

La política exterior argentina en América del Sur: consensos políticos y tensiones comerciales

Sandra Colombo*

Desde mediados de 2002, luego de la crisis del orden neoliberal, la economía argentina muestra una sostenida expansión.¹ Los indicadores macroeconómicos indican una mejoría sustancial, la inversión alcanzó el nivel más alto de los últimos diez años, hay superávit en la balanza comercial, un alto nivel de las reservas internacionales, una recuperación del mercado laboral y una caída de los niveles de pobreza e indigencia. Además, a diferencia de lo ocurrido durante la década del noventa, las condiciones de competitividad vigentes le están permitiendo al sector industrial recomponer sensiblemente su participación en la producción total del país y motorizar el dinamismo exportador durante 2005.²

El proceso de auge económico permitió que el gobierno nacional llevara adelante dos medidas de trascendental importancia: concretó el mayor canje de deuda externa pública en cesación de pagos de la historia mundial, lo que posibilitó que Argentina saliera formalmente del *default*,³ y pagó por adelantado al FMI el monto de 9 810 millones de dólares, tal como lo había hecho Brasil en los días previos. Estas medidas lograron reinsertar al país en los circuitos financieros internacionales y permitieron “ganar grados de libertad para la decisión nacional” frente a los organismos multilaterales de crédito, en especial el FMI.⁴

La evolución de la economía y las medidas implementadas parecen coincidir con los objetivos estratégicos enunciados por Néstor Kirchner desde su asunción como presidente, esto es, en el orden interno, construir un capitalismo nacional basado en la reindustrialización y en la inclusión social, y en lo externo ganar márgenes de autonomía y acentuar el posicionamiento del país como un *global trader*; fundamentalmente a partir de la capacidad exportadora. Para conseguir estos objetivos, el gobierno ha establecido como prioridad de su política internacional el fortalecimiento, la ampliación y la profundización del MERCOSUR —que es presentado como “una verdadera y sustancial política de Estado”. El MERCOSUR es reivindicado como una plataforma para conseguir nuevos mercados, para obtener mejores condiciones en las negociaciones

* Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Problemas Internacionales y Locales (CEIPIIL), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

¹ El PBI de Argentina creció el 8,8 % en 2003, el 9 % en 2004 y el 9,2 % en 2005.

² El aumento en las exportaciones está liderado por las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), que arrojan un crecimiento de 31 % con respecto a 2004, debido tanto, a un incremento de precios, como de cantidades. El destino principal de las MOI es el MERCOSUR y fundamentalmente, Brasil, que absorbe el 30 % de estas. Datos extraídos de “Estructura del Comercio Exterior Argentino, 2005”, documento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

³ La reducción de endeudamiento logrado, más de 60 000 millones de dólares, y el porcentaje de aceptación (76 %) lo convirtieron en un proceso único que superó otras experiencias de países entrados a *default*, como Ecuador o Rusia.

⁴ Palabras de Néstor Kirchner, diario *La Nación*, 16/12/2005.

multilaterales y para ayudar al proceso de crecimiento económico y a la reindustrialización del país. Sin embargo, el gobierno nacional no quiere la integración comercialista de los noventa, sino un MERCOSUR que respete el Tratado de Asunción y que asegure beneficios equilibrados para sus integrantes.

Las relaciones entre Argentina y Brasil habían terminado muy tensas en 2004. Los conflictos comerciales del bloque se acentuaron cuando el gobierno de Brasil rechazó la posibilidad de aplicar salvaguardias en aquellos sectores afectados por el flujo de comercio en un contexto de déficit comercial creciente para Argentina. Esta situación derivó en el endurecimiento del discurso de Néstor Kirchner en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, en Ouro Preto (diciembre 2004), cuando manifestó que los beneficios de la integración no podían tener una sola dirección y advirtió que “ningún país” del MERCOSUR “es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional”.

El enfrentamiento bilateral tiene sus orígenes en las asimetrías estructurales de ambas economías —lo que provoca a su vez, efectos sobre los flujos comerciales y sobre la radicación de inversiones— y en la falta de instituciones y mecanismos que permitan generar un desarrollo gradual y equilibrado. Al analizar el intercambio comercial bilateral de los últimos 10 años, se observa que hay una acentuada disminución de la presencia de productos argentinos en el mercado brasileño (en 1997 el 30 % de las exportaciones argentinas iban para Brasil, en 2005 ese porcentaje disminuyó al 15,5 %), y un incremento de los productos brasileños en el mercado argentino (en 1997 Argentina compraba en Brasil el 22,7 % de sus importaciones, en 2005 ese porcentaje llegó al 35,5%).⁵ Esta situación provocó que los industriales argentinos exigieran urgentes medidas gubernamentales para proteger la industria nacional de la “invasión” de productos brasileños.

Así, durante todo 2005 existió una puja constante entre el gobierno argentino que insistía en establecer mecanismos de defensa comercial para sostener a los sectores con problemas de competitividad,⁶ y el gobierno de Brasil que defendía la continuidad de los acuerdos entre privados

⁵ Estos datos coinciden con lo expresado en un estudio presentado por la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil en enero de 2005, en el que se afirma que, si bien Argentina ha transgredido y violado las Tarifa Externa Común (TEC) del MERCOSUR más que ningún otro socio, esto no ha impedido que los productos brasileños hayan crecido en forma sostenida desde 1997 en el total de importaciones argentinas. Entre 1997 y 1999, Brasil tenía un 44,9 % del mercado argentino en los sectores de papel, calzados, productos siderúrgicos, cerámicos, electrodomésticos y textiles. Esa participación aumentó al 68 % entre 2001 y 2003 y al 79,3 % en 2004. Argentina volvió a ser el segundo mercado más importante de exportación para Brasil, luego de los Estados Unidos, diario *Clarín*, 17/1/2005.

⁶ Algunos de los sectores en conflicto son la industria textil, de electrodomésticos, de calzados, pollos y carne de cerdo. Esta realidad llevó al ministro argentino de Economía, Roberto Lavagna, a proponer en septiembre de 2004 y en mayo de 2005 la creación de una Cláusula de Adaptación Competitiva para productos sensibles consistente en limitar los intercambios comerciales bilaterales cada vez que se registrase una diferencia igual o superior a 5 % en el ritmo de crecimiento económico de los dos países. Además de las salvaguardias, Lavagna incorporó una regla de buen comportamiento para que las inversiones no se dirijan todas a Brasil y una limitación de los incentivos y subsidios otorgados a las empresas que se instalan en Brasil. El ministro Lavagna afirmó que mientras no existan instrumentos permanentes de regulación de comercio seguirían los mecanismos *ad hoc* que se estaban aplicando para proteger la producción local.

para limitar temporalmente las exportaciones, mientras criticaba el excesivo proteccionismo de los argentinos.⁷

En tanto las negociaciones comerciales generaban tensiones a lo largo del año con declaraciones públicas muy duras por parte de funcionarios argentinos y brasileños, la relación política mejoró progresivamente a partir de los sucesivos encuentros presidenciales. La buena sintonía comenzó en el Encuentro de Montevideo (marzo de 2005) con motivo de la ascensión a la presidencia de Tabaré Vázquez, y continuó en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Sudamericanos y Árabes (mayo 2005), en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Asunción (junio de 2005), en la Reunión Bilateral de Puerto Iguazú con motivo de festejarse los 20 años de la creación del MERCOSUR (noviembre de 2005), y en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Montevideo (diciembre de 2005).

En estos encuentros, se observó un acercamiento del discurso del presidente brasileño a las demandas argentinas al reconocer que Argentina necesita recuperar su industria y desarrollar su capacidad productiva y que Brasil, por ser el socio mayor, tiene responsabilidad en ese desarrollo. De acuerdo con estas declaraciones, en la Cumbre de Montevideo, Lula da Silva dio un gesto concreto a la Argentina cuando aceptó establecer para el 31 de enero de 2006 la Cláusula de Adaptación Competitiva,⁸ que el gobierno de Kirchner venía reclamando desde septiembre de 2004.

Un tema recurrente en todas las reuniones, fue la posibilidad de avanzar en una integración energética regional sudamericana. Prueba de ello fue la firma del documento de creación de Petrosur, organismo destinado a coordinar las inversiones de las empresas petrolíferas de Argentina, Brasil y Venezuela. Particularmente para Argentina, la necesidad de sortear una posible crisis energética fue una preocupación que estuvo presente desde mediados de 2004 cuando, como consecuencia de la falta de inversión doméstica durante los años previos, el país debió recurrir a la importación de gas desde Bolivia y a la compra de *fuel oil* desde Venezuela para evitar cortes en la provisión de gas y electricidad. Frente a esta realidad, el gobierno promovió diversas estrategias complementarias: en el ámbito interno anunció un Plan Energético Nacional destinado a elevar la capacidad de transporte existente con la ampliación de gasoductos; y en lo externo, redujo las exportaciones de gas a Chile, lo cual acarrió conflictos bilaterales que fueron superados a fines de 2004, y comenzó a buscar alternativas de aprovisionamiento que le permitieran reducir la dependencia del gas boliviano debido a la crítica situación que ese país estaba atravesando. Esto motivó que a mediados de 2005, Kirchner se acercara a los presidentes Lagos y Toledo para discutir la po-

⁷ Al respecto, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Luiz Fernando Furlan, señaló que, "hace ocho años que el MERCOSUR no avanza" y que "Brasil debe poner límites a las transgresiones de Argentina... Hay sectores en el gobierno que todavía no entendieron que el gran mercado que debemos abrir es el de los países ricos". Reportaje publicado en el diario *La Nación*, 14/1/2005.

⁸ Si bien había voluntad política de firmar la Cláusula de Adaptación Competitiva en ese encuentro, algunas diferencias técnicas entre los equipos de Argentina y de Brasil, y la renuncia del ministro de Economía, Lavagna, en los días previos, llevaron a posponer el acuerdo.

sibilidad de utilizar los yacimientos peruanos de Camisea para abastecer a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay,⁹ y que luego se adhiriera a la propuesta de Hugo Chávez de construir un gasoducto que uniera Venezuela con Brasil y Argentina.

La vinculación entre los presidentes de Argentina y Venezuela se estrechó de forma notoria durante el año 2005 y trascendió la cuestión energética.¹⁰ Kirchner ha manifestado que Venezuela es central para que la región se consolide como un área de progreso económico y social,¹¹ y en consonancia fue un gran promotor de la incorporación de ese país al MERCOSUR como "Estado en proceso de adhesión plena".¹²

La buena relación comenzó durante 2004, cuando Kirchner recurrió a Chávez para comprar el combustible necesario para el funcionamiento de las usinas y evitar de esa manera los cortes de electricidad. A partir de ese momento las relaciones económicas y políticas motorizadas por ambos gobiernos se han incrementado: Argentina se adhirió al proyecto de Telesur; Venezuela contrató la construcción en astilleros argentinos de dos buques petroleros; Petróleos de Venezuela (Pdvs) y Empresa de Energía S. A. (Enarsa) acordaron la acción conjunta en el mercado argentino; se firmaron importantes convenios comerciales; y fundamentalmente, el gobierno de Chávez adquirió casi 1 000 millones de dólares en títulos nacionales, lo que permitió un desahogo para el gobierno argentino.

Durante 2005 se produjeron dos acontecimientos que colocaron en la agenda de política exterior argentina a los dos socios menores del MERCOSUR. El primer acontecimiento fue la aceptación por parte del Congreso de Paraguay de 13 ejercicios militares con los Estados Unidos hasta diciembre de 2006 y el otorgamiento de inmunidad a unos 400 efectivos norteamericanos, lo que dio lugar a múltiples conjeturas acerca de la factibilidad de la instalación de una base estadounidense y evidenció un acercamiento político de Paraguay hacia Washington. El gobierno de Argentina —igual que el de Brasil y el de Uruguay—, aceptó de modo formal la decisión de Paraguay, pero el tema causó preocupación y malestar.¹³

En cuanto a Uruguay, las relaciones bilaterales comenzaron siendo muy promisorias a comienzos de año a partir de la asunción de Tabaré

⁹ La iniciativa demandaría una inversión de 2 500 millones de dólares, e implicaría la construcción de 1 200 kilómetros de tuberías para transportar el gas desde Pisco, a 300 kilómetros al sur de Lima. El gasoducto se extendería hacia el sur hasta Tocopilla, en Chile, y desde allí empalmaría con la red de tuberías ya existentes entre Chile, la Argentina, Brasil y Uruguay, diario *La Nación*, 14/06/2005.

¹⁰ El acercamiento entre ambos presidentes queda expresado en la cantidad de reuniones bilaterales sostenidas: desde que Kirchner asumió la presidencia se reunieron casi veinte veces —solo en 2005 se produjeron siete encuentros—, un número interesante si se toma en cuenta que con Luiz Inácio Lula da Silva compartieron 12 reuniones (la mitad, acompañados por otros jefes de Estado) y con Ricardo Lagos se reunieron ocho veces.

¹¹ Diario *La Nación* 12/8/2005.

¹² La incorporación que se concretó en la Cumbre de Montevideo significó un contundente gesto político más que una realidad práctica, porque Venezuela deberá primero incorporar las normativas y mecanismos propios del bloque sudamericano.

¹³ El ministro de Defensa de Argentina expresó que si bien "cada país es soberano para adoptar decisiones, desde Argentina esto no se comparte", mientras que el canciller Bielsa manifestó un rechazo terminante a la posibilidad de instalar una base norteamericana.

Vázquez. Sin embargo, a pesar de los pronósticos, el vínculo estuvo ensombrecido por el conflicto de las dos grandes plantas de procesamiento de celulosa, ENCE (España) y Botnia (Finlandia), que se están construyendo en la margen oriental del fronterizo río Uruguay, y que son resistidas (mediante movilizaciones y corte de pasos internacionales) por ciudadanos argentinos que consideran que existe un peligro cierto de daño ecológico. La Cancillería argentina ha venido reclamando la suspensión de las obras hasta que se realice un estudio ambiental imparcial, posición que ha sido rechazada por el gobierno uruguayo debido a la necesidad de retener las inversiones. Así, el año 2005 terminaba con una tensión creciente entre ambos países, no solo por este conflicto bilateral, sino por las críticas del gobierno uruguayo al MERCOSUR y su acercamiento a los Estados Unidos mediante la posible negociación de un TLC.

Por último, no es posible obviar el alto perfil que el presidente argentino tuvo en la IV Cumbre de las Américas a comienzos de noviembre en la ciudad de Mar del Plata, cuando criticó duramente al FMI y a los Estados Unidos porque sus políticas en la región provocaron pobreza e inestabilidad institucional; y cuando participó activamente para que en el documento apareciera con claridad la posición de los países del MERCOSUR y Venezuela respecto a que todavía no estaban dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo. Su desenvolvimiento en la Cumbre, le ganó las críticas del presidente Vicente Fox, que lo acusó de actuar orientado a cumplir con la opinión pública interna, una situación de tensión diplomática con el gobierno mexicano, y un enfriamiento del vínculo con los Estados Unidos.

Reflexiones finales

En 2005 el MERCOSUR y la relación estratégica con Brasil continuaron siendo los ejes fundamentales del relacionamiento exterior argentino, tanto para ganar márgenes de negociación internacional, como para fortalecer el modelo económico interno. A pesar de las controversias comerciales y de las acusaciones altisonantes de empresarios y funcionarios, se decidió la acción coordinada en los conflictos que estallaron en la región (a pesar de alguna desinteligencia en el caso de Ecuador), y la negociación conjunta con la UE, el ALCA o en la OMC.

Como aspecto interesante, es necesario mencionar la preponderancia que adquirió la vinculación con el gobierno de Hugo Chávez, sustentada no solo en afinidades ideológicas, sino en relaciones comerciales, acuerdos de complementación económica y proyectos de integración energética. La energía, fundamental en cualquier estrategia de desarrollo nacional, ha pasado a ser una de las principales preocupaciones, no solo para el gobierno de Kirchner, sino para el resto de los países de la región, lo que la transformó en un nuevo elemento dinamizador de la integración en Sudamérica, y a Venezuela en un actor primordial.

Por último, una reflexión en relación con el MERCOSUR, que por años ha sido una unión aduanera imperfecta, sin instituciones supranacionales ni coordinación de políticas comerciales o macroeconómicas,

situación que benefició a las economías mayores. Si bien esto ha comenzado a ser revertido en los últimos años, no alcanza para evitar la creciente insatisfacción de los países menores que se lamentan de las asimetrías en la radicación de las inversiones y en el reparto de los beneficios. Sin duda, estas circunstancias y el hecho de que el bloque ha perdido importancia en el comercio de los países miembros, componen el trasfondo para explicar las acciones diplomáticas de Paraguay y Uruguay en el último año, pero también sirven para comprender los reclamos argentinos y la negativa de este país a que Brasil ocupe una banca permanente en el Consejo de Seguridad o el poco entusiasmo manifestado con la conformación de la Comunidad Sudamericana. Es posible que la incorporación de Venezuela permita una integración más profunda y con menos asimetrías que la alcanzada hasta ahora, un componente fundamental, para construir un desarrollo autónomo para toda la región.