

# Argentina and the bipolarity United States-China: implications of a possible scenario

## **Sumario**

*Introducción; la hora de los commodities; el cambio tectónico; los puntos de apoyo de la diversificación internacional; la transición al siglo XXI; de importante a poco importante; la persistencia de la dependencia; conclusión.*

## **Resumen**

*En el presente siglo Argentina afrontó dos situaciones internacionales bien diferentes. Una fue la ventaja comercial obtenida gracias a la gravitación mundial de Asia y, sobre todo, al vínculo especial con China. Este país representó un punto de apoyo coyuntural. Otra situación fue la marginación de Argentina del poder inversor transnacional por la interposición norteamericana. El escenario posible de una bipolaridad entre Estados Unidos y China no sería una buena noticia para el país sudamericano. Por un lado Argentina no sólo pretende la persistencia del vínculo con China, también quiere una agenda más amplia y densa con esta potencia, la cual parece poco probable. Por otra parte le ha resultado complicado reducir la dependencia estructural con Estados Unidos, la cual el hegemon, por razones de diseño estratégico, se la hizo sentir en temas como el de las inversiones. Justamente, por un motivo y otro, la bipolaridad podría ser una limitante de la permisividad internacional de Argentina, después de haber disfrutado de ella.*

**Palabras claves:** Argentina, bipolaridad, dependencia, diversificación.

## **Abstract**

*In the present century Argentina faced two very different international situations. One was a commercial advantage obtained thanks to the global importance of Asia and, above all, to the special link with China. This country represented a point of cyclical support. Another situation was the marginalization of Argentina of transnational power investor by the interposition american. The possible scenario of a bipolarity between United States and China would not be a good news for the South American country. On the one hand Argentina intends not only the persistence of the link with China, also wants a broader agenda and dense with this power, which seems unlikely. On the other hand it has proved complicated reduce the structural dependency with the United States, which the hegemon, for reasons of strategic design, it made her feel in topics such as investments. Precisely, for one reason and another, the bipolar disorder could be a limited-representative of the permissiveness of Argentina international, having enjoyed it.*

**Keywords:** Argentina, bipolarity, dependence, diversification.

**Artículo:** Recibido en Julio 17 de 2012 y aprobado en Agosto 30 de 2012.

**Roberto Miranda.** Doctor en Relaciones Internacionales; Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina); Profesor de grado en la Universidad Nacional de Rosario y de post-grado en la Universidad Nacional de La Plata. Director de la Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe.

**Correo electrónico:** [miranda@irice-conicet.gov.ar](mailto:miranda@irice-conicet.gov.ar)

# Argentina y la bipolaridad Estados Unidos-China: Implicancias de un escenario posible

**Roberto Miranda**

## **Introducción**

Uno de los temas de mayor debate después del fin de la bipolaridad de la Guerra Fría, ha estado relacionado con la naturaleza política del orden internacional en formación. Muchos de los interrogantes giraron en torno a cómo se configuraban las relaciones de poder en la etapa de transición por la que circulaba el mundo. Algunos enfoques, a través del concepto de globalización, tendieron a representar el poder mundial mediante un formato multicéntrico. Esto fue visto como una consecuencia de la profundización de la interdependencia asimétrica, pero también como un proceso en el cual las sociedades fueron logrando poder por sus ideas e identidades. Otros enfoques habían afirmado que la desaparición de la bipolaridad no significó un cambio sistémico en tanto la estructura de poder mundial estaba intacta.

En lugar de la bipolaridad, por la ratificación hegemónica que obtuvo Estados Unidos luego de la caída del muro de Berlín en 1989, la literatura realista se apresuró en hablar del “momento unipolar” que vivía el contexto internacional (Krauthammer, 1990/1991). Este análisis se reprodujo hacia fines de los años noventa cuando se señalaba que lo único que podía amenazar la estabilidad unipolar era, justamente, el comportamiento de las instituciones nacionales de Estados Unidos, porque fuera de sus fronteras no existía un actor capaz de poner en aprietos tal estabilidad. A diez años de realizar este comentario, William Wohlforth (2009) volvió a confirmar que la unipolaridad era el molde en el cual el orden internacional se basó para garantizar la paz, caso contrario, añadió que si en el mundo se hubiese desarrollado una multipolaridad, el mismo seguramente terminaba en guerras, situación que no ocurrió. En esa circunstancia Stephen Walt (2009) señalaba que no había dudas de la unipolaridad del sistema internacional, por eso los países medianos enhebraron alianzas entre sí para depender menos de Estados Unidos y de su influencia.

Sin embargo desde la misma visión neorrealista se ha puesto en duda la unipolaridad. La inconsistencia de la primacía económica y financiera norteamericana, más el desplazamiento del poder del Oeste hacia el Este, han sido algunos de los aspectos por los cuales -según la citada visión- se produjo una transformación geopolítica que puso en evidencia la declinación estadounidense (Layne, 2012). Otro aspecto, muy asociado a los anteriores, ha sido el deterioro de las relaciones transatlánticas, las cuales por diferencias políticas entre Estados Unidos y Europa, de una forma u otra, debilitaron el poder de Occidente a expensas de tendencias multipolares. Precisamente al mundo se lo fue percibiendo multipolar, por un lado, debido a que el mercado global reforzó la lógica transnacional en detrimento de la interestatal aumentando centros de poder y medios multilaterales, y por el otro, debido a la recuperación de Rusia y China y al surgimiento periférico de potencias regionales como India, Brasil, México, Sudáfrica e Indonesia, por citar algunas.

A través de la gravitación de las mencionadas potencias no occidentales y de ciertos países periféricos, la multipolaridad pareció imponerse como esquema de distribución de poder en el sistema internacional. Algunos análisis han afirmado que Rusia y China fueron los más claros promotores de la citada multipolaridad (Turner, 2009). Sin embargo la mayor parte de los estudios han destacado el ascenso de China como lo más distintivo de los nuevos escenarios de poder en el mundo. Por ejemplo, se sostiene que de acuerdo con el papel internacional que viene desempeñando el país asiático, no se descarta que a través de este actor se origine un cambio fundamental en el mundo como sería la modificación de las fronteras entre Oriente y Occidente (Kerr, 2010). Más aún, desde un punto de vista neoconservador, se vislumbra el progreso chino con características occidentales y en camino de convertirse en un poder naval y financiero que, inevitablemente, desafiaría a Estados Unidos (Kurth, 2012).

En cambio otros análisis no están convencidos de la fortaleza china. Algunos entienden que la llamada “prosperidad interminable” del país asiático creó la necesidad de su democratización, y por ello no han sido azarosos los síntomas aparecidos en China de crisis de legitimidad del gobierno comunista (Chang, 2010). Además de considerar las cuestiones domésticas relacionadas con los problemas demográficos y políticos, Joseph Nye (2010) rechaza la creencia china de que en virtud del supuesto declive norteamericano, el país oriental ha estado logrando la paridad económica con Estados Unidos<sup>1</sup>. Por ejemplo, según este autor, China ha tenido y tiene el desafío del equilibrio de poder en Asia, con lo cual argumenta que esto no es poca cosa sobre la que deberá resolver el gobierno comunista. También, desde otra óptica, se afirma que mucha bibliografía ha exagerado sobre las amenazas asiáticas a la unipolaridad norteamericana, sobre todo la que hizo del poder blando de China un mito cuando tal poder no fue efectivamente benévolo en los países subdesarrollados en los que influyó. O bien que el mencionado poder blando le fue insuficiente a China para que varios países la tuvieran como líder mundial, entre otras cosas, porque no supo manejar la capacidad de atracción (Holyk, 2011).

Quienes perciben el dominio de la multipolaridad en el sistema internacional, no han dejado de tener en cuenta la diferencia que fue estableciendo China con el resto de los centros de poder mundial. Paralelamente quienes perciben la vigencia de la unipolaridad basada en la hegemonía norteamericana, no han dejado de preocuparse por los supuestos desafíos y amenazas del país asiático a este modelo de poder internacional. Por eso no fue fortuito que entre ambas visiones sobre las relaciones de poder en el mundo, apareciera la hipótesis de una bipolaridad a través de Estados Unidos y China<sup>2</sup>. Las posibilidades de esta hipótesis han estado presentes mediante las mismas dudas que se fueron planteando desde la perspectiva unipolar, como de la multipolar<sup>3</sup>.

En el caso de la perspectiva unipolar las vacilaciones han sido de distinto tenor. Una, por ejemplo, estuvo relacionada con la inquietud que se formuló a fines del siglo pasado en torno al dilema que se le iba a presentar a Estados Unidos frente a las “tendencias polarizantes” de China, Rusia e India (Binnendijk, 1999). Un análisis más reciente, en la misma línea teórica a la anterior, respondió a aquella inquietud señalando que a pesar de la dispersión del poder en el mundo y del crecimiento asiático, en el sistema internacional no había equilibrio de fuerzas y por lo tanto la multipolaridad era inexistente, aunque en tal análisis se reconocía que si bien la estabilidad dependía de la unipolaridad de Estados Unidos, en el futuro esta subordinación sería bastante incierta (Haass, 2008). En cambio desde el punto de vista multipolar el interrogante era otro. La preocupación estuvo vinculada a cómo se iba a sostener el multipolarismo ante la sistemática concentración de poder en China. Por ejemplo la marginación de Estados Unidos de Asia Central podía ser leída como un aspecto propio de la multipolaridad, pero la autonomía de esa región piloteada por China también podía ser vista como una esfera de influencia de este país que pondría fin a la mencionada multipolaridad (Feigenbaum, 2011).

A partir de estas dudas alrededor del unipolarismo como del multipolarismo, de acuerdo a lo anticipado anteriormente, creció el supuesto de la bipolaridad entre Estados Unidos y China. En la culminación del siglo XX se habló

<sup>1</sup>Nye, entre otros aspectos, subraya que si bien China ha tenido crecimiento económico, los ingresos per cápita han sido y serán inferiores a los de Estados Unidos. También señala que el comercio mundial le pondrá límites a China obligándola a liberalizar sus tipos de cambio, tasas de interés y mercados. Por otra parte, el citado autor remarca que en 2027 las economías de ambos países estarían técnicamente parejas en tamaño, pero no en composición.

<sup>2</sup> En 2008 Robert Kagan planteó otra bipolaridad, entre países de régimen liberal y países de régimen autocrático, poniendo como ejemplo de estos últimos a Rusia, China e islámicos radicales. En este sentido hipotetizó sobre la conexión confuciana-islámica.

<sup>3</sup> En 1999, Samuel Huntington ensayó el concepto uni-multipolar para tratar de representar la preeminencia indiscutible de Estados Unidos como superpotencia y, paralelamente, la irrupción de nuevos centros de poder de menor calibre que el norteamericano pero con influencia internacional.



de una rivalidad entre ambos países pero con la salvedad, por un lado, de que China no retaba los intereses vitales norteamericanos, y por el otro, que una cooperación en economía y seguridad era posible y conveniente para los dos actores. A diez años de haber realizado esta afirmación, Robert Ross (2010) fue uno de los académicos que señaló que el reconocimiento internacional de China como un polo de poder económico y militar era inevitable. Esto modificó el análisis, y prueba de ello fue el haber entendido que China desarrollaba una gran influencia estratégica en torno a Asia con amplias perspectivas globales. En esta dirección podría incluirse a Sudamérica como un espacio en el cual China desembarcó con un aceptable peso político.

Sin duda que el progresivo crecimiento del poder chino fue alterando el sistema multipolar, por ejemplo en relación a los países periféricos calificados al igual que el actor asiático como emergentes, tal el caso de India y Brasil, con los cuales ha compartido posiciones diplomáticas comunes en diversas instancias multilaterales, entre otras, la participación en el G-20 en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Precisamente desde el punto de vista económico, el orden internacional multipolar ha sido definido como un “sistema de desequilibrio estable” en el que el país asiático desempeñó un papel significativo y a través del cual podría forzar la bipolaridad con Estados Unidos (Subacchi, 2008). Por otra parte las alianzas estratégicas que fue gestando China con algunos países a lo largo del tiempo dando por superadas enemistades y hostilidades del pasado, han tenido como objetivo el de transformarse en un eje de poder mundial suficientemente consolidado para discutir decisiones con Estados Unidos.

Algunos estudios, más allá del debate en torno a lo que sería un sistema bipolar, destacaron el hecho de que China se ha posicionado de tal forma en el mundo que en poco tiempo va a estar en condiciones de contrarrestar el dominio estadounidense, forzando una nueva relación bilateral, diferente a la establecida hasta estos años (Art, 2010). Joseph Nye, Kenneth Waltz, Martha Finnemore, Robert Keohane y John Mearsheimer, coincidieron en que Asia en general y China en particular se han convertido en un problema para los Estados Unidos. El enfoque de Mearsheimer se acercó bastante a lo que podría

ser una distribución bipolar del poder internacional, al señalar que así como Estados Unidos es un actor indiscutiblemente dominante del hemisferio occidental, China iría en camino de transformarse en un hegemón de Asia, de manera tal que este cambio dispararía una competencia mundial entre ambos actores estatales<sup>4</sup>.

El escenario posible de la bipolaridad entre Estados Unidos y China pondría a Argentina en una situación complicada. Habría una tensión entre lo que representó China para Argentina en la primera década del presente siglo, y lo que en este período representó Estados Unidos. Por un lado China asomó como un factor internacional coyuntural que a través del comercio y la cooperación apuntaló la diversificación externa iniciada desde Argentina, la cual sacó provecho de la alta permisividad que en ese momento le brindaba el contexto mundial. Por otro lado persistió la dependencia estructural con Estados Unidos que, por encima de la importancia que el gobierno norteamericano le podía asignar a Argentina en su diseño hemisférico, tal dependencia ha sido básicamente estratégica, y a partir de esta condición el país latinoamericano en algunas cuestiones sufrió una suerte de sanción política, como se analizará posteriormente. La mencionada tensión podría ser fuente de presiones para Argentina, si China deja de ser un punto de apoyo fundamental como lo fue en los últimos tiempos, o bien si Estados Unidos obliga a la región latinoamericana a un alineamiento estratégico, como lo hiciera durante la Guerra Fría. Por ello nos preguntamos sobre la perspectiva de Argentina frente a la mencionada hipótesis de la bipolaridad.

A continuación desarrollamos, por un lado, cómo Argentina se manejó en un contexto internacional favorable en el cual sobresalió Asia y el vínculo especial con China, y por el otro, cómo Argentina en tal contexto no pudo desentenderse de la relación histórica con Estados Unidos. Entre estas realidades, formuladas como causas de una tensión que debe afrontar Argentina, nos planteamos qué margen de maniobrabilidad le cabe a este país en la instancia de un sistema internacional bipolar. Durante la bipolaridad de la Guerra Fría, Argentina bajo el bloque occidental liderado por Estados Unidos tuvo en la Unión Soviética un socio comercial extraordinario. En verdad fue un bilateralismo muy particular. En la posible

<sup>4</sup> Las opiniones de los citados académicos fueron vertidas en una encuesta realizada por la revista *Foreign Policy*, en el número correspondiente a Jan/Feb, 2012.

bipolaridad de la globalización, por llamarlo de algún modo, se podría repetir la situación de la Guerra Fría a través de China en reemplazo de la Unión Soviética. Pero el contexto internacional del primer decenio del siglo XXI fue muy diferente a las condiciones del conflicto Este-Oeste, y Argentina con China ha pretendido una agenda superadora del mero intercambio comercial, lo cual ubica al país sudamericano en una perspectiva distinta.

### **La hora de los *commodities***

La gran recuperación del comercio mundial que se produjo en 2002, sobre todo gracias a la expansión operada en el primer y tercer trimestre de ese año, fue el comienzo de una modificación sustancial del escenario internacional, la cual prácticamente dominó la década inaugural del siglo XXI. Reveló una faceta inédita en las relaciones de poder, pues varios países periféricos fueron ocupando posiciones claves en los espacios de negociación internacional y en los medios multilaterales hasta el punto en el que algunos de estos países, económicamente llamados emergentes, gravitaron en las decisiones de política mundial. En 2006, el PBI de los países emergentes representó casi el 50% del total mundial y sus economías crecieron en un 8% aproximadamente, cuando las economías de los países desarrollados se acercaron sólo al 3%.

Argentina tuvo una de las economías que con más rapidez creció en el mundo entre 2003 y 2007 a través de una tasa promedio que se ubicó por debajo de China e India, pero por encima de la mayor parte de los países latinoamericanos, como por ejemplo de Brasil y México<sup>5</sup>. Del signo negativo de un PBI de -10.9%, en 2002, al año siguiente la tasa de crecimiento anual trepó al 8.8%, conservándola e incluso incrementándola en 2005 al 9.2%. Estos valores fueron una consecuencia del factor comercial que se tornó bastante decisivo en el desempeño económico de Argentina. Justamente en 2003 el comercio mundial de productos comenzó a tener una tasa superior a la de la producción, la cual -al año siguiente- aumentó considerablemente porque se registró el mejor nivel de exportaciones desde principios de siglo mediante mercaderías de

origen agrícola, de la industria extractiva y metales.

En esa circunstancia en la que el crecimiento económico mundial logró las tasas "más altas en tres decenios", según la OMC, las exportaciones de productos agrícolas aumentaron en un 15%, por 783.000 millones de dólares. En 2005, por precio y por volumen, Argentina se vio beneficiada por el crecimiento del comercio mundial mientras la producción agrícola del planeta se estancaba, principalmente en América del Norte y Europa. También en ese año Argentina se vio favorecida por el aumento del precio del petróleo, que en ese momento junto a cereales, semillas, forrajes, aceites y automotores, representaban los productos más importantes de su estructura exportadora, en términos de miles de dólares. A partir de 2002 los ingresos por exportaciones fueron en ascenso llegando en 2007 a casi 60.000 millones de dólares.

Si bien la balanza comercial, entre 2002 y 2007, cada año superó los 10.000 millones de dólares, la participación de Argentina en el comercio mundial de mercancías no fue significativa. En aquel período de seis años no modificó el 0.4% de su participación en el total de las exportaciones mundiales, diferente a lo que experimentó Brasil que del 0.9% en 2002 pasó al 1.2% en 2007<sup>6</sup>. Una de las razones por la cual Argentina no aumentó su participación en el mencionado total, fue que sus exportaciones de productos manufacturados prácticamente mantuvieron los mismos volúmenes entre 2000 y 2007. Las exportaciones de productos manufacturados representaron el 30% aproximadamente del total de las ventas realizadas por el país al exterior, mientras que las de Brasil constituyeron la mitad de su estructura de comercio internacional de mercancías y las de México oscilaron entre el 75% y el 80%<sup>7</sup>.

Sin embargo la gran recuperación del comercio mundial fue relevante para Argentina por la alta velocidad del aumento de los precios de productos agropecuarios y de las industrias extractivas que se ubicaron muy por encima de los valores de los productos manufacturados<sup>8</sup>. Es interesante tener en cuenta que la OMC, en 2003, evaluó la subida mundial de precios de productos agropecuarios y de las industrias

5 Según datos del Banco Mundial, en 2006 y 2007, Argentina registró un crecimiento del PIB del 8.5% y 8.7%, respectivamente, mientras que Brasil en esos años estuvo con un crecimiento del 4% y 6.1% y México del 5.2% y 3.3%. Superior a Argentina fue Venezuela, que alcanzó un crecimiento del 9.9% en 2006, y del 8.8% en 2007. En [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), consultado el 27.12.2011. El economista Mark Weisbrot, del think-tank Centro para la Investigación de Economía y Políticas (CEPR, en inglés), con sede en Washington, señaló que "Argentina ha tenido la economía de mayor crecimiento de todo el hemisferio desde que defaultó en 2001", [www.eleconomista.com.ar](http://www.eleconomista.com.ar), consultado 18.5.2012.

6 En cuanto a las exportaciones de servicios, Argentina no superó el 0.3% de su participación en el total de las mundiales.

7 Datos provistos por la OMC en *Estadísticas de Comercio Internacional*, 2001 a 2007, [www.wto.org](http://www.wto.org), consultado 14.12.2011.

8 Además, en 20/05 el comercio de productos agrícolas aumentó notoriamente en relación al comercio de productos manufacturados y de las industrias extractivas, llegando al 5.3%.



extractivas como muy favorable para Argentina lo cual se percibió en la “fuerte recuperación” de su PBI, mientras que en 2007 consideró que aquella subida de precios había mejorado la situación financiera de algunos países, entre los que estaba el latinoamericano. Justamente en este último año, por el aumento de precios de productos agrícolas, las exportaciones de estos productos en el mundo no sólo fueron dominantes, también lograron la tasa de crecimiento más alta desde 2000. En esta situación ventajosa Argentina se ubicó entre los veinte principales países exportadores de alimentos, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. En 2007, ocupó el primer lugar en exportaciones de aceite de soja y tortas de soja, el tercer puesto en envíos de soja y el segundo en ventas de maíz.

Los dividendos que logró Argentina gracias al aumento de precios de los productos agrícolas, uno de los pilares del llamativo desarrollo del comercio mundial, estuvieron relacionados con el crecimiento económico de los países compradores. Asia se transformó en un aliado comercial más que importante para Latinoamérica en general, y para Argentina en particular. Entre las demandas que China impulsó intensamente a partir de 2003 estuvo la soja, junto al petróleo y el cobre. Para Argentina la exportación de soja tuvo que ver con el aumento del precio de la oleaginosa, lo cual postergó la transformación de su estructura productiva<sup>9</sup>. La tasa de crecimiento económico del país asiático, que giraba alrededor del 10%, motorizaba mayores niveles de importación de energía y de alimentos incrementando de manera sostenida los precios.

### **El cambio tectónico**

Del notorio aumento que durante este siglo tuvo “la importancia relativa de Asia en el comercio exterior de América Latina y el Caribe, en contraste con la caída de la participación de Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea”, se desprende -según el informe de la Comisión Económica para América Latina de 2010/2011- que China no se convirtió en un mercado clave para el conjunto de la región, sino para determinados países de la misma entre los cuales estaba Argentina, acompañada por Brasil, Cuba, Chile, Perú y Venezuela. Justamente los efectos adversos del comercio de la región con China se localizaron en relación a México y

Centroamérica, pues el país asiático fue visto como un actor competidor y proveedor. En cambio los efectos positivos del mencionado comercio los tuvieron los países sudamericanos que consideraron a China como un actor esencialmente comprador, a pesar de que éste fue creciendo como abastecedor (Montenegro, Pereira y Soloaga, 2011).

En este marco se produjo una suerte de reinserción de Argentina en el comercio internacional. Algunos autores entienden que el desendeudamiento operado en 2005 fue fundamental para el reposicionamiento del país en la economía mundial. Sin embargo fue muy claro que la recuperación material de Argentina estuvo centrada, principalmente, en los precios de la “producción de materias primas agrícolas y mineras”. Esto se debió a que el país no había realizado cambios importantes en el patrón de especialización. No obstante, a pesar del balance extraordinariamente positivo, este perfil de especialización hizo que la reinserción del país fuera “débil y poco desarrollada” en mercados de “alimentos elaborados, productos intensivos en mano de obra y actividades de alta tecnología y de servicios de valor agregado”, y que la demanda sostenida de China pasara por “*commodities* de base agraria” (Porta, Fernández Bugna y Moldovan, 2009).

El crecimiento del poder chino contribuyó significativamente a la permisividad internacional para que otros actores pudieran moverse con mayor margen de maniobrabilidad diplomática y comercial. El hecho de que China comenzara a discutir política mundial con las grandes potencias descomprimió verticalmente al sistema internacional. En algunos estudios (Bailes, 2009) se sostiene que China engendró “un comunismo de mercado”, y como señalamos anteriormente, que supo desarrollar un estilo de poder blando a través de la atracción cultural y la política exterior. Es cierto que contrastó con el “aventurismo norteamericano”, como señala Alyson Bailes (2009), pero a nuestro entender aquel poder blando no sólo tenía poco que ver con la definición occidental de tal concepto, sino también que el mismo fue una excusa implícita para encubrir objetivos legítimos de meta-hegemonismo. El poder chino no ha sido decisivo en términos de poder blando, lo ha sido claramente en términos de poder duro en el cual la fortaleza económica completó la fuerza militar y nuclear que el país asiático había acumulado durante la Guerra Fría.

<sup>9</sup> En 2002, el precio de la soja en Chicago registraba un promedio diario de 156 dólares por tonelada, luego en 2004 subió a 384 dólares y en 2009 alcanzó a 608 dólares.

De todas maneras la trascendencia china, como analiza Fred Halliday (2004), representó en los primeros años del siglo XXI un “cambio tectónico” en las relaciones internacionales, “más importante que la integración europea o el hundimiento del comunismo soviético”, principalmente porque “por primera vez en cinco siglos, el centro del poder y la riqueza mundiales” se desplazó del Atlántico al Pacífico. Desde nuestro punto de vista, el mencionado cambio fue una alternativa a través de la cual varios países latinoamericanos pudieron quebrar un esquema tradicional de mercados, y en consecuencia reducir determinadas dependencias comerciales, tanto de bienes como de servicios. Junto a China irrumpió India, con origen y formato muy diferente a su vecino, pero ambos convergieron hacia la modificación de la competitividad y la estructuración de la producción “en torno a cadenas mundiales de valor” (Rosales, 2009). Además, ambas economías han sido complementarias, y en materia de comercio internacional algunos trabajos han caracterizado la ubicación de Asia en el centro del mundo a través de la expresión “Chindia”.

La alternativa generada por el citado “cambio tectónico” estuvo relacionada con la posibilidad de los países latinoamericanos de impulsar y sostener acciones de diversificación, que si bien tuvieron un rasgo netamente comercial, esas acciones portaron un valor político notable que se tradujo en varias instancias diplomáticas de cooperación, tanto bilaterales como multilaterales<sup>10</sup>. En todo momento China, en base a su espectacular crecimiento, buscó diversificar su relación con el mundo por su condición de país exportador y al mismo tiempo demandante<sup>11</sup>. Precisamente algunos países latinoamericanos que buscaban diversificar sus vínculos internacionales, como hemos señalado, se acoplaron a la propuesta diversificadora de China<sup>12</sup>. Por este motivo “la emergencia de China como consumidor de los productos primarios de América Latina y como proveedor de manufacturas”, fue una de las estrategias elegidas por determinados países de la región para mejorar sus posiciones frente a la globalización (Palmer, 2008). En los noventa a algunos países la globalización les había resultado discretamente esquiva, o bien contraria a sus intereses nacionales, ya sea por la

presencia devastadora de actores transnacionales, ya sea por la “financiarización” del mundo de acuerdo a la denominación dada por Samir Amin. Es importante subrayar esta diferencia temporal sobre lo ocurrido entre los noventa y el primer decenio del presente siglo, porque merced a la presión comercial de China los países fundamentalmente sudamericanos disfrutaron de una mayor libertad de acción internacional.

Para países como Brasil la relación con China optimizó su diplomacia diversificadora, la cual llevaba décadas de implementación efectiva. Más aún, le abrió una perspectiva de poder a nivel global a través de lo que algunos análisis identifican como asociación estratégica bilateral basada en el beneficio económico mutuo y en las coincidencias políticas, orientadas tanto al manejo de las asimetrías, como a la posibilidad de transformar el sistema internacional (Haibin, 2010). La magnitud y el futuro de la relación bilateral ha provocado un debate en Brasil entre quienes perciben esa relación similar a la sociedad no escrita que en el pasado estableció con Estados Unidos, y quienes especulan que el vínculo con China podría originar una subordinación hacia este país (Altemani de Oliveira, 2010). Pero más allá de esta discusión, no hay duda de que el impacto mundial de China fortaleció la autonomía internacional de Brasil, así como colaboró enormemente con la recuperación económica de Argentina en su etapa de *post-default* y vulnerabilidad externa.

### **Los puntos de apoyo de la diversificación internacional**

Argentina aprovechó las condiciones de permisividad que brindaba el contexto internacional aumentando la variedad de productos para exportación y, paralelamente, ampliando los destinos de estos productos. En la primera década del presente siglo logró un equilibrio por regiones en la estructura de destinos de las exportaciones, lo cual fue muy importante por dos razones. Por un lado porque significó el fin de décadas en las que, debido a diferentes motivos políticos, económicos y hasta culturales, los destinos de las exportaciones argentinas eran limitados, y muchas veces bastante limitados. De algún modo se fue

<sup>10</sup> Las instancias bilaterales se dieron a través de la firma de numerosos tratados. Entre 2003 y 2007 Argentina rubricó 52 tratados con Venezuela, 41 con Chile, 39 con Bolivia, 22 con Brasil, 19 con Ecuador y 17 con Paraguay. Con respecto a los medios multilaterales, la Comunidad Sudamericana de Naciones, de 2004, y su continuación, la Unión Naciones Suramericanas, de 2008.

<sup>11</sup> Por ejemplo fue paradigmático que de la independencia energética iniciada por Mao, que implicó ser un país exportador, merced a su industrialización pasó a ser un país importador, y para ello ha tratado de diversificar sus proveedores.

<sup>12</sup> Distintos estudios han señalado que Brasil ha sido uno de los países que supo articular más acabadamente su política de diversificación a los espacios que brindaba el contexto internacional del siglo XXI (Orozco, Rodríguez y Castro, 2010).



cumpliendo aquella premisa de la etapa de redemocratización, en 1983, de “depender de muchos para depender menos de uno”<sup>13</sup>. Por otro lado porque el equilibrio entre los destinos de las exportaciones, es un elemento objetivo que está directamente asociado al concepto de autonomía heterodoxa, y eso se puso en evidencia en los años iniciales del siglo XXI.

En el trienio 2008-2010, Brasil y el resto de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), concentraban el 35.3% del total de las exportaciones argentinas. A esto se agregaba China y el resto de los países asiáticos que reunían el 19.1%. De esta forma los mercados latinoamericano y asiático agrupaban el 54.4% de las exportaciones argentinas, contrastando con el 20.9% de las que convergían en los mercados tradicionales, que eran la Unión Europea y Estados Unidos<sup>14</sup>. Como hemos señalado más arriba, junto a la ampliación de destinos para las exportaciones, Argentina también aumentó la variedad de productos de venta en el exterior. Este proceso comenzó en 2002, principalmente a través de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y los combustibles. La exportación de estos últimos disminuyó rápidamente de manera muy pronunciada, mientras el envío de manufacturas de origen industrial (MOI) crecía a gran escala y el de MOA se mantenía<sup>15</sup>. De este modo, a excepción de combustibles y energía, también existió una estructura equilibrada entre los grandes rubros de las exportaciones argentinas. Por ejemplo, en 2007, de MOA se exportó por 19.214 millones de dólares, de MOI por 17.333 millones de dólares y de productos primarios por 12.485 millones de la misma moneda.

Es cierto que la variedad de los productos exportados estuvo relacionada con la dispersión de los destinos a los que se enviaron esos productos. Fue evidente que China y el resto de Asia se convirtieron en los responsables del aumento de las ventas argentinas de productos primarios, “mientras que el incremento de las manufacturas industriales se debió, principalmente, a los mercados

latinoamericanos -Brasil y resto de ALADI-, y los mayores valores exportados de MOA estuvieron explicados por el mercado europeo y el resto del mundo” (Berrettoni y Polonsky, 2011). Justamente entre 2008 y 2010, China y el resto de Asia absorbieron el 46.2% del total de lo exportado por Argentina en productos primarios, mientras que Brasil y los países de la ALADI concentraron el 66.8% del total en MOI y la Unión Europea el 30.6% en MOA. A pesar de la enorme importancia de Brasil y China como destinatarios de las exportaciones de Argentina, este país no pudo evitar un aumento de su déficit comercial en MOI. Las importaciones que realizó tanto de Brasil como de China si bien significaron sumar otros proveedores junto a los tradicionales, es decir Unión Europea y Estados Unidos, el déficit en MOI no dejó de ser una gran preocupación para el gobierno argentino.

De todas maneras Argentina logró diversificar sus relaciones comerciales, lo cual fue relevante en términos económicos no sólo por la enorme rentabilidad generada a través de estas relaciones, sino también porque contribuyó al crecimiento del país sin financiamiento externo permitiendo, al mismo tiempo, el impulso de un proceso de sustitución de importaciones<sup>16</sup>. Pero la diversificación de los intercambios comerciales no fue acompañada por una intensa y densa vinculación político y diplomática con el mundo, teniendo en cuenta la alta permisividad internacional de que disponían los países periféricos, al menos las potencias intermedias. No hubo presiones ideológicas y militares sistemáticas que obligaran a esos países a alinearse o disciplinarse en torno a liderazgos, como sucedió durante la Guerra Fría. La prolífica vinculación de cuestiones provocada por las relaciones de interdependencia, más la difusión del multilateralismo como una modalidad creciente de interacción interestatal a la que con mucho éxito apelaron varios países periféricos, y los avances en torno a instituciones de gobernanza global, han sido factores que favorecieron la reducción de las restricciones a las que los estados latinoamericanos estaban a

13 Esta expresión pertenece al canciller Dante Caputo del gobierno de Raúl Alfonsín, dada en el discurso pronunciado el 28 de marzo de 1984 en la Peña “El Ombú” en el Plaza Hotel de Buenos Aires.

14 Si modificamos la composición de los destinos, en 2007, en el Mercosur junto a Chile y Venezuela se ubicaba el 31.7% del total de las exportaciones realizadas por Argentina, en China y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) el 13%, y en la Unión Europea (UE) más los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en inglés) el 28.2%. Es decir que en el Mercosur, Chile, Venezuela y China más la ASEAN, se concentraba casi el 50% del total de las exportaciones argentinas. En relación a 2000, en 2007 se registró una disminución de las exportaciones al Mercosur, Chile, NAFTA y Medio Oriente, en cambio un aumento de las mismas a Venezuela, China y países de la ASEAN. Con la UE, en 2007, se mantuvo el 17.6% del total de las exportaciones realizadas en 2000.

15 Las manufacturas estaban vinculadas a material de transporte terrestre, productos químicos, plásticos y elaborados de legumbres, hortalizas y frutas. Específicamente sobre las exportaciones industriales, por volumen, sobressalen cuero, alimentos y bebidas, productos químicos, automotores y metales básicos.

16 Cabe señalar que la industria argentina ha dependido enormemente de las manufacturas extranjeras, las cuales representaron casi el 90% de las importaciones realizadas por el país. Justamente a medida que la industria se expandía, el déficit del saldo comercial de la balanza industrial aumentaba considerablemente, a pesar de las exportaciones de manufacturas. Por ejemplo, en 2008, el déficit del saldo comercial de la balanza industrial giró en torno a los 25.000 millones de dólares.



menudo sometidos por la desigualdad internacional<sup>17</sup>.

Por ese motivo no fue casual el afianzamiento del regionalismo en Sudamérica, y sobre el cual Argentina depositó el mayor esfuerzo de política exterior. Esta preferencia casi excluyente no fue el resultado de actitudes aislacionistas, como algunos análisis lo han hipotetizado. Se trató de una política exterior que buscó la proyección de las decisiones domésticas a nivel internacional, y en el subcontinente encontró un ámbito de desarrollo a través de la implementación de algunas de las premisas del poder blando. De esta forma el sudamericanismo le dio juego mundial al país después de la crisis de 2001, pues pudo alcanzar un grado aceptable de participación en las cuestiones relacionadas con la agenda regional. Más aún, los sistemas de cooperación que fue formalizando con Chile, Ecuador y Venezuela, por citar algunos casos, como asimismo el compromiso asumido a través del Mercosur y de la Unión de Naciones Suramericanas, en tanto esta última como máxima institucionalización de la integración subregional, le brindaron a Argentina una mayor fortaleza para su condición de actor internacional.

Este sudamericanismo fue muy positivo, pero al mismo tiempo encubrió una dependencia política con Brasil como líder del proceso de regionalización. En este sentido el gobierno de Néstor Kirchner procuró asociar poder en el ámbito sudamericano, y por esa razón sostuvo posiciones neoinstitucionalistas orientadas a reforzar la integración regional, como la iba planteando el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva. Sin embargo las condiciones internacionales que en ese momento eran favorables, no le permitieron a Argentina percibir la verdadera dimensión de la diferencia estructural que tenía con Brasil a propósito de las asimetrías económicas y políticas. Las económicas eran bien conocidas por el gobierno argentino, pero sobre las políticas no compulsó la gravitación de Brasil en Sudamérica gracias al diseño estratégico elaborado por este país para la subregión, dentro de su paradigma universalista y autonomista. También es importante tener en cuenta que Brasil había sostenido la fórmula de un bilateralismo fuerte con Argentina, sin integración institucionalizada, dirigida a objetivos comunes entre los cuales estaban aquellos que eran muy funcionales a sus intereses, como el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o bien la

conformación del G-20 en la V Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, realizada en Cancún en 2003.

Argentina al no haber diversificado sus relaciones políticas y diplomáticas, careció de alternativas para compensar la dependencia con Brasil, la cual se fue haciendo cada vez más orgánica. De la misma forma tampoco tuvo alternativas para afrontar de manera cómoda y enérgica la dependencia estructural con Estados Unidos. La fructífera relación comercial con Asia en general y con China en particular, tendió a morigerar el vínculo con Estados Unidos, pero no fue una opción de poder, precisamente porque en ese momento tal relación había surgido como una cuestión coyuntural ligada a las oportunidades del mercado. El aprovechamiento de esta cuestión por el usufructo que Argentina hizo de la libertad de acción internacional, fue muy útil en su retorno al mundo, aunque no fue suficiente para desplazar la dependencia con Estados Unidos hacia un lugar diferente y ventajoso.

### **La transición al siglo XXI**

Una vez que Argentina se sumó a la ola de crisis financieras iniciada por la mexicana, en 1994, Estados Unidos cambió su actitud política hacia ella. Este cambio, que se concretó a principios del presente siglo, fue significativo porque el gobierno estadounidense dejó de considerar a Argentina como un modelo positivo sobre el que debían mirar los países en desarrollo, sobre todo latinoamericanos, para convertirla en el peor de los modelos negativos. La repercusión internacional de este pasaje fue más que trascendente. Sin embargo el lado más áspero del cambio de actitud norteamericana, fue la indiferencia que tuvo para con Argentina en el momento de la crisis financiera e institucional de este país. El gobierno norteamericano conservó esa indiferencia a pesar de haber colaborado con su homónimo argentino para que resolviera la parte más sustancial del *default*, y a pesar de que el país latinoamericano cancelara su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En los noventa, Estados Unidos se había encargado de identificar a Argentina como el modelo positivo de un país en desarrollo que ingresó a la globalización dominada por el concepto de mercado. Fundamentalmente porque los gobiernos de Carlos Menem habían

<sup>17</sup> Al respecto, ver el discurso de Angel Gurría, secretario general de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, dado el 3 de octubre de 2011, titulado "El G20: Países Emergentes, Gobernanza Global y Desarrollo", en [www.ocde.org/document/3](http://www.ocde.org/document/3).



absorbido acriticamente los preceptos neoliberales del Consenso de Washington y, al mismo tiempo, habían planteado el alineamiento político con Estados Unidos. Es importante señalar que para este país el lugar que ocupaba Argentina no tenía valor estratégico, pero sí un valor político y económico, pues en esa circunstancia le sumaba posibilidades a su proyecto del ALCA. Precisamente frente a las modificaciones que iba imponiendo la globalización, el gobierno norteamericano creyó que el ALCA podía transformarse en un instrumento de dominio hemisférico.

En verdad, la última década del siglo pasado había puesto en evidencia que Estados Unidos tenía problemas para consolidarse como potencia hegemónica, fundamentalmente en lo que Joseph Nye denominó el “tablero intermedio”, y que corresponde a los temas económicos. Su rol de garante sistémico había quedado opacado por el ascenso de China que, entre otras cuestiones, a partir de 1993 comenzó a registrar un importante incremento de la inversión extranjera directa y un envidiable crecimiento económico que rondaba el 10% anual, aproximadamente. Pero más que el fenómeno económico asiático, como hemos señalado más arriba, lo destacable fue la configuración del Pacífico como nuevo escenario del poder comercial internacional, en detrimento de las relaciones transatlánticas que -históricamente- habían sostenido la política occidental. Por otra parte con la postguerra fría Europa fue perdiendo relevancia militar, lo cual era una debilidad indirecta para Estados Unidos.

No sólo esa situación incidió en la relación entre Estados Unidos y Europa que fue puesta de manifiesto en el conflicto balcánico, también en el marco de la coincidencia económica entre ambos actores hubo un quiebre político que terminó por desnudarse cuando Washington decidió invadir Irak, en 2003. Ésta decisión convalidó los indicios de los noventa: la división de Europa entre el proyecto atlantista y el continental. Si bien estos indicios anunciaban las dificultades del Viejo Continente de catapultarse como una potencia civil de fundamentos kantianos, para Estados Unidos no eran buenas noticias porque aquella división le restaba fortaleza a su hegemonía, a lo cual se agregaba la creciente disminución de la gravitación europea en la política mundial a medida que las instituciones internacionales surgidas en la Guerra Fría iban perdiendo fuerza.

Los problemas de afianzamiento hegemónico también estuvieron presentes con el surgimiento de los países emergentes que, por encima de la muy importante participación de los mismos en las relaciones comerciales internacionales, tendieron a transformar el cuadro geopolítico y geoeconómico mundial, modificación que se fue dando desde los primeros años del siglo XXI. Algunos de esos países eran potencias intermedias de la periferia, que con sus atributos y capacidades robustecieron el poder de que disponían hasta el punto de lograr un posicionamiento destacado en el sistema internacional, inédito y diferenciador. Sin embargo no sólo sumaron poder, de acuerdo con lo analizado anteriormente, también capitalizaron una de las consecuencias más clara de la globalización como fue la tendencia hacia el regionalismo, en cualquiera de sus variantes. Por ello no fue casual que Brasil, India y Sudáfrica, comenzaran a evolucionar como potencias regionales teniendo en cuenta la buena relación de estos países con Estados Unidos, pero alcanzando amplios márgenes de independencia decisional en cuanto al gobierno norteamericano.

### **De importante a poco importante**

Las transformaciones internacionales no impactaron tanto en la hiperpotencia como cuando su economía, después de muchos años de bonanza, entró en recesión a mediados de 2000. Al año siguiente tuvo tres trimestres consecutivos con tasas negativas, y el proceso finalizó a principios de 2002. Hubo una convergencia de factores como la saturación de la economía, en parte por el desarrollo de la industria de tecnología de la información y de la comunicación, también por la corrupción desproporcionada ocurrida en grandes empresas del tipo de la energética Enron Corporation o la de telecomunicaciones WorldCom, las cuales terminaron quebrando. Esta recesión no tuvo la envergadura de las que Estados Unidos soportó en 1974 y 1981. La que se inició en 2000 fue breve, pero hubo una rápida reducción de las tasas de interés, la recesión afectó a la economía mundial y se desató una crisis del sistema financiero internacional. A partir de esta crisis, se hizo evidente el cambio de actitud norteamericana hacia Argentina.

Ese cambio comenzó una vez que el FMI abandonó a Argentina a su suerte porque creía que el problema económico de este país podía ser una reproducción de las crisis asiáticas, rusa y

turca, al tiempo que había fracasado como experimento neoliberal aplicado al subdesarrollo latinoamericano. El organismo financiero internacional desconoció la realidad argentina y profundizó su endeudamiento alentando estrategias de ajuste que no hicieron otra cosa que paralizar la economía más de lo que estaba. Michael Mussa (2002), director del Departamento de Investigaciones del FMI, entre 1991 y 2001, no analizó las responsabilidades de esta entidad sobre la situación argentina, pero destacó que el éxito logrado por el país latinoamericano “en el campo de la estabilización y la reforma” hizo que el medio multilateral tuviera “una reticencia mayor que la acostumbrada en cuanto a actuar como aguafiestas señalando las fallas que acumulaba la política fiscal”. Así entonces, Mussa agregó: “A fines de 2000, el gobierno argentino era, entre los mercados emergentes, el principal tomador de deuda en los mercados de crédito internacional, con obligaciones pendientes que correspondían a poco más de un 20% del total de ese rubro de activos”.

También en el cambio de la posición norteamericana hacia Argentina, tuvo que ver la sustitución de Michel Camdessus como director gerente del FMI, en febrero de 2000, el cual había sido responsable de las políticas que desde la mencionada institución internacional “ilusionaron” al país latinoamericano y respaldaron a Menem<sup>18</sup>. Tampoco es un dato menor la ida de Bill Clinton de la presidencia norteamericana y la llegada de George Bush, en enero de 2001. El apoyo que el presidente demócrata le brindó al gobierno de Fernando De la Rúa no fue más allá de su gestión que estaba finalizando, luego de haber apoyado a Argentina por su alineamiento político soslayando las dificultades económicas. El colapso institucional de diciembre de 2001, le permitió a la burocracia del FMI redefinir el vínculo con Argentina desde una postura opuesta a la sostenida durante los noventa tratando, justamente, de evitar los cuestionamientos que se le hacían por su comportamiento en esa década. En lugar de asumir la carga de los errores, el organismo multilateral procuró cubrirlos ubicando al país latinoamericano como un ejemplo pésimo de manejo financiero. Pero a Argentina, más que la conducta de la institución internacional a la que no era ajena el gobierno norteamericano, le pesó

la indiferencia de este gobierno manifestada a través de un lenguaje condenatorio por los desajustes de la economía, cuando precisamente la recesión y la corrupción en Estados Unidos tuvieron que ver con la crisis del sistema financiero internacional.

### **La persistencia de la dependencia**

Con el *default*, el bilateralismo argentino-estadounidense ingresó en otra etapa. El alineamiento quedó atrás y en la agenda entre ambos países predominó una suerte de hostilidad latente. No obstante una vez que pasó la crisis económica de las principales potencias, Estados Unidos intermedió activamente en las negociaciones entre Argentina y el FMI para la reprogramación de los vencimientos de la deuda del país latinoamericano. Lo hizo, por un lado, para contribuir a la recomposición del sistema financiero internacional alentando el flujo privado de capitales, y por el otro, para abortar el efecto de contagio de la situación argentina en la región, sobre todo en torno a Brasil que había superado dificultades serias en 1998 -entre otras cosas- por disminución de las reservas en más de 20.000 millones de dólares y que en enero del año siguiente derivó en una devaluación del real en alrededor del 8%.

A través de aquella intermediación, en setiembre de 2003, Argentina reestructuró los vencimientos de la deuda mediante un acuerdo con el FMI, e impulsó el canje de bonos a acreedores privados que finalmente se concretó a principios de 2005. En diciembre de ese año, emulando a Brasil, Argentina canceló su deuda con el FMI. Kirchner entendió que con esa decisión cerraba un ciclo histórico de endeudamiento, pues sobre esto afirmó: “Hace 50 años que viene siendo motivo de nuestro desvelo”. Sin embargo la presión norteamericana no cedió. Por encima de las coincidencias entre ambos países en cuestiones vinculadas a la lucha contra el terrorismo internacional y el narcotráfico, el rechazo a la proliferación nuclear y la defensa de la democracia y los derechos humanos, Estados Unidos prefirió aplicar una diplomacia política en lugar de una diplomacia de rutina, lo cual de algún modo representó la continuidad de la indiferencia norteamericana hacia Argentina a través de otras formas.

18 Ver, “Camdessus: El FMI cometió errores con la Argentina”, *La Nación*, 23.06.2011. En 1998, Camdessus había elogiado a Argentina por “los muchos progresos en la instrumentación de las reformas estructurales”, a lo cual añadía que la experiencia de ese país “ha sido ejemplar en muchos aspectos. Fue notable -decía- que fuera el primer país que reaccionara ante el efecto tequila reformando el sistema bancario, sector en el que en otros países se desencadenaron los problemas que originaron esta crisis”, y remató: “La Argentina tiene una historia que decir al mundo”. En esta línea el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, afirmó: “lo que ha hecho la Argentina hasta ahora es muy sólido y ha realizado una magnífica labor. Estamos trabajando con ese país porque es un cliente ejemplar”. Ver, “Camdessus no ahorró elogios para la Argentina”, *La Nación*, 02.10.1998.



La diplomacia política fue una respuesta al cuestionamiento que el gobierno argentino impulsaba contra Estados Unidos por la apatía que este país desplegó en la crisis de 2001 y en el temprano *default*. Sin embargo la respuesta norteamericana apuntaba más específicamente al alejamiento informal de Argentina del FMI. El gobierno argentino había decidido desconocer el artículo IV del Convenio Constitutivo del organismo financiero internacional referido a la supervisión periódica de la economía nacional. Por otra parte Estados Unidos también sostenía que Argentina debía resolver su deuda con el Club de París mediante la participación del FMI. Pero ambos temas, que en última instancia se circunscribían a negociaciones interestatales y multilaterales, no eran el todo. La presión norteamericana se intensificó por las demandas tanto de los acreedores privados que no habían aceptado el canje de bonos a principios de 2005, muchos de ellos agrupados en la American Task Force Argentina, como de las empresas que litigaban contra el país latinoamericano en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), entre otras cosas, por reajuste tarifario de servicios públicos.

La intensificación de la presión tuvo que ver con el mejoramiento de la economía norteamericana, cuyo crecimiento a partir de 2004 alcanzó casi el 4%, en parte gracias a la producción asiática que facilitó el consumo, como así también al gasto militar por las invasiones a Afganistán e Irak. Ese mejoramiento le permitió a Estados Unidos tener otra visión sobre la situación mundial y por eso no fue casual que, viendo la recuperación espectacular de la economía argentina sin implementar planes de ajuste y métodos ortodoxos, acentuara sus exigencias en torno a ella. Por tal motivo el gobierno estadounidense influyó sobre el argentino tratando de vincular cuestiones.

Debido a la postura sostenida por Argentina hacia los asuntos relacionados con la cuestión financiera, Estados Unidos instaló en los ámbitos inversionistas transnacionales la imagen de Kirchner asociado al presidente de Venezuela, Hugo Chávez<sup>19</sup>. Kirchner, por otra parte, había rechazado el pedido norteamericano de aislar internacionalmente a Chávez (Miranda, 2012). De esta forma Estados Unidos obstaculizó la conexión de Argentina con el poder inversor aludiendo a la presunta inseguridad jurídica de este país, relacionándolo con la

aplicación del modelo bolivariano en Venezuela. A partir de esa acción norteamericana, la relación bilateral estuvo dominada por un estado de tensión permanente. Independientemente de las responsabilidades de cada gobierno, que podrían ser circunstanciales, Estados Unidos le hizo sentir a Argentina su dependencia estructural, en este caso a través de la dimensión financiera, demostrándole que el acceso al poder inversor transnacional estaba subordinado a las decisiones de sus estructuras políticas.

### Conclusión

En la primera década del presente siglo Argentina acompañó el impacto internacional de China, y supo de la trascendencia que iba cobrando Asia como eje de poder mundial. Tuvo una respuesta acorde a la alta permisividad brindada por el contexto internacional de entonces, convirtiéndose en un importante proveedor de productos primarios. En esta situación no estuvo sola porque toda Sudamérica fue una pieza clave en la inserción internacional de China, la cual consideró a Brasil como líder del proceso de regionalización del subcontinente, y a través de este país -distinto a la conexión establecida con Argentina- enlazó otro tipo de vínculo que ha sido propio del entendimiento entre potencias regionales que aspiraban a ser globales. Por otra parte la relación de Argentina con Asia no perturbó el bilateralismo entre el país latinoamericano y Estados Unidos. En el Congreso norteamericano no existió preocupación por la función comercial que desempeñaba Argentina en relación a China, entre otras cosas, porque esa función estaba lejos de toda connotación estratégico-militar que afectara los intereses estadounidenses.

La articulación de los objetivos comerciales entre Argentina y China tuvo un carácter coyuntural, inédito hasta principios del siglo XXI e incierto a partir del segundo decenio de esta centuria. Por los beneficios obtenidos, Argentina tendría expectativa fundada de que aquella articulación adquiriera un viso estructural. Significaría aumentar el nivel de diversificación internacional del país, sobre todo sostenerlo, siempre y cuando la agenda bilateral no esté solo reducida a oportunidades comerciales y, en cambio, conlleve complementariedades económicas y cooperación política. No obstante sobre esta apuesta cabe el riesgo de sembrar una nueva dependencia, fundamentalmente porque

<sup>19</sup> Ver, "As Argentinas's Debt Dwindles, President's Power Steadily Grows", *The New York Times*, 10.08.2006. "A Bagman's Tale. Did Hugo Chavez Purchase the Allegiance of Argentina's New President?", *The Washington Post*, 07.10.2010.

el país asiático se ha desplazado por el mundo a través de una gran capacidad de influencia internacional deslizándose maniobras cooptativas. Más allá de este riesgo, la fortaleza del bilateralismo entre Argentina y China podría ser una condición necesaria para que el país latinoamericano disminuya sus dependencias con Estados Unidos y Brasil, pero no sería suficiente. Porque Brasil se ha transformado en el centro político de la regionalización sudamericana con la cual Argentina se comprometió, y porque Estados Unidos a pesar de sus desprolijidades y desatenciones hacia el subcontinente, ha conservado su diseño hemisférico del que el país latinoamericano no podría apartarse.

Es difícil imaginar la situación internacional de Argentina en la hipótesis de la bipolaridad entre Estados Unidos y China, sencillamente porque aún desconocemos las bases decisivas de lo que podría ser este sistema de distribución de poder mundial. Sin embargo existen algunas certezas en virtud de los indicios que dejó la década pasada. China percibió a Argentina como una potencia agrícola, similar a la preferencia que tuvo Europa por el país latinoamericano en la segunda mitad del siglo XIX. Pero también la percibió como un mercado para abastecerla de productos manufacturados, y como un componente político importante para profundizar su inserción en Sudamérica. Por su parte Estados Unidos percibió a Argentina como un país con poder de segundo orden, limitado y lejano a los objetivos norteamericanos, es decir, prácticamente irrelevante en su agenda estratégica.

La percepción sobre Argentina de uno y otro actor da cuenta de que no estarían esperando algo diferente sobre este país. Uno lo valoró en clave de seguridad, y no tendría otro interés más que el de hacerle saber que Estados Unidos sigue siendo el hegemon que disciplina y domina, como sucedió con el tema del acceso a las inversiones. El otro actor valoró a Argentina en clave comercial, y en este sentido China no tendría un propósito que vaya más allá de las oportunidades de los negocios que le resulten fundamentales para su economía. Sea como fuere que se configure la bipolaridad, Argentina está llamada a no caer bajo el cruce de las presiones de ambos competidores del poder internacional. Frente a esa bipolaridad Argentina debería reducir su nivel de dependencia con Estados Unidos y convertir tal dependencia en menos estructural, así el hegemon tendría escasas posibilidades de establecer una vinculación de cuestiones favorable a sus objetivos, como suele hacerlo. Por

otro lado Argentina debería no perder de vista que la ventaja coyuntural lograda a través de la irrupción de China en el comercio mundial, podría transformarse en una desventaja de larga duración ante la posibilidad de que el país asiático sea uno de sus principales proveedores de manufactura.

### Referencias bibliográficas

- Altemani de Oliveira, Enrique (2010) "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, n°53(2):88-106.
- Art, Robert J. (2010) "The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul", *Political Science Quarterly*, vol.125, n°3:359-391.
- Bailes, Alyson (2009) "El mundo en los últimos veinte años: tendencias y evolución", *Anuario Internacional Cidob 2009*, 13-22.
- Berrettoni, Daniel y Polonsky, Mariángel (2011) "Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición", *Revista del CEI*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, n°19:81-99.
- Binnendijk, Hans (1999) "Back to Bipolarity?", *The Washington Quarterly*, vol.22, n°4:7-14.
- Chang, Gordon (2010) "The Party's Over. China's Endgame", *World Affairs*, n°4:61-70.
- Feigenbaum, Evan (2011) "Why America No Longer Gets Asia", *The Washington Quarterly*, vol.34, n°2:25-43.
- Haibin, Niu (2010) "Emerging Global Partnership: Brazil and China", *Revista Brasileira de Política Internacional*, n°53:183-192.
- Halliday, Fred (2005) "El siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades", *Anuario Internacional Cidob 2004*, 13-20.
- Haass, Richard (2008) "The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, vol.87, n°3.
- Holyk, Gregory (2011) "Paper Tigre? Chinese Soft Power in East Asia", *Political Science Quarterly*, vol.126, n°2:223-254.
- Kerr, David (2010) "Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence", *International Affairs*, vol.86, n°1:127-152.
- Krauthammer, Charles (1990/1991) "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol.70, n°1:23-33.
- Kurth, James (2012) "Confronting a Powerful China with Western Characteristics", *Orbis*, vol.56, n°1:39-59.



Layne, Christopher (2012) "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana", *International Studies Quarterly*, n°56:203-213.

Miranda, Roberto (2012) "Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina", *Intellector*, Río de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, n° 16:11-30.

Montenegro, Claudio; Pereira, Mariana; y Soloaga, Isidro (2011) "El efecto de China en el comercio internacional de América Latina", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, vol.38, n°2:341-368.

Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*. Bs.As.: Planeta.

Nye, Joseph (2010) "American and Chinese. Power after the Financial Crisis", *The Washington Quarterly*, vol.33, n°4:143-153.

Orozco, Gabriel; Rodríguez, Gustavo; y Castro Carlos (2010) "Proyección internacional y estabilidad regional. El caso de Brasil y el Mercosur en la política internacional", *Investigación y Desarrollo*, vol.18, n°2:242-269.

Porta, Fernando; Fernández Bugna, Cecilia; y Moldovan, Pablo (2009) "Comercio e inserción

internacional", en Autores Varios, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*. CEPAL.

Rosales, Osvaldo (2009) "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional", *Revista de la CEPAL*, n°97:77-95.

Ross, Robert (2010) "The Rise of Chinese Power and Implications for the Regional Security Order", *Orbis*, vol.54, n°4:525-545.

Scott Palmer, David (2008) "América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización", *Nueva Sociedad*, n°214:104-111.

Subacchi, Paola (2008) "New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order?", *International Affairs*, vol.84, n°3:485-498.

Turner, Susan (2009) "Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the Undefined", *Asian Perspective*, vol.33, n°1:159-184.

Walt, Stephen (2009) "Alliances in a Unipolar World", *World Politics*, vol.61, n°1:84-118.

Wohlforth, William (2009) "Unipolarity, Status Competition, and Great Power War", *World Politics*, vol.61, n°1:26-55.