinarse a comprar más productos alimenticios, sino a bienes industriales. Por eso, se desaceleró el crecimiento de las exportaciones sudamericanas, mientras las importaciones provenientes de Europa continuaban creciendo por la misma razón. Así, se fue perfilando un desequilibrio en el intercambio que explotó con la crisis del '30. Luego de la Segunda Guerra mundial, y sobre todo a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea en 1958, la política agropecuaria común desplegada por el nuevo bloque con aranceles elevados, cuotas, subsidios y preferencias para ex colonias en África que compiten con algunas exportaciones del Mercosur, se convirtió en una barrera proteccionista que desestructuró la capacidad exportadora de América latina y obligó a reforzar el esfuerzo en la sustitución

de importaciones. La competencia con los Estados Unidos (que también protege su sector agropecuario y compite en los mercados internacionales a fuerza de subsidios) y la incorporación de los países de Este europeo luego de la desaparición del bloque soviético no hicieron más que profundizar la trayectoria descrita.

Por eso, parecería utópico pensar que el acuerdo garantizaría un desmantelamiento recíproco de las restricciones al comercio. Por el contrario, lo que se puede advertir es el despliegue de políticas regionales y locales que intentan cerrar el ingreso de productos del Mercosur con medidas activas para mejorar la competitividad del sector en Europa, manteniendo mercados cautivos (por ejemplo, en las compras de los comedores escolares o de organismos públicos), actuando sobre los consumidores o estimulando las campañas de organizaciones no gubernamentales (véase *Página 12* del 1/1/2018: <https://www.pagina12.com.ar/104910-cepo-al-desarrollo>).

En última instancia, tal como está planteada la negociación, se trataría de un acuerdo en el que el Mercosur resignaría buena parte de sus objetivos iniciales, mientras los europeos avanzarían notablemente en las preferencias que recibirían del bloque. Si la larga reclamación sudamericana de apertura de los mercados europeos no es atendida, queda claro que el tema no forma parte de las prioridades de los actuales gobiernos. Queda así la impresión de que lo que las nuevas autoridades de la Argentina y Brasil pretenden es reforzar por medio del acuerdo un andamiaje de desregulaciones no comerciales (las analizadas en la segunda sección) que son el nudo gordiano de las políticas neoliberales (en especial la liberalización de los servicios y la apertura del mercado financiero). La reversión de tales políticas solo sería posible rompiendo en el futuro el acuerdo, acción que tendría costos elevadísimos. Por eso, se ha insistido en que el acuerdo hipotecaría el futuro de la región, bloqueando la posibilidad de establecer políticas de desarrollo. A cambio no se recibe siquiera el estatus de reserva pastoril.

BAJO LAS DISTINTAS ETAPAS DE SU HISTORIA, TODAS LAS CRISIS ECONÓMICAS DEL PAÍS SE ORIGINARON EN LA ESFERA EXTERNA. EN LA ACTUALIDAD, UNA SERIE DE FACTORES ENCIENDEN LAS LUCES DE ALARMA. ENTRE ELLOS: EL AUMENTO DE LAS TASAS DE INTERÉS ANUNCIADO POR LA RESERVA FEDERAL, EL PROTECCIONISMO ESTADOUNIDENSE, Y LA TENDENCIA CRECIENTE DEL DÉFICIT COMERCIAL Y DEL DE CUENTA CORRIENTE.

# ARGENTINA, LA RÉMORA DEL SECTOR EXTERNO

por **NOEMÍ BRENTA**. *Licenciada en Economía y Doctora de la UBA. Área Economía Premio Facultad. Profesora en la UBA y otras universidades nacionales Investigadora del CIHESRI/UBA y de la UTN FRGP*



# E

l sector externo siempre ha sido uno de los flancos más vulnerables de la economía argentina, a tal punto que las principales crisis económicas del país estuvieron ligadas a las dificultades para atender los pagos internacionales comerciales y financieros.

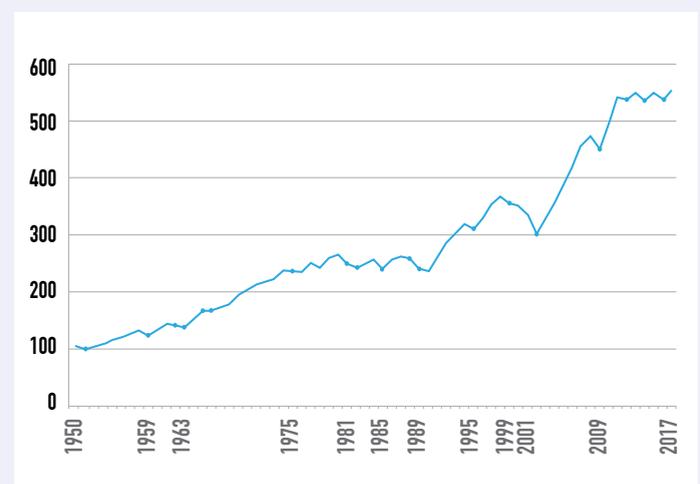
Frente a estas crisis, la mayoría de los gobiernos implementaron planes de ajuste basados en comprimir la demanda interna y en tomar préstamos del exterior. Estas medidas enfriaban el crecimiento y aumentaban la deuda en divisas, al tiempo que comprometían condiciones de mayor apertura comercial y financiera, agravando la fragilidad del sector externo.

Además, la Argentina padece una condición estructural en tanto que país periférico, que es la restricción externa al crecimiento: cuando el producto bruto se expande, las importaciones de insumos, bienes de capital y servicios aumentan más rápido que la producción y que las exportaciones, y también se incrementa el consumo imitativo del de los países desarrollados, predominantemente importado; todo esto suele derivar en el estrangulamiento del sector externo. La desregulación de los movimientos de capitales y el sobreendeudamiento de las últimas décadas del siglo veinte agravaron este comportamiento. Por esta razón, las políticas cambiarias, financieras y del comercio exterior deben orientar la asignación de este recurso escaso, que son los medios de pago internacionales, en función de los objetivos del desarrollo, el crecimiento y el empleo, procurando establecer las condiciones no solo económicas sino también políticas y sociales, para sortear la restricción externa.

## Las caídas del PBI de la Argentina siempre están ligadas a crisis del sector externo. Un recorrido por la historia económica

Las cuestiones del sector externo involucran, por un lado, los intercambios de bienes y servicios, y por el otro, los temas monetarios, incluyendo los regímenes cambiarios, el tipo de cambio, las entradas y salidas de capitales por inversiones y deuda. Esto es muy importante para nuestro país, porque todas las desaceleraciones del crecimiento de la Argentina y sus crisis económicas, las del modelo agroexportador, las de la etapa de sustitución de importaciones, las del modelo rentístico-financiero, se originaron en el sector externo. Cuando la Argentina, o cualquier país periférico, atraviesa una situación de escasez de medios de pagos internacionales para atender sus compromisos externos, decimos que enfrenta una crisis de pagos internacionales; su solvencia externa está en cuestión. El Gráfico 1 muestra la evolución del producto bruto argentino entre 1951 y 2017; todas sus caídas están ligadas a crisis de pagos internacionales, llamadas también crisis de balance de pagos.

**Gráfico 1.** Argentina. PBI 1950-2017 y crisis de pagos internacionales. Índice 1950=100



Fuentes: elaboración propia con datos de BCRA, INDEC y Ministerio de Hacienda (ex Economía)

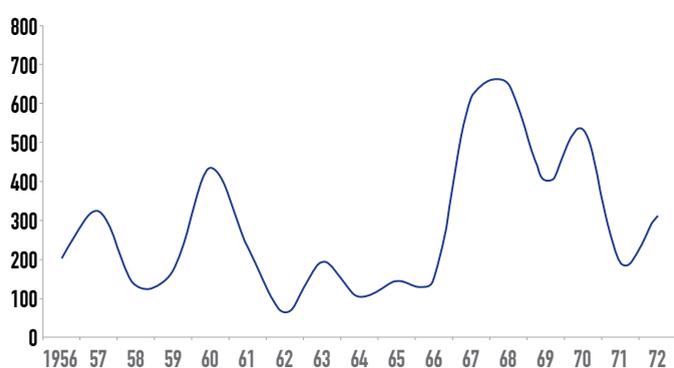
El síntoma principal de las crisis de balance de pagos es que las reservas internacionales del Banco Central caen continuamente; el saldo de la balanza comercial negativo se suma a la balanza de ingresos primarios siempre deficitaria, y la cuenta corriente arroja crecientes saldos en rojo. El país ha acumulado exceso de importaciones; tal vez la producción doméstica creció muy rápido y dependiente de insumos y maquinarias importados, tal vez fue expuesta de súbito a la competencia externa; tal vez el tipo de cambio es demasiado bajo y abarata los importados frente a los locales. En estas circunstancias, es usual que los saldos corrientes negativos se financien con deuda o con ingresos de capitales volátiles, o con caída de reservas, y en definitiva la capacidad de atender los pagos internacionales está debilitada. Si al mismo tiempo la deuda externa es abultada, sus intereses son elevados, y el aparato productivo está muy extranjerizado, las exigencias sobre el balance de pagos se agravan y las crisis son más frecuentes.

En el Gráfico 2 (a, b, c y d), se observa la evolución de las reservas internacionales de la Argentina entre 1956 y 2017. Allí vemos su crecimiento basado en deuda externa durante la

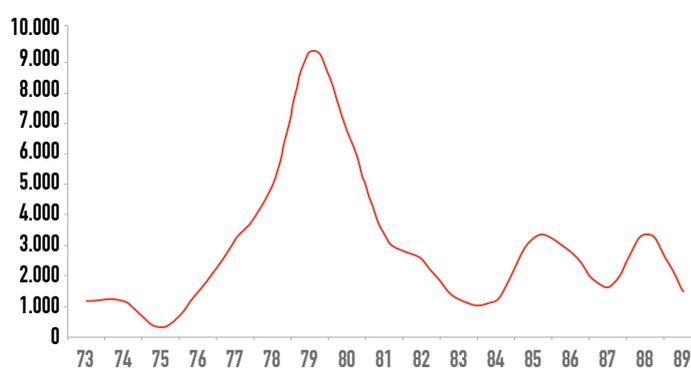
dictadura militar, en 1976-80, y su caída aguda y continua desde 1981, cuando la crisis de la deuda comenzó a manifestarse, con devaluación del peso, y más recesión e inflación. Vemos, asimismo, que las reservas internacionales se mantuvieron escasas durante toda la década perdida de 1980; volvieron a crecer en 1991-1999, también por sobreendeudamiento público, nuevamente se desplomaron en la crisis de 2000-2002, y luego aumentaron de manera constante entre 2003 y 2007, esta vez no por deuda sino por saldos positivos de la balanza comercial. La recesión mundial, la sequía y la salida de capitales redujeron las reservas internacionales del BCRA en 2009, las que se recuperaron en 2010, pero volvieron a caer entre fines de octubre de 2011 y diciembre de 2015, con el recrudescimiento de la crisis mundial, la caída de los precios de las materias primas, y la aceleración de la fuga de capitales. Entre 2016 y 2017, las reservas crecieron fuertemente, nuevamente sobre la base del ingreso de capitales de corto plazo y del endeudamiento externo.

El criterio más aceptado para determinar cuál es el monto de reservas que un país no emisor de moneda internacional debe

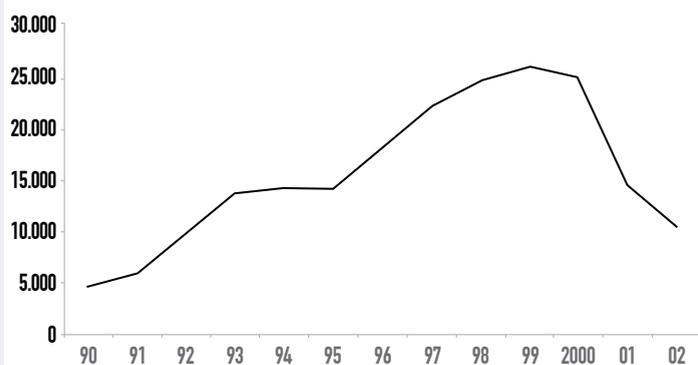
**Gráfico 2-A. Argentina. Reservas internacionales. 1956-1972**  
Millones de dólares



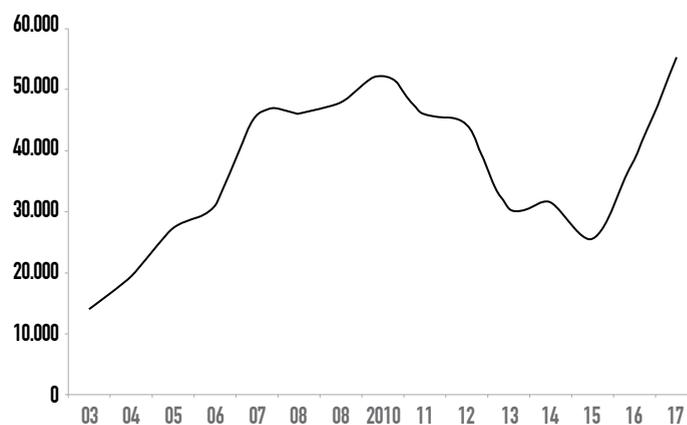
**Gráfico 2-B. Argentina. Reservas internacionales. 1973-1989**  
Millones de dólares



**Gráfico 2-C. Argentina. Reservas internacionales. 1990-2002**  
Millones de dólares



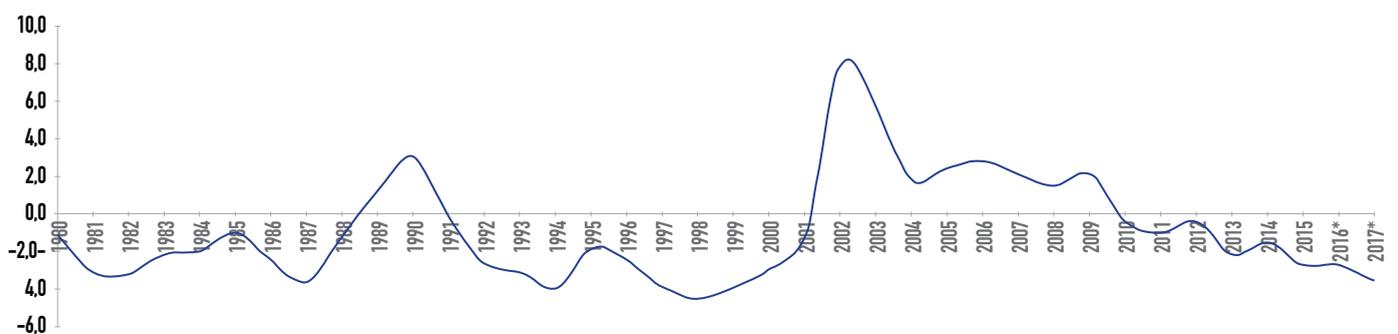
**Gráfico 2-D. Argentina. Reservas internacionales. 2003-2017**  
Millones de dólares



tener, es que ellas deberían cubrir medio año de importaciones y un año de vencimientos de la deuda externa que no se renovará. La Argentina está en una zona todavía razonable respecto de estos indicadores, pero el sendero ascendente de las tasas de interés anunciado por la Reserva Federal, el proteccionismo de Estados Unidos y la Unión Europea, la tendencia creciente del déficit comercial y del de cuenta corriente, este último ya en torno al 4% del PBI (Gráfico 4), encienden luces de alarma sobre la solvencia del frágil sector externo argentino.

Es necesario mejorar el resultado de las cuentas externas con crecimiento inclusivo y no a través del ajuste neoclásico que recae sobre los ya menguados ingresos de la mayoría de la población. También es necesario alejar el fantasma de la restricción externa, manteniendo el interés general como foco de las decisiones de la política económica, por encima de las pujas sectoriales y de corto plazo, para construir un país soberano y próspero.

**Gráfico 3. Argentina. Saldo de la Cuenta Corriente como porcentaje del PBI**



Fuentes: elaboración propia con datos del FMI.

*El síntoma principal de las crisis de balance de pagos es que las reservas internacionales del Banco Central caen continuamente; el saldo de la balanza comercial negativo se suma a la balanza de ingresos primarios siempre deficitaria, y la cuenta corriente arroja crecientes saldos en rojo.*



**voce**senelfenix.com