

REVISTA 89.2

Revista RELACIONES INTERNACIONALES
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional, Costa Rica.
N.º 89.2 • Julio-Diciembre de 2016
doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5>
Pp. 125-142

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SU VINCULACIÓN CON LOS CONDICIONAMIENTOS INTERNOS EN EL SIGLO XXI

*THE ARGENTINE FOREIGN POLICY AND ITS LINKAGE
WITH THE DOMESTIC INFLUENCE
IN THE TWENTY-FIRST CENTURY*

María Cecilia Miguez*

RESUMEN:

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se destacaron por su creciente alejamiento de los Estados Unidos, su acercamiento a países de la región sudamericana y la apuesta por un nuevo orden regional, la profundización de los vínculos con China y con Rusia, la participación de alto perfil en diversos foros internacionales y la insistencia en el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Este artículo desarrolla las características de esa política internacional. Tiene como objetivo describir la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron entre 2003 y 2015, con la intención de inscribir dicha política en el marco de una serie de transformaciones económicas y políticas internas. Pretende entender la política exterior desde un enfoque histórico que permita relacionarla con tensiones y debates en el seno de la sociedad civil y, por lo tanto, con expresión en el Estado.

Palabras clave: Política exterior argentina; condicionantes internos; siglo XXI; potencias mundiales; Mercosur; China.

ABSTRACT:

The governments of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez were highlighted by its growing distance from the United States, its approach to countries of the South American region and the bet on a new regional order, strengthen relations with China and Russia, higher-profile participation in various international forums and its insistent claiming for Falkland Islands' sovereignty. This article develops the characteristics of that international policy. It aims to describe the foreign policy of Frente para la Victoria's governments occurred between 2003 and 2015, with the intention to inscribe the politics mentioned above in a context marked by a series of economic and political internal transformations. It tries to acknowledge foreign policy from a historical perspective that allows to relate it with tensions and debates within the civil society, and therefore, with expression over the State.

Key Words: Argentine Foreign Policy; internal influence; the twenty-first century; global powers; Mercosur; China

• Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora de CONICET, Argentina. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

Introducción

No fueron pocos los cambios del siglo XXI para Latinoamérica y para Argentina. Las modificaciones del balance del poder mundial fueron una de las causas que los posibilitaron, pero no la única. Los factores internos nacionales y regionales también constituyen variables de peso a considerar para explicar un período que tiene su especificidad.

Entre las modificaciones del escenario mundial se contaron: la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; el ascenso de China; la valorización de las *commodities* agrícolas y materias primas en general a partir de 2003 y hasta la crisis de 2008, y la consecuente mejora de la situación de los países exportadores como Argentina; la recesión y la crisis financiera en los Estados Unidos y en Europa, y sus consecuencias; y el nuevo rol de países como Brasil, Rusia, India y Sudáfrica, que pretenden coordinar posiciones y acciones como nuevos protagonistas en el escenario político internacional.

Desde 2003 en adelante, se asistió a un escenario particular en América Latina. En el nuevo siglo, y luego del gran período de movilización y auge de luchas sociales, llegaron al poder gobiernos de otro signo político que, en distinto grado y sentido, respondían a esa demanda popular a través de cuestionar, revertir o atemperar las consecuencias del paradigma neoliberal. En general, ello se tradujo en un nuevo impulso al rol del Estado en las políticas económicas y sociales. La región vivió un inusitado período de comunión en función de la apuesta por un nuevo orden más justo e inclusivo para los países latinoamericanos. La coincidencia entre líderes políticos – Hugo Chávez en Venezuela (1999), Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Cristina Fernández en Argentina (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Daniel Funes en El Salvador (2009)- fue también un factor de peso que marcaría la primera década del siglo. Se abrió una etapa de gobiernos que, distanciándose del neoliberalismo o confrontándolo, se dirigieron a sus sociedades desde un discurso antiimperialista, retomando una tradición latinoamericana.

En la Argentina, la presidencia de Néstor Kirchner fue escenario de modificaciones en el plano interno; pero en forma estrechamente vinculada con la política exterior y en la estrategia de inserción internacional, especialmente a partir de 2005. La cuestión de la autonomía como afirmación del interés nacional volvió a ocupar un lugar relevante, sin duda desde el discurso, y luego cobraría forma en algunas medidas, pero con limitaciones. En cierto modo, en el plano

de la política exterior también fueron incorporadas demandas provenientes del proceso de movilización social y político previo (Míguez, 2013, p. 253).

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández –en términos políticos y diplomáticos– se destacaron por su creciente alejamiento de los Estados Unidos; su acercamiento a países de la región sudamericana y la apuesta por un nuevo orden regional; la profundización de los vínculos con China y con Rusia; la participación de alto perfil en diversos foros internacionales y la insistencia en el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Ello constituye, sin lugar a dudas, una transformación respecto de la última década del siglo XX, recordada por el inefable alineamiento automático de Carlos Menem (1989-1999) –las famosas “relaciones carnales”–, y la relación “madura” con los Estados Unidos de Fernando De la Rúa (1999-2001).¹

Este artículo tiene como objetivo describir la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron desde 2003, con el objetivo de inscribir dicha política en el marco de una serie de transformaciones económicas y políticas internas. Pretende entender la política exterior desde un enfoque histórico que permita relacionarla con tensiones y debates en el seno de la sociedad civil y, por lo tanto, con expresión en el Estado.

Tal como los desarrollan Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino (2016), el kirchnerismo mostró rasgos de continuidad con el modelo que lo precedió, pero enmarcado en una forma de Estado distinta, basada en nuevas relaciones de clase y un nuevo bloque social y político. Luego de la crisis social económica y política de 2001, sustentó un proceso de recomposición sistémica reponiéndole al Estado un papel central en la conducción del ciclo económico y promoviendo la creación de empleo y la ampliación del consumo, con políticas sociales masivas. Ello construyó la base de lo que esos autores consideran su apuesta hegemónica: “un pacto por el empleo y el consumo” (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2016).

La hipótesis central es que ese pacto en el orden interno tuvo como correlato la diversificación de las relaciones internacionales y la reorientación de las alianzas estratégicas en algunos de los países del Cono Sur, que operaron como plataforma para las políticas de autonomía o para el distanciamiento respecto de la potencia del Norte, aunque reproduciendo vínculos centro-periferia, como en el caso de China. Es decir, que la impugnación al neoliberalismo no solamente devino en una recomposición del bloque en el poder² sino en nueva forma de

1 Para un análisis sobre esos periodos ver Míguez (2013)

2 Este concepto “indica así la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del estado capitalista” (Poulantzas, 1973: 303).

Estado, con más autonomía relativa, donde se expresaron contradicciones que permitieron la aplicación de políticas con mayor margen de autonomía en el plano internacional. Los rasgos de dependencia estructural que perduraron fueron resquebrajando el consenso del nuevo modelo, mientras que las potencias predominantes del sistema internacional iniciaron directa e indirectamente, a través de sus socios locales, una presión para evitar el avance de las políticas que consideraron contestatarias.

El Mercosur, la apuesta por un nuevo orden regional y las limitaciones

En el nuevo escenario del siglo XXI, se replantearon o surgieron estrategias de integración regional que apelaron a los ideales históricos de una América del Sur unificada. El Mercosur tuvo un nuevo impulso, modificando la lógica que le había dado impronta desde la firma del Tratado de Asunción. Las dirigencias políticas de los países que lo conformaron abandonaron la estrategia comercialista (Gudynas, 2005; Rapoport, 2008) y el espacio regional cobró una nueva impronta política en el marco de las transformaciones económicas operadas en el plano nacional. Durante la década de los 90, las empresas transnacionales beneficiadas con la liberalización comercial fueron las que forjaron, en gran medida, el diseño institucional del Mercosur (Katz, 2006, p. 36). En la etapa posterior, dos elementos se combinaron para el cambio: la opción neodesarrollista de las clases dominantes y de los empresarios en la Argentina y el Brasil, pero también la autonomía relativa del Estado, por donde emergieron demandas sociales subyacentes de carácter nacional. Podemos detectar, entonces, en el impulso al nuevo Mercosur, fuerzas “desde arriba”, remitidas a los intereses de las distintas fracciones dentro del bloque dominante como “desde abajo” (Kan, 2016) en términos de demandas sociales y políticas metabolizadas por el Estado e implementadas en función de su autonomía relativa (Tapia, 2009). Los grupos empresarios continuaron siendo los principales interlocutores del Estado en el proceso de integración (Giacalone, 2006), pero la recomposición del bloque dominante permitió una ampliación de la arena pública y de sus márgenes de mediación, en función tanto de las necesidades de legitimación como de la representación de corrientes políticas asociadas al pensamiento nacional³.

³ Se parte aquí de una definición poulantziana del Estado, que lo considera como “*la condensación material de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de manera específica, en el seno del Estado*” (1978, pp. 154 y 159) que tiene resistencias propias, y un grado de autonomía relativa. Por estas razones, no puede ser visto como instrumento desprovisto de valoración y contenido al servicio del sector social que detenta su control. No es una arena neutral ni un árbitro imparcial, ya que en su propia estructura institucional se expresan tanto las conquistas de las clases subalternas resultantes de la lucha de clases, así como los conflictos entre los sectores dominantes.

En términos políticos, la Argentina participó activamente de las iniciativas por configurar un nuevo orden regional alternativo -Comunidad Sudamericana de Nacionales (CSN), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- a aquel que predominara durante el neoliberalismo, rescatando la identidad latinoamericana, su tradición de lucha y, por lo menos desde lo discursivo –en algunos casos con más contundencia que en otros– el carácter antiimperialista de la lucha de los pueblos del continente.

El rol político de la Unasur se puso en evidencia en 2008 en la defensa del gobierno de Evo Morales, ese mismo año condenó el golpe contra el presidente de Honduras Manuel Zelaya en el mes de junio; en 2010 fue protagonista en la resolución del conflicto diplomático desatado entre Venezuela y Colombia⁴, se pronunció rápidamente frente los intentos destituyentes de la policía ecuatoriana contra el presidente Correa y, en junio de 2012, se posicionó duramente contra el golpe parlamentario contra Lugo en Paraguay. En este sentido, el alineamiento pro latinoamericano implicó un desafío planteado desde el Estado, a partir de su mayor margen de maniobra, de su capacidad de autonomizarse de los intereses directos de las fracciones burguesas (Thwaites Rey y Orovitz, 2016).

Sin embargo, ese particular escenario de la primera década fue variando y mostró su limitación. México, Colombia, Chile y Perú formaron en 2011 un nuevo bloque regional, la Alianza Pacífico (AP), cuyo acuerdo marco se selló en junio de 2012. Se trata de cuatro países que ya tienen tratados de libre comercio (TLC) con grandes potencias hegemónicas del sistema internacional – con Estados Unidos, con la Unión Europea, con China, etc.) y que vienen profundizando modelos extractivos orientados a la exportación de productos primarios. Costa Rica, Panamá y Guatemala se encuentran en proceso de adhesión⁵.

Estados Unidos es actualmente observador, y pretende reflotar su fallido ALCA, hasta ahora sin el Mercosur. El frente latinoamericano se encontraba para 2015 profundamente dividido, teniendo en cuenta que Estados Unidos había conseguido reavivar su estrategia comercial y que ha avanzado en la militarización

4 Cabe recordar que el 22 de julio Caracas decidió la ruptura diplomática entre ambos países, en rechazo a acusaciones desde Bogotá sobre la supuesta presencia de guerrilleros en tierras venezolanas

5 Dado que uno de los requisitos para formar parte de la alianza es tener acuerdos comerciales con todos sus miembros, Panamá gestiona por separado, tanto con México como con Colombia, tratados de libre comercio. Costa Rica es observador desde 2014, sin embargo, existen aún reticencias internas para su incorporación, en particular debido a la oposición de sectores agroproductivos que podrían verse perjudicados. Guatemala demostró su interés en ingresar desde 2013, y tiene el apoyo de Chile y Colombia. Sin embargo, diferencias políticas y de cuestiones arancelarias con Perú han retrasado su adhesión.

de la región, a través de la proliferación de bases militares, ejercicios conjuntos con ejércitos nacionales, etc.

La situación dentro del bloque del Cono Sur comenzó a mostrar sus contradicciones en forma explícita a partir del estancamiento de la economía brasileña y de la prioridad otorgada por el gobierno argentino a la dinámica económica interna. El impulso “desde arriba”, en contexto de la crisis internacional mundial, se fue complejizando, al paso que se esbozaban otras líneas de contradicción principal. Los empresarios vinculados a los proyectos neodesarrollistas optaron por una alianza de clases que pugnara por reducir el margen de autonomía del Estado. Es decir, por la coincidencia entre función y forma del Estado⁶. Coincidimos con Orovitz Sanmartino (2009) cuando explica que en el caso del kirchnerismo, a diferencia del neoliberalismo de la década de 1990, no coinciden forma y función del Estado. Y que “lo que caracterizó el cambio en la forma de Estado del paso del neoliberalismo al neodesarrollismo es la metamorfosis de tres niveles complementarios del aparato de Estado: la relación de fuerzas, las instituciones en que ellas cristalizan y las ideologías que le dan legitimidad” (p. 240).

Así, el “consenso por el empleo y el consumo” que había impulsado la integración como un espacio de autonomía, derivó en nuevas fracturas y presiones por parte de las clases dominantes, tanto las del empresariado beneficiado por el modelo neodesarrollista como los sectores vinculados a la exportación de bienes primarios (agroexportación, minería, petróleo). En un contexto de crisis económica mundial y de nueva avanzada de las potencias en la región para recuperar predominio político y económico, se tejieron alianzas entre las fracciones de las clases dominantes, en su mayoría transnacionalizadas, para modificar las condiciones de acumulación y terminar con las bases de dicho consenso. Ello se tradujo en una posición cada vez más dura y sistemática de grandes corporaciones brasileñas en contra del Mercosur, ya que impedía el acercamiento a los países de la AP, firmar un acuerdo con la Unión Europea en forma separada (algo que la propia UE descartó) y sumarse a quienes firmarían luego el Acuerdo Transpacífico (TPP) (Míguez y Crivelli, 2015).

Asimismo, los gobiernos de los países más grandes del Mercosur y sus potenciales aliados –Bolivia y Ecuador– sufrieron la embestida constante de grandes

6 El Estado es, para la teoría marxista de Poulantzas, la forma de una relación social signada por la lucha de clases que es dinámica y se transforma a lo largo de la historia. Sin embargo, teniendo en cuenta la constante dinámica de las relaciones de fuerza sociales y las contradicciones políticas que se expresan como tendencias en el seno del estado, la función del Estado adquiere formas diversas, que incluso pueden estar en relativa contradicción con la función. La forma del Estado es un concepto que alude tanto a las características de las instituciones que forman aparatos del Estado, como a las acciones que, consideradas en forma conjunta, conforman y delimitan la función del Estado (Bonnet y Piva, 2010, p. 182).

corporaciones económicas y mediáticas, y élites de derecha liberal y conservadora para frenar procesos políticos que, con diverso grado, habían logrado mantener políticas de ampliación de derechos, distribución y pretendían reindustrializarse. En Argentina lograron imponerse a través de elecciones democráticas, mientras que en Brasil avanzaron primero presionando al gobierno y luego impulsando el juicio por *impeachment* a Dilma Rousseff, que terminó en su destitución.

Vínculos nuevos: estrategia de pivote

Uno de los rasgos distintivos de la política exterior del período 2003-2015 fue la consolidación de las relaciones económicas y políticas con China, que han mostrado un crecimiento exponencial en distintas áreas. Se trata de un vínculo que ya es estratégico. Recordemos que China es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de México, Argentina y Venezuela. Su peso es importante, por lo tanto, tanto en el Mercosur como en la Alianza del Pacífico. Es además el principal prestamista de los países del continente, supera al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. En 2014, ese país prestó a la región 22.000 millones de dólares, aproximadamente 2.000 millones más que los citados organismos, en su mayoría dirigidos a Brasil, Venezuela, Argentina y Ecuador, asociados a las áreas de minería, energía e infraestructura⁷.

La relación bilateral entre Argentina y China comenzó a fortalecerse en 2004, luego del primer encuentro presidencial entre Néstor Kirchner y Hu Jintao, consolidando una tendencia que se expresaba desde principios de siglo: las exportaciones de soja hacia China se combinaban con un importante flujo de productos del país asiático, pero también con una corriente de inversiones orientadas a ferrocarriles, petróleo, hierro y soja (Laufer, 2009).

Los términos en los que se realizan las IED provenientes de China fueron cuestionados en varios casos. También creció la compra de activos financieros y se produjo el desembarco de empresas dedicadas al ensamblaje. Hasta ahora, el vínculo profundiza una inserción internacional basada en la venta de unos pocos productos primarios, con un creciente déficit comercial, reflejando un esquema de centro periferia. Asimismo, ha consolidado un importante sector dentro de las clases dominantes vinculado en forma de complementariedad subordinada a la potencia oriental y, por lo tanto, promotor de sus diversos modos de asociación.

⁷ Los datos son del informe China-Latin America Finance Database del Centro de Estudios Diálogo Interamericano de Washington <http://www.thedialogue.org/Home>

El acuerdo marco firmado entre ambos países en febrero de 2015 ratificó el avance de proyectos sobre infraestructura energética, cooperación espacial, minería, comunicaciones, ferrocarriles y finanzas (swap). En todos los puntos, está presente la tensión entre cuánto se beneficia la estructura económica nacional, y cuánto se ha atado a las compras de insumos, componentes clave, financiamiento, proveniente del gigante asiático.

Al mismo tiempo, el vínculo diplomático entre ambos países se ha profundizado. Han tenido relevantes coincidencias en los foros internacionales, tanto en el G20, el G77 + China y en la Organización de Naciones Unidas⁸. Entre las coincidencias más significativas se destacan: los acuerdos básicos de experiencias históricas vinculadas al colonialismo; el reconocimiento de los principios de no intervención e integridad territorial; la necesidad de introducir reformas al sistema de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en defensa del equilibrio geográfico y la representación de distintas culturas⁹; las propuestas de cambios a la arquitectura financiera internacional –modificación de la cuota– voto en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM).

Otro actor que ha comenzado a jugar más intensamente en las relaciones internacionales argentinas de las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner es la Federación Rusa. La llegada de Vladímir Putin al poder devino en un mayor acercamiento aún a la Argentina, que es uno de los socios privilegiados de la Federación Rusa en el continente. En 2012 ambos mandatarios se reunieron en oportunidad de la cumbre del G20 en los Cabos, pero el primer acuerdo para activar la relación bilateral se firmaría en la cumbre de San Petersburgo en 2013. Allí se incluyeron el área de hidroelectricidad y energía atómica.

A lo largo de 2014 y 2015, los presidentes de ambas naciones realizaron visitas oficiales donde se avanzó en convenios sobre energía nuclear, el sector hidroeléctrico, y el de gas y petróleo. La relación con la Federación Rusa cobró aún mayor carácter político, y en 2014 pudo observarse un claro acercamiento a través de decisiones políticas y diplomáticas. En abril de ese año, Argentina se

8 El Grupo de los 20 (G20) es un foro de 19 países, más la Unión Europea como bloque, que reúne desde 1999 a jefes de Estado, presidentes de bancos centrales y ministros de economía y finanzas. Lo conforman siete de los países más industrializados (G7) más Rusia, junto con once países recientemente industrializados de distintas regiones del mundo, entre los que se incluye Argentina. En cambio, el Grupo de los 77 (G77) constituye un mecanismo de concertación de los países en desarrollo para articular sus posiciones en las negociaciones económicas, sociales y presupuestarias, en el marco de las Naciones Unidas, surgido luego de la primera conferencia de la UNCTAD en 1964.

9 Cabe aclarar aquí que hubo diferentes estrategias de los países vecinos. Argentina forma parte del renovado *Uniting for Consensus*, movimiento liderado por Italia, que pretende contrarrestar las ofertas de los miembros del Grupo de los cuatro (Alemania, Brasil, India y Japón) por puestos permanentes dentro del Consejo de Seguridad de la ONU.

abstuvo de condenar la anexión de Crimea –hecho que derivó en la expulsión de Rusia del G8– en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por su parte, Rusia ha reiterado el apoyo histórico al reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas y también declaró el acompañamiento a Argentina en la negociación con los denominados fondos buitres¹⁰. Estas coincidencias son por lo menos aspiraciones de renovar un vínculo de larga data y relevancia para el país del sur.

Estos vínculos constituyeron un contrapeso político y, en el caso de China, una especie de pivote económico, como en el caso de las inversiones y los convenios de *swap*. Pero al mismo tiempo, sin la suficiente regulación, el vínculo puede desplegar únicamente la tendencia –que ya se ha evidenciado– a la reprimarización y el extractivismo. Los nuevos socios de esta etapa fueron objeto de la crítica de algunos sectores del *establishment*, incluso de parte de aquellos que han venido haciendo excelentes negocios con la venta de productos primarios a China. Por ello es necesario separar las cuestiones económicas de las políticas. La relación económica con China –comercial, productiva y financiera– vino para quedarse. Los intereses que la han promovido y que la han hecho una realidad cada vez más clara atraviesan diversos sectores y dirigencias políticas, desde los promotores de un modelo primario-exportador hasta los defensores de las posiciones neodesarrollistas. Sin embargo, en cuanto a los alineamientos políticos, distanciarse de aliados tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea fue considerado por sectores de la oposición política a los gobiernos kirchneristas en la Argentina, tanto el de Néstor Kirchner como los de Cristina Fernández de Kirchner, como un desafío estéril.

Las potencias occidentales: la relación con Estados Unidos y la Unión Europea

A diferencia de la década de los noventa, cuando la mayoría de los países aplicaban las políticas neoliberales en forma relativamente uniforme, llegaron al poder gobiernos de nuevo signo político que, en distinto grado y sentido, comenzaron a cuestionar, revertir o atemperar las consecuencias del paradigma neoliberal. Los cambios políticos internos se entrelazan a su vez con las transformaciones en el escenario internacional, puesto que la posibilidad de diversificar las relaciones

¹⁰ La denominación de fondo buitres refiere a un fondo de capital riesgo o fondo de inversión libre que invierte en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra, beneficiándose de prácticas especulativas. En el caso argentino, no se acogieron las distintas opciones de reestructuración de deuda exitosas, y litigaron contra el país. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se negó a pagar en las condiciones que dichos fondos solicitaban, pero con el triunfo de Mauricio Macri, realizó una gigantesca emisión de 15 mil millones de dólares para pagarles.

económicas internacionales se vio facilitada ante el aumento de la competencia entre los Estados Unidos, Europa y China por el predominio en la región.

Quizás el aspecto central que signó la relación del nuevo gobierno con los Estados Unidos fue la cuestión económica y, en particular, la problemática del endeudamiento en el contexto de la salida de la convertibilidad, la devaluación, el canje de deuda y finalmente el pago de 9.500 millones de dólares para cancelar toda deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero las confrontaciones políticas directas aparecieron prácticamente en la cumbre de Mar del Plata en 2005, donde se trataría la conformación del ALCA.

A partir de allí, la relación con Estados Unidos tuvo más tensiones. A pocos días de realizada la Cumbre de Mar del Plata, el gobierno norteamericano forjó la imagen del parentesco político de Kirchner con Chávez. A través de esta imagen, la Casa Blanca continuaría buscando debilitar internacionalmente a los gobiernos kirchneristas, con más fuerza durante los de Cristina Fernández, e identificar a Argentina como un país limitante de la democracia (Miranda, 2012).

En agosto de 2006, la Argentina rechazó junto con Brasil el pedido del Consejo de Seguridad de la ONU de envío de tropas al Líbano tras la intervención israelí. A partir del fracaso del ALCA, la estrategia de Estados Unidos fue la firma de Tratados de Libre Comercio, pero en forma separada, garantizando una vez más la balcanización de América. En 2008 fue reactivada la Cuarta Flota, una iniciativa de la Armada que data de 1950 y que tiene el objetivo de patrullar la región. Incluso ha intervenido en forma indirecta promoviendo o respaldando procesos de desestabilización económica y política e, incluso, directamente golpes de Estado.

Ya durante la presidencia de Cristina Fernández, el gobierno de Bush continuó entorpeciendo con el argumento de la inseguridad jurídica, el acceso a inversión extranjera directa (IED) orientada a la Argentina¹¹. Los temas centrales de conflicto fueron los fallos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) desfavorables a la Argentina, la demanda de los fondos buitres, el rol de Estados Unidos en la inminente negociación con el Club de París¹² y la intención de esa potencia de que el FMI monitoreara las cuentas macroeconómicas de la Argentina.

11 Para un análisis pormenorizado de este aspecto ver (Miranda, 2012).

12 El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores conformado en 1956. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Las reuniones se efectúan en París de 10 a 11 veces al año y el presidente y vicepresidente de las sesiones son altos funcionarios de dirección de la Tesorería de Francia. En el mes de mayo de 2014, el gobierno argentino logró acordar con el Club de París un cronograma de pagos sin intervención del FMI, y en un contexto de constantes embargos trabados por las causas iniciadas por los fondos buitres.

En cuanto a la relaciones con la Unión Europea, la primera etapa del gobierno de Néstor Kirchner también estuvo signada por la reestructuración de la deuda, y la intención de normalizar las relaciones financieras con el Club de París. La crisis económica que tuvo su epicentro en el viejo continente impactó en una disminución de las relaciones comerciales en general. Sin embargo, la asociación estratégica con Brasil y en particular la integración regional en el ámbito del Mercosur constituyeron también un elemento de acercamiento a las relaciones con el bloque europeo. Recordemos que el rechazo al ALCA de 2005 fue expresión de corrientes diversas, entre ellas de los grupos empresarios vinculados a los negocios con la Unión Europea (Morgenfeld, 2006).

Estos capitales fueron afectados por la política económica de los gobiernos de Cristina Fernández, tanto por la reestatización de los fondos de pensión (AFJP) que se realizó en 2008, las retenciones a las exportaciones (ya que muchos se vinculan al negocio de la agroexportación), el congelamiento de las tarifas de servicios públicos y, finalmente, la nacionalización del 51% de las acciones de YPF y, por lo tanto, el retiro de Repsol del país en mayo de 2012. Las cuatro medidas citadas implicaron recortar en parte los enormes beneficios al capital extranjero y sus socios locales que posibilitó el neoliberalismo.

Las necesidades de los capitales europeos llevaron a relanzar en 2010 la firma de un acuerdo Mercosur-UE, planteado originalmente en 1999. La Argentina ha sido el país que más reparos puso a abrir su mercado, teniendo en cuenta las consecuencias negativas para su producción local. Ello llevó a la suspensión de las negociaciones hasta las elecciones presidenciales de 2015.

De la acusación de aislamiento al cambio de rumbo. Conflicto político y política exterior

Los cambios políticos internos tuvieron un correlato en las posiciones ideológicas pro latinoamericanas, el renovado reclamo por la soberanía de las islas Malvinas y la participación en foros internacionales a favor de una mayor democratización del orden mundial. No se trata de cuestiones menores ni meramente de un ejercicio demagógico de legitimidad, sino de cómo se expresaron en la nueva forma de Estado los intereses de clases subalternas y corrientes ideológicas de carácter nacional.

En cuanto a las cuestiones referidas a la política económica, hubo en efecto una recuperación de resortes de la economía, como la recuperación del control sobre la emisión monetaria, sobre las tasas de interés, la supervisión de ingresos y egresos de capitales, el control sobre las tarifas públicas, nacionalización de

algunos de los servicios, y la recuperación de los aportes previsionales como instrumento económico público (nacionalización de las AFJP). Estos elementos fueron sustento de posiciones más autónomas en el escenario internacional. Sin embargo, gran parte de la estructura económica y de la inserción internacional continuó reflejando los vínculos dependientes y periféricos con tradicionales y nuevos socios. La recomposición del bloque en el poder que colocó a sectores exportadores industriales, agroexportadores y extractivos en su égida, pero acompañados por un sector vinculado a la sustitución de importaciones destinadas a mercado interno, reorientó los objetivos de la inserción internacional, pero no necesariamente en función de una mayor autonomía.

La posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra –China o la Unión Europea en este caso– no ha funcionado por sí sola como motor de desarrollo económico nacional autónomo. En alguna medida, el kirchnerismo promovió la creación de nuevos grupos económicos que terminaron reproduciendo el mismo carácter de burguesía contratista o intermediaria. La estrategia denominada pendular, o de pivote, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía.

El período 2003-2015 combinó la continuidad y profundización de vínculos dependientes en algunos aspectos –sojización, concentración de la tierra, comercio exterior todavía orientado predominantemente a la exportación de pocos bienes primarios, Ley de Inversiones Extranjeras vigente desde la última dictadura militar entre otros– con medidas que implicaron cambios respecto de la inserción internacional, que expresaban los intereses de sectores vinculados al mercado interno y del polo del trabajo.

La dificultad de esa estrategia se evidenció cuando, a partir de 2008, las clases dominantes locales, atravesadas por su relación de subordinación directa o indirecta con los capitales extranjeros, se dispusieron a cuestionar no solamente el tipo de vinculación con las potencias tradicionales en función de sus negocios, sino también el tipo de forma de Estado, y el consenso basado en el empleo y el consumo, en defensa de sus intereses generales de clase en términos políticos.

Fueron los citados logros políticos de este nuevo mapa regional y la políticas de margen de autonomía las que generaron una alerta en las potencias predominantes y socios tradicionales de la región, en especial a partir de la crisis económica mundial. Lo hicieron sobre la base de las limitaciones de los gobiernos progresistas. Ello se reflejó no solamente en las presiones que esas potencias comenzaron a ejercer sino en la gran oposición de poderosos sectores interna-

cionales y locales. La campaña de desprestigio a la política exterior kirchnerista –así como a toda su política en general– fue feroz e inusitada. Esa conducta, fogueada por corporaciones de medios masivos de comunicación fue un rasgo relativamente común en los países que ensayaron políticas exteriores más autónomas.

La acusación de “aislamiento” fue el principal argumento utilizado, y respondió claramente a la distancia que el gobierno presentó respecto de los Estados Unidos en algunos aspectos. Pero no se condice con las relaciones internacionales de la Argentina que tuvieron un importante despliegue, con la región, con China, con los BRICS¹³ en general, e incluso con las potencias tradicionales. El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices a lo largo de la historia argentina, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo económico conservador que busca la asociación directa con las potencias hegemónicas del sistema internacional –que no siempre fueron las mismas en estos treinta años–. 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 (Míguez, 2013).

Las elecciones de 2015 y su resultado abrieron paso a un nuevo gobierno que –a partir de las primeras señales emitidas a los centros de poder mundial– en el ámbito de la política exterior apunta a la reversión de los logros obtenidos en términos de autonomía y una vuelta a los vínculos de dependencia tradicional de la Argentina. Esa política internacional va de la mano con una importante modificación de cuestiones económicas centrales y de la forma de Estado. En las políticas aplicadas –importantísima devaluación, aumentos hasta del 1000% de las tarifas públicas, disminución del empleo público, eliminación de las retenciones a las exportaciones de bienes primarios (sector agroexportador, mineras y petroleras), pago a los fondos buitres, gran emisión de deuda– se refleja claramente una nueva orientación hacia el endeudamiento y la inversión extranjera, que pretende disminuir la inflación a través del achicamiento del gasto público, el ingreso de capital externo y la contracción de la demanda. García Delgado (2016) sostiene que “el poder volvió al poder”, en tanto “el poder corporativo y mediático, junto a una parte del estamento judicial se han aliado a

13 BRICS es el acrónimo de una asociación de las cinco economías nacionales consideradas “emergentes” más importantes del mundo (Brasil, Rusia, India, China y desde 2010 Sudáfrica). En septiembre de 2006, los ministros de relaciones exteriores de Brasil, Rusia, India y China se reunieron en Nueva York en oportunidad de la Asamblea General de Naciones Unidas para acordar posiciones conjuntas. De allí en adelante se posicionaron en el escenario internacional con enfoques comunes.

la modernización de ruptura, al Estado de los CEO y a la posdemocracia” (p. 16). En la actualidad, el Estado ha vuelto a ser ocupado en forma directa y sin mediación por los CEO de corporaciones transnacionales¹⁴.

La tendencia es la contraria a la del kirchnerismo en ese sentido, y se orienta a una “situación instrumental” del Estado (Zavaleta Mercado, 1990), donde se produce prácticamente una unificación del poder político con el de las clases dominantes, en detrimento de la autonomía relativa.

Actualmente, el gobierno de Mauricio Macri, nuevo presidente argentino, ha dado claras señales de sus intenciones de cerrar el acuerdo con la UE, así como de su acercamiento político, diplomático y económico con los Estados Unidos. En ello, la canciller de ese país, Susana Malcorra tiene amplias coincidencias con el canciller brasileño José Serra (profundamente crítico del Mercosur en los últimos años).

Respecto de los Estados Unidos, la visita de Barak Obama y el recibimiento del presidente argentino dan cuenta de la necesidad de recomponer la relación, algo que se manifestó rápidamente en reuniones y proyectos de acuerdo en el área de defensa –retomando el intercambio comercial en el área, por ejemplo, a través de la compra de armamento y lucha contra el narcotráfico– en particular en la Triple Frontera¹⁵. Por último, actualmente existen rumores de que en un acuerdo de cooperación militar firmado en el mes de mayo, Argentina ha accedido a un pedido histórico de los Estados Unidos –y resistido por los gobiernos desde el inicio del siglo– de establecer bases militares en Ushuaia y en Misiones¹⁶.

En cuanto a la región sudamericana, Argentina tomó medidas concretas de cambio: actualmente el país se integró como observador de la Alianza Pacífico, con elogios discursivos, así como los del presidente Macri a su par mexicano Peña Nieto en oportunidad de su visita reciente a Buenos Aires. La tendencia

14 Es el caso de Isela Costantini, de General Motors a Aerolíneas Argentinas, la propia canciller Susana Malcorra, ex IBM y Telecom Argentina, Juan José Aranguren (el más emblemático) ex Shell es el ministro de Energía y Minería, Gustavo Lopetegui, de LAN Argentina es el secretario de la Jefatura de Gabinete, Luis Caputo, ex Deutsche Bank está al mando de la Secretaría de Finanzas, Mario Quintana, del fondo Pegasus (Farmacity, Freddo y Musimundo) es secretario de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete.

15 Es la denominación del territorio compartido entre Argentina, Brasil y Paraguay. La zona incluye tanto la ciudad misionera de Puerto Iguazú, como sus vecinas Foz do Iguazú, en Brasil, y Ciudad del Este, en Paraguay, a las que se suma la también paraguaya Presidente Franco.

16 En el mes de mayo, y luego de la visita de Obama a la Argentina, una delegación del Ministerio de Defensa viajó a los Estados Unidos para la firma de un acuerdo de cooperación cuyo contenido está aún debatiéndose, en tanto el 4 de agosto terminaría de sellarse en oportunidad de la llegada al país de John Kerry. “Preocupación por la posible instalación de bases militares estadounidenses en la Triple Frontera y Ushuaia# Política Argentina. 27 de julio de 2016. (Pilosoph, I; 2016)

parecería entonces ser la de modificar las condiciones de asociación de los países del Mercosur, retro trayéndolo a una zona de libre comercio.

Los cambios políticos producidos en Argentina y Brasil también condicionan el devenir de este proceso de integración, que durante la primera década y media del siglo XXI había abandonado su carácter de mera plataforma de ingreso en la globalización. Ello genera nuevos conflictos políticos, como la actual disyuntiva por la asunción de Venezuela como país presidente del bloque. Hoy, los dos países que fueron aliados de Hugo Chávez en el no al ALCA son, junto con Paraguay, los que impugnan ese traspaso¹⁷.

Conclusiones

A lo largo del artículo se han abordado las características principales de la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron entre 2003 y 2015. En los distintos apartados se desarrolló la vinculación entre una política con márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos, nuevos vínculos complejos con China y una renovada identidad política regional, con un proyecto económico de tipo neodesarrollista que incorporó demandas sociales insatisfechas generadas por las políticas neoliberales de la década de 1990.

Se considera, a partir de lo expuesto, que la política exterior argentina debe ser entendida en el marco de los rasgos generales del ciclo de impugnación al neoliberalismo y que, por lo tanto, la política interna fue un fuerte condicionante para el devenir de las relaciones internacionales¹⁸.

El kirchnerismo reflejó una nueva forma de Estado que recuperó un rol activo en la formulación de la política exterior, donde se expresaron tanto las contradicciones y pujas entre distintos sectores de las clases dominantes como la necesidad de responder a las necesidades de amplios sectores sociales disconformes con la etapa precedente.

La distancia respecto de los Estados Unidos se evidenció en episodios concretos, como el no al ALCA, el rechazo a la injerencia indirecta a través de los ejercicios y bases militares, el conflicto por los “fondos buitres”, entre otros. En

17 “El Mercosur está sin presidente” Diario Página/12, 2 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-305763-2016-08-02.html>

18 Twaites Rey (2015) ha definido este período como “ciclo de impugnación al neoliberalismo”(CINAL), para nombrar ese heterogéneo panorama de políticas heterodoxas que se caracterizó por un Estado que recuperó para sí capacidades infraestructurales (Mann, 1991/2006) y que amplió los niveles de mediación entre los intereses de las fracciones de la clase dominante y la escena política.

el caso de la UE, Argentina fue el país que más reparos puso, defendiendo su política de restricción a las importaciones y de protección a las industrias locales¹⁹. Hoy encabeza su impulso. La relación con China y con Rusia fue utilizada como contrapeso político y el espacio regional fue privilegiado como escenario genuino de inserción internacional autónoma, algo que la coincidencia entre los líderes políticos posibilitó en gran medida. Todo ello redundó en una política de mayor perfil en foros internacionales y en un renovado reclamo por la soberanía de las islas Malvinas.

La asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015 como presidente de la Argentina ha derivado en un rápido cambio de rumbo de la inserción argentina en la región y en el sistema internacional. Ello también da cuenta de la profunda relación entre el proyecto político y económico interno, y la orientación internacional que el Estado lleva adelante. En la actualidad, el poder social (sectores económicos predominantes) coincide con el poder político (gobierno) de un modo inédito y ello se aprecia fácilmente en la composición de los ministerios y en las medidas de política económica adoptadas.

En síntesis, la estrategia de inserción internacional no puede comprenderse en forma separada del contradictorio devenir del proyecto económico y político interno. Tal como se ha visto, el rumbo y los vaivenes de la política exterior son el correlato de un modelo de desarrollo intensamente disputado y, por lo tanto, de la compleja trama de conflictos políticos que parecen profundizarse en la región.

¹⁹ El equipo económico comandado por el exministro de Economía del gobierno de Cristina Fernández Axel Kicillof y por su colega de Industria Débora Giorgi, proponía como mínimo un plazo para comenzar a reducir los aranceles de importación que llegaba a siete años, según el tipo de bienes en juego. Ello sin contar el rechazo a todas las cláusulas consideradas OMC plus.

Referencias

- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián. (2010). El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de Estado a partir de la crisis de 2001. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- García Delgado, Daniel. (2016). La modernización del Estado. El poder vuelve al poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6, pp.13-17.
- Giacalone, Rita. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: Una alianza entre izquierda y empresarios. *Nueva Sociedad*, 202, pp. 74-86.
- Gudynas, Eduardo. (2005). El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: Insuficiente y confuso. *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center (pp. 1-4).
- Kan, Julián. (2016). Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana. *Revista Trabajo y Sociedad* 26. Disponible en <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/26%20KAN%20Julian%20Integracion%20latinoamericana%20Obreros.pdf>
- Katz, Claudio. (2006). *El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- Laufer, Rubén, (2013). Argentina–China: New Courses for an Old Dependency. *Latin American Policy*, 4 (1), 123-143.
- Miranda, Roberto. (2012). Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina. *Revista Intellector*, 8(16), 11-30.
- Mann, Michael. (1991). El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 57/58, 15-50.
- Míguez, María Cecilia. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, María Cecilia y Crivelli, Agustín. (2014). El acuerdo MERCOSUR-UE. Los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, 144, 117-131.
- Morgenfeld, Leandro. (2006). *El ALCA, ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Miranda, Roberto. (2012). Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina. *Revista Intellector*, 16, 11-30.

- Orovitz Sanmartino, Jorge. (2009). Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal. *Cuestiones de Sociología*, 5- 6. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf
- Poulantzas, Nicos. (1973). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista* México D.F.: Siglo XXI.
- Pilosoph, I. (2016). Preocupación por la posible instalación de bases militares estadounidenses en la Triple Frontera y Ushuaia. Política Argentina. Disponible en <http://www.politicargentina.com/notas/201607/15580-preocupacion-por-la-posible-instalacion-de-bases-militares-estadounidenses-en-la-triple-frontera-y-ushuaia.html>
- Poulantzas, Nicos. (1978). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Rapoport, Mario. (2008). Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución? *CI-CLOS en la historia, la economía y la sociedad* 33/34. 3-18.
- Tapia, Luis. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: La Muela del Diablo Editores-Comuna-CLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel. (2015). Argentina fin de ciclo. *Revista Memoria* 254, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, México D.F. Disponible en <http://revistamemoria.mx/?p=410>
- Thwaites Rey, Mabel y Orovitz Sanmartino, Jorge. (2016). Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En Gabriel Vommaro (Ed.), *Conflictos y contradicciones del Estado, los derechos y la democracia en Argentina*. Buenos Aires: UNGS-CLACSO.
- Zavaleta Mercado, René. (1990). *El Estado en América Latina*. La Paz: Editorial Los amigos del libro.