

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales
Tesina de grado

***“La Política Comercial Externa del Presidente Néstor
Kirchner en relación al contexto internacional en el
período 2003-2007”***

Autor: Malena Boveri

Legajo: B-2686/7

Email: boverimalena1998@gmail.com

Directora: María Candelaria Uría

Rosario, 13 de abril de 2026

Índice

1. Agradecimientos	2
2. Resumen	3
3. Introducción	4
4. Marco teórico y metodológico	10
5. Capítulo 1. La Política Exterior del Presidente Néstor Kirchner: expectativa vs realidad.	16
5.1 Néstor Kirchner (2003-2007). Principales lineamientos de Política Exterior.	16
5.2 La deuda externa: un fantasma que no desaparece.	19
5.3 El vínculo con el gigante del norte: cercanía forzada.	22
5.4 Política regional: integración regional como eje predominante y el vínculo con Brasil como socio privilegiado.	25
5.5 Apertura y diversificación comercial.	30
5.6 La relación con China: ¿WIN-WIN o dependencia?	32
6. Capítulo 2. La Política Comercial Externa de Néstor Kirchner.	35
6.1 La Política Comercial Externa de Néstor Kirchner: el intento de un cambio.	35
6.2 La participación de Argentina en el mundo: la OMC, el G-20 y su relación con el Grupo BRIC.	40
6.3 Los acuerdos comerciales en la era Kirchner: Mercosur, EE.UU. y China.	44
7. Capítulo 3. La Política Comercial Externa argentina con sus principales socios comerciales: los casos de Brasil, EE.UU. y China.	48
7.1 Néstor Kirchner y Lula da Silva: vínculo comercial y político.	49
7.2 Argentina y EE.UU: Intercambio Comercial.	54
7.3 La relación comercial entre China y Argentina: dependencia sellada.	58
8. Reflexiones finales	63
9. Bibliografía	68

1. Agradecimientos:

A mis papás y a mi hermana, Adrián, Noemí y Rafaela. Que siempre estuvieron y están al pie del cañón para lo que necesite. Gracias por siempre apoyarme y respetarme en mis decisiones, por motivarme siempre a seguir. Este Título también es suyo.

A mi directora, María Candelaria, que estuvo en todos los detalles, por su dedicación y compromiso para llevar a cabo este proyecto.

A mi novio, Tomás, por acompañarme en estos años. Por su paciencia, cariño y contención siempre.

A mis amigos, compañeros, hermanos. Esto no hubiera sido lo mismo sin ellos. Con los que pasábamos días enteros estudiando, de sol a sol. Apoyándonos el uno al otro siempre. Gracias, es corto.

A mi abuela Nilda, que cada vez que le contaba que tenía que rendir prendía una velita para la suerte. Y a mi abuela Pocha, que le contaba a todo el mundo lo que estudiaba aunque nunca podía acordarse el nombre de la carrera. Dos personas fundamentales en mi vida, que físicamente hoy no están, pero siempre las llevo conmigo.

Y por último, a la Universidad Pública, por permitirme obtener este Título de grado y convertirme en Licenciada en Relaciones Internacionales, un sueño. Gracias a la Universidad Pública soy lo que soy.

2. Resumen

La presente tesina analiza la Política Comercial Externa de la Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), tomando en consideración la influencia del contexto internacional en su orientación y resultados. Desde la perspectiva de la Economía Política Internacional (EPI), se sostiene que el entorno externo favorable —marcado por el superciclo de los *commodities*, el ascenso de China, la redefinición de la Política Exterior de EE.UU. tras el 11S y el “giro a la izquierda” regional— amplió el margen de maniobra de la Política Exterior argentina.

En este marco, la estrategia comercial se caracterizó por la búsqueda de diversificación geográfica, el fortalecimiento de la integración regional y la generación de divisas. Sin embargo, el patrón de especialización exportadora basado en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA) no se modificó y, en algunos casos, se profundizó, consolidando nuevas dependencias económicas, un claro ejemplo fue su relación con China.

Palabras clave: Política Comercial Externa, Política Exterior, Comercio Exterior, Commodities, contexto internacional, Economía Política Internacional (EPI), dependencia/autonomía.

3. Introducción

La temática que se plantea estudiar en este proyecto se centra en la Política Comercial Externa del Presidente Néstor Kirchner en relación al contexto internacional en el período 2003-2007.

Para comenzar a hablar sobre gestión comercial, en un primer momento, es necesario comprender que el Estado no es una entidad monolítica, sino que está atravesado por relaciones contradictorias y complejas a partir de las cuales se puede entender el devenir de la Política Exterior, sus vaivenes y giros en el marco de la conflictividad social que se expresa al interior del Estado. Dentro de dicha entidad, podemos encontrar al gobierno, quien selecciona el esquema central de orientaciones y lineamientos de su Política Exterior que pone en práctica para vincularse con los actores del Sistema Internacional. Teniendo esto en consideración, la gestión comercial juega un papel crucial al regular y facilitar las relaciones económicas y comerciales entre el Estado y otros actores internacionales, promoviendo el desarrollo económico y la competitividad en el mercado global.

Se puede postular que el objetivo central de la Política Exterior de un país es el análisis del escenario internacional para la planificación e inserción política y económica en el mismo (en donde interactúan una diversidad de actores estatales y no estatales), con el fin de que dichas acciones sean uno de los elementos que sirvan como medio para el desarrollo de un determinado modelo político, económico y social interno y, en definitiva, un modelo de país (Castaño, 2017).

La Política Exterior argentina ha atravesado por diferentes períodos con cambios, ajustes y continuidades en donde la inestabilidad político-institucional que caracterizó gran parte del siglo XX fue considerada como una explicación plausible para dar cuenta, tanto de las oscilaciones de la Política Exterior como de la consecuente búsqueda de nuevas formas de inserción. Siguiendo a Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016), la Política Exterior forma parte del conjunto de políticas públicas del Estado y su vinculación con la estrategia de inserción internacional se modifica conforme al modelo de desarrollo que cada gobierno decide seguir. A esto se suma que las políticas domésticas relativas a dicho modelo deben ser coherentes y acoplarse con las líneas directrices de la estrategia de inserción internacional teniendo en cuenta las características del contexto externo.

Cada estrategia de inserción internacional depende del contexto externo en el cual se desenvuelva, el contexto interno del país y la ideología predominante en el gobierno de turno. Todos los gobiernos de Argentina, han oscilado entre políticas proteccionistas frente a políticas más liberales y neoliberales, pero ningún gobierno, buscó el aislacionismo. En tal sentido, todos los socios comerciales exigen una atención privilegiada, especialmente si se toma en cuenta que las cuestiones económicas se entrelazan con otras dimensiones de política internacional. Es de suma relevancia recalcar que, si bien la ideología constituye un componente central en la definición de la orientación de la Política Exterior, es el contexto internacional el que, en última instancia, condiciona y delimita las posibilidades reales de acción. Esto se refleja especialmente en el diseño de la Política Comercial Externa, que debe adaptarse a las dinámicas globales, las reglas multilaterales y las oportunidades estratégicas que ofrece el entorno internacional.

En el caso argentino, a partir del retorno a la democracia, se construyó un juego de equilibrio entre las tendencias autonomistas y las dependentistas (Simonoff, 2010) que signaron las lecturas sobre los resultados alcanzados en las diferentes administraciones. Hacia finales del siglo XX, la Argentina enfrentó una crisis de su modelo de desarrollo, que impactó severamente en la economía, política, sociedad e instituciones, cuyo epicentro se ubicó en diciembre de 2001. Dicha crisis evidenció los límites del modelo de inserción neoliberal en Argentina, caracterizado por disminución del papel del Estado junto con la apertura de mercado, entre otras características, y la necesidad de una nueva orientación de la Política Exterior. Se impulsó una política más autónoma que respondiera a los intereses domésticos antes que a los externos, esto se evidenció en el llamado “giro a la izquierda” en algunos países sudamericanos, entre los cuales se destacan Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, coincidente con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en el año 2003.

Pero ¿cómo era el mundo al momento de la asunción de Néstor Kirchner? El contexto internacional estuvo signado por los atentados del 11S en el cual EE.UU. fue el blanco de ataque. El 11 de septiembre de 2001 tuvieron lugar los atentados en las torres gemelas en New York organizados por el grupo terrorista Al Qaeda. Esto produjo una reorientación de la Política Exterior de EE.UU. en donde se ubicó a Medio Oriente como una región peligrosa para la seguridad interna del país y su

nuevo foco de acción. A ello se suma el reconocimiento de China como potencia emergente, la cual comienza a desplegar cada vez mayor presencia en el mundo y en América Latina, particularmente.

Con la llegada del kirchnerismo a la Casa Rosada se retoma el discurso de la autonomía en las Relaciones Internacionales. Éste pretende reintroducir la perspectiva de la Política Exterior, la cual buscaba obtener mayores márgenes de maniobra y acción.

La administración kirchnerista se caracterizó por una búsqueda de desarrollo económico autárquico con reactivación industrial y en las alternativas que podían ofrecer los lazos regionales y el proceso de integración. Con respecto al comercio, Argentina pretendía reinsertarse en el escenario internacional a partir del Mercosur complementado por una estrategia de apertura comercial. Según el presidente, la diversificación de la estructura comercial era uno de los requisitos esenciales para generar mayores márgenes de maniobra teniendo como objetivo principal aumentar las exportaciones; generando mayores ingresos de divisas y así traccionar el proyecto industrializante. Por todo ello, la pregunta que da origen a esta investigación es ¿cómo se desarrolla la Política Comercial Externa del Presidente Néstor Kirchner en relación al contexto internacional en el período 2003-2007?

Los años seleccionados para la investigación corresponden a la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación Argentina en 2003 y la finalización del mandato presidencial en 2007.

De tal manera, surgen los siguientes interrogantes específicos:

- 1) ¿Cómo influyeron los factores del contexto internacional en la formulación y ejecución de la Política Exterior durante la administración kirchnerista en Argentina (2003-2007), y cuáles fueron las principales estrategias adoptadas por el gobierno argentino para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades en el ámbito internacional durante ese período?
- 2) ¿Cuál fue el enfoque y la estrategia de la Política Comercial Externa durante la administración kirchnerista en Argentina (2003-2007), teniendo en consideración los objetivos económicos del país? Además, ¿cómo se manifestaron estas políticas en términos de acuerdos comerciales y participación en organizaciones internacionales?

3) ¿Cómo se desarrolló la Política Comercial Externa de Argentina con sus principales socios comerciales durante la administración kirchnerista (2003-2007), considerando el impacto del contexto internacional en las relaciones comerciales del país y su reflejo en los flujos de intercambio comercial?

El objeto de la investigación hace referencia a la Política Comercial Externa del gobierno kirchnerista en relación con el contexto internacional en el período 2003-2007, y se centra en cómo se implementó y desarrolló considerando las relaciones bilaterales con sus principales socios comerciales. Por lo tanto, se define que el objetivo general de la investigación es analizar la Política Comercial Externa de la administración kirchnerista en relación al contexto internacional en el período 2003-2007.

Asimismo, se busca profundizar específicamente en tres cuestiones:

- 1) Describir cuáles fueron los principales lineamientos de Política Exterior implementados por la administración kirchnerista y cómo influyó el contexto internacional en la ejecución de la misma.
- 2) Detallar el enfoque y la estrategia de la Política Comercial Externa durante la administración kirchnerista en Argentina (2003-2007), tomando en cuenta el entorno internacional y los objetivos económicos del país. Además, examinar cómo estas políticas se reflejaron en la firma de acuerdos comerciales y la participación en organizaciones internacionales.
- 3) Analizar cómo evolucionó la Política Comercial Externa de Argentina con sus principales socios comerciales durante la administración kirchnerista (2003-2007), teniendo en cuenta la influencia del contexto internacional y su incidencia en el intercambio comercial.

La hipótesis general que orienta esta investigación sostiene que durante el período comprendido entre 2003-2007, la Política Comercial Externa del gobierno kirchnerista estuvo influenciada por el contexto internacional. Se plantea qué, por un entorno más permisivo, el gobierno de Néstor Kirchner pudo llevar a cabo su Política Exterior de manera efectiva, encontrando un terreno propicio para alcanzar sus objetivos y desarrollando una Política Comercial Externa positiva y beneficiosa para Argentina. Sin embargo, pese a los avances comerciales, el modelo de desarrollo

continuó limitado por su histórica impronta agroexportadora.

Específicamente se busca validar a lo largo del recorrido las siguientes afirmaciones:

1. La Política Comercial Externa fue exitosa por el contexto internacional, ya que él mismo le era funcional a sus objetivos de Política Exterior.
2. El contexto internacional desempeñó un papel fundamental a la hora de definir los objetivos de Política Exterior.
3. Los avances comerciales no se tradujeron en una transformación del patrón agroexportador hacia un modelo industrializante.

Para realizar la subsiguiente investigación es necesario plasmar brevemente las indagaciones preliminares que se desarrollaron en dicho ámbito temático. Los diversos cambios ocurridos a partir de comienzos del nuevo siglo en el escenario internacional y en América Latina, llevan a plantear el estudio de las dinámicas regionales que se desarrollaron, haciendo hincapié en la Política Exterior Argentina y su gestión comercial.

A partir de 2003, se vivenciaron en América Latina transformaciones que dieron origen a un nuevo escenario regional, en donde Argentina apareció como un actor de suma relevancia.

En términos ideacionales, de acuerdo a Pignatta (2010) la Política Exterior Argentina se caracteriza por una pugna identitaria en la que se hacen presentes dos rasgos persistentes: el liberalismo económico asociado a una inclinación del alineamiento y un desarrollismo vinculado a la búsqueda de autonomía. Descripto desde una perspectiva conceptual, hay autores que entienden que una inserción adecuada es aquella basada en los enfoques de una Política Exterior autónoma y un desarrollo económico inclusivo (Ferrer, 1999; Miranda, 2001; Paradiso, 2008).

Miranda (2014) entiende que los problemas más importantes que tiene Argentina en su relación con el mundo es su inserción. Se suele suponer que muchas de las frustraciones de Política Exterior están vinculadas al impacto que ejercen sobre las transformaciones del contexto externo. La posición internacional de Argentina está conectada a la actitud que el país adopta frente a los cambios que se dan en el contexto externo (Miranda, 2001). Busso (2016) comprende que Argentina enfrenta un “exceso de condicionamientos domésticos de carácter coyuntural” que genera

inconsistencias en la Política Exterior. Estas crisis se relacionan con las tensiones entre los distintos “modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional” implementados por los gobiernos democráticos.

Determinados autores comprenden a los lineamientos de Política Exterior llevados a cabo por Néstor Kirchner como la búsqueda de políticas externas de promoción de autonomía, entendida como libertad de acción frente a los actores poderosos del Occidente desarrollado, entendiendo al Mercosur como la plataforma a partir de la cual podrían obtener mayor presencia internacional y aumentar los intercambios comerciales (Basualdo y Manzanelli, 2016; Corigliano, 2016; Mazzina y González Cambel, 2018; Miranda, 2018; Simonoff, 2008).

Es muy interesante el planteo de Roberto Miranda respecto a cómo el contexto internacional determinó el papel de Argentina en el escenario internacional post default y cómo el mismo influyó en su gestión comercial. Con la subida del precio de la soja y los valiosos volúmenes de oleaginosas enviadas a China se determinó el sistema de comercio exterior de Argentina (Miranda, 2018).

Finalmente, la justificación del trabajo parte de la base de su importancia para el ámbito de las Relaciones Internacionales, debido a que permite comprender el papel que juega el contexto internacional a la hora de definir la Política Exterior y la gestión comercial. A su vez proporciona una comprensión más profunda de la economía argentina, sus relaciones internacionales y su capacidad para adaptarse y prosperar en un entorno global cambiante. Asimismo, la presencia de investigaciones previas sobre este tema resalta la relevancia de su estudio y la necesidad de contar con una amplia gama de fuentes de información relacionadas con el problema planteado. Estas fuentes no sólo enriquecen el análisis actual, sino que también servirán como punto de partida para futuras investigaciones.

4. Marco teórico y metodológico

El marco teórico a partir del cual se sustenta la investigación es la escuela de la Economía Política Internacional (EPI) siguiendo los lineamientos de Robert Gilpin. Resulta pertinente estudiar el objeto desde dicha óptica debido a que la EPI busca apartarse de la perspectiva tradicional de las Relaciones Internacionales en tanto que centra su atención en cuestiones económicas internacionales y no se limita a utilizar conceptos de la teoría económica solamente, sino que también hace una lectura política de la situación.

Los análisis de Gilpin se revelan pertinentes en tanto que reúnen e integran las fuerzas de acción del mercado y las tendencias políticas y normativas nacionales e internacionales, sopesando la influencia de distintos elementos y corrientes y contribuyendo así a un debate necesario en la disciplina de la Política Internacional (Neumann, 2004). La vinculación entre economía y política es crucial a la hora de estudiar la EPI incidiendo directamente en las decisiones de mayor envergadura que tiene que tomar un gobierno: la Política Exterior, el modelo de desarrollo, la Política Comercial Externa y su estrategia de inserción internacional, entendiendo que dichas elecciones tienen siempre consecuencias.

De acuerdo a Robert Gilpin (1975) la EPI puede definirse como “la dinámica y recíproca interacción en las Relaciones Internacionales en la búsqueda de la riqueza y el poder”. Define la economía como un: “sistema sociopolítico compuesto de poderosos actores económicos o instituciones, tales como empresas gigantes, sindicatos poderosos y grandes agroindustrias que compiten entre ellas para la formulación de políticas gubernamentales en impuestos, aranceles aduaneros y otras materias, de modo de alcanzar sus propios intereses” (Gilpin, 1975).

El más importante de estos actores es el gobierno nacional, en donde el Estado-nación seguirá siendo el principal actor de la política internacional, a pesar de la contundencia y centralidad de la globalización en los flujos de intercambio y en la información. El mismo continúa siendo el actor dominante, tanto en los asuntos económicos internos como en los internacionales controlando las oportunidades de inversión y las fuentes de materias primas, entre otras. A su vez, se observa un ámbito de autonomía de la Política Exterior con respecto de la interna.

Si bien el autor critica los regionalismos debido a que ataca directamente al librecomercio, este no deja de mencionar las ventajas que los mismos evidencian, ya que pueden garantizar el acceso de países más pequeños a mercados de países más grandes y aprovechar economías de escala y ventajas comparativas dinámicas. En esos casos, los regionalismos adquieren sentido en términos económicos y pueden incluso reducir fricciones políticas al interior de la región (Gilpin, 2001). Estos deben asumir desafíos análogos a la globalización: liderazgos fuertes, cooperación entre Estados, apoyo público al interior de los países.

Siguiendo al autor los Estados pueden optar por una estrategia de inserción internacional orientada a la conformación de regionalismos con el objetivo de poder incidir en el Sistema Internacional y tener más peso en las decisiones de carácter global, que afectan a todos los países que forman parte del mismo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, en esta investigación se utilizan conceptos claves como: Política Exterior, Política Comercial Externa, y comercio exterior. Todos ellos dan cuenta del Estado como actor clave desde la EPI.

Russell (1991) define a la Política Exterior como “aquellos vínculos que establecen los gobiernos con el Sistema Internacional mediante acciones intencionadas que procuran alterar factores, comportamientos o condiciones del contexto externo”. Es una acción gubernamental que “abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática; militar-estratégica y económica–” y “se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales, tanto en el plano multilateral como bilateral”.

Por otra parte, la Política Comercial Externa comprende los principios, objetivos e instrumentos que contribuyen a las relaciones comerciales con el mundo (Zelicovich, 2017). La Política Comercial Externa debe ser entendida como el sistema de instrumentos y medidas vinculados al comercio exterior que determinan la inserción externa del país en concordancia con la consecución de objetivos de desarrollo económico (WTO, 2007)

El último concepto clave es el de comercio exterior, el cual “se concibe como un conjunto de operaciones de importación y de exportación de bienes y de servicios, caracterizadas por una fuerte presencia pública, realizadas por un Estado

determinado y reguladas por su derecho administrativo económico o por el Derecho comunitario -en el caso de países pertenecientes a la Unión Europea- o por otro Derecho suprarregional similar” (Sampa 2009).

Cabe señalar que, si bien a lo largo del trabajo se incorporan categorías relevantes de la Economía Política Internacional —tales como multipolaridad (Waltz), interdependencia compleja (Keohane y Nye), regionalismo posliberal (Sanahuja), así como las nociones de hard power y soft power— su utilización en el análisis empírico no siempre se traduce en una operacionalización sistemática. En varios casos, estas categorías cumplen una función contextual e interpretativa más que estrictamente analítica, en la medida en que no se desarrollan indicadores específicos que permitan medir su incidencia concreta en las decisiones de Política Comercial Externa durante el período analizado.

Asimismo, aunque se reconoce la importancia de los actores domésticos —particularmente los sectores agroexportador e industrial— no se profundiza en un análisis estructurado de las coaliciones internas ni de sus mecanismos de influencia. En contraste, los conceptos de autonomía y dependencia sí atraviesan de manera más consistente la interpretación del caso, aunque su aplicación mantiene un carácter predominantemente explicativo. Esta delimitación permite reconocer los alcances y límites del enfoque adoptado y abre la posibilidad de futuras investigaciones que profundicen en la operacionalización empírica de dichas categorías.

Con respecto a la metodología, la presente investigación se inscribe en un enfoque cualitativo y adopta un diseño analítico-descriptivo, basado en la interpretación de procesos históricos, políticos y económicos. El objetivo no es la medición estadística de variables, sino la comprensión en profundidad de las dinámicas de la Política Comercial Externa de Argentina durante la administración de Néstor Kirchner, atendiendo a las interacciones entre factores domésticos, así como también del contexto internacional.

El estudio se estructura conforme al método hipotético-deductivo: se parte de una hipótesis general para luego contrastar con evidencia empírica y documental. La estrategia metodológica privilegia el análisis histórico-contextual, articulando marcos teóricos de la EPI con fuentes primarias y secundarias.

Para garantizar la consistencia analítica, se definieron las siguientes variables centrales y sus respectivas dimensiones e indicadores observables:

Tabla N°1 Variables centrales, dimensiones analíticas e indicadores observables.

Variable	Dimensiones analíticas	Indicadores / Elementos observables
Contexto internacional	Coyuntura económica y política global	<i>Boom de commodities</i> , ascenso de China, “giro a la izquierda” regional, Política Exterior de EE.UU. y regionalismos.
Política Comercial Externa	Estrategia de inserción internacional	Acuerdos comerciales firmados, participación en organismos multilaterales, relación con socios estratégicos.
Autonomía en Política Exterior	Capacidad de maniobra y toma de decisiones	Posiciones en foros internacionales, negociación de deuda, rechazo al ALCA, articulación regional.
Modelo de desarrollo doméstico	Orientación económica y productiva	Discurso oficial, continuidad del patrón agroexportador, vínculos con la reindustrialización

Fuente: elaboración propia

Esta matriz orientó la recolección y análisis de información, permitiendo operacionalizar conceptos teóricos.

Por su parte, la principal técnica de recolección de información es el relevamiento bibliográfico, entendido como la búsqueda, revisión y clasificación de la bibliografía disponible sobre la temática abordada en el presente trabajo. Asimismo, se utiliza otro conjunto de técnicas como el relevamiento de discursos de Néstor Kirchner donde se hace alusión a la estrategia de inserción internacional seleccionada por el gobierno aquí mencionado, y/o su Política Comercial Externa.

El análisis se desarrolló en tres etapas sucesivas:

1. Codificación temática: se clasificaron los fragmentos relevantes de las fuentes según las categorías analíticas (autonomía, contexto internacional, inserción, modelo de desarrollo, socios comerciales).

2. Análisis de contenido: se examinaron las recurrencias discursivas, las posiciones diplomáticas y las medidas comerciales adoptadas, identificando correspondencias entre objetivos declarados y prácticas efectivas.

3. Triangulación de fuentes:

o Horizontal: contrastando distintos tipos de documentos para el mismo evento (por ejemplo, discurso presidencial, acuerdo internacional, análisis académico).

o Vertical: cruzando fuentes de diferente naturaleza (primarias, secundarias y estadísticas).

La triangulación permitió identificar convergencias y divergencias entre discursos oficiales y prácticas efectivas, y construir inferencias.

El recorte espacio temporal comprende desde el año 2003 al 2007 abarcando la administración de Néstor Kirchner. Durante dicho período se sucedieron múltiples procesos en el ámbito tanto internacional como nacional, que moldearon e incidieron de alguna forma en su Política Comercial Externa y en su gestión comercial. A su vez, es interesante y relevante estudiar dicho período, ya que, si bien el kirchnerismo pregonaba por una accionar autonómico es importante estudiar y vislumbrar si efectivamente ocurrió.

Tras todo lo expuesto en estos primeros apartados introductorio y metodológico, este trabajo se estructura en torno a tres capítulos principales. En el primer capítulo se desarrollan los principales lineamientos de Política Exterior del gobierno de Néstor Kirchner y la influencia del contexto internacional en los mismos. En el segundo capítulo se define el enfoque y la estrategia de la Política Exterior Comercial durante la administración kirchnerista considerando la influencia del contexto internacional y los objetivos económicos del país. Adicionalmente, se mencionan cuáles fueron los acuerdos comerciales que se dieron en ese período y la participación de Argentina en diferentes foros y organizaciones internacionales del ámbito económico. En el tercer capítulo se explica y analiza cómo se desarrolla la Política Comercial Externa de

Argentina con sus principales socios comerciales durante la administración kirchnerista considerando el impacto del contexto internacional en las relaciones comerciales del país. Para concluir, se reserva un espacio para las reflexiones finales de la investigación, donde se realiza un análisis del camino recorrido y un balance del mismo.

5. Capítulo 1. La Política Exterior del Presidente Néstor Kirchner: expectativa vs realidad.

En este primer capítulo se desarrollan los principales lineamientos de Política Exterior del gobierno de Néstor Kirchner y la influencia del contexto internacional en los mismos junto con las estrategias que adoptó su administración para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades del escenario global. Desde la perspectiva de la EPI se analizan los vínculos entre estructura económica global y decisiones estatales, considerando a la Política Exterior como un espacio de interacción entre intereses, actores y poder material.

5.1 Néstor Kirchner (2003-2007). Principales lineamientos de Política Exterior.

Néstor Kirchner ganó las elecciones en 2003 luego de la retirada inesperada de la candidatura de Carlos Menem en la segunda vuelta electoral. Este acto convirtió al ex gobernador de la provincia de Santa Cruz en el presidente con el menor porcentaje de votos recibidos en la historia argentina con un 22,4%¹.

Para adentrarnos en sus objetivos de Política Exterior es necesario mencionar el contexto interno y externo que acontecían en ese momento, esto permite encuadrar los lineamientos de dicha política para una mejor comprensión. Se presenta un contexto interno expectante, ya que Argentina estaba vivenciando una de las peores crisis políticas, económicas, sociales e institucionales desde sus orígenes como nación, más bien conocida como la crisis del 2001². Esto evidenció los límites del modelo de inserción neoliberal en Argentina y la necesidad de una nueva orientación de la Política Exterior que priorizara los intereses domésticos antes que los internacionales. Este enfoque priorizó la recuperación interna y condicionó la estrategia de inserción internacional. Este contexto permite observar la reconfiguración de la estructura internacional, donde la liberalización financiera de los 90³ dio paso a un ciclo de recuperación de márgenes de autonomía en países

¹ Según datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral y reportado por *La Nación* ("Néstor Kirchner ganó con apenas el 22% de los votos", 27 de abril de 2003).

² Durante los noventa, la tasa de desempleo se triplicó pasando de representar 6,3% en 1992 a 18,3% en 2001, y superando el 21% en la eclosión de la crisis económica. Si a este porcentaje se suman el correspondiente a las personas subempleadas, la proporción aumenta hasta llegar al 50% durante la crisis. Otro dato que muestra la profundidad de la crisis es la reducción del ingreso. Entre 1992 y 1996 se registró una reducción del ingreso real de 7,1%. A partir de 1998 los hogares perdieron un 13% adicional de sus ingresos reales hasta 2001, a lo que se suma un 30% más durante la crisis que marcó el fin de la convertibilidad (CEPAL y UNICEF, 2006).

³ La liberalización financiera en Argentina durante los años 90 se refiere al conjunto de reformas neoliberales impulsadas bajo el gobierno de Carlos Menem, que incluyeron apertura de los mercados de capitales, desregulación bancaria, privatizaciones y el Plan de Convertibilidad de 1991.

periféricos.

Siguiendo con el contexto internacional, podemos ubicar a un EE.UU. alejando su foco de América Latina y tomando a Medio Oriente como su blanco de acción, abocado a la guerra contra el terrorismo internacional posterior al atentado de las torres gemelas, el 11-S⁴. El 11-S actuó de ahí en más como un gran catalizador frente a la percepción de vulnerabilidad en materia de seguridad nacional e internacional para la administración republicana de George W. Bush⁵, la cual planteó una nueva línea estratégica alejada de los presupuestos que signaron desde los albores de la Guerra Fría el diseño de la Política Exterior. El desplazamiento estratégico de EE.UU. hacia Medio Oriente redujo las presiones estructurales sobre América Latina, abriendo un margen de autonomía negociadora para gobiernos como el de Kirchner.

Otro hecho relevante se da en el ámbito económico, ya que comienza el famoso “superciclo de los *commodities*”, un término que ganó relevancia en el ámbito económico y financiero a lo largo de los años, pero tuvo mayor presencia a partir del inicio del nuevo siglo. Este se refiere a un período prolongado en el que los precios de las materias primas experimentaron un aumento sostenido y significativo, permitiendo a los países que las exportaban incrementar rápidamente sus reservas. Este fenómeno tuvo un impacto profundo en la economía global, afectando tanto a los países exportadores de *commodities* como a los importadores, y a su vez, a la estabilidad financiera a nivel mundial. Dicho fenómeno permitió una mejora de la capacidad fiscal y externa de Argentina, es decir, un aumento de su poder material.

En términos operativos, esto se tradujo en superávits comerciales coyunturales junto con una mejora de los términos de intercambio, ampliando temporalmente la capacidad estatal de negociación (poder material o *hard power*).

Ahora bien, ¿cómo se originó? El principal factor estuvo sustentado por el crecimiento de la demanda global impulsado por China. Este hecho llevó al gigante asiático a convertirse en el tercer actor más importante en términos de participación

⁴ En esa fecha, un grupo de terroristas de Al-Qaeda secuestró cuatro aviones comerciales y realizó ataques suicidas en los EE.UU. “Los atentados, eran sobre los principales símbolos de la hegemonía norteamericana: el poder comercial y financiero, la supremacía militar y –aunque fallase su objetivo– el poder político” (Kepel, 2001: 25). Por primera vez en años el territorio de los EE.UU. se convertía en un blanco, pero en este caso, del terrorismo internacional con el sello de Al-qaeda, generando una gran conmoción al interior de las fronteras –en virtud del elevado número de víctimas– pero, sobre todo –en la posición que adoptaría a nivel internacional.

⁵ Presidente de EE.UU. (2001-2005/2005-2009).

en el comercio internacional, detrás de EE.UU. y Alemania.

En este contexto Néstor Kirchner planteó un alejamiento del modelo neoconservador pregonado en la década anterior expresado por el realismo periférico escudeano⁶. El presidente vio al mundo desde un punto de vista de lógica estructural norte-sur, desigualdad económica y social. En materia de toma de decisiones, la característica del gobierno no estuvo lejos de la particularidad que tenían la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, la concentración de la toma de decisiones en el ejecutivo.

Uno de los tópicos que caracterizó a los países periféricos con respecto a las relaciones de poder internacional, era la debilidad nacional para sostener políticas exteriores fuertes. Siguiendo a Stephen Krasner (1989), la debilidad nacional conectada a la Política Exterior de un país periférico se traducía en la “incapacidad de influir unilateralmente o de adaptarse internamente a las presiones del mercado global”. Por supuesto que, de la aplicación de esta generalización teórica al conjunto periférico, surgen excepciones y variaciones entre los países que integran este conjunto, sobre todo después del proceso de dispersión y de diferenciación que se produjo en el Sur durante los ochenta y que se consolidó en la década siguiente. De todos modos, siguió estando presente en la periferia la relación de la debilidad nacional con la inestabilidad política que, al actor estatal, lo torna endeble en las relaciones de poder internacional (Miranda, 2005).

Con la asunción de Néstor Kirchner se observó una nueva orientación desde el principio de su mandato. El presidente en su discurso de asunción señaló que desde el proyecto nacional el país se integraría al mundo “dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales”, que siendo “(...) partidarios en la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen” y que “la prioridad en Política Exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable,

⁶ Para Escudé el principio fundacional del Realismo Periférico fue el dictum de Tucídides “Los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben”, extraído del Diálogo con los Melos en su obra *La Guerra del Peloponeso*. (Escudé, 2008). Las premisas básicas eran 1) reducir a cero las confrontaciones con las grandes potencias; 2) someter la Política Exterior a un particular cálculo de costos, riesgos y beneficios; 3) dar al concepto de autonomía una adecuación al cálculo anterior; 4) eliminar la “falacia antropológica” del discurso de las relaciones internacionales del país.

próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social” (Kirchner, 2003). Este discurso marca una apuesta a reposicionar al país en el sistema mundial con mayor autonomía decisional y busca reducir dependencias asimétricas con centros de poder.

Kirchner (2004a) señaló:

Han caído los viejos parámetros y no han surgido todavía con claridad los nuevos pilares sobre los que se asentarán las relaciones internacionales del futuro. Caen los viejos esquemas de pensamiento, incapaces de comprender la nueva realidad mundial, y las instituciones internacionales se debilitan en función de que no encuentran su nuevo rol.

El presidente hace referencia a que en el siglo pasado los países en desarrollo, como Argentina, obedecieron a los postulados del Consenso de Washington⁷, priorizando la liberalización de mercados, la desregulación financiera y las privatizaciones estatales. Sin embargo, la implementación de estas reformas estructurales originó desequilibrios macroeconómicos y profundizó vulnerabilidades sistémicas, lo que desencadenó en sucesivas crisis económicas⁸ tanto en el ámbito local como global, con efectos acumulativos que culminaron en la debacle financiera de 2001. Esto evidenció las limitaciones de dicho Consenso y la necesidad de tomar un nuevo rumbo y encarar nuevos postulados.

5.2 La deuda externa: un fantasma que no desaparece.

Sin embargo, ningún objetivo era posible o viable sin antes solucionar la cuestión de la deuda externa⁹, se debía reordenar el frente externo. Por lo tanto, puede decirse que hasta 2005 la Política Exterior Argentina estuvo orientada hacia la cancelación de la deuda. En ese marco, la renegociación de la deuda funciona como un buen termómetro de autonomía económica, porque exhibe hasta qué punto los organismos

⁷ El Consenso de Washington fue un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por John Williamson, orientadas a países en desarrollo que enfrentaban crisis económicas.

⁸ Crisis económica en México de 1994 (Crisis del Tequila). Crisis financiera en Rusia de 1998 (Crisis del Rublo). Crisis financiera asiática 1997 (Crisis del Arroz). Crisis de Brasil 1999 (Crisis Caipirinha). Crisis de Argentina 2001 (Crisis del Tango).

⁹ La deuda externa se compone de la sumatoria de la deuda privada y la pública. Esta última se compone por las obligaciones adquiridas por el Estado en sus diferentes niveles, lo cual lleva a dificultades estadísticas: aunque el principal deudor suele ser el Estado Nacional, los procesos de descentralización han dado mayor importancia a las deudas provinciales e incluso municipales. Si bien, la deuda que las organizaciones sociales cuestionan es la parte pública, lo cierto es que las sucesivas estatizaciones de deuda privada obligan a un estudio que considere ambas partes (Cantamutto; 2014).

financieros internacionales condicionaron —o no— las políticas nacionales.

Argentina venía acarreado problemas económicos y financieros desde finales del siglo XX, en donde este período culmina con el default con los acreedores privados, pero no con los organismos multilaterales de créditos, en el año 2001. Sí bien, para muchos académicos, Argentina también habría caído en default con dichos organismos porque algunos vencimientos se incumplieron y técnicamente se estaba en default; para otros, el haber pagado los intereses de esos vencimientos más no el capital implicó que en realidad Argentina no cayó en default con ellos. Sumado a que, a los pocos días de la asunción del Presidente Kirchner, se cerraron los acuerdos con los organismos para el canje de la deuda. Por tal motivo, al referirme al default, aludo específicamente al producido con los acreedores privados.

Es en este punto donde surge la necesidad de indagar cuál fue la estrategia que adoptó el gobierno para desendeudarse. Como punto de partida, considero pertinente destacar el rol de Roberto Lavagna¹⁰. El Ministro de Economía fue el elegido por EE.UU. para negociar la cuestión de la deuda y Néstor Kirchner no titubeó en mantenerlo en su puesto, aun cuando ambos personajes evidenciaban un clima de tensión constante ya que no compartían una misma perspectiva del proceso de negociación¹¹. Kirchner entendió que era necesario respetar los postulados del ministro, ya que el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI)¹² solicitó que sea Lavagna quién represente a Argentina en el proceso de negociación de deuda. De todas maneras, era de público conocimiento, que el presidente era reacio a compartir el poder y la popularidad y muchas veces interfirió en la labor del ministro¹³.

En este contexto, se presentan 2 hechos importantes que le otorgan una gran fortaleza al gobierno kirchnerista tanto en el ámbito doméstico como internacional, permitiéndole sostener criterios bastante cercanos a sus posiciones en las negociaciones. El primero refiere a la gran recuperación económica con altas tasas de crecimiento gracias al superciclo de los *commodities*. Un ejemplo de ello fue el

¹⁰ Ministro de Economía (2002-2005). Licenciado en Economía Política en la Universidad Nacional de Buenos Aires.

¹¹ Lavagna privilegió un enfoque técnico y gradual: mantener un vínculo operativo mientras se ordenaban las cuentas, cerrar el canje con sustentabilidad y evitar nuevas condicionalidades. Kirchner tenía una impronta mucho más confrontativa y desafiante.

¹² Fondo Monetario Internacional: organización internacional creada en 1944 para promover la estabilidad financiera global, supervisar la economía de los países miembros y brindar asistencia económica a quienes enfrentan crisis financieras.

¹³ Diversos testimonios y noticias de la época refieren que la Presidente incidió en: la estrategia de comunicación hacia los bonistas, el calendario y las propuestas de reestructuración y la designación de los funcionarios en las rondas de negociaciones, entre otras.

crecimiento del PBI del 9,2% en 2005 junto con una disminución de la tasa de desempleo al 12.3 % (World Bank, s. f.; INDEC, 2006).

Por otro lado, en las elecciones legislativas de octubre de 2005 el oficialismo logró una victoria, obteniendo la mayoría parlamentaria. Esta situación sustentó una pretensión autonomista o independencia decisional alimentada por el gran poder material obtenido por el boom de los *commodities*. Le otorgó al gobierno la capacidad de tomar decisiones con mayor margen de maniobra, imponer y hacer prevalecer sus postulados, así como de guiar el curso de las negociaciones conforme a sus directrices.

En efecto, el canje de la deuda con los acreedores se acordó a principios de marzo de 2005 con una adhesión del 76% de los bonistas. A poco más de 3 años de haber declarado el mayor default de la historia, Argentina lograba también la mayor reestructuración de deuda en la historia de la economía mundial (Russel, 2010). El presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. La negociación de la deuda externa con los bonistas se impuso sobre la base de una propuesta de pago sustentable con una estrategia que permitiera reducir los montos y tasas, y ampliar plazos y vencimientos (Simonoff, 2008)

Sin embargo, aún quedaban asuntos pendientes luego del exitoso canje, entre ellos: el 24% de los acreedores que no ingresaron en el canje del 2005 porque no entendieron esa propuesta como conveniente y satisfactoria para sus intereses y la deuda con el Club de París¹⁴ que todavía estaba pendiente de regularización.

En clave de EPI, la mejora en los términos de intercambio reforzó el poder material del Estado y, con ello, su poder de negociación (hard power sustentado en recursos fiscales). Sin embargo, la persistencia de *holdouts*¹⁵ y las obligaciones pendientes con el Club de París mantuvieron condicionamientos de dependencia externa y exposición a litigios, restringiendo el acceso al financiamiento externo.

En el 2006 se logró la cancelación total de la deuda con el FMI con reservas del

¹⁴ El Club de París es un grupo informal de países acreedores con sede en París para renegociar las deudas externas de países con dificultades de pago. Curiosamente, este Club se creó en 1956 a raíz de la primera negociación de deuda de Argentina.

¹⁵ Los holdouts son los “acreedores remanentes” que decidieron no participar en la reestructuración de deuda y, por lo tanto, mantuvieron sus títulos originales.

Banco Central, en donde, este hecho representó un incremento del poder material estatal ya que el uso de reservas propias eliminó temporalmente la subordinación a la estructura financiera internacional y una autonomía relativa.

5.3 El vínculo con el gigante del norte: cercanía forzada.

La relación de Argentina y EE.UU. en este período podría caracterizarse como una cercanía forzada¹⁶. Por un lado, el gobierno argentino tenía una vocación autonomista, al menos retóricamente hablando, pero a su vez quería mantener buenas relaciones con la potencia del norte. Esta cercanía fue posible porque EE.UU. buscaba evitar un efecto dominó de default en Brasil y así prevenir una desestabilización financiera de la región.

Es muy importante mencionar que desde la Doctrina Monroe hasta nuestros días, EE.UU. desempeñó una gran influencia en la región, ya que siempre consideró a América Latina como su “patio trasero”¹⁷. Claro que hay una diferencia sustancial entre la política de “relaciones carnales”¹⁸ durante el menemismo y las duras declaraciones del canciller Rafael Bielsa cuando dijo “estamos hartos de (Roger) Noriega y sus intromisiones en la política argentina como si fuéramos el patio trasero”, después de que éste opinara sobre un hecho político menor¹⁹ (Brieger, 2009). Cuando menciona relaciones carnales, hace referencia a la Política Exterior adoptada por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) en su vinculación con EE.UU.²⁰. El término, acuñado por el entonces Canciller Guido Di Tella, alude a un alineamiento profundo, imprescindible y sin precedentes de Argentina con las directrices y prioridades estratégicas de la Política Exterior estadounidense en la década de 1990.

Con la asunción de Néstor Kirchner a Presidente de la Nación Argentina, las

¹⁶ Concepto acuñado por el académico Roberto Miranda (2014) para caracterizar la relación entre EE.UU. y Argentina durante este período, en donde cada uno necesitaba al otro para conseguir sus objetivos de Política Exterior.

¹⁷ El “patio trasero” de EE.UU. es un término utilizado en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas para referirse a la esfera de influencia de EE.UU. y con especial énfasis en América Latina.

¹⁸ Durante una reunión con funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo en 1991, el Canciller Guido Di Tella pronunció la célebre definición sobre el tipo de relaciones que se pretendían tener con EE.UU.: “No queremos tener relaciones platónicas: queremos tener relaciones carnales y abyectas”.

¹⁹ Página 12, 30 de julio de 2005.

²⁰ Alineamiento político y diplomático: Guerra del Golfo (1991), Apoyo en foros multilaterales: cómo la ONU. Relación distante con el Mercosur priorizando la relación con EE.UU. Reformas económicas y respaldo internacional: Adopción de todas las medidas impulsadas por el Consenso de Washington, promovido por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Cooperación en seguridad y reconocimiento como aliado estratégico: Renuncia a la autonomía nuclear y modernización de las fuerzas armadas a pedido de EE.UU.

relaciones entre ambos países experimentaron un cambio significativo respecto al alineamiento casi incondicional que había caracterizado la etapa del gobierno de Carlos Menem. Kirchner abogó por una vinculación más crítica y alejada a lo pregonado en el siglo pasado, más autónomo y más distante con Washington.

No obstante, las relaciones entre ambos países se mantuvieron estables y cordiales. A pesar de las divergencias que persistieron lograron incorporar nuevos temas que ayudaron a nutrir la agenda positiva de la relación. EE.UU. se mostró dispuesto a renovar su apoyo a Argentina en las negociaciones propias de su agenda post-default y obtuvo un fuerte reconocimiento de Washington por su papel en la estabilización de América del Sur por el rol del país en el sostenimiento de la democracia en Bolivia en los momentos más difíciles de Carlos Diego Mesa (2003-2005²¹) y su participación en la Operación de Mantenimiento de la Paz en ONU²² (Russell, 2010).

A pesar de ello, las diferencias entre Argentina y EE.UU. se hicieron evidentes en diversos frentes de la Política Exterior. Una de las tensiones clave se centró en la postura de Kirchner hacia Cuba y el rechazo a condenar su situación de Derechos Humanos en la votación de abril de 2004 en la ONU²³, donde Argentina se abstuvo. Otro punto de tensión fue la postura estadounidense frente a los presidentes Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. EE.UU. los consideraba altamente peligrosos y que atentaban contra la democracia de sus países. Contrariamente, Néstor Kirchner entendía que eran presidentes legítimos elegidos democráticamente en elecciones libres.

Por otra parte, luego del exitoso canje de deuda, se inaugura una nueva etapa de relacionamiento con la potencia del norte: un desencuentro consentido²⁴. Este desencuentro podría caracterizarse como una disonancia política que, aun así, convivió con cooperación puntual en temas sensibles —terrorismo, narcotráfico y misiones de paz— en donde hubo una coordinación selectiva en temas de interés

²¹Tras la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003, Mesa asumió la presidencia en un contexto de fuertes protestas sociales, especialmente por el manejo de los recursos naturales, como el gas, y la creciente desigualdad. Lo cual genera que gobierne en un clima de alta tensión y culmina con su renuncia en 2005.

²² Argentina contribuyó a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), donde Argentina desplegó tropas y personal logístico a partir de 2004 para estabilizar el país luego de la crisis política y social.

²³ ONU: Organización de las Naciones Unidas (ONU) es una institución internacional creada en 1945 para promover la paz, la seguridad y la cooperación entre los países. También trabaja en derechos humanos, desarrollo económico, ayuda humanitaria y solución de conflictos internacionales.

²⁴ Concepto acuñado por Roberto Miranda para caracterizar la relación bilateral entre Argentina y EE.UU. en donde, ninguno de los dos países quiso modificar el vínculo que venían teniendo en los últimos años.

mutuo. Pero sin demasiada densidad en sus relaciones bilaterales.

La política del gobierno de Kirchner no adoptó características de confrontación directa sino hasta la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata²⁵ en noviembre de 2005, una cumbre estratégica para la administración estadounidense. El conflicto principal radicó en la propuesta del Presidente Bush de crear una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluiría a 34 países de América, con la única exclusión de Cuba. El rechazo de dicho proyecto americano, tanto por parte de Argentina como de otros países latinoamericanos²⁶ marcó un punto de inflexión en la relación bilateral. Kirchner consideraba qué no estaban las condiciones dadas para llevar a cabo un proceso de integración de tal calibre, debido a que antes era necesario solucionar cuestiones estructurales como subsidios agrícolas y las barreras arancelarias impuestas por los países desarrollados. Asimismo, se sostenía la necesidad de reconocer las asimetrías entre los países de la región para poder trabajar en conjunto y reducirlas.

Para Llenderrozas (2011) la oposición al proyecto del ALCA tras la cumbre de Mar del Plata supuso el comienzo de “una etapa de tensión y desconfianza de Washington hacia Buenos Aires” (...) “Esto obligó al gobierno de Kirchner a ensayar estrategias de acercamiento y recomposición de la relación bilateral, que aprovecharan la sintonía en temas como no proliferación nuclear, lucha contra el terrorismo internacional, tráfico de drogas y delito transnacional, además de la promoción de la democracia y los derechos humanos”.

Salvo por razones ligadas a su estrategia general de integración continental, cada vez más jaqueada y debilitada, Washington nunca estuvo particularmente interesado en la participación argentina en el ALCA, ni en la firma de un tratado de libre comercio con Argentina. El país del Cono Sur ocupaba en 2008 el lugar 40 en su comercio global de bienes y el sexto en América Latina, después de México, Venezuela, Brasil, Colombia y Chile (Russell, 2010).

Sin embargo, dichos “desacuerdos” no alteraron la relación bilateral, ya que

²⁵La Cuarta Cumbre de las Américas fue un evento importante en el desarrollo de la política internacional americana y dio forma a la política internacional sudamericana para la próxima década, cuando los líderes de todos los países americanos excepto Cuba se reunieron en Mar del Plata, Argentina para discutir el desarrollo regional. Aunque al inicio de la reunión había una agenda y cronograma previsto, este fue desviado por las presiones de los gobiernos de EE.UU. y Canadá para qué el ALCA sea el tema estrella a tratar.

²⁶ El NO al ALCA.

Argentina necesitaba el apoyo de EE.UU. ante los organismos multilaterales de crédito y en el G7²⁷, mientras que EE.UU. procuraba preservar la estabilidad en América del Sur, así como favorecer la plena reinserción de Argentina en el circuito financiero entendiendo y respetando las reglas de juego. Siguiendo a Busso (2010), luego de las negociaciones para la salida de la cesación de pagos, no emergió un tema bilateral que haya sido lo suficientemente significativo para marcar el perfil de la relación y de allí en más hubo una baja densidad en los vínculos.

Esta relación bilateral osciló entre una autonomía discursiva —como el rechazo al ALCA y el sostenimiento de sus lineamientos en la renegociación de la deuda— y una dependencia funcional²⁸, evidenciada en la búsqueda de apoyo financiero, lo que refleja la tensión que expone la EPI entre el Estado y las estructuras internacionales de poder. Entendiéndose por un conjunto de normas e instituciones que ordenan la economía internacional y condicionan la autonomía estatal²⁹.

5.4 Política regional: integración regional como eje predominante y el vínculo con Brasil como socio privilegiado.

Con respecto a la política regional, se puede dilucidar que fue el área prioritaria para el gobierno, en donde el plano sudamericano primó por sobre el latinoamericano, exceptuando México y Cuba. La orientación hacia un regionalismo centrado en lo político y productivo, más allá del enfoque comercial, expresó el intento de construir una especie de autonomía colectiva, en línea con la tradición latinoamericana que concibe la integración como una forma de ejercer poder blando (soft power) en el ámbito regional. Esta política regional se articuló a partir de dos ejes: la integración regional y la relación estratégica con Brasil.

Para comenzar a hablar sobre integración regional, conviene distinguir dos modalidades de regionalismo que se fueron desarrollando desde finales del siglo pasado hasta luego del 2003, regionalismo abierto vs cerrado. El regionalismo cerrado puede caracterizarse como la búsqueda por ampliar un mercado protegido y así impulsar la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Se sostenía

²⁷ El G7 o (Grupo de los Siete) es un foro internacional compuesto por las siete economías más avanzadas: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y EE.UU.,. Se reúne para coordinar políticas económicas, financieras y de seguridad global.

²⁸ Se entiende a una dependencia funcional como un vínculo en el que un país o actor económico depende de otro porque cumple una función específica dentro del Sistema Internacional.

²⁹ FMI, OMC, G-7/G-20, derecho financiero.

en altos aranceles y barreras no arancelarias, listas de excepción y acuerdos de complementación entre gobiernos, baja apertura a terceros y débil convergencia con reglas multilaterales; su lógica era hacia adentro (proteger y coordinar producción intrabloque) antes que competir externamente (CEPAL, 1994; Riggirozzi & Tussie, 2012; Malamud, 2013). Un ejemplo fue ALALC/ALADI³⁰ (1960–80s).

En contraparte, el regionalismo abierto se basó en la simultaneidad de la apertura comercial hacia todo el mundo y la negociación de preferencias comerciales para economías de la región (Sáez, 2019). Este nace en los noventa y se caracterizó por pensar la integración como una plataforma para liberalizar comercio hacia afuera y reducir aranceles. Un ejemplo fue el NAFTA (1994).³¹

Por otra parte, también se encuentran los conceptos de regionalismo económico-comercial y el regionalismo político. El primero hace referencia a la liberalización del comercio y la integración de mercados, buscando beneficios económicos a través de acuerdos entre países. Según Börzel y Risse (2009), este tipo de regionalismo “se basa en incentivos económicos y busca maximizar beneficios comerciales mediante la cooperación regional”.

Mientras que, el regionalismo político apunta más hacia fortalecer la autonomía colectiva y la capacidad de los países de la región para influir en las estructuras globales. Bernal-Meza (2005) sostiene que este enfoque “se vincula con la construcción de un sujeto político regional capaz de incidir en el Sistema Internacional”, destacando el papel de la integración como instrumento de poder blando.

Pero ¿por qué son importantes estos conceptos en esta investigación? Observando desde la óptica de la autonomía, el cerrado significa aumento de autonomía material, restringiendo, en algunos casos, la autonomía negociadora externa. El abierto pregona por ampliar margen negociador y foros, pero sin modificar el sector productivo, lo que puede generar una profundización de la interdependencia asimétrica. La

³⁰ ALALC (1960–1980): intento de formar un mercado común mediante desgravación general y simultánea; ejemplo de regionalismo “cerrado” por su sesgo intrarregional, protección frente a terceros y cronogramas uniformes y rígidos. ALADI (desde 1980): sustituyó a la ALALC con un esquema más flexible, mantuvo el foco intrarregional y baja supranacionalidad, funcionando como puente entre el “cerrado” clásico y formatos más abiertos/segmentados posteriores.

³¹ Integrado por los EE. UU., México y Canadá buscó una clara y amplia apertura al mundo eliminando las barreras comerciales y priorizando y fomentando reglas para facilitar comercio e IED.

interdependencia es asimétrica cuando uno de los actores puede adaptarse con menor costo que el otro a la interrupción de los flujos económicos (Keohane & Nye, 1977).

Por otro lado, el político construye una autonomía colectiva (posiciones comunes, baja cesión de soberanía) y el económico: mejora acceso/eficiencia, pero sin cambio estructural no se vuelve autonomía material y puede mover la dependencia de lugar.

El regionalismo es central en este trabajo y, desde la EPI, ya que este condiciona el poder material, los grados de autonomía/dependencia y el poder negociador. Esto se traduce en resultados observables –diversificación de destinos y canasta exportable, contenido tecnológico (MOI/MOA), uso de defensas comerciales y densidad de cadenas regionales— que permiten indagar empíricamente la autonomía o dependencia alcanzada.

Retomando a Robert Gilpin (2001), es importante hacer mención que los Estados pueden optar por una estrategia de inserción internacional orientada a la conformación de regionalismos con el objetivo de poder incidir en el Sistema Internacional y tener más peso en las decisiones de carácter global, que afectan a todos los países incluidos dentro de esa estructura. Este fue uno de los objetivos centrales que tenía la administración kirchnerista en relación con el Mercosur.

Es sabido que el Mercosur fue uno de los pocos espacios internacionales con los que contó Argentina durante y –post– crisis. La Política Exterior prácticamente se refugió en el bloque frente a la indiferencia mundial por la situación del país y por su pérdida de posicionamiento internacional frente a la crisis del 2001 (Miranda, 2005). El Mercosur fue utilizado por Argentina como espacio de concertación política y consolidación para la autonomía regional -al menos en la retórica- pensado para disminuir la subordinación a potencias y a organismos internacionales como el FMI y un mecanismo para estabilizar el comercio regional.

El gobierno consideraba que este bloque regional era el vehículo y la herramienta más importante para la reinserción de Argentina en el mundo frente a la fragilidad institucional y la vulnerabilidad externa producto del default. Las alternativas para maniobrar en este contexto se habían reducido notablemente, y el Mercosur pasó a ser la única estructura política factible para que el país tuviera presencia en la región y en el mundo (Miranda, 2018).

En este sentido, la Política Exterior debía orientarse a proyectar al país desde el Mercosur e incrementar las divisas obtenidas a través del intercambio comercial con el resto de los países. En palabras de Bielsa: “La [otra] cuestión era que para mí era muy importante el comercio exterior, y me había fijado una meta, ya que éramos un país con 24.000 millones de exportaciones, duplicarlas en el período que pensaba quedarme, que fue el período que me quedé. Entonces, eso implicaba diversificar mercados y multiplicar la oferta” (LORENZINI, 2009).

El bloque regional fue utilizado por el gobierno para sus relaciones con terceros, como así también para reducir la vulnerabilidad que estaba vivenciado el país. Sin embargo, este no le fue redituable, ya que no consiguió la diversificación productiva que tanto ansiaba debido a la negativa por parte de Brasil para llevar a cabo la integración productiva³². Argentina chocó con las asimetrías de poder que existían con el país vecino y no pudo imponer, en esta ocasión, sus postulados. La intención de Néstor Kirchner era reducir las asimetrías con Brasil, comenzando por el afianzamiento de la industria automotriz en el marco del Mercosur. Esto generaría múltiples puestos de empleo y traccionaría el mercado interno generando efectos positivos para la economía argentina.

No obstante, esto resultó inviable, dado que Brasil no estaba dispuesto a colaborar plenamente con Argentina. Esta falta de cooperación se debió a factores relacionados con intereses nacionales y económicos respondiendo a asimetrías estructurales persistentes y a un diseño del Mercosur que, heredero de los '90, priorizó una integración más comercial que productiva. Como señala Leonardo Granato, “la trayectoria del Mercosur ha estado marcada por la correspondencia entre los intereses de los sectores más dinámicos de las burguesías internas y las estrategias de inserción internacional de cada país”. En el caso brasileño, esto se tradujo en una postura reticente frente a propuestas que implicaran una redistribución de beneficios dentro del bloque, lo que terminó por obstaculizar los intentos argentinos de reducir las asimetrías y promover una integración productiva más equitativa (2020).

³² En el 2004 el Ministro de Economía, Roberto Lavagna, presentó una propuesta a sus pares brasileños. En términos generales, la citada propuesta consistía concretamente en avanzar hacia una mayor integración productiva en el marco del Mercosur, la cual se valoraba como central para sostener la recuperación y la reindustrialización de Argentina. En línea con estos objetivos macro, se proponía lograr una mayor convergencia de las políticas industriales y comerciales, así como también una distribución más equitativa de la Inversión Extranjera Directa (IED) en ambos países (Creus, 2014).

En torno a la relación estratégica con Brasil se debe hacer una salvedad, ya que ambos países se necesitaban mutuamente. Argentina necesitaba a Brasil para tener presencia internacional como consecuencia del default, y Brasil necesitaba a Argentina para convertirse en un jugador global, para tener presencia en la región y en el mundo, al entender que no podía lograrlo en soledad y requería una escolta.

Estas necesidades mutuas se ven plasmadas en 2 cumbres: la Cumbre de Brasilia³³ y el Consenso de Buenos Aires³⁴, ambas realizadas en 2003. Este fue el comienzo de la alianza política, la relación bilateral se reforzó enormemente en este período, no sólo por las necesidades mutuas sino por la gran afinidad política que existía entre Néstor Kirchner y Lula da Silva.

Un punto crucial para esta relación fue la Cumbre de Mar del Plata y el NO al ALCA en el 2005, un triunfo diplomático muy importante para la alianza. Sin embargo, el gran conductor del rechazo fue el mismo Lula, Néstor solo acompañó el liderazgo de Brasil. Es a partir de este momento que se comienza a vislumbrar con mayor visibilidad el interés brasileño y la configuración de su propio proyecto sudamericano, que luego se vería materializado en lo que se conoce como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³⁵.

Se puede sostener que la República Argentina consolidó sus relaciones con su principal socio regional, lo cual se evidenció tanto en la convergencia discursiva entre los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva como en las iniciativas conjuntas emprendidas por ambos países³⁶. Los conflictos que surgieron en los ámbitos económico-comercial y político-diplomático, pueden interpretarse en función de la centralidad que esta relación adoptó en las agendas exteriores de ambos Estados. Dicha asociación estratégica para Argentina y Brasil contribuyó a la manifestación de tensiones, reflejando la complejidad y la importancia de su cooperación bilateral, en donde cada país buscó su camino para la consecución de

³³ Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el 2000. Fue un hito porque reunió por primera vez a todos los mandatarios sudamericanos para discutir integración regional y cooperación política.

³⁴ Fue una declaración conjunta firmada en 2003 por Néstor Kirchner y Lula da Silva. Su objetivo fue marcar una agenda alternativa al Consenso de Washington, poniendo el foco en la integración regional, la justicia social y la lucha contra la pobreza.

³⁵ La Unión de Naciones Suramericanas es una organización intergubernamental dotada de personalidad jurídica internacional, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, cuyo principal objetivo es construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos. Definición extraída del sitio web: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

³⁶ Ejemplos de “guiños” fue el apoyo de Kirchner a la segunda candidatura de Lula Da Silva y cuando Da Silva expone qué para Brasil la relación más importante era con Argentina.

sus objetivos individuales. Argentina sobredimensionó las posibilidades que se desprendían del Mercosur y la integración regional, así como también los alcances de la relación estratégica con Brasil (Cortés y Creus, 2009).

Desde la EPI, esta apuesta expresa un regionalismo más bien político —no meramente comercial— orientado a ganar autonomía colectiva, cómo se mencionó, frente a la estructura global. Sin embargo, la asimetría con Brasil en tamaño económico, poder negociador y capacidades industriales limitó los avances en integración productiva, donde Argentina buscó mayor densidad industrial y coordinación conjunta.

5.5 Apertura y diversificación comercial.

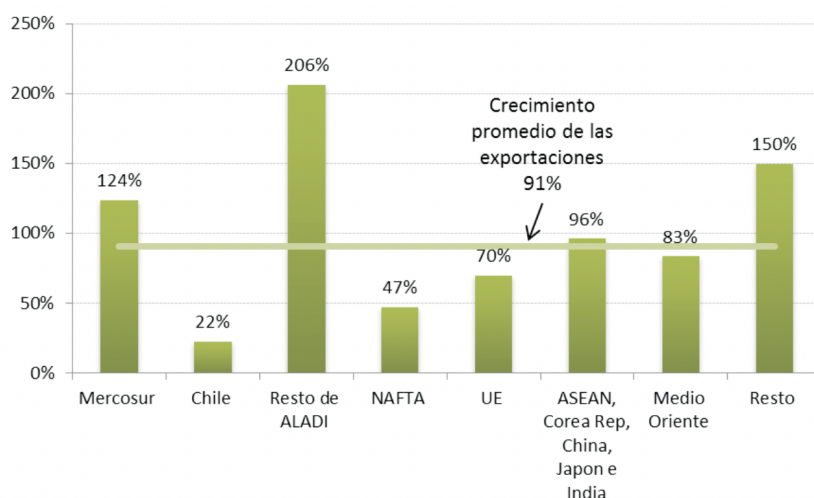
En lo referido a la apertura y diversificación de nuestro comercio exterior y Política Comercial Externa, aquí el gobierno pudo exhibir uno de sus mayores logros (Simonoff, 2009). Este plano fue complementado con una estrategia de apertura comercial que buscó incrementar “sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo”, diversificando y desconcentrando nuestro comercio exterior, generando negociaciones simultáneas y permanentes “en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país” (FPV, 2003). Según los datos esbozados por el Banco Mundial, Argentina en este período creció entre un 8-9% interanual (2025).³⁷

Kirchner expresó un multilateralismo crítico y una preferencia por no alineamientos automáticos, situando la integración regional como prioridad estratégica y enfatizando la diversificación de mercados. En términos operativos, estos lineamientos se tradujeron en la búsqueda de autonomía decisional y diversificación de alianzas junto con el intento por diversificar los productos exportables.

Argentina tradicionalmente sólo exportaba manufacturas de origen agropecuario (MOA) y productos primarios. Esta estrategia respondía no solo a una lógica económica-comercial, sino también a una visión política de inserción internacional más equilibrada, que permitiera reducir la fragilidad externa y fortalecer el desarrollo nacional. Sin embargo, las limitaciones estructurales del aparato productivo y las tensiones dentro del Mercosur dificultaron la concreción plena de estos objetivos.

³⁷ Para mayor información ingresar en los datos del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2007&locations=AR&start=2003>

Gráfico N° 1 Exportaciones de Argentina por destino. 2003-2007



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

Si bien la diversificación geográfica incrementó la presencia de socios no tradicionales —como China—, tal como se observa en el gráfico 1, la canasta exportadora permaneció concentrada en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA), con una reducida participación de las manufacturas de origen industrial (MOI). Esta configuración refleja una dependencia estructural del patrón de especialización, incluso cuando la ampliación de destinos podría sugerir una autonomía comercial aparente. En los capítulos siguientes se profundizará en este fenómeno, examinando sus implicancias para la estrategia de inserción internacional de la Argentina.

Por otro lado, el ámbito multilateral fue el elegido por Argentina para discutir las cuestiones comerciales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC³⁸). Argentina depositó muchas expectativas en dicho organismo como también en la conocida Ronda Doha³⁹. Además, el escenario internacional resultaba propicio para la negociación, debido a que EE.UU. tenía una postura mucho más flexible y buscaba apoyos en la guerra global contra el terrorismo.

³⁸ La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo internacional que regula las normas del comercio entre países, promoviendo acuerdos, resolviendo disputas y facilitando el libre intercambio de bienes y servicios a nivel global.

³⁹ La Ronda de Doha fue la ronda de negociaciones comerciales entre los Miembros de la OMC. Tuvo por objeto lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional mediante el establecimiento de medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y de normas comerciales revisadas. Definición extraída del sitio web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm.

Argentina persiguió dos grandes temas puntualmente: el tema agrícola y el tema del acceso a mercados no agrícolas (NAMA). El primer tema es un tema histórico y tradicional de la Política Comercial Externa del país. Lógicamente se planteó el rechazo a los subsidios agrícolas y la demanda por un tratamiento de estos bienes similar al resto de los bienes que se abordaron en el marco de este organismo. Argentina hizo foco sobre sus ventajas comparativas y en su patrón de especialización.

Mientras, en lo referido a la segunda cuestión, esta sí constituía una novedad porque no formaba parte de su agenda tradicional de Política Comercial Externa, sino que tenía que ver más con el contexto post default y la nueva impronta del gobierno de Néstor Kirchner, un discurso más vinculado a la necesidad de reindustrializar el país y de diversificar la oferta exportable. En este punto de acceso a mercados no agrícolas, Argentina planteó la necesidad de una reciprocidad menos que plena, lo que significaba que Argentina no estaba dispuesta a hacer las mismas concesiones que realizaban los países desarrollados. Argumentó la necesidad de un equilibrio entre concesiones de los países desarrollados en materia agrícola y las que exigían a los países como Argentina en materia de acceso a mercados no agrícolas.

Néstor Kirchner quería llevar a cabo un proyecto nacional industrializante desde un modelo propio que le permitiera conseguir un equilibrio macroeconómico y generar condiciones para que las empresas nacionales pudieran competir a nivel internacional al tiempo que se redistribuyera el ingreso para ampliar el mercado interno.

5.6 La relación con China: ¿WIN-WIN o dependencia?

Por último, se menciona la relación de Argentina con el gigante asiático. A partir del 2002, China se convirtió en una suerte de “economía sostén” para nuestro país. La gran demanda asiática de *commodities* impactó en la economía mundial dando lugar a lo que se conoce como el “*boom de los commodities*”, en donde Argentina se encontró en una posición favorable permitiéndole obtener poder material, ya que era la primera exportadora de soja en el mundo. Este hecho potenció la recuperación

económica a partir del segundo y tercer trimestre de 2002, hasta el punto que fue uno de los países que más creció entre 2003 y 2007⁴⁰.

¿Cuál fue la percepción del gobierno de turno respecto de China? A China se la vio como una alternativa válida para morigerar la influencia de EE.UU. y promover el desarrollo, en donde el gigante asiático se convirtió en un socio excepcional.

Sin embargo, no todo fue positivo: puede observarse como fue China quién le asignó un papel a Argentina y le puso trabas en su camino hacia la reindustrialización. Cuando Argentina intentaba orientar su economía hacia la reindustrialización y modificar su matriz productiva, China dejó en claro que las divisas no ingresarían al país por esa vía, sino a través de la exportación de soja.

Si bien Argentina intentó, por diversas vías, modificar la relación comercial —en la que China se limitaba a importar productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA) de bajo valor agregado, en contraste con sus exportaciones hacia Argentina, cada vez más tecnológicas y de alto valor agregado—, dichos esfuerzos resultaron infructuosos. Al carecer de capacidad para alterar esa dinámica, Argentina terminó por aceptarla, consolidando así una dependencia comercial. La relación con el gigante asiático se configuró como asimétrica, marcada por una autonomía condicionada y una limitada diversificación exportadora.

Hasta aquí puede afirmarse que el gobierno kirchnerista desarrolló una Política Exterior que miró mucho más a lo doméstico y descuidó lo externo, en donde Néstor Kirchner planteó los ejes principales de acción y relacionamiento con el mundo. Si bien dicho gobierno apuntó hacia una perspectiva autonomista, el poder material obtenido gracias al “*boom de los commodities*” no fue utilizado para recortar los lazos de dependencia que venía acarreado desde el siglo pasado y un claro ejemplo fue la relación con Brasil.

Lejos de establecer una Política Exterior de base autonomista y con capacidad de influir internacionalmente, Argentina combinó una línea de continuidad y profundización de vínculos dependientes en determinadas cuestiones. Se basó en la importancia de la resolución de la deuda externa como problema económico

⁴⁰ Para mayor información ingresar y consultar los datos esbozados por el Banco Mundial sobre ese período. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

estructural y la centralidad del desarrollo interno y los regionalismos como mecanismos para la inserción internacional.

Bajo el enfoque de la EPI, la política constituye la instancia desde la cual se configura el marco en el que la economía se desenvuelve (Godoy, 2019). En este caso fue el propio contexto internacional favorable el que le permitió a Argentina consolidar un entorno político que definió tanto los mecanismos de obtención de recursos como los criterios para su utilización.

Se considera que el mandatario tuvo una postura cómoda, ya que el contexto internacional al momento de la asunción y durante su mandato le era funcional a sus objetivos de Política Exterior; permitiéndole desarrollar una Política Exterior e interna que le generaron tanto *hard power* como *soft power*. Un ejemplo fue el NO al ALCA y la gran recuperación económica post- default. Estos sucesos alimentaron la pretensión autonomista del gobierno, generando una ilusión de “independencia decisional”, que en realidad, esa autonomía y la obtención de mayores márgenes de maniobra solo fue posible por un contexto internacional permisivo.

Aunque la diversificación geográfica -en términos de intercambio comercial- mostró una leve expansión, esta vino acompañada de un aumento en la dependencia hacia China, esto deja ver un cambio en el foco de la dependencia más que una disminución estructural de la misma. El caso China muestra que más comercio no es sinónimo de más autonomía si no se modifican capacidades productivas y posiciones de poder en la estructura internacional.

En términos prácticos, el kirchnerismo alcanzó cierta autonomía decisional en momentos importantes, pero dicha autonomía se vio limitada por la persistencia del patrón de especialización -con intentos de cambio pero sin resultados- y de las asimetrías de la estructura internacional de poder. Este primer capítulo sienta las bases conceptuales necesarias, de modo que en el capítulo siguiente puedan abordarse la profundidad, el enfoque y la estrategia de la Política Comercial Externa del gobierno kirchnerista en relación con el contexto internacional y con los objetivos económicos que orientaron su accionar. Cómo también, examinar la firma de acuerdos comerciales y la participación en organizaciones internacionales.

6. Capítulo 2. La Política Comercial Externa de Néstor Kirchner.

Siguiendo las dimensiones y variables presentadas en la Tabla N°1 del marco teórico, este capítulo busca analizar la Política Comercial Externa del Presidente Néstor Kirchner a partir de los aportes de la EPI considerando la interacción entre poder y economía, los grados de autonomía y dependencia frente a actores externos, y la inserción de Argentina en un Sistema Internacional multipolar e interdependiente.

La multipolaridad se entiende como la existencia de varios centros de poder económico y político a nivel global, sin predominio absoluto de una sola potencia (Waltz, 1979). Por su parte, la interdependencia refiere a los vínculos crecientes entre Estados y actores económicos, donde las decisiones nacionales se ven condicionadas por dinámicas internacionales de comercio, finanzas y producción (Keohane & Nye, 1977).

Por otra parte, siguiendo a Puig (1980), se puede definir a la autonomía como la capacidad de un Estado periférico de tomar decisiones propias en política exterior, reduciendo la dependencia de las grandes potencias y ampliando su margen de maniobra en el Sistema Internacional. En consecuencia, la dependencia es una situación en la cual la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otras economías, a las que está subordinada (Cardoso & Faletto, 1979).

En este sentido, se examinan los actores económicos involucrados, las decisiones estatales y los condicionantes estructurales que influyeron en la Política Comercial Externa del período 2003–2007, así como la manera en que dichas políticas se manifestaron en acuerdos comerciales y en la participación de la Argentina en organizaciones internacionales.

6.1 La Política Comercial Externa de Néstor Kirchner: el intento de un cambio.

Como se mencionó en el primer capítulo, uno de los objetivos principales de la administración kirchnerista era la apertura y diversificación del comercio exterior. En palabras del propio gobierno:

Nuestro enfoque se complementa con una estrategia de apertura comercial orientada a incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto

del mundo, diversificando y desconcentrando los destinos de exportación, y promoviendo negociaciones simultáneas y permanentes en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país. (Frente para la Victoria, 2003, citado en Simonoff, 2008).

Esta “apertura” se entendió como diversificación geográfica y estratégica más que como liberalización simétrica, preservando márgenes de política industrial, es decir, apertura pero siempre defendiendo la industria nacional argentina interviniendo a través de diferentes herramientas y mecanismos⁴¹. En términos analíticos, esto se vincula con la variable “Política Comercial Externa” de la Tabla N°1, que permite observar cómo se definieron los ejes de inserción internacional del período.

En una coyuntura signada por el boom de los *commodities*, el “giro a la izquierda”⁴² regional y la asunción de China como potencia emergente, Argentina encontró un contexto internacional favorable para redefinir su estrategia de inserción externa.

Un punto clave de este objetivo fue la integración regional, que se convirtió en uno de los rasgos centrales de la Política Exterior de Néstor Kirchner y en una de las vías fundamentales para la inserción internacional. En tal sentido se sostenía que “la integración regional era un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico, social y político de los países de la región y su incorporación competitiva a la economía mundial” (Kirchner y Di Tella, 2003). A su vez, se puede mencionar que la articulación regional funciona como indicador de autonomía externa en términos de la EPI, al ampliar la capacidad negociadora del Estado.

Quedaban así combinados en esta definición tanto elementos de carácter principista —como el “imperativo histórico”— como otros de índole pragmática, que concebían la integración como vía para la realización de objetivos económicos (Zelicovich, 2018).

Se comprende a la integración regional como un esfuerzo de cooperación entre naciones para promover la colaboración económica, política y social. Conjuntamente con aquello, se le otorgó un peso importante al “modelo de desarrollo”, generando

⁴¹ Regulaciones, incentivos a sectores estratégicos, subsidios etc.

⁴² El “giro a la izquierda” en América Latina puede entenderse como un proceso en el cual varios países de la región (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Chile, Nicaragua y Paraguay) iniciaron un cambio ideológico orientado hacia políticas de mayor intervención del Estado en la economía, la promoción de la justicia social y una redistribución más equitativa de los ingresos.

una impronta economicista fuerte dentro de la Política Exterior. En efecto, de los discursos de Néstor Kirchner ante el Congreso de la Nación se desprende que la inserción internacional es entendida en términos de comercio exterior e inversiones y que la “inserción en el mundo debe ser a través del comercio exterior e inversión extranjera productiva directa” (Kirchner, 2005).

Por lo que el camino a seguir era “profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas” (Kirchner, 2003). Un aspecto significativo fue la concepción del lugar propio en el mundo como esencialmente latinoamericano.

Aquí vemos cómo el mundo se va volviendo cada vez interrelacionado y cómo la interdependencia económica, siguiendo a Gilpin (2001), puede crear oportunidades y desafíos para los Estados, y que las interacciones económicas pueden influir en la Política Internacional, de una forma positiva y así acrecentar los ingresos de los países. Si bien, los Estados persiguen su interés nacional -son egoístas por naturaleza- la interdependencia crea incentivos selectivos para cooperar cuando mejora el cálculo costo-beneficio. Esta dinámica pone de relieve la tensión entre autonomía y dependencia, categorías centrales del enfoque teórico.

Dicho concepto de interdependencia económica, como lo plantea Gilpin, destaca cómo las relaciones económicas internacionales no solo afectan el comercio, sino que también tienen un impacto directo en las decisiones políticas y en la estabilidad de los países. Esto muestra que el contexto global influye profundamente en las políticas exteriores de los países, tanto para aprovechar oportunidades como para gestionar riesgos. Si bien Argentina había ganado cierta autonomía relativa por el abultado poder material (boom de los *commodities*), se generó una interdependencia asimétrica con China y se reflejó en una dependencia con el patrón de exportación característico del país.

Asimismo, la relación entre política y economía se expresó en la priorización del comercio exterior como fuente de poder nacional-material. El Estado actuó como actor dominante en la gestión de los vínculos internacionales, mientras que los

sectores productivos —especialmente el agroexportador y el industrial — fueron actores económicos claves que presionaron por políticas comerciales diferenciales, evidenciando tensiones entre los objetivos de acumulación interna y los de inserción internacional. En términos de actores, se destacaron los vinculados a los sectores de las oleaginosas⁴³ como ganadores del ciclo, el automotriz como un ámbito de fricción intrabloque⁴⁴ en el Mercosur y el Ministerio de Economía como agente de negociación.

En este contexto, el kirchnerismo apostó por un regionalismo político orientado a construir una identidad latinoamericana autónoma frente al poder hegemónico estadounidense, reforzando así la búsqueda de una mayor independencia económica y diplomática. Aquí aparece la figura del Mercosur.

El Mercosur se define como una relación estratégica en donde el bloque compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se posiciona como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción (económica) internacional como también una herramienta para las negociaciones con terceros (Zelicovich, 2016).

Siguiendo a Malamud (2013) El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una gran industria de turismo político y producción ensayística. También es una organización regional supuestamente orientada hacia la construcción de un mercado común. En tercer lugar, constituye un mecanismo de concertación política entre las dos potencias históricas de América del Sur, Argentina y Brasil. Pero lo más importante es que el Mercosur ya fue: una herramienta para facilitar la consolidación democrática y las reformas económicas de sus estados miembros. El bloque se centraba en la cooperación económica y comercial (Malamud, 2013), como también para las negociaciones con terceros. Este tipo de regionalismo contribuyó a ampliar márgenes de autonomía colectiva, aún con límites derivados de la estructura productiva.

Este proceso regional puede interpretarse también desde la noción de “regionalismo posliberal”, en donde se prioriza la cooperación política y social por sobre la apertura

⁴³ Caracterizado por la exportación de soja y girasol. Las principales empresas del complejo oleaginoso fueron Cargill, AGD, Vicentin, Dreyfus, Bunge, entre otras. Dicho sector fue el principal generador de divisas en este período.

⁴⁴ Asimetrías comerciales y productivas entre Argentina y Brasil. Déficit creciente para Argentina.

económica. Siguiendo a Sanahuja (2012) el *regionalismo posliberal* es una respuesta que se distancia del “regionalismo abierto” de los noventa: prioriza la autonomía regional frente a potencias externas, desplaza el foco desde lo estrictamente comercial hacia agendas políticas, sociales, de defensa y seguridad, y opera con baja cesión de soberanía mediante mecanismos más intergubernamentales (UNASUR como caso emblemático).

Si bien el Mercosur aparece como una forma para articular las negociaciones llevadas adelante con otros bloques como la Unión Europea o la OMC, cobra relevancia por la necesidad de extenderlo hacia otros países de Latinoamérica (Simonoff, 2022).

A su vez, existieron un conjunto de características coyunturales propias al contexto latinoamericano que beneficiaron tanto a Argentina como a otros países de la región. Entre ellas se destacaron, el aumento de los precios internacionales y la demanda de los productos exportables de la región, como señala el capítulo 1. En segundo lugar, comenzó el proceso de desendeudamiento de varios países de la región: Argentina, Venezuela, Brasil, México y Uruguay. Los mismos cancelaron sus deudas con el FMI e implementaron una política de pago anticipado de amortizaciones de sus deudas externas. Conjuntamente, el aumento exportador, la reducción de la deuda y la reducción de las importaciones, permitieron a la región recuperarse del déficit comercial y fiscal crónico experimentado durante los noventa (CENDA, 2007) (Fernández, 2016).

Durante este período, en términos generales, las exportaciones argentinas crecieron casi un 100% entre 2002 y 2007, aumentando de 25.650 millones de dólares a casi 50.000 millones⁴⁵. La balanza comercial se mantuvo positiva gracias al fin de convertibilidad⁴⁶ y el incremento de los precios internacionales junto con los volúmenes exportados, aunque las importaciones crecieron más en el último tiempo⁴⁷. A pesar del incremento en los valores exportados, la composición de dichas exportaciones se mantuvo estructuralmente sesgada hacia las MOA y productos

⁴⁵ Datos de INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

⁴⁶ Régimen económico argentino implementado en 1991 que fijó el valor del peso argentino igual al del dólar estadounidense (1 a 1).

⁴⁷ Entre 2003 y 2007 las importaciones argentinas pasaron de 13.851 millones de USD a alrededor de 45.000 millones de USD, lo que representa un incremento superior al 130% (INDEC). <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>.

primarios, mientras que las MOI quedaron casi rezagadas del complejo exportador, lo que limitó la capacidad estatal para sostener políticas industriales de largo plazo.

6.2 La participación de Argentina en el mundo: la OMC, el G-20 Agrícola y su relación con el Grupo BRIC.

La estrategia de inserción internacional durante el gobierno de Néstor Kirchner se orientó a diversificar los destinos de exportación y a consolidar la integración regional, tal como se ha señalado previamente. En este apartado se menciona la participación de Argentina en diferentes foros y organizaciones internacionales, como son la OMC, el Grupo de los Veinte Agrícola (G-20 Agrícola)⁴⁸ y el grupo BRIC⁴⁹ con el fin de comprender el alcance de su Política Comercial Externa.

En tal sentido, la administración Kirchner describió una política de respaldo, promoción y compromiso con el multilateralismo. La adopción de esta posición reflejó una continuidad con los principios estructurales que tradicionalmente guiaron la Política Exterior Argentina (Torres, 2010). Sin embargo, se trató de un multilateralismo instrumental, caracterizado por el uso de coaliciones y posiciones para maximizar el margen negociador sin resignar herramientas domésticas (Dagrosa Okita, 2022). Este enfoque permitió al Estado argentino aumentar de forma parcial su autonomía negociadora frente a actores con mayor poder estructural.

Desde el año 2002, Argentina aplicó un cambio de política hacia la OMC, el cual implicó el abandono de la pasividad por una proactividad creciente en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias (OSD)⁵⁰, desplegando una férrea defensa de los mercados externos. Entre 2002-2015 como país reclamante, cuadruplicó las diferencias presentadas ante el OSD⁵¹ en comparación al período anterior, haciendo una ardua protección de sus intereses exportadores funcional al nuevo modelo

⁴⁸ El Grupo de los 20 Agrícola (también llamado *G-20 agrícola*) es un bloque de países en desarrollo que se conformó en 2003 dentro de la OMC, durante la Ronda de Doha, para negociar específicamente temas de comercio agrícola.

⁴⁹ Alianza política, social y económica compuesta por India, Brasil, China y Rusia. En 2010 ingresa Sudáfrica convirtiéndose en grupo BRICS.

⁵⁰ Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Encargado de resolver disputas comerciales entre sus miembros, asegurando que se respeten las reglas acordadas en los tratados multilaterales.

⁵¹ Algunos ejemplos de las diferencias presentadas son: Medidas antidumping de la Unión Europea contra el cuero argentino. Disputas por subsidios agrícolas que afectan la competitividad de las exportaciones argentinas. Barreras sanitarias y técnicas aplicadas por distintos países a productos agroalimentarios argentinos.

económico (Delich, 2010). Esa estrategia legal fortaleció tanto la capacidad de defensa comercial como la señalización creíble ante socios externos.

Retomando lo desarrollado en el capítulo anterior, Argentina centró su atención en dos temas principales durante la Ronda de Doha en el marco de la OMC: el tema agrícola y el tema del acceso a mercados no agrícolas (NAMA).

El mandato de la Declaración Ministerial de Doha estableció tres pilares en torno a los cuales giraron las negociaciones agrícolas: en el primero, los Estados se comprometieron a mejoras sustanciales del acceso a mercados; en el segundo, a reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y en el tercero, a reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Asimismo, se convino en integrar el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a todos los elementos de la negociación como también preocupaciones no comerciales (Zelicovich, 2013).

Un claro ejemplo de la importancia de este tópico para Argentina fue que el país generó el 20% de los documentos presentados ante este organismo. Esta orientación fue coherente con sus ventajas comparativas utilizando este multilateralismo instrumental apoyándose en coaliciones para aumentar el margen negociador.

En lo que concierne al acceso a mercados no agrícolas se buscó la reducción o eliminación de aranceles, incluyendo los picos, los aranceles elevados, el escalonamiento arancelario, como así también las barreras no arancelarias, particularmente en productos de interés para los países en desarrollo. Además, estableció que la negociación debería tomar en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo, a través del trato especial y diferenciado y la reciprocidad no plena en los compromisos de reducción (Zelicovich, 2013). Esta noción de “reciprocidad no plena” buscó preservar espacios de intervención estatal en materia industrial frente a una competencia internacional desfavorable para Argentina en la producción manufacturera.

En relación con lo previamente expuesto, es relevante destacar que Argentina emergió como uno de los escasos miembros de la OMC que desde 2003 había decidido revertir su proceso de liberalización comercial de los 80 y 90 sustituyéndola por políticas altamente proteccionistas de muchos sectores industriales al mismo

tiempo que había implementado elevadas barreras a las exportaciones de productos agropecuarios. Estas políticas fueron administradas de manera arbitraria y violaron muchas reglas y obligaciones asumidas en la OMC como también de los principios del Mercosur y la propia Constitución (Canevari Poma, 2019). La adopción de estas medidas refleja cómo los sectores industriales sensibles, en su rol de actores clave, presionaron por instrumentos de protección frente a la competencia internacional.

Entre 2001 y 2015, Argentina implementó 73 medidas antidumping contra China⁵², lo que evidenció la presión competitiva que enfrentaron sectores manufactureros sensibles y la necesidad de generar márgenes temporales para su adaptación. Es decir, Argentina pedía tiempo de protección económica para que esas industrias pudieran adaptarse y sobrevivir en este entorno más competitivo.

Sin embargo, Argentina no supo aprovechar este ámbito multilateral para promover sus intereses, actuó en soledad, ignorando por momentos las relaciones de poder, no formó coaliciones de intereses, ni intentó ejercer poder mediante argumentos convincentes, que generen atracción. Si bien trató de articular posiciones con otros países con objetivos similares en el marco del grupo denominado “Unidos para el Consenso” –formado por países como México, Italia, Canadá y Pakistán- lo cierto es que no fue más allá de esto. El bilateralismo con estos países fue de baja intensidad (Creus, 2010).

Por otra parte, Argentina integró el G-20 Agrícola en el marco de la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio -celebrada en Cancún en septiembre de 2003-, propuesta impulsada por Brasil, India, China y Sudáfrica. El principal objetivo de este grupo de presión (BRIC) fue que los países desarrollados eliminaran los subsidios agrícolas, para hacer más competitivas y “leales” los intercambios comerciales de los países menos desarrollados.

Esta demanda parte de la base de que los países que integran el G-20 Agrícola son competitivos en esta área y, además, debido a la paradoja que representa la postura de los países desarrollados, que mientras exigen la liberalización del mercado de bienes y servicios a nivel global, subsidian a sus agricultores e impiden a los países

⁵² Algunas medidas fueron: 2003–2006 – Tubos de acero sin costura: Argentina denunció prácticas de dumping en la importación de tubos chinos, aplicando aranceles adicionales. 2004 – Bicicletas y partes: Se fijaron medidas para evitar el ingreso de bicicletas chinas a precios considerados desleales. 2005 – Calzado: Se aplicaron derechos antidumping para proteger a la industria nacional del calzado frente a la avalancha de importaciones chinas.

en desarrollo acceder a sus mercados. De esta manera, el G-20 Agrícola condicionó las negociaciones al tratamiento del comercio de productos agrícolas, y dado que los países desarrollados no cedieron, las negociaciones no avanzaron, considerando a la Conferencia como un fracaso (Marconetto, 2014).

Finalizando con este apartado, se menciona la relación de Argentina con el grupo BRIC y la importancia de estos países en la economía de Argentina. La existencia de un gobierno en nuestro país que se planteó como objetivos diversificar sus relaciones exteriores, explorar nuevos mercados, incrementar sus exportaciones y, en resumidas cuentas, reducir la dependencia de la potencia hegemónica fue determinante en el relacionamiento con este grupo de Estados (Canevari Poma, 2019).

No obstante, fueron las relaciones económico-comerciales a las que mayor importancia se les otorgó, debido a que Argentina tuvo la necesidad de contar con divisas para recuperarse de la crisis y desarrollar políticas de inclusión social. A pesar de que la participación en el comercio exterior de países como Rusia e India estuvo por debajo de su potencial, lo cierto es que la gestión de Kirchner sentó un precedente en el relacionamiento con estos Estados. Además, logró dinamizar notablemente el comercio con Rusia⁵³, India⁵⁴ y China⁵⁵ -de hecho, este último país estuvo entre los tres principales socios comerciales-.

Acorde a lo esbozado por el INDEC (2007), en el período 2003-2007, las exportaciones argentinas hacia Rusia se incrementaron aproximadamente un 150% y hacia India un 430%, logrando obtener superávits comerciales con ambos países en todos los años del período. En el caso de China, las exportaciones crecieron un 280%, pero las importaciones lo hicieron aún más rápido, generando un déficit comercial sostenido. Así, se constata que la gestión de Néstor Kirchner, dentro de las posibilidades que ofrecía el contexto internacional y doméstico, supo dinamizar y otorgar relevancia a la Política Comercial Externa.

En otras palabras, se configuró una diversificación geográfica pero con una concentración sectorial en productos primarios y MOA. Esto permite observar que, a

⁵³ Exportaciones argentinas: de USD 400 millones en 2003 a más de USD 1.000 millones en 2007.

Principales productos: carne vacuna, lácteos, frutas y vinos. Datos extraídos INDEC.

⁵⁴ Exportaciones argentinas: de USD 300 millones en 2003 a más de USD 1.600 millones en 2007.

El aceite de soja representaba más del 80% de las ventas. Datos extraídos INDEC.

⁵⁵ Exportaciones argentinas: pasaron de USD 1.300 millones en 2003 a más de USD 5.000 millones en 2007.

Principales productos: porotos de soja, aceite de soja y harina de soja. Datos extraídos INDEC.

pesar de la diversificación de socios, la estrategia de inserción internacional continuó limitada por restricciones estructurales del modelo de desarrollo.

6.3 Los acuerdos comerciales en la era Kirchner: Mercosur, EE.UU. y China

En esta sección, se abordan los acuerdos comerciales más significativos que se materializaron durante el período comprendido entre 2003 y 2007. Los países y procesos de integración que se consideraron fueron el Mercosur, EE.UU y China.

Comenzando por China, durante el mandato de Néstor Kirchner, uno de los hitos más relevantes para las relaciones bilaterales entre Argentina y China lo constituyó la firma del Memorando de Entendimiento en materia de Comercio e Inversiones durante la visita del Presidente Hu Jintao en noviembre de 2004.

En el documento, se establecía el carácter de asociación estratégica entre ambos países, el reconocimiento argentino de economía de mercado a China y el compromiso chino de aumentar el nivel de importaciones argentinas por al menos 4.000 millones de dólares, un crecimiento que probablemente se hubiera generado de todos modos sin la firma del acuerdo (Bolinaga, 2015). Sin embargo, el reconocimiento de economía de mercado otorgado por Argentina resultó controversial, debido a las numerosas investigaciones antidumping que se mantenían contra el país asiático. Entre 2001 y 2005, China había sido el principal país al que se le habían iniciado dichas medidas, concentrando alrededor del 20% del total (Bouzas, 2009), como se mencionó en el apartado anterior.

Según el análisis jurídico de Marval, O'Farrell & Mairal (2017), el reconocimiento argentino del estatus de economía de mercado a China se dio en un contexto de tensiones comerciales y múltiples investigaciones antidumping, lo que permitió interpretar esta decisión como parte de una estrategia que combinó gestos diplomáticos con medidas defensivas en sectores sensibles. Ejemplo, el industrial.

Este acuerdo fortaleció la estrategia argentina de diversificar sus destinos de exportación, disminuyendo la dependencia de los mercados de EE.UU. y la Unión Europea. Al mismo tiempo, abrió la puerta a proyectos de inversión y financiamiento provenientes de China en sectores estratégicos como transporte, infraestructura y energía, consolidando así un nuevo eje de vinculación económica bilateral. Esto refleja la constante búsqueda de diversificación como estrategia para ampliar la

autonomía externa; sin embargo, en este caso resultó contraproducente, al generar nuevas dependencias de carácter asimétrico.

Por otra parte, si bien en Argentina ha predominado un discurso antinorteamericano y antineoliberal, hay coincidencias con EE.UU. en temas relevantes de la agenda internacional como la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el narcotráfico y la no proliferación nuclear. Un hecho menos conocido es que totalizan 27 instrumentos firmados entre la Argentina y EE.UU. durante la administración de Néstor Kirchner por detrás de España (45), Italia (42), Rusia (39) y China (37), y por encima de Alemania (17), Japón (16) y Kuwait, India, Sudáfrica, República Checa y Libia (todos ellos con 12) (Canevari Poma, 2019).

La temática de dichos acuerdos es amplia y en términos generales se destacan aquellos que versan sobre Seguridad y Defensa (37%, 10 tratados), Asuntos espaciales, energía nuclear, y cultura y educación (todos ellos representando el 7,4%; 2 acuerdos sobre cada tema), solo uno referido a transporte y comunicaciones, y otro comercial y financiero (3,7%). El 33% restante (9 instrumentos) se refiere a temáticas diversas como meteorología y sismología, nanotecnología, energía limpia, parques nacionales y municipios, entre otros (Canevari Poma, 2019).

No obstante, ninguno de los acuerdos alcanzados logró tener un impacto significativo en el área temática de estudio. Tanto EE.UU. como Argentina mostraron una falta de interés en profundizar las relaciones bilaterales. Ambas partes optaron por continuar con el statu quo existente, manteniendo un estado de desencuentro consensuado. La ausencia de avances significativos muestra un margen reducido de autonomía negociadora, dado el peso estructural de EE.UU. en el Sistema Internacional.

En el inicio de este segundo capítulo, se enfatizó la importancia que revestía el Mercosur para el gobierno kirchnerista y cómo este se convirtió en el medio para reinsertarse en el mundo. Desde su origen, el Mercosur ha aplicado los principios de democracia y desarrollo económico como pilares fundamentales de la integración, promoviendo un enfoque humano. En línea con estos principios, se fueron implementando diversos acuerdos en temas migratorios, laborales, culturales y sociales, entre otros, que son vitales para la población.

Estos acuerdos permitieron la incorporación de las dimensiones ciudadana, social y de integración productiva. Para lograrlo, se necesitó adaptar y ampliar la institucionalidad del bloque en toda la región, respondiendo a nuevas demandas y aumentando la participación efectiva de la ciudadanía a través de diferentes medios. Además, se dotó al bloque de mecanismos propios de financiamiento solidario, como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)⁵⁶ y otros.

Entre los acuerdos firmados se destacan aquellos en materia comercial-económicos: MERCOSUR – Marruecos en 2004, MERCOSUR – India en 2004, también en 2004 el acuerdo Colombia – Ecuador – Venezuela – MERCOSUR (AAP.CE N° 59), MERCOSUR – Perú (ACE 58) en 2005 y MERCOSUR – Israel en 2007. Tanto el acuerdo de Perú como de Israel son acuerdos de libre comercio⁵⁷, mientras que los acuerdos restantes son acuerdos comerciales preferenciales⁵⁸. Su impacto fue incremental en la diversificación de destinos y limitado sobre la estructura de especialización. Estos acuerdos respondieron, a su vez, a la presión de sectores exportadores regionales que actuaron como actores económicos influyentes en la orientación de la Política Comercial Externa.

Para finalizar este capítulo, se observó cómo se fue desarrollando la Política Comercial Externa tanto a nivel regional como internacional. La diversificación de relaciones internacionales fue concebida como una estrategia destinada a reducir la dependencia de un único centro de poder hegemónico, a través del fortalecimiento de vínculos económico-comerciales y político-diplomáticos con una amplia gama de Estados. En este marco, el gobierno kirchnerista identificó una oportunidad en el fortalecimiento de relaciones con el grupo de países emergentes conocido como BRIC, y su apoyo al multilateralismo con el fin de mitigar las asimetrías con los países desarrollados.

A su vez, se destacó la gran presencia e importancia que logró el Mercosur a lo largo de este período y cómo se convirtió en el motor a partir del cual Argentina se incorporó al mundo, como también los acuerdos comerciales-económicos que se firmaron en el seno del mismo.

⁵⁶ El FOCEM es un mecanismo financiero creado en 2004 (en vigor desde 2005) dentro del Mercosur, con el objetivo de reducir las asimetrías entre sus Estados Parte y promover una mayor integración regional.

⁵⁷ Acuerdos de libre comercio: buscan eliminar o reducir barreras al comercio, como aranceles y cuotas, para facilitar el intercambio de bienes y servicios entre ellos.

⁵⁸ Acuerdos comerciales preferenciales: otorgan ventajas arancelarias específicas a ciertos productos o sectores, sin eliminar por completo todas las barreras comerciales

Lamentablemente, el Mercosur no alcanzó la relevancia esperada durante este período, viéndose progresivamente desplazado por la UNASUR, que emergió como un nuevo espacio de integración regional con mayor protagonismo en la agenda política y económica de América del Sur. Proyecto netamente brasileño que nace como un nuevo espacio de concertación política y cooperación regional, con el objetivo de fortalecer la integración sudamericana más allá de lo estrictamente comercial.

Esta etapa puede interpretarse, desde la EPI, como el intento de reposicionar al Estado argentino como actor central en la economía política global, utilizando instrumentos de soft power regional (activismo internacional) y estrategias de cooperación Sur-Sur (regionalismos) para ampliar su margen de maniobra. Sin embargo, según la matriz metodológica esbozada en la Tabla N°1, se avanzó en la diversificación de vínculos económicos (BRIC + MERCOSUR), pero no se logró cambiar la dependencia estructural en relación a la demanda de *commodities* y de una estructura productiva basada en productos primarios y MOA. En términos prácticos, la integración regional funcionó como un mecanismo de autonomía colectiva (bloque de países) y una herramienta de soft power, útil para proyectar una voz política común. Sin embargo, su efectividad estuvo restringida por las debilidades estructurales intrabloque.

En síntesis, la Política Comercial Externa del gobierno de Néstor Kirchner avanzó en la diversificación de vínculos como vía para ampliar la autonomía, pero mantuvo una dependencia estructural asociada al modelo agroexportador. El margen de maniobra del Estado continuó condicionado por relaciones de poder asimétricas.

7. Capítulo 3. La Política Comercial Externa de Argentina: Brasil, EE.UU. y China.

En este último capítulo se analiza la evolución de la Política Comercial Externa argentina en términos de intercambio comercial, teniendo en consideración el impacto del contexto internacional. Asimismo, se examinan los principales desafíos y transformaciones que se dieron en las relaciones bilaterales con Brasil, EE.UU. y China.

Siguiendo con las variables e indicadores expuestas en la Tabla N°1, aquí se operacionalizan especialmente los conceptos de: interdependencia asimétrica, autonomía/dependencia, estructura productiva, actores económico-políticos y patrón de especialización comercial.

Para ello, se emplean como indicadores observables:

- La composición de la canasta exportadora (productos primarios/MOA/MOI),
- La concentración geográfica de las exportaciones.
- Los flujos de comercio bilateral.
- La articulación en distintos regímenes internacionales (MERCOSUR y OMC).

Finalmente, se identifican los actores económicos-políticos e institucionales más relevantes en la configuración de estas relaciones.

Las políticas vinculadas al comercio exterior fueron definidas en torno a seis ejes: la multipolaridad (entendida como desconcentración geográfica); la reciprocidad (como el equilibrio entre las concesiones que la Argentina otorga y aquellas que recibe); el pluritematismo (en términos de diversificación de producto); la consistencia (vinculada al soporte técnico); el consenso (modelo de participación abierta); y la transparencia (distribución de la información) (Bernal, 2011).

En clave EPI, interesa observar de qué modo la estructura económica global enmarca las decisiones estatales y qué actores intervienen para permitir las o frenarlas y cómo ello se traduce en relaciones de poder (autonomía/dependencia) en los vínculos bilaterales.

7.1 Néstor Kirchner y Lula da Silva: vínculo comercial y político.

Las relaciones con la República Federativa del Brasil han sido caracterizadas históricamente como las más importantes para nuestro país, tanto en términos comerciales como políticos-institucionales. Es necesario destacar que si bien ambos Estados nunca se presentaron como enemigos, sí lo han hecho como competidores y rivales⁵⁹.

Con el advenimiento de la democracia en ambos países, Brasil y Argentina comenzaron a percibirse desde una concepción de amistad (Russell y Tokatlián, 2003). Si bien dicha apreciación no implicó bajo ningún aspecto ausencia de conflicto, es posible afirmar que los lazos entre ambos Estados se hicieron cada vez más estrechos. La importancia que reviste Brasil en términos económicos, políticos y estratégicos lo convierte en un actor difícil de obviar (Marconetto, 2014: 40).

Brasil operó como socio clave en este esquema de interdependencia asimétrica, en donde él mismo contaba con mayor poder material y poder negociador, otorgados por su amplio complejo industrial, reservas y densidad geográfica, entre otras. En esta relación, los ministerios económicos y las cancillerías junto con el complejo automotriz operaron como actores que moldearon los acuerdos y las fricciones⁶⁰. Según Simonoff (2005): *“La llegada de Lula da Silva con su idea de reforzar el Mercosur hizo que la Argentina ganara relevancia estratégica en la agenda brasileña que anteriormente no poseía”*.

Con la asunción de Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina la relación entre ambos países comenzó a cobrar un dinamismo nunca antes visto junto con una voluntad política de acercamiento, en donde, ambos mandatarios adoptaron posiciones similares en diferentes cumbres⁶¹. A su vez, se aumentó el intercambio comercial⁶² y se apoyó al Mercosur con el objetivo de incrementar la presencia internacional.

⁵⁹ Un ejemplo de esta relación de competencia sin enemistad fue el sector automotriz, donde Brasil y Argentina disputaron inversiones y cuotas de mercado dentro del Mercosur.

⁶⁰ Los ministerios económicos y las cancillerías moldearon las decisiones bilaterales en torno al régimen automotriz mediante la administración de licencias, salvaguardias y negociaciones de cupos, en un contexto donde la industria automotriz actuó como un foco histórico de presión y fricción intrabloque debido a las asimetrías productivas entre Argentina y Brasil (Zelicovich, 2016; Bouzas & Fanelli, 2007; Gardini & Malamud, 2012).

⁶¹ La Cumbre de Brasilia y el Consenso de Buenos Aires, ambas realizadas en 2003.

⁶² El intercambio comercial (contando importaciones y exportaciones) entre ambos países pasó de US\$ 13.mil millones en 2004 a casi US \$24.8 mil millones en 2007 dólares estadounidenses..

Uno de los objetivos principales del gobierno argentino era reducir las asimetrías que existían entre ambos países fortaleciendo el sector industrial, generando empleo y dinamizando el mercado interno. Esto significaba mayor integración productiva⁶³. Si bien la propuesta fue presentada al gobierno brasileño, este no respondió a las demandas argentinas ni mostró disposición a considerarlas⁶⁴. Esta actitud no solo comenzó a generar signos de tensión en el vínculo bilateral, sino que además profundizó la asimetría que el gobierno de Kirchner tanto buscaba reducir.

Según datos proporcionados por el ex Secretario de Industria, Dante Sica, en declaraciones al diario *Clarín*, el producto bruto industrial de Brasil era cinco veces superior al argentino. Esta diferencia se acentúa en sectores específicos: en los rubros textil y calzado alcanza una relación de 5,2 a 1, mientras que en maquinarias y electrodomésticos asciende a 12,8 a 1 (Simonoff, 2005). En otros sectores históricamente protegidos, como el automotor, la asimetría también se profundizó: mientras que en 1998 Argentina representaba el 14 % del mercado brasileño y Brasil el 30 % del argentino, en 2004 la participación argentina cayó al 4 %, frente a un 60 % de Brasil (Simonoff, 2005). Esto marcaba la gran interdependencia asimétrica estructural que se mencionó, fundamentada en el intento de dotar al sector industrial de mayor participación en las exportaciones totales del país y la negativa de Brasil en permitirlo.

Como bien menciona Gilpin (2001) estos patrones de comercio, inversión y finanzas generan dependencias estructurales que benefician a los países con mayor poder económico. En este caso, Brasil.

El Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, propuso implementar medidas para reducir las asimetrías comerciales y equilibrar la inversión industrial entre Argentina y Brasil. Esto incluye mecanismos para limitar los incentivos brasileños para favorecer a las exportaciones hacia Argentina, y permitir a las partes aplicar licencias⁶⁵ en caso de detectar desequilibrios significativos en el intercambio

⁶³ Se entiende por integración productiva al proceso económico en el cual Brasil y Argentina, con sus sectores o empresas coordinan sus cadenas de valor y procesos industriales para lograr una producción más eficiente y competitiva, con mayores ingresos de divisas.

⁶⁴ Se debe hacer una salvedad, ya que la falta de respuesta por parte de Brasil no implicó un rechazo formal, sino una escasa disposición política a modificar un esquema que le resultaba funcional. Desde la perspectiva brasileña, preservar su liderazgo regional y su estructura industrial primó sobre los reclamos argentinos de compensación de asimetrías, ya que le era funcional a sus objetivos de convertirse en un jugador global.

⁶⁵ Son políticas comerciales implementadas para gestionar y supervisar la entrada de productos extranjeros, con la finalidad de salvaguardar a los productores nacionales frente a la competencia internacional, productos extranjeros.

comercial. Esto tenía como objetivo establecer condiciones más equitativas para ambos socios comerciales, lo que le permitiría a Argentina aumentar su capacidad industrial y cambiar su sistema productivo.

Sin embargo, Brasil descartó las propuestas presentadas por Argentina en este tópico, y las posibilidades de concretar una verdadera integración industrial se diluyeron. La falta de voluntad por parte de Brasil de adherirse a las iniciativas destinadas a equilibrar las condiciones comerciales e industriales generó una serie de obstáculos que impidieron avanzar hacia una mayor cooperación en términos productivos.

Otro episodio de roces y desencuentros fueron las restricciones impuestas por Argentina en el 2005 a la importación de electrodomésticos brasileños⁶⁶, particularmente de lavarropa, en pos de defender la industria argentina. La situación se tornó tensa y requirió la intervención de ambos cancilleres. En respuesta, Brasil a través de su Canciller Celso Amorim, abogó por resolver el problema mediante la negociación diplomática. Esto resultó en un esfuerzo conjunto por establecer salvaguardias⁶⁷ que equilibraran el comercio y protegieran la industria de ambos países. Caso ilustrativo de que, aún con un alto índice de concertación política, las asimetrías productivas persisten y obligan a los países –o no– a activar defensa del mercado interno y la preservación del empleo.

Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin esta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el Mercosur y no al revés (Bielsa, 2004B)

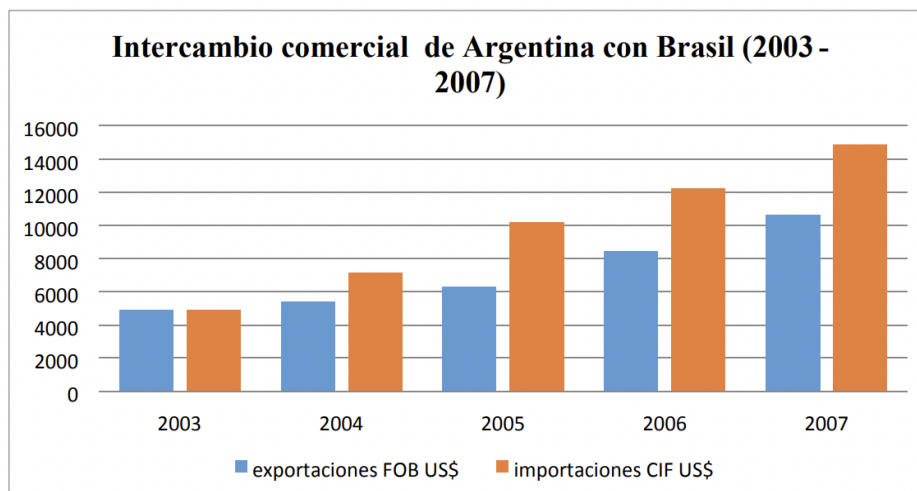
En cuanto a las exportaciones argentinas, observamos que a comienzos del mandato de Néstor Kirchner (2003) las mismas representaban alrededor de 4.666 millones de dólares estadounidenses, y luego de un crecimiento sostenido año tras año, cuando concluyó su mandato (2007) éstas representaron más de 10.497 millones de dólares,

⁶⁶ Durante ese período, Brasil contaba con una industria de electrodomésticos más competitiva y con mayores capacidades productivas. Esto preocupaba a los productores locales, quienes argumentaban que la competencia brasileña podría amenazar la sostenibilidad de la producción nacional y, en consecuencia, el empleo en el sector.

⁶⁷ Imposición de aranceles adicionales y/o cuotas de importación con el objetivo de defender la industria local.

es decir, se logró un aumento de más del doble en valores exportados (Canevari Poma, 2019)

Gráfico N° 2: Intercambio comercial Argentina-Brasil (exportaciones).



Fuente: elaboración propia, datos extraídos del INDEC.

Las asimetrías mencionadas se evidencian con claridad en el gráfico N° 2, que muestra el creciente déficit que Argentina comenzó a registrar en sus relaciones comerciales con Brasil a partir del período aquí estudiado. No obstante, a partir de la reactivación del consumo interno y de la voluntad política de incrementar y diversificar las exportaciones por productos y destinos, se observa un aumento en las adquisiciones de bienes intermedios, piezas y accesorios, automóviles y bienes de capital; principales importaciones argentinas desde Brasil. Por su parte, Argentina exportaba al mercado brasileño material de transporte terrestre, cereales, carburantes, grasas y aceites lubricantes, y productos químicos.

Se puede mencionar que hubo diversificación hacia las MOI, aún persistieron déficits en bienes de capital e intermedios de mayor contenido tecnológico, lo que sostuvo una dependencia funcional⁶⁸. Sí bien, este alineamiento político reforzó el soft power sudamericano de ambos países, la autonomía obtenida fue sobre todo política, mientras que la autonomía económica siguió condicionada por la estructura productiva.

⁶⁸ En este caso, la dependencia funcional se analiza desde una perspectiva económico-comercial, en la cual un país adopta una estrategia de inserción internacional basada en un patrón exportador que se adapta a las necesidades productivas del socio dominante, sin generar transformaciones industriales significativas.

Es preciso destacar que en los últimos años hubo una creciente participación de las MOI en detrimento de las MOA en las exportaciones argentinas hacia Brasil. Así, en 1998 las MOI representaban el 14% de lo exportado; en 2003 el 46% y en 2009 llegaron al 67%. En cuanto a las MOA, en 1998 representaban el 56% de lo exportado, en 2003 descendieron al 11% (Ministerio de Industria, 2011)

Como síntesis a este apartado, es cierto que el volumen del intercambio comercial aumentó en este período, también se debe considerar el abultado déficit que tenía nuestro país para con el hermano brasileño. Retomando a Robert Gilpin (2001), puede sostenerse que, incluso cuando se adopta una postura crítica, los regímenes —al igual que otras instituciones sociales— pueden ser diseñados no sólo para facilitar la coordinación y superar obstáculos a la cooperación, sino también para preservar determinadas desigualdades estructurales. Las reglas, las normas y otros factores que forman parte de los regímenes expresan el poder y los intereses de los poderes dominantes en el Sistema Internacional.

De esta forma, la relación bilateral fue conducida por Brasil, en un marco donde se consolidaron desigualdades y asimetrías estructurales. Frente a esta situación, Argentina comenzó a virar hacia otros países como socios comerciales alternativos, un ejemplo fue Venezuela.⁶⁹ La estructura industrial brasileña pesó por sobre los presupuestos argentinos junto con su poder de agenda intrabloque limitando la autonomía material argentina, obtenida por el superciclo de los *commodities*, generando una perpetuación de su patrón de especialización (productos primarios/MOA) y aumentando la dependencia hacia dicho sector.

Y para finalizar, siguiendo a Morgenthau en su concepción de la alianza como una relación basada en la conveniencia, puede afirmarse que Argentina supo capitalizar su vínculo con Brasil durante la crisis, trasladando parte de su vulnerabilidad a su socio regional gracias a las buenas relaciones bilaterales existentes. Sin embargo, una vez superada la coyuntura crítica y ante la consolidación de Brasil como líder regional, la Política Exterior del Presidente Kirchner —con la anuencia de Washington— comenzó a reorientarse hacia nuevas alianzas estratégicas (Creus, 2008).

⁶⁹ Fue una estrategia destinada a contrarrestar la influencia y las acciones de Brasil en la región. Este acercamiento refleja una búsqueda de alianzas que permitan a ambos países fortalecer su posición y buscar otros mercados para ubicar sus productos.

7.2 Intercambio Comercial Argentina y EE.UU: entre la autonomía política y la dependencia tecnológica.

Las relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU. se caracterizaron por ser tensas, pero muy lejos de ser confrontativas, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo. Para comprender el patrón comercial entre ambos países, resulta fundamental recordar el contexto político y financiero posterior a la crisis de 2001. La renegociación de la deuda externa con los holdouts y los organismos multilaterales de crédito fue un factor que condicionó la relación bilateral con EE.UU., ya que este desempeñó un papel clave en el sistema financiero internacional.

Esta coyuntura limitaba el margen de maniobra de Argentina, debido a la influencia que EE.UU. ejercía en los organismos, la cual incidía de manera indirecta sobre el acceso a financiamiento externo, inversiones y también en la estrategia de inserción internacional. En este sentido, como señalaron Russell y Tokatlían (2002), la relación económica con EE.UU. no se limitaba al comercio bilateral, sino que se encontraba profundamente condicionada por su rol en la definición de las reglas del sistema económico y financiero global⁷⁰.

La Política Exterior argentina hacia EE.UU. puede entenderse como un ejercicio de equilibrio diplomático⁷¹. Néstor Kirchner procuró tomar distancia de la década de 1990 —caracterizada por las “relaciones carnales”— y priorizó la integración regional y la diversificación de los vínculos internacionales como ejes centrales de su Política Exterior.

En esta sección se operacionaliza la variable “dependencia tecnológica y comercial” y cómo esta influye en el intercambio comercial, marcando un grado de dependencia tecnológica frente al gigante del norte. Esta dependencia tecnológica se caracteriza como un patrón estructural en el cual Argentina importa bienes con mayor valor agregado y mayor carga tecnológica (bienes industriales y maquinaria), mientras que las exportaciones hacia EE.UU. consisten principalmente en MOA/MOI y combustibles, lo cual evidencia una diversificación limitada y un bajo contenido

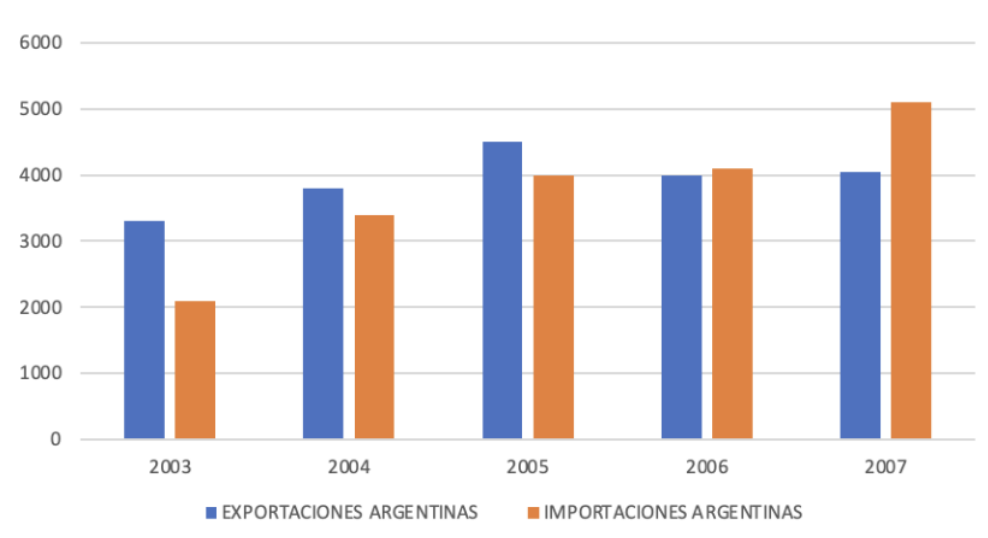
⁷⁰EE.UU. en el FMI y el Banco Mundial tiene capacidad de veto.

⁷¹ Este accionar buscaba no confrontar abiertamente con la potencia hegemónica aunque tampoco pretendía mantener los mismos lineamientos. Se intentaba un equilibrio entre las propias pretensiones autonomistas de Argentina y conjugarlas con las de EE.UU.

tecnológico del patrón exportador⁷². Esto configura un intercambio con características asimétricas en términos de composición comercial, que se traduce en déficit para Argentina. Este patrón estructural refleja empíricamente la evolución del intercambio comercial bilateral durante el período analizado.

Entre 2003 y 2007, el comercio bilateral entre Argentina y EE.UU. mostró una tendencia creciente, aunque con un saldo deficitario para Argentina a partir de 2006. Las exportaciones argentinas hacia EE.UU. alcanzaron su máximo en 2007, con un valor de 4.153 millones de dólares, mientras que las importaciones provenientes de ese país también registraron su pico ese mismo año, con 5.264 millones de dólares⁷³ (INDEC, 2007).

Gráfico N° 3: Balanza comercial entre EE.UU. y Argentina.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Este tipo de intercambio comercial, en el que Argentina exporta bienes de bajo valor agregado e importa productos industriales y tecnológicos desde EE.UU. refleja la estructura histórica del comercio exterior argentino, caracterizada por la especialización en bienes primarios y la dependencia de productos manufacturados. Tal como plantea Gilpin (2001), el sistema económico internacional se organiza de manera jerárquica: los Estados centrales concentran el poder tecnológico y financiero, mientras que los países periféricos dependen de ellos para acceder a

⁷² Acorde a datos extraídos del INDEC, más del 60% de las compras argentinas a EE.UU. correspondían a bienes de capital, maquinaria y productos industriales de alto valor agregado.

⁷³ Datos extraídos de INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas de Sector Externo. Véase también Canevari Poma, N. (2019), “Política Comercial de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007)”

bienes de capital y manufacturas avanzadas. Esta dinámica explica por qué la autonomía política argentina se ve limitada por una dependencia estructural en el plano económico.

En este marco, las políticas económicas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner —como la renegociación de la deuda externa y la reestructuración del aparato productivo— influyeron en la dinámica del comercio bilateral. A su vez, el contexto internacional, marcado por la volatilidad en los precios de las materias primas y por transformaciones en las condiciones económicas globales, también incidió en la evolución del vínculo comercial entre ambos países⁷⁴.

Ahora bien, a partir de 2006 el presidente argentino habría dado un ajuste retornando al juego de equilibrio que desde la restauración democrática regula la Política Exterior argentina, a saber, la dicotomía entre las tendencias autonomistas que privilegian a la región y las tendencias que preservan la relación con la potencia hegemónica (Simonoff, 2006). Kirchner emprendió un intento por diversificar los vínculos internacionales del país anunciando “alianzas estratégicas” con varios de sus pares latinoamericanos en un movimiento con rasgos autonomistas⁷⁵.

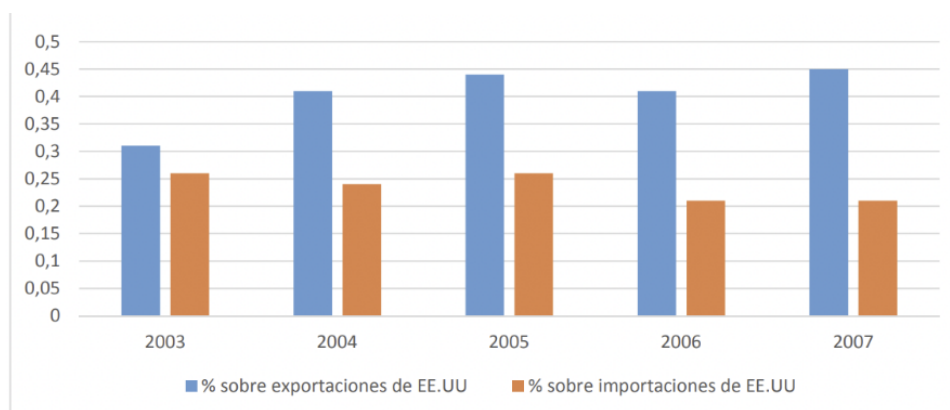
En este sentido, no confronta ni plantea desafíos, tampoco hace un mero seguidismo. Colabora en aquellas cuestiones en que existen intereses coincidentes, como en la preservación de la democracia, la paz y la estabilidad de la región (Creus, 2008). Al igual que en el caso de Brasil, la balanza comercial siguió siendo deficitaria, en lo que respecta a las MOI. Si bien hay una autonomía política —retóricamente hablando⁷⁶—, la dependencia tecnológica referida a bienes con alto valor agregado persiste.

Gráfico N° 4: Evolución de la participación de Argentina en las exportaciones e importaciones de EE.UU. (2003-2007)

⁷⁴ De todas maneras, la participación de EE.UU. en el comercio argentino rondaba el 10–12% en el período 2003–2007, por debajo de Brasil y la Unión Europea, no era tan importante.

⁷⁵ La relación con Venezuela, especialmente a partir de los acuerdos energéticos y financieros impulsados entre Néstor Kirchner y Hugo Chávez. Entre los acuerdos más relevantes con Venezuela se destacan los convenios energéticos (suministro combustible y cooperación en hidrocarburos) y los financieros (compra de bonos argentinos y apoyo a la creación del Banco del Sur).

⁷⁶ Rechazó el ALCA en 2005, mantenimiento de sus postulados en la renegociación de la deuda externa, coordinación de posiciones similares con países latinoamericanos en cuestiones de seguridad y paz.



Fuente: Elaboración propia en base a Canevari Poma (2019).

Como se muestra en el gráfico N° 4, las exportaciones de EE.UU. hacia Argentina crecieron de manera sostenida durante el período analizado, llegando a representar, en promedio, el 0,42% de las exportaciones totales estadounidenses (INDEC, 2007). En contraste, la participación de Argentina en las importaciones de EE.UU. fue relativamente baja, evidenciando un desempeño muy pobre.

Al examinar los datos sobre el comercio entre Argentina y EE.UU. desde el 2000 hasta el 2010, se observa una notable expansión en el valor de las exportaciones argentinas. Entre 2003 y 2005, las exportaciones en dólares crecieron a un ritmo promedio del 12,8% anual, alcanzando su punto más alto en 2005 con 4.493 millones de dólares, aunque en el año siguiente se produjo una disminución aproximada del 10,2%, recuperándose nuevamente en 2007. Al analizar esta variación, se evidencia que fue el resultado de un aumento del 44,5% en las cantidades vendidas y un crecimiento del 146,3% en los precios. Esto demuestra, que el dinamismo exportador del período estuvo fuertemente impulsado por el contexto internacional favorable de precios más que por cambios estructurales en la oferta exportable (CEPAL, 2008).

Cabe destacar que el incremento de los precios de exportación fue genuino, ocurriendo en un contexto de baja inflación mundial y precios de importación moderados, lo que resultó en una mejora significativa en los términos de intercambio. A pesar de que las cantidades exportadas no aumentaron significativamente, el constante incremento de los precios llevó a un notable crecimiento en el valor de las exportaciones año tras año.

Lo anterior destaca una característica que puede interpretarse como una debilidad en el desempeño exportador argentino: el crecimiento relativamente bajo en las

cantidades exportadas. Esta limitación radica en la casi nula diversificación de los productos exportables, ya que, históricamente, las exportaciones argentinas a EE.UU. consistieron principalmente en productos primarios o MOA, mientras que los productos con alto valor agregado representaban una proporción muy baja en comparación con los anteriores.

En resumen, durante el mandato de Néstor Kirchner, la relación comercial entre Argentina y EE.UU. se caracterizó por un aumento significativo en el comercio bilateral, un déficit comercial creciente para Argentina y un intento por diversificar las relaciones comerciales del país, el cual fracasó. Como bien señala Prebisch (1950), la especialización en la producción de bienes primarios tiende a reproducir una inserción subordinada en la economía internacional, limitando las posibilidades de desarrollo industrial autónomo, y esto fue exactamente lo que sucedió.

7.3 La relación comercial entre China y Argentina: dependencia sellada.

Con el comienzo del nuevo siglo, las relaciones económico-comerciales entre Argentina y China experimentaron una expansión acelerada. En pocos años, el país asiático pasó a ocupar el segundo lugar como socio comercial de Argentina, desplazando a otros actores tradicionales como EE.UU. Este cambio se produjo en paralelo a la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001⁷⁷ y a su creciente influencia en la dinámica de la economía internacional.

En este marco, el comercio entre Argentina y China experimentó transformaciones significativas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Desde la óptica de la EPI, este vínculo no puede analizarse únicamente en términos de volúmenes comerciales, sino también como una relación estructurada por asimetrías de poder, dependencia y especialización productiva, como fue el caso de Brasil y EE.UU.

Inicialmente, a comienzos de los años 90, las relaciones comerciales entre ambos países eran casi inexistentes y se limitaban a unos pocos productos⁷⁸. En esa época, China competía con Argentina en mercados terceros, especialmente con la

⁷⁷ China ingresó oficialmente a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001, tras quince años de negociaciones. Su incorporación marcó un punto de inflexión en la economía global, debido a que esta generó una expansión de sus exportaciones manufactureras y se consolidó como principal demandante de materias prima, esto hizo que los precios aumenten exponencialmente con el pasar del tiempo.

⁷⁸ Según datos extraídos del INDEC, las exportaciones argentinas hacia China representaban menos del 1 % del total y se concentraban en aceites vegetales, lanas y cueros, mientras que las importaciones desde China estaban compuestas de MOI pero de un bajo valor agregado.

exportación de productos primarios como los granos de soja⁷⁹. Esto limitaba las posibilidades reales de una complementariedad comercial entre ambos países.

El punto de inflexión en esta vinculación se da a comienzos del siglo XXI, cuando el gigante asiático comienza a modificar su estrategia de inserción internacional y de abastecimiento externo. El acelerado proceso de industrialización, urbanización y crecimiento sostenido del país asiático incrementó de manera exponencial su demanda de materias primas y MOA, generando una incidencia en los precios, que derivó en lo que se ha mencionado como “boom de los *commodities*”.

Con el paso del tiempo, China se convirtió en el segundo destino de las exportaciones argentinas, solo detrás de Brasil, y en el tercer proveedor de productos a Argentina, después de EE.UU. y Brasil. Este fenómeno forma parte de la transformación del orden internacional hacia un esquema multipolar, en el que China se consolidó como protagonista con un peso económico y comercial cada vez mayor (potencia en ascenso). Empero, el ascenso de China en la economía mundial no eliminó las jerarquías del Sistema Internacional, sino que vino a redefinir las formas de articulación entre economías centrales y periféricas (Arrighi, 2007)

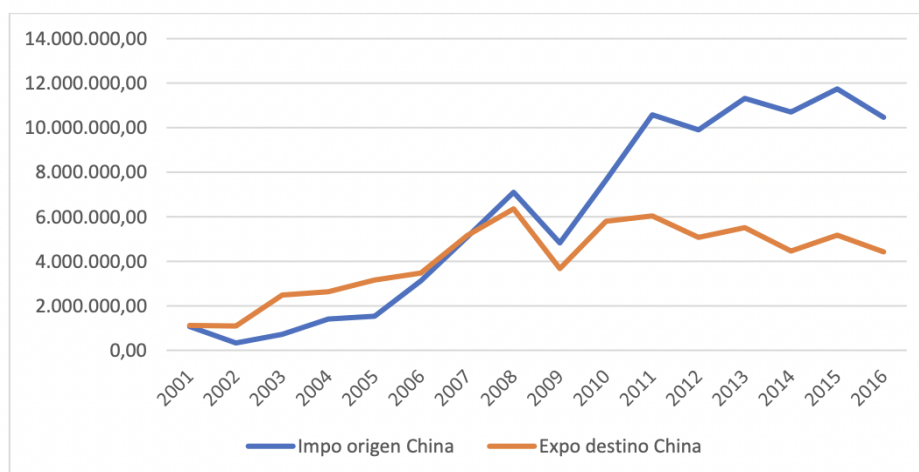
De esta manera, el vínculo bilateral pasó de una lógica competitiva en mercados terceros a una lógica de complementariedad comercial, aunque marcada por profundas asimetrías estructurales. Como advierte Nacht (2010), la vinculación comercial entre Argentina y China se estructuró en torno a la exportación de *commodities* agrícolas y la importación de manufacturas, consolidando un patrón asimétrico que limita las posibilidades de diversificación productiva argentina.

Este patrón no sólo consolidó una inserción comercial dependiente, sino que también redujo el margen de maniobra del Estado argentino para negociar condiciones más favorables, profundizando una dependencia funcional respecto del mercado chino. La variable de dependencia estructural del patrón exportador es fundamental en este análisis, ya que la relación comercial entre Argentina y China en este periodo se caracterizó por una marcada asimetría. La profundización del vínculo comercial con China consolidó un proceso de reprimarización de la economía argentina, reforzando

⁷⁹ Ambos países comparten una similar inserción similar en la división internacional del trabajo, en donde exportaban productos primarios y MOA.

un patrón exportador concentrado en productos primarios y con escaso valor agregado (Bolinaga, 2013).

Gráfico 5: Exportaciones argentinas a China e importaciones argentinas de origen chino en miles de US\$ (2001-2016).



Fuente: Elaboración propia en base a Urquiza (2019).

En su mayoría fueron agroalimentos –principalmente soja y aceite de soja-, representaron el 77% de lo exportado en el trienio 2005-2007 y unos 3.008 millones de dólares estadounidenses. A su vez, otro rubro importante fue el de productos minerales, aceites crudos de petróleo, que constituyó el 15% de las ventas promedio a China entre 2005 y 2007, por unos US\$ 610 millones. Sólo en el año 2007, el complejo sojero concentró el 80% de las exportaciones: 51% fue en concepto de porotos de soja y 29% para aceite de soja (CEI, 2008).

El año 2007, último del gobierno de Néstor Kirchner, arroja un dato clave: por primera vez en la historia, China alcanza una participación del 10,2% en el comercio exterior argentino, mientras que EE.UU. desciende al 9,6% (Gegenschatz, 2020). Este cambio evidencia un proceso de diversificación de los vínculos comerciales y una reconfiguración del mapa de socios estratégicos, en el que China comienza a ocupar espacios que anteriormente estaban dominados por el gigante norteamericano⁸⁰.

⁸⁰A su vez, EE.UU. comienza a virar más hacia el Asia Pacífico.

La administración Kirchner logró incrementar las exportaciones argentinas hacia China, obteniendo divisas para financiar el desarrollo interno. Si bien se intentó reducir la dependencia de la soja en el vínculo bilateral, a través de la promoción de exportaciones con mayor valor agregado –prueba de ello lo constituye la cantidad de viajes que realizaron funcionarios argentinos hacia China⁸¹ con este objetivo-, lo cierto es que el mismo estuvo lejos de concretarse (Cibeira, 2010). Sólo en 2007, Argentina exportó por 5.170 millones de dólares estadounidenses, un 49% más que en 2006⁸². Es preciso destacar que las importaciones desde China también registraron un crecimiento considerable, aún a un ritmo superior que las exportaciones argentinas, con lo cual el superávit en 2007 para la Argentina fue de sólo US \$77 millones (Girado y Burgos, 2015: 34).

En este escenario, Argentina pudo beneficiarse parcialmente del aumento de los precios internacionales de los *commodities*. El incremento de las exportaciones argentinas hacia China contribuyó a equilibrar la balanza comercial permitiendo un aumento en la recaudación fiscal a través de los derechos de exportación⁸³ sobre el complejo sojero. Sin embargo, este crecimiento también se vio acompañado de un aumento en las importaciones de productos chinos, que se caracterizaron por su alto contenido tecnológico, en contraste con las exportaciones argentinas, predominantemente de productos primarios. Esta situación perpetuaba aún más la dependencia comercial de Argentina para con China y a su vez sellaba su matriz productiva ya que como se mencionó, China sólo compraba materias primas a Argentina.

Desde el planteo de la EPI, el caso de China sintetiza la contradicción principal del período: por un lado, el aumento del poder material gracias al crecimiento y aumento real en precios y volúmenes de exportación (Boom de los *commodities*); por otro, una mayor dependencia estructural, derivada de la concentración en el patrón exportador y pérdida de autonomía negociadora.

⁸¹ Visita oficial del presidente Néstor Kirchner a China (junio de 2004), misiones comerciales organizadas por la Cancillería y la Fundación ExportAr, viajes sectoriales de funcionarios del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Industria. Todas con el mismo objetivo: aumentar la inversión extranjera directa y las exportaciones argentinas en productos con mayor valor agregado.

⁸² El comercio bilateral aumentó en un 230% en solo cuatro años.

⁸³ Impuesto aduanero que se aplica en Argentina sobre los bienes y servicios que se vende al exterior

Para resumir este apartado, el análisis comparado de los casos de Brasil, EE.UU. y China demuestran que Argentina, avanzó en la diversificación geográfica de sus vínculos comerciales, aunque no pudo lograr modificar la estructura productiva que sostiene su patrón exportador. La dependencia de bienes primarios y MOA limitó la autonomía material del Estado y condicionó su margen negociador frente a socios con mayor poder estructural (Caso Brasil-China).

Exportar bienes con escaso valor agregado puede llevar a que estas economías se tornen dependientes de la volatilidad que poseen los precios internacionales en las materias primas. Es decir, que se encuentran sujetos a sus alzas y bajas de precios y acompañado también de un retroceso de las industrias y el sector manufacturero (Baldarenas, 2014).

Desde las variables de la Tabla N°1, se observa que, la interdependencia asimétrica se mantuvo en los tres casos analizados, aunque adoptando formas diferentes según el socio; los actores económico-productivos —como el complejo automotriz y el sector sojero— incidieron decisivamente en la orientación de la política comercial; y la persistencia de un patrón exportador basado en MOA y productos primarios limitó las posibilidades reales de autonomía externa, incluso en un contexto de diversificación geográfica y discurso autonomista.

A pesar de haber logrado diversificar sus vínculos comerciales, Argentina no consiguió transformar su estructura productiva. Esta persistencia en el patrón de especialización consolidó una inserción internacional dependiente, aquella que aspiraba reducir. En consecuencia, las restricciones estructurales continuaron condicionando la autonomía decisional del Estado, evidenciando los límites del proyecto autonomista en un contexto de asimetrías de poder.

8. Reflexiones finales

La hipótesis que constituye el eje central de la presente tesina sostiene que durante el período comprendido entre 2003-2007 la Política Comercial Externa del gobierno en el contexto internacional favorable facilitó el despliegue de una estrategia comercial funcional a los objetivos domésticos —aunque con límites estructurales—.

Desde el enfoque de la EPI, el estudio abordó la Política Comercial Externa no como un conjunto aislado de decisiones económicas, sino como un proceso relacional, condicionado por las dinámicas del sistema global y, a la vez, estructurador de las estrategias nacionales de desarrollo y de inserción internacional.

La hipótesis planteada fue parcialmente confirmada por la evidencia empírica analizada. Las condiciones del contexto internacional resultaron propicias para ampliar el margen de maniobra de la Política Comercial argentina. En este escenario, el gobierno de Néstor Kirchner logró recuperar márgenes de autonomía relativa, diversificar socios comerciales y revalorizar los espacios de integración regional —particularmente el Mercosur— como plataforma de inserción internacional.

Sin embargo, los resultados también mostraron que esa ampliación de autonomía fue limitada por factores estructurales internos. El patrón de inserción internacional argentino mantuvo su tradicional especialización en productos primarios y MOA, lo que condicionó la sustentabilidad de largo plazo de la estrategia comercial y reprodujo la dependencia estructural de la economía. Esta tensión entre la apertura de oportunidades externas y la persistencia de restricciones domésticas confirma la utilidad del enfoque de la EPI, que permite comprender a la Política Comercial Externa como el producto de la interacción entre estructuras globales y estrategias nacionales.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación combinó el relevamiento y análisis de fuentes primarias, secundarias y estadísticas (en menor medida), integradas mediante técnicas de análisis de contenido y triangulación de datos. Este abordaje permitió construir inferencias empíricas coherentes con el marco conceptual de la EPI, mostrando cómo los condicionamientos del Sistema Internacional inciden en la orientación y los resultados de la Política Comercial Externa. La comparación Brasil-EE.UU.-China permitió diferenciar “diversificación geográfica” de

“diversificación funcional”, mostrando que más socios no implica menos dependencia si no cambia la estructura productiva.

En definitiva, en estas reflexiones finales, se busca dejar en claro lo importante que es el contexto internacional a la hora de definir una Política Exterior y más para un país periférico como es Argentina, que no tiene la posibilidad de cambiar las reglas de juego a su favor, ya que no cuenta ni con el *hard* o *soft power* para hacerlo realidad.

En este sentido, aunque la Política Exterior adoptada por Kirchner fue coherente con las condiciones del momento, también evidenció las restricciones de un país con capacidades limitadas para alterar las estructuras de poder global. Por lo tanto, la reflexión final sobre esta etapa subraya la importancia de comprender las decisiones de Política Exterior no solo desde una perspectiva interna, sino también en su interacción con el contexto internacional que, para países como Argentina, siempre es un factor determinante, ya que este definirá el éxito o el fracaso del gobierno de turno.

9. Bibliografía

Actis, E. (2015). La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014): La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. *Estudos Internacionais*, 3(1), 27-44.

Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: Claves para la interpretación de su relación. En A. Busso (Comp.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983–2011)* (pp. 13–28). UNR Editora.

Allard Neumann, R. (2004). Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin. *Estudios Internacionales*, 37(146), 5–39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2004.14536>

Allard Neumann, R. (2016). *Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin* [Cuaderno de trabajo]. Foro Valparaíso. <https://www.forovalparaiso.cl/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Cuaderno-IV-Ra%C3%BAI-Allard-Neumann-Globalizaci%C3%B3n-rol-del-Estado-y-relaciones-internacionales-en-el-realismo-de-Robert-Gilpin.pdf>

Ámbito. (2023, 14 de octubre). Gobierno amplió la cláusula RUFO y los acreedores agradecieron, pero piden más. <https://www.ambito.com/economia/deuda/gobierno-amplio-la-clausula-rufo-y-los-acreedores-agradecieron-pero-piden-mas-n5116894>

Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the twenty-first century*. Verso.

Baldarenas, N. (2014). *Relaciones comerciales de China con América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Chile (2004–2010)* [Tesis de licenciatura, Universidad Abierta Interamericana]. <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC115703.pdf>

Basualdo, E., & Manzanelli, P. (2016). *La economía argentina bajo el kirchnerismo: Una interpretación político-económica*. Ediciones Colihue.

Bernal-Meza, R. (2005). *Teorías y enfoques sobre la integración latinoamericana*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (68), 149–170.

Bernal, F. (2011). La política comercial externa argentina: ¿Hacia una estrategia de desarrollo? En E. Llenderozas (Comp.), *Argentina y el mundo: Enfoques para una estrategia de inserción internacional* (pp. 265–288). Siglo XXI Editores.

Bielsa, R. (2004a). Argentina y Brasil: Una alianza estratégica para el desarrollo. *Otro Sur*, (4), 32–35. Ministerio de Economía de la Nación. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/unr/otrosur/4.pdf>

Bielsa, R. (2004b). Un lugar en el mundo. *OtroSur*, 2, 3-5. Rosario: Publicación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Bolinaga, L. (2013). *¿Apuesta China a la modernización productiva de América Latina?* Realidad Económica, (276). https://www.academia.edu/7486295/Apuesta_China_a_la_modernizaci%C3%B3n_productiva_de_Am%C3%A9rica_Latina

Bolinaga, L. D. (2015). Política china en el Río de la Plata: Asociación estratégica o nueva dependencia? *Nueva Sociedad*, 259.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2009). *The EU and the diffusion of regional integration: Convergence and resilience*. In A. Warleigh-Lack, N. Robinson, & B. Rosamond (Eds.), *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions* (pp. 85–100). Routledge.

Bouzas, R., & Fanelli, J. M. (2007). *Mercosur: integración y productividad*. CEDES.

Bouzas, R. (2009). China y Argentina: Relaciones económicas bilaterales e interacciones globales. En Varios Autores, *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región* (pp. 283-301). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Bravi, B. (2008). La política exterior de Cristina Fernández: Motivaciones versus realidad. Una mirada a los primeros ocho meses de gobierno. *V Jornadas de*

Sociología de la UNLP, 10-12 de diciembre. La Plata, Argentina.
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5907/ev.5907.pdf

Brieger, P. (2009). La política exterior de la era Kirchner. Ponencia presentada en el seminario *Política externa dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios*, Fundación Friedrich Ebert, São Paulo, Brasil.
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07617.pdf>

Busso, A. (2014). *La sombra de la deuda otra vez oscurece los vínculos entre Buenos Aires y Washington: principales tendencias y hechos (julio de 2013-agosto de 2014)*. Anuario 2014. Departamento de América del Norte, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2014/Amnor/Busso.pdf

Busso, A. (2015). La Argentina kirchnerista: ¿Aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (pp. 271–299). Buenos Aires: Debate.
https://www.researchgate.net/publication/306181151_Decada_Ganada_Evaluando_el_legado_del_Kirchnerismo

Busso, A. (Coord.). (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: UNR Editora. ISBN 978-987-702-169-1.

Canevari Poma, N. (2019). *Política comercial de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Universidad Católica de Salta.
https://bibliotecas.ucasal.edu.ar/opac_css/66742/1803/180366742.pdf

Cantamutto, F. (2014). *La deuda ilegítima: el rol del endeudamiento en el desarrollo argentino*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1969).

- Carmody, P.** (2014). *Política exterior al fin del mundo*. Buenos Aires: CARI.
- Castañó, J. A.** (2017). Política exterior y desarrollo nacional: enfoques y estrategias en América Latina. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 125, 71–82.
- Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo [CENDA]** (2007). *La economía argentina: Del crecimiento a la crisis*. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo. <https://cenda.org>
- Centro de Economía Internacional [CEI].** (2008). *El comercio bilateral entre Argentina y China: evolución reciente y perspectivas*. Ministerio de Economía de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar>
- CEPAL.** (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL.** (2008). *La transformación productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL & UNICEF.** (2006). *Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10823/077025045_es.pdf
- Cibeira, F.** (2010, 16 de julio). Palitos chinos. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario>
- CIEPYC** (Centro de Investigaciones de Economía Política y Coyuntura). (s. f.). *Base de datos del Ministerio de Economía*. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- Corigliano, F.** (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, 11(47), 8-10.

Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: Una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, 2(1), 22-27. <https://doi.org/10.12957/rmi.2011.5377>

Corigliano, F. (2016). *La insoportable persistencia de la autonomía: Esbozos de una mirada desde la política exterior argentina*. En A. Ayuso & M. L. Vázquez (Comps.), *La política exterior argentina: Dinámicas, continuidades y rupturas* (pp. 35–58). Rosario: UNR Editora.

Corrêa da Silva, V. L. (2016). *Cambios y continuidades de la política exterior argentina hacia Brasil durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015): El impacto del acercamiento de Argentina a Venezuela* [Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Institucional UNR. <http://hdl.handle.net/2133/9400>

Cortés, R., & Creus, N. (2009). La política exterior argentina hacia Brasil: ¿Socios estratégicos? En E. Llenderrozas (Comp.), *La política exterior argentina: Dinámicas, continuidades y cambios en el nuevo siglo* (pp. 141–162). Grupo Editor Latinoamericano.

Creus, N. (2008). La percepción de Brasil en la política exterior argentina: 2001-2007. En *IV Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, Argentina).

Creus, N. (2010). La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner: Dilemas y contradicciones a la hora de pensar el poder en clave internacional. En *V Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, Argentina).

Creus, N. (2014). Una historia de idas y vueltas: Los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil. En G. Lechini (Comp.), *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* (pp. 61-73). Universidad Nacional de Rosario. <http://hdl.handle.net/2133/19951>

Dagrosa Okita, S. (2022). *El multilateralismo como mecanismo de la política exterior argentina*. Política Exterior Argentina.

<https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/12/Dagrosa-Okita-S.-El-Multilateralismo-como-mecanismo-de-la-PEA.pdf>

Delich, V. (2010). *Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la OMC*. Pensar en Derecho, (2). Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Elizondo, D. (2012). Los principales conflictos internacionales actuales más relevantes para Argentina y sus efectos en las relaciones comerciales. Recuperado de: <http://www.consultoradni.com/los-principales-conflictos-internacionales-actuales-mas-relevantes-para-argentina-y-su-s-efectos-en-las-relaciones-comerciales/>

Epstein, E., & Pion-Berlin, D. (Eds.). (2006). *Broken promises?: The Argentine crisis and Argentine democracy*. Lexington Books.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Fundamentos para una nueva política exterior argentina*. Editorial Planeta.

Escudé, C. (2008). Realismo periférico: Una experiencia argentina de construcción de teoría en Relaciones Internacionales. *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, 1(1), 1–20.
https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/rrii_escude.pdf

Fernández, A. (2016). Política reciente de deuda pública en Argentina. En F. J. Cantamutto, A. Puyana Mutis & M. A. Costantino (Eds.), *La inserción de América Latina en la economía globalizada* (pp. 115–140). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Fernández, N. (2016). Argentina y la OMC durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, Argentina).

Ferrer, A. (1999). *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Frente para la Victoria. (2003). *Bases para un modelo de desarrollo nacional*. FPV. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases_para_un_modelo_de_desarrollo_nacional.pdf.

Gardini, G. L., & Malamud, A. (2012). *Foreign Policy Analysis: Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.

Gegenschatz, G. A. (2020). *Argentina entre dos grandes poderes: Un análisis triangular de la trayectoria de la política exterior argentina frente a Estados Unidos y China entre 2003 y 2015* (Tesis de Maestría). Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/items/6aa95982-5472-434f-9494-0b10ea0d8344>.

Gilpin, R. (1975). *U.S. power and the multinational corporation: The political economy of foreign direct investment*. New York: Basic Books.

Gilpin, R. (2001). *Economía y política global*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gilpin, R. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press.

Girado, G. A., & Burgos, M. (2015). *Veinte años de relaciones comerciales entre China y Argentina* (Documento de Trabajo No. 77). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, CEFID-AR. https://www.iade.org.ar/system/files/dt77-veinte_anos_de_relaciones_comerciales.pdf

Godoy, P. (2019). La economía política internacional: Los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 29, 5–13. <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i29.12>

Gosis, P., Pagnotta, E., & Soltz, H. (2002). *Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones con el ALCA* (LC/L.1722-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1761>

Granato, L. (2020). *Mercosur; inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil*. Revista Izquierdas, (49), 1–24. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492020000100242

INDEC. (2006). *Mercado de trabajo. EPH. Tasas e indicadores. Cuarto trimestre 2005*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar>

INDEC. (2006). *Mercado de trabajo. EPH. Tasas e indicadores socioeconómicos. Serie histórica 2003–2006*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gob.ar>.

INDEC. (2007). *Comercio exterior de bienes: exportaciones argentinas*.

Jorge, Y. N. (2016). *La política comercial de Argentina en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) respecto de China durante el período 2001–2016*. Trabajo Final de Maestría, Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1021_JorgeYN.pdf

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Kepel, G. (2001). *La revancha de Al Qaeda: El islamismo y la guerra contra Occidente* (pp. 25-27). Taurus.

Kirchner, N. C. (2003, 25 de mayo). *Mensaje del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa*. Biblioteca del Congreso de la Nación. <https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/Dossier-n-257-mensaje-asuncion-nestor-kirchner.pdf>

Kirchner, N. C. (2004a, 1 de marzo). *Discurso del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa en la apertura del período de sesiones ordinarias*. Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/25453>

Kirchner, N. C. (2005, 1 de marzo). *Discurso de apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*. Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/25353>

Kirchner, N. C. (2006, 20 de septiembre). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24976-blank-19227640>

Kirchner, N., & Di Tella, T. (2003). *La Argentina, el poder y la crisis mundial*. Fondo de Cultura Económica.

Krasner, S. D. (1989). *Conflicto estructural: El Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Grupo Editor Latinoamericano.

Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 111(28).

Llenderozas, E. (2011). La política exterior argentina hacia Estados Unidos: ¿Socios, amigos o rivales? En A. Malamud (Comp.), *Argentina y el mundo: Enfoques para una estrategia de inserción internacional* (pp. 241–263). Siglo XXI Editores.

Lorenzini, M. E. (2009). *Entrevista realizada al ex Canciller de la República Argentina, Rafael Bielsa*. Rosario, Argentina.

Malamud, A. (2013). *El Mercosur: misión cumplida*. *Revista SAAP*, 7(2), 275–282. <https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/288>

Malamud, A. (2013). Mercosur: ¿integración o desintegración? En A. Malamud (Ed.), *La integración regional en América Latina: procesos y teorías* (pp. 57–78). Buenos Aires: Eudeba.

Marconetto, A. (2014). *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007): Un análisis desde la Teoría de la Autonomía* [Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Rosario]. Repositorio Institucional de la UNR. <https://rephip.unr.edu.ar/bitstreams/1327c28a-c56c-4e7b-8af6-08ab88c9310d/download>

Marval, O'Farrell & Mairal. (2017). *La Argentina considera a China una economía de mercado en una investigación antidumping*.

<https://www.marval.com/publicacion/la-argentina-considera-a-china-una-economia-d-e-mercado-en-una-investigacion-antidumping-12992/>

Masegosa, J. L. (2016). Irán y el Acuerdo nuclear de 2015: Una explicación desde el realismo neoclásico. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(2), 31–56. <https://doi.org/10.18847/1.4.3>

Mazzina, C., & González Cambel, M. (2018). Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos. *Postdata*, 23(1), 1-19. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012018000100006&lng=es&tlng=es

Mazzina, C., & Leiras, S. (2021). América Latina en el siglo XXI: Del giro a la izquierda a la fragmentación ideológica. *Revista Relaciones Internacionales*, 3(1), 111-130. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/reinter/article/view/2070>

Ministerio de Industria de la Nación. (2011). *Informe sobre el comercio bilateral Argentina–Brasil: Evolución y perspectivas*. Gobierno de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2008). *La economía de la Argentina 2002–2008*. Cancillería Argentina. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/la_economia_de_la_argentina_2002-2008.pdf

Miodowsky, R. Y. (2010). *La política comercial de Argentina respecto a los mercados emergentes: los casos de Rusia, India y China (2003–2007)* [Trabajo final de grado, Universidad Siglo 21]. Repositorio Institucional Universidad Siglo 21. <https://repositorio.21.edu.ar/items/fe5871ef-41c5-4163-ba47-fb18c882f780>.

Miranda, R. (2001). *La política exterior argentina: Continuidades y rupturas en el marco de la globalización*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Miranda, R. (2005). ¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner. *Temas y Debates*, (10). <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i10.170>

Miranda, R. (2014). Vinculación de cuestiones: la relación de Argentina con Estados Unidos durante su des-endeudamiento. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 12, 18–41. <https://doi.org/10.30972/rfce.012414>

Miranda, R. (2018a). Creencia autonomista y política exterior: El caso de Argentina. *Reflexión Política*, 20(39), 8–21. <https://doi.org/10.29375/01240781.3299>

Miranda, R. (2018b). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política*, 20(39), 122–142. <https://doi.org/10.29375/01240781.3299>

Morasso, C. (2016). *La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)*. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario – CERIR.

Moreno, A. M. (2019). *Política exterior argentina: Inserción histórica y debates actuales: Política exterior de Néstor Kirchner (2003–2007)*. *Raigal*, 5, 89–97. <https://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/article/view/237/267>

Nacht, P. A. (2010). *La relación comercial entre Argentina y China durante 1991–2010: una caracterización sobre el patrón de vinculación comercial*. CONICET.

Ocampo, J. A. (2009). *La crisis financiera mundial y su impacto sobre América Latina*. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(2), 143–144. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000200017&lng=es&nrm=iso

Paradiso, J. R. (2008). *La política exterior de los gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner*. En A. Colombo (Comp.), *Argentina y el mundo: política exterior y desarrollo en el siglo XXI* (pp. 35-62). Buenos Aires: Biblos.

Pignatta, M. E. (2010). Identidad y política exterior: explorando el caso argentino. En A. Busso (Comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo II* (pp. 135-160). Rosario: UNR Editora.

Prebisch, R. (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. United Nations.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer

Russell, R. (1991). *Modelos de política exterior y opciones estratégicas*. CIDOB. https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-08/russell_85-86.pdf

Russell, R. (2010). *Argentina 1910-2010: Balance del siglo*. Taurus.

Russell, R. (2016). U.S.-Argentine relations: The years of Cristina and Obama. En J. I. Domínguez & R. Fernández de Castro (Eds.), *Contemporary U.S.-Latin American relations: Cooperation or conflict in the 21st century?* (pp. 101–123). Routledge.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2002). *De la autonomía antagónica a la aquiescencia pragmática: Argentina ante Estados Unidos*. **Desarrollo Económico**, 42(166), 159–185.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Sáez, R. (2019). *Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado en América Latina*. CIEPLAN.

Sampa, E. F. (2009). *Comercio exterior: aspectos jurídicos y económicos*.

Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR (EUI Working Paper RSCAS 2012/05)*. European University Institute.

Santiago, J. (2018). *La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) con Estados Unidos y China en el marco de la doble periferia* (Tesis de licenciatura). Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11115>

Simonoff, A. C. (2005). Te quiero mucho, poquito, nada. En II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) (La Plata, Argentina).

Simonoff, A. (2006). La política exterior argentina: Entre la autonomía y la dependencia. En A. Simonoff (Comp.), *La política exterior argentina: Entre la autonomía y la dependencia* (pp. 11–38). UNLP, Instituto de Relaciones Internacionales.

Simonoff, A. (2008). Los cinco grados de separación: Los primeros pasos de la política exterior argentina, bajo Cristina Kirchner. *Boletín Informativo del CENSUD*, 10(8). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37314>

Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 5(10), 71–86. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692009000200006&lng=es&tlng=es

Simonoff, A. (2010). La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2010). En A. Simonoff (Ed.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (pp. xx–xx). La Plata: EDULP. <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11>

Simonoff, A. (2022). La política exterior argentina en clave regional: Entre la autonomía y la dependencia. En M. C. Míguez (Comp.), *La política exterior argentina en el siglo XXI: Continuidades y rupturas* (pp. 41–60). UNQ Editorial.

Taiana, J. (2007, 7 de agosto). *Rol de la Argentina en la región y en la economía global* [Conferencia]. Americas Society-Council of the Americas, Cámara Argentina de Comercio, Buenos Aires, Argentina.

Torres, M. A. (2010). *Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado*. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/191592>

Urquiza, R. G. B. (2019). Las relaciones comerciales entre Argentina y China (2001-2016). *Latitud SUR*, 14, 25-41.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

World Bank. (s. f.). *GDP growth (annual %) – Argentina (NY.GDP.MKTP.KD.ZG)*. World Development Indicators.
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>.

World Trade Organization. (2007). *Understanding the WTO: The organization* (2nd ed.). Geneva: WTO.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm

Zelicovich, A. P. (2016). *Las negociaciones externas del Mercosur: estrategias y tensiones intrabloque*. EUDEBA.

Zelicovich, J. (2011). *El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner*.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/60795>

Zelicovich, J. (2013). *Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001–2011): Análisis de su participación en el proceso negociador*.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/53723>

Zelicovich, J. (2016). *El MERCOSUR frente al “regionalismo del siglo XXI”: Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración*.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/60795>

Zelicovich, J. (2017). *Política comercial externa: teoría y práctica en Argentina*. Taurus.

Zelicovich, J. (2018). El MERCOSUR frente al “regionalismo del siglo XXI”: Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Estudos Internacionais*, 6(2), 45–62. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n2.p45>