

La política exterior argentina hacia el Sudeste de Asia: ¿es la diversificación una estrategia?.

Rubiolo María Florencia.

Cita:

Rubiolo María Florencia (2010). *La política exterior argentina hacia el Sudeste de Asia: ¿es la diversificación una estrategia?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/221>

La política exterior argentina hacia el Sudeste de Asia: ¿es la diversificación una estrategia?

Trabajo preparado para su presentación en el
V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Área temática: Relaciones Internacionales

Lic. Ma. Florencia Rubiolo – CONICET – frubiolo@gmail.com.

Resumen:

La aparición de los países del Sudeste asiático como economías emergentes a partir de la década del noventa convierte a sus mercados en importantes receptores para las exportaciones argentinas. Nuestro interés en el presente estudio es identificar las características de la relación que ha mantenido la Argentina desde 1992 en adelante con sus principales socios comerciales en el Sudeste asiático. Para ello analizaremos la dimensión comercial y su correlato en el plano político. Nos interesa definir si la relación comercial se correspondió con un intento de acercamiento político en torno a cooperación tecnológica, educativa, o estratégica/política, y si el incremento en el intercambio comercial se enmarca en una política exterior argentina orientada a la diversificación.

Introducción

Las economías de algunos de los países del Sudeste de Asia comenzaron a sobresalir a partir de mediados de la década de 1980 por su rápido y sostenido crecimiento económico. Singapur tuvo un crecimiento promedio de 8.5 entre 1986 y 1997. En el mismo período el PBI de Tailandia creció a 8.3 por ciento anual, y el de Malasia a 8.25 por ciento anual (World Bank, 2010). Este ritmo de crecimiento despertó el interés de estadistas alrededor del globo, tanto como potenciales socios comerciales como modelos de desarrollo económico a emular.

En la política exterior argentina ni el Este de Asia¹ ni menos aún el Sudeste de Asia² formaron parte de las prioridades dada su distancia geográfica y cultural, y el mayor peso relativo de otras regiones en la agenda externa del país. Debe tenerse en cuenta también que durante la Guerra Fría la región del Sudeste asiático (SEA) se convirtió en uno de los principales escenarios del enfrentamiento con constante intervención de las dos superpotencias, a lo que se sumó la participación de China dada la proximidad geográfica. El resultado fue la división política e ideológica de la región hasta fines de la década de 1980 lo que contribuyó a condicionar las políticas exteriores de los países del SEA. Entonces, a la política exterior argentina indiferente respecto del Sudeste de Asia, se sumaron los condicionamientos internacionales que atravesaba la región, para hacer aún más difícil el acercamiento bilateral.

Con el fin de la Guerra Fría uno de estos dos grandes condicionantes desaparece. La implosión de la URSS trae consigo la total retirada de la región y también una retirada parcial de Estados Unidos. En el mismo período, Carlos Menem asume la presidencia de Argentina, imprimiendo una nueva orientación a la política externa del país. Enmarcaremos nuestro estudio entonces entre 1990 - con la asunción de Carlos Menem - hasta 2007 - durante el período de Néstor Kirchner. Este recorte temporal nos permitirá observar las diferencias y similitudes entre las políticas exteriores del período hacia el SEA, tomando como indicadores los intercambios comerciales, las visitas oficiales y los acuerdos suscriptos. Al mismo tiempo nos permitirá analizar los efectos que la crisis asiática de 1997 y la crisis argentina de 2001 tuvieron en las relaciones bilaterales.

¹ Incluiremos bajo este concepto a China, Hong Kong Corea del Sur, Taiwán y Japón.

² En la actualidad está conformado por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Laos, Camboya, Myanmar, Brunei y Timor Oriental. A los fines de este trabajo tomaremos sólo a los primeros seis países mencionados.

Partimos de la premisa de que en ambos períodos la relación con el Sudeste de Asia – e incluso con todo el Este asiático – tuvo una naturaleza esencialmente comercial. De acuerdo a Bruno Bologna, durante la administración Menem el fundamento de la política exterior estuvo motivado por causas comerciales, aunque también se basó en consideraciones históricas, culturales, económicas, sociales y religiosas (1998: 20). En el caso de la política exterior hacia el Este de Asia, Marcelo de los Reyes afirma que la misma se basó exclusivamente en intereses comerciales durante el período menemista. Según el autor, esto se debió al impacto de la globalización de la cual Argentina no estuvo – ni está - exenta. Por este motivo cada viaje oficial o misión del gobierno tenía una finalidad comercial (1998:136).

Consideraremos aquí que la globalización puede facilitar o promover una profundización del intercambio comercial, pero no son sólo sus efectos los que generan el interés argentino en el Sudeste de Asia. Este interés argentino no sólo es producto de un cálculo racional costo-beneficio – según el cual se hacía imperante reducir la dependencia en pocos socios comerciales -, ni de fenómenos externos – como los cambios en el sistema económico internacional. Sino también de la necesidad de alcanzar una mejor inserción en la economía internacional, objetivo que se desprende en una definición identitaria determinada de la Argentina. Es esta definición – la identidad social del país – la que ha dado forma a los intereses nacionales, conjugada con fenómenos externos y elementos materiales. Que la definición de los intereses haya sido inestable, en muchos casos inconsistente y fluctuante, se debe a que la forma en que se define la identidad argentina - dónde nos ubicamos en el mundo de acuerdo a como nos ven los otros - también ha sido inestable y fluctuante.

La forma en que se persiguen los intereses nacionales se desprende también de cómo el país se posiciona a sí mismo frente otros actores, en el escenario internacional. Tomaremos en concepto de diversificación de Cecilia Olivet para dilucidar si la búsqueda de una mejor inserción internacional, perseguida tanto por Menem como por Kirchner en sus presidencias, llevó a la aplicación de políticas deliberadas de diversificación comercial. Para ello dividiremos el estudio en dos partes. En la primera analizaremos brevemente las características generales de las políticas exteriores de los años 1990-2007. Consideraremos que el primer período es el que enmarca las presidencias de Carlos Menem, entre 1990 y 1999, y tomaremos los años 2000 – 2007 como el segundo período³. En la segunda sección analizaremos la política exterior comercial hacia el Sudeste de Asia, específicamente Tailandia, Filipinas, Indonesia, Vietnam, Singapur y Malasia, los principales socios comerciales de Argentina en la región. Nos encargaremos de observar la relación desde el plano bilateral, tomando a cada uno de los países individualmente. Existen también política multilaterales desde nuestro país hacia la región, pero las mismas no se inscriben en el alcance y objetivo de este trabajo.

Características de las políticas exteriores entre 1990 y 2007

La política exterior de las presidencias de Carlos Menem marcó un quiebre con los modelos de relacionamiento externo de sus predecesores. A través de la construcción de

³ Entendemos que existen diferencias entre las presidencias que se incluyen en este segundo período, que serán puntualizadas en la sección correspondiente. Haremos hincapié en la presidencia de Néstor Kirchner, por la disponibilidad de documentación sobre la misma y porque su tiempo en el cargo fue considerablemente mayor que sus predecesores inmediatos.

una alianza privilegiada con Estados Unidos, y de la adaptación de la política externa al interés de desarrollo económico interno buscó una “inserción digna, responsable, seria y previsible” (Cavallo, D., 1996, citado en Zabaleta, 2004: 14). Como resultado se establecieron líneas de política exterior que según sus hacedores se caracterizaron por el realismo y el pragmatismo, y estaban destinadas a mejorar el bienestar de los argentinos.

La política exterior de ese período se inscribió en un contexto económico internacional en transformación. Comienzan a implementarse medidas económicas neoliberales destinadas a los países en desarrollo y se configuran así nuevas reglas para las relaciones económicas mundiales. La definición de la política exterior no puede ser entendida al margen de este contexto global, que tuvo profundas repercusiones en las economías de América Latina y el Sudeste de Asia.

La Argentina ingresa a la década del noventa con una nueva presidencia que intentó imprimir un curso estable en la política exterior del país. Según Zabaleta, puede afirmarse que no existieron en todo ese tiempo cambios de rumbo quizás debido a que la política exterior se convirtió en una verdadera política de Estado (Zabaleta, 2004: 10). Juan Tokatlian refuerza esta afirmación sosteniendo que el modelo de política externa “fue unívoco entre 1989 y 2003” (Tokatlian, 2004: 157). Esto se debió a que el rumbo de la política exterior se sustentó en un cuerpo de ideas definido que se mantuvo en ambos períodos.

En la definición de las líneas de política exterior se buscó, en primera medida, romper con el modelo de relacionamiento externo que históricamente había seguido el país. Se consideraba que las deficiencias de la política externa estaban dadas por una errónea autopercepción de nuestro lugar en el mundo. Este error consistía en considerar a Argentina como un país central dentro del sistema internacional y llevar adelante políticas que en vez de permitir una integración genuina del país lo habían llevado a adoptar políticas autonomistas de tendencia aislacionista (Zabaleta, 2004: 12).

A partir de dicha evaluación, se buscó lograr la inserción de la Argentina a través de un modelo realista y pragmático de política exterior. El pragmatismo y realismo estarían dados por encontrar para el país una política exterior que, siendo un país periférico, le permitiera aumentar su poder real. Para ello se renunció a la actitud confrontativa en áreas que no eran indispensables para el interés nacional, y se intentó un acercamiento a las grandes potencias – particularmente Estados Unidos – con la convicción de que los países dependientes no tienen otra opción razonable más que adaptar sus objetivos e intereses con los del hegemon (Zabaleta, 2004: 4). De esta forma, a través de la maximización del poder, podría lograrse un mayor grado de independencia.

En relación con este concepto, se plantea la necesidad de que la política exterior esté al servicio de la política interna. El pragmatismo de la política exterior se definía como un camino de doble vía: mientras la política económica debía orientarse al mejoramiento del posicionamiento internacional del país, la política exterior debía brindar un marco de confianza para el mejoramiento de la situación interna. Se consideró que la forma de fortalecer la posición del país en el mundo sería a través del desarrollo económico (Zabaleta, 2004: 14). Para ello era necesario mantener relaciones amistosas con los países que podrían favorecer nuestro desarrollo por medio de intercambios comerciales e inversiones. Se privilegió la relación con Estados Unidos – sin relegar a la Unión

Europea, al MERCOSUR y al Asia Pacífico – porque se consideró que aunque una relación bilateral amistosa no reportase beneficios inmediatos sí podría traducirse en una disminución de los obstáculos al desarrollo nacional (Zabaleta, 2004: 15).

La definición de interés que subyace a la política exterior de la década del noventa se vincula al bienestar de los argentinos, entendido como bienestar material. De aquí que el grupo de teóricos y funcionarios que dieron forma e implementaron la política exterior buscaran a través de ella facilitar el desarrollo económico interno. El comercio se convierte en el eje de las relaciones exteriores del país. Por un lado responde a la necesidad de desarrollo económico – a través de un modelo exportador de materias primas – y al mismo tiempo facilita una reinserción realista y pragmática del país en el sistema internacional. El realismo periférico - cuerpo teórico que sustenta la política exterior de los noventa - es la política exterior de un estado comercial (Bernal Meza, 2005: 327).

Las percepciones que se convirtieron en la base de la política externa del periodo menemista respondían a una auto evaluación cimentada en la superación de errores del pasado y en cómo se creía que nos veían desde el exterior. Por un lado se intenta superar un modelo de inserción que, según el grupo de teóricos de la época, había generado más costos que beneficios y había ubicado al país al margen del sistema internacional. Era necesario revertir esta situación de aislamiento. Este es el primer condicionante para la selección del curso de la política externa. Al mismo tiempo, si quienes nos veían desde afuera observaban un país inseguro, contencioso, e inestable, también debía buscarse cambiar esta imagen internacional para lograr una reinserción.

Este segundo condicionante da cuenta de cómo los elementos intersubjetivos internacionales influyen en la definición del interés. Vemos aquí reflejado lo que Alexander Wendt define como identidad social del Estado. Él la distingue de identidad corporativa que hace referencia a las características organizativas del Estado como los recursos, los valores, y las instituciones en virtud de las cuales los individuos funcionan como un “nosotros”. El interés definido como desarrollo económico para asegurar el bienestar de la población es un interés que emana de la identidad corporativa. Sin embargo, la forma en que se satisface ese interés depende de la identidad social. Esta es el conjunto de significados que un actor se atribuye a sí mismo tomando la perspectiva del otro; es cómo el Estado se define a sí mismo en su relación con otros (Wendt, 1994: 385).

Es indudable que cuando la Argentina se auto define como país riesgoso en términos económicos, está configurando una identidad social, porque lo hace a partir de interpretar la visión de otros actores del sistema internacional. Esta identidad contribuye a la definición del interés, le permite al actor determinar quién es en una situación y lo posiciona en una estructura social de conocimiento compartido y expectativas (Wendt, 1994: 385). En el caso argentino de los noventa resulta evidente que la posición a partir de la cual se delinea la política exterior es una construcción cuyo origen es intersubjetivo. Es decir, aunque el objetivo de desarrollo económico es un interés corporativo independiente de las influencias externas, la forma en que este interés corporativo debía satisfacerse se definió de manera intersubjetiva con otros actores internacionales.

Esta característica se encuentra en estrecha relación con el escenario internacional del momento, que dio lugar a una estructura de relaciones económicas determinada y moldeó las expectativas de los actores. Estamos haciendo referencia a la estructura configurada por las políticas económicas neoliberales que emergieron a principios de los ochenta: el Consenso de Washington. Este consistía en un conjunto de medidas que promovían el libre comercio, la libre inversión, la desregulación y privatización como la única vía al desarrollo. El objetivo era promover reformas en algunas áreas claves de las economías nacionales que guiaran el crecimiento a través de un modelo exportador. De esta manera se pone fin al modelo desarrollista que buscaba reducir la brecha entre el Norte y el Sur. Por el contrario, se propiciaron políticas de apertura de mercados y privatización de empresas nacionales que fomentaron la dependencia de los Estados. A su vez, la mayoría de los países en vías de desarrollo que habían contraído deuda externa en la década anterior, y que sufrieron por el crecimiento de las tasas de interés a principios de los ochenta, se vieron forzados a adoptar medidas neoliberales para acceder a nuevos créditos que les permitieran superar las crisis internas (Broad; Cavanagh, 1999).

El caso argentino se inscribe en este contexto internacional siguiendo la lógica económica neoliberal. De acuerdo a Bernal Meza, “el abandono del modelo desarrollista de Estado ocurrió en Argentina mucho antes de que el nuevo paradigma de política exterior impulsara una alianza subordinada con Estados Unidos, corolario de la implantación en el país de uno de los ejemplos más voraces de neoliberalismo” (Bernal Meza, 2005: 322). Así comienzan a introducirse las medidas propiciadas por Washington, respaldadas en una ideología neoliberal internacional. En los noventa se formula el cuerpo teórico que daría sustento a la política externa apoyada sobre este modelo de crecimiento neoliberal.

Esta estructura, dentro de la cual la Argentina se posiciona a sí misma y se auto define, permite entender en parte cómo se genera la política exterior y cómo se construye la identidad de la cual emana el interés. Es decir, aunque diversos elementos nacionales dan forma a la identidad estatal, no podríamos entender como la Argentina se definía a sí misma sin hacerlo dentro de esta estructura internacional. Es necesario aclarar que esta estructura, en este caso de naturaleza económica –comercial, no es la única en la que Argentina se inscribe en ese momento. La identidad que ésta contribuye a definir tampoco es la única que el país tenía. Wendt afirma que los actores normalmente tienen múltiples identidades sociales, de las cuales algunas resaltan más que otras (1994: 385). Sin embargo, a los fines de este trabajo, es la estructura económico-comercial y la identidad social que se define en esa área temática la que nos permitirá entender mejor la política exterior hacia el SEA. En pocas palabras, el énfasis en el eje comercial desde donde se articulaban las medidas económicas durante el período de Menem refleja elementos de la estructura de conocimiento intersubjetivo en la que el país se inscribía.

Mientras que existe un consenso respecto de la orientación de la política exterior del período de Menem – con voces a favor y en contra de la misma – no parece encontrarse una clara orientación de la política exterior de las presidencias posteriores. En el plano interno, el comienzo del nuevo siglo fue acompañado por una crisis económico-financiera que giró el eje de atención hacia la esfera nacional. La política exterior en sí mismo pierde gravitación frente al desafío doméstico de superar la crisis económica. No es de extrañar entonces que en el período posterior a 2001, y hasta fines de la presidencia de Néstor Kirchner encontremos una política exterior menos activa, que se

evidencia en una disminución de las visitas oficiales al extranjero y de la firma de documentos bilaterales. Se suman a las condiciones internas, un contexto internacional caracterizado por la crítica a las medidas neoliberales estimuladas por los organismos financieros internacionales en los noventa, cimentadas en sus desaciertos tanto sociales como económicos. La crisis asiática de 1997 puso en evidencia las fallas del modelo de desarrollo neoliberal y contribuyó a socavar las bases del consenso, favoreciendo el resurgimiento del Estado como institución reguladora del mercado.

A pesar de sus diferencias, en las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Néstor Kirchner se encuentran algunos elementos comunes. Uno de ellos es la necesidad de diferenciarse del modelo de política exterior que los precedió (Simonoff, 2009: 72). Simonoff menciona a su vez “dos ejes de políticas exteriores postmenemistas: los intentos de construcción de una relación triangular (Argentina, Brasil y Estados Unidos) y el abandono de la ‘estrategia de seducción’ en la cuestión de soberanía de las islas Malvinas”. En estas presidencias se priorizaron las relaciones con el MERCOSUR, variable que continúa durante la administración Kirchner. En esta última se consideró que la relación con el MERCOSUR y la relación con Bolivia y Chile debían ser las prioridades de la política exterior del país. En su discurso ante la Asamblea Legislativa, el entonces Presidente Néstor Kirchner afirmó que:

“EL MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional.” (Kirchner, 2003).

El énfasis puesto en el bloque de integración regional, es interpretado por varios autores como una forma de aumentar el margen de maniobra de la Argentina a través de la disminución de la dependencia. El modelo de política exterior de Menem, con el énfasis en las relaciones con Estados Unidos, aparecía a los ojos de la dirigencia política posterior como una forma de profundizar lazos de dependencia que atentaba contra la autonomía del país en política exterior. Observamos aquí una redefinición identitaria definida como identidad social. Nos referimos en este caso a que la forma en que Argentina ve su lugar en el mundo en este segundo periodo, entre 2000 y 2007, pero principalmente a partir de 2002, es diferente del de las presidencias menemistas. En esta redefinición, Sudamérica comienza a tomar un rol prioritario en la agenda exterior al tiempo que se intenta deshacer la dependencia de Estados Unidos y de organismos financieros internacionales. La autodefinición que se lleva a cabo, y de la cual dependen los objetivos de política externa, es la de un país vulnerable a los cambios económicos internacionales. La necesidad de disminuir esta vulnerabilidad – alimentada por la dependencia en pocos socios comerciales y la sujeción a medidas económicas desfavorables – se encuentra, a nuestro entender, en la base del intento de una política exterior más autónoma.

A pesar de estas características comunes la política exterior del período 2000-2007 es ciertamente más difícil de entender dentro de un marco de identidad social y estructura intersubjetiva. Se ven menos continuidades en ese período, a excepción de la prioridad otorgada a MERCOSUR, en la política exterior en sentido amplio. Puede verse que el énfasis en lo regional es muestra de una redefinición identitaria, que, sin embargo, no

impacta en la prioridad de la variable económico-comercial de la política exterior. En palabras del Presidente Kirchner en 2003, los principales objetivos del comercio exterior del país serían:

“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 beneficiarios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas. La apertura masiva de nuevos mercados exige la negociación simultánea y permanente en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país”.

Esta variable, que guía nuestro trabajo, tiene prioridad a lo largo de todo el periodo 1990-2007 en la política exterior hacia el Sudeste asiático. La principal diferencia en este sentido, radica en el acompañamiento de la política exterior a los intercambios comerciales entre Argentina y el SEA. Mientras en el periodo de Menem puede notarse una constante presencia de la política exterior en el acercamiento y la profundización de la relación comercial bilateral, entre 2000 y 2007 no se efectúan visitas oficiales a la región y se firman escasos documentos bilaterales. Esta menor predisposición puede deberse, como dijimos al comienzo, a que en el segundo período de nuestro análisis la atención política se concentró en el plano interno, dada la inestabilidad que siguió al año 2001. También podría estar relacionada a características del liderazgo político y sus ideas sobre la política exterior. No nos detendremos aquí a analizar las variables que influyeron en el tipo de política exterior de cada presidencia, a pesar del interés que reviste tal estudio.

En el próximo apartado detallaremos las características de la política exterior durante las presidencias de Menem por un lado, y durante el período 2000-2007 por otro. Nos concentraremos en la variable comercial de las relaciones bilaterales, manteniendo la hipótesis de que fue esta variable la que guió la relación con el Sudeste de Asia, como alternativa incipiente de inserción económica internacional.

Política exterior comercial hacia el Sudeste de Asia

Hasta aquí hemos abordado la definición del interés nacional y la línea general de política externa de la Argentina de los últimos quince años, haciendo hincapié en los elementos ideacionales intersubjetivos que favorecieron una definición determinada. Nos interesa ahora detallar la política externa del período hacia el Sudeste asiático⁴ (SEA), para observar cómo se inscribió esta región en la estrategia de inserción internacional de la Argentina.

Partimos del concepto de diversificación como estrategia central de la política exterior comercial hacia el SEA. En esencia, diversificación significa construir relaciones en diferentes niveles. La diversificación en la política externa de países menos desarrollados – como la Argentina – es una forma de disminuir la vulnerabilidad comercial que suele acompañar la dependencia en escasos socios comerciales. Pero no es sólo eso. También es un medio de inserción en la economía mundial, evitando volverse periféricos (Olivet, 2005: 22) y una forma de tener una mayor voz a nivel

⁴ Esta región comprende a: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

internacional a través de la concertación de posiciones comunes. Aquí tomaremos la diversificación desde su definición comercial, es decir, como estrategia para disminuir la dependencia y la vulnerabilidad, y como forma de inserción en una economía global cada vez más interconectada.

A pesar del lugar de privilegio otorgado a las relaciones con Estados Unidos, durante las presidencias de Menem no se abandonó el interés por acercarse a otras regiones, entre ellas al Asia Pacífico. De acuerdo a Eduardo Oviedo:

“La política hacia el Este asiático puede considerarse amplia e integral pues, por primera vez, se orientó a toda la subregión. Es cierto que los dos poderes más importantes, China y Japón, concentraron las relaciones, pero el nuevo orden político mundial, con los escasos cambios producidos en el Este asiático en relación al otrora orden bipolar, limitó los problemas ideológicos y estratégicos vinculados a la relación Este-Oeste, otorgando márgenes mayores de libertad de acción a las relaciones con países de regímenes comunistas” (Oviedo, 2000:13).

Dentro de la región de Asia Suroriental, seis países concentran el mayor flujo comercial con la Argentina: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y, más recientemente, Vietnam. El comercio con estos países durante la década del noventa se incrementó en términos generales, con algunas fluctuaciones coyunturales. El mayor nivel de intercambio puede ser explicado por múltiples variables, entre ellas, el fin del conflicto bipolar que desmanteló la división Este-Oeste abriendo los mercados asiáticos a Occidente, el auge del neoliberalismo y el modelo de desarrollo a través de las exportaciones, la complementariedad con algunas de las economías del SEA, y el estímulo político a través de la firma de acuerdos y visitas oficiales.

Durante ambas presidencias se firmaron numerosos acuerdos con la región del Sudeste de Asia. En el área específicamente comercial encontramos acuerdos de cooperación económica y comercial, con Indonesia en 1990, con Vietnam en 1996 y con Tailandia en 1997. Con Malasia se firmaron dos acuerdos comerciales en 1991, además de una Declaración Conjunta con motivo de la visita de la Ministro de Comercio Internacional e Industria a nuestro país en 1993, con el objetivo de “fomentar el comercio bilateral y las relaciones económicas entre los dos países”. A su vez el Banco Central de la Argentina firmó un Acuerdo de pagos y créditos recíprocos con el Bank Negara Malaysia en 1993. En el área de inversiones se firmaron Acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones con Malasia en 1994, Vietnam en 1996 y Filipinas en 1999 (Ministerio Relaciones Exteriores, Argentina, 2007).

El estímulo sobre el comercio bilateral se ve con mayor claridad en tres países en particular: Malasia, Tailandia y Filipinas. Con Malasia, con quién se firmaron numerosos compromisos en el período, las exportaciones se duplicaron entre 1994 y 1995, alcanzando los 260 millones de dólares y convirtiendo al país en el principal destino de las ventas argentinas en el SEA ese año. La exportaciones hacia Malasia entre 1993 y 1999 concentran el mayor flujo, estimamos que esto se debe en parte a los esfuerzos políticos mutuos de acercamiento, y a la mayor complementariedad de las economías. Con Tailandia las exportaciones aumentaron de 28 millones de dólares en 1994 a 124 millones en 1995. Numerosas visitas oficiales se llevaron a cabo en el

período, desde Argentina las más importantes fueron la del Canciller Guido Di Tella en 1996 y la del Presidente en 1997.

Otro país con el cual se observa un cambio cuantitativo en las exportaciones es Filipinas. Aunque su porcentaje en el total del comercio con la región es uno de los menores – supera solo al de Vietnam entre 1992 y 1999 – el incremento es notable en los años en que se llevaron a cabo iniciativas oficiales de acercamiento al país. Entre 1995 y 1996 el volumen de ventas argentinas se triplicó⁵, coincidiendo con la firma del Memorando de entendimiento para fortalecer el comercio agrícola y la visita al país del Presidente Menem junto a una delegación de empresarios el mismo año. En esta visita Argentina se compromete a transferir tecnología en materia de sanidad animal y hace entrega de standards técnicos y comerciales para facilitar las exportaciones de productos agrícolas y marinos de Filipinas (COMUNICADO DE PRENSA, Embajada de la República Argentina en Filipinas, Manila, 6 de octubre de 1995).

El total de las exportaciones a la región alcanzó un pico de 780 millones de dólares en 1996, continuando un ritmo de crecimiento que había despegado el año anterior pasando de 351 millones en 1994 a 725 millones en 1995. Este ritmo se interrumpe a partir de 1997 con el estallido de la crisis económica en Tailandia que se expande rápidamente por la región. Las exportaciones fueron las más afectadas con una caída de aproximadamente el 34% entre 1996 y 1998, dejando un saldo desfavorable a la Argentina hacia el final de la segunda presidencia de Menem (BID, INTAL; INDEC).

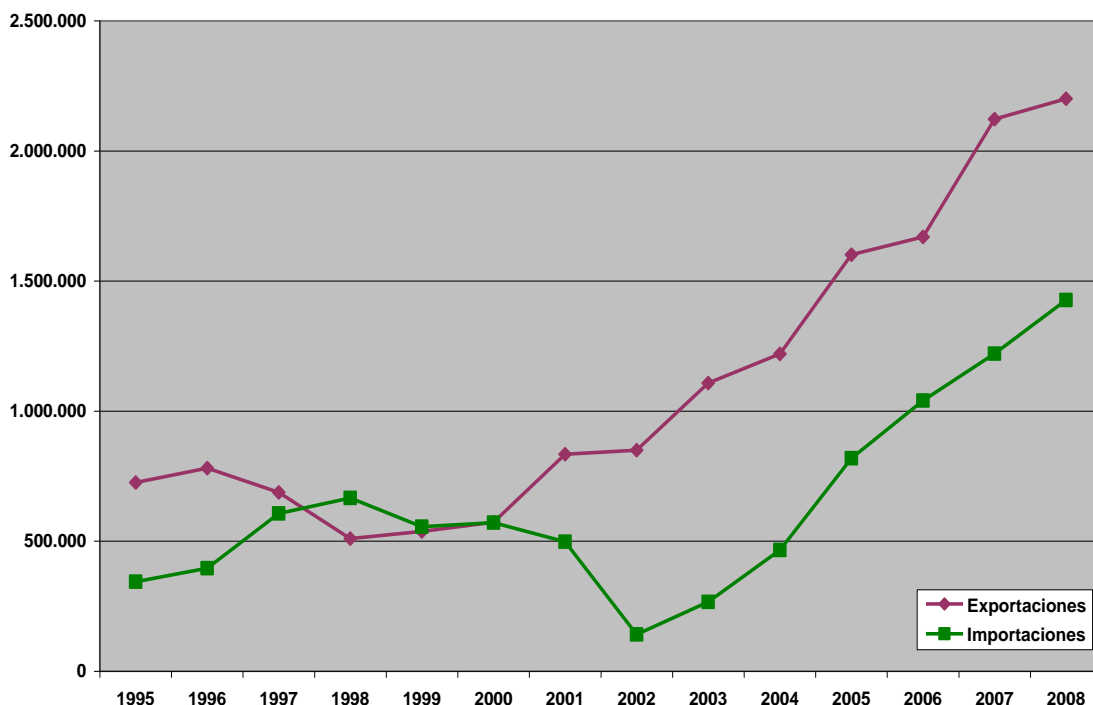
Las cifras comerciales muestran una creciente apertura del país a mercados emergentes mientras que los acuerdos y visitas realizadas reflejan un mayor interés estatal por acercarse a los Estados del SEA. Es decir, no sólo se evidencia la iniciativa empresarial en la promoción del comercio con el Este asiático, sino también la intención del gobierno de imprimir un rumbo estable a la política exterior hacia la región. El aumento del comercio, y en consecuencia de los lazos de interdependencia comercial con algunos de los países analizados, coincide con el mayor interés gubernamental. Los lazos económicos fueron alimentados por el acercamiento político, y viceversa, contribuyendo a fortalecer las relaciones, y a definir el interés del país hacia esa zona. En este proceso de retroalimentación, desde la política exterior se intentó favorecer los intercambios e inversiones generando mayor confianza en los mercados externos a partir del mayor conocimiento mutuo.

Durante el periodo 1997-2002, en el que se comprenden la crisis asiática y la Argentina, el nivel de importaciones cae hasta alcanzar el punto más bajo en 2002 (ver gráfico 1). El nivel de las exportaciones comienza a recuperarse en 2000, alentado por la recuperación de los países asiáticos. Entre 2000 y 2008 las ventas argentinas se cuadruplican, pasando de 573 millones a 2200 millones de dólares. Tomando la relación comercial con cada uno de los países, ni el nivel de intercambios ni el saldo de la balanza comercial son homogéneos. Los principales compradores de productos argentinos durante este período son Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia. Sin embargo, los mayores incrementos en exportaciones se observan hacia Filipinas y Vietnam entre 2006 y 2007. Las exportaciones hacia Singapur, que habían sufrido la mayor caída en 1996, comienzan a incrementarse a un ritmo lento e inestable a partir de 2004. En 2003 las ventas argentinas hacia este país habían llegado a su punto mínimo,

⁵ De 22,661 millones en 1995 a 64,878 en 1996 (BID, DATAINTAL Comercio Bilateral).

con un total de sólo 9 millones de dólares – o el 0.9 por ciento del total de ventas hacia la región en ese año.

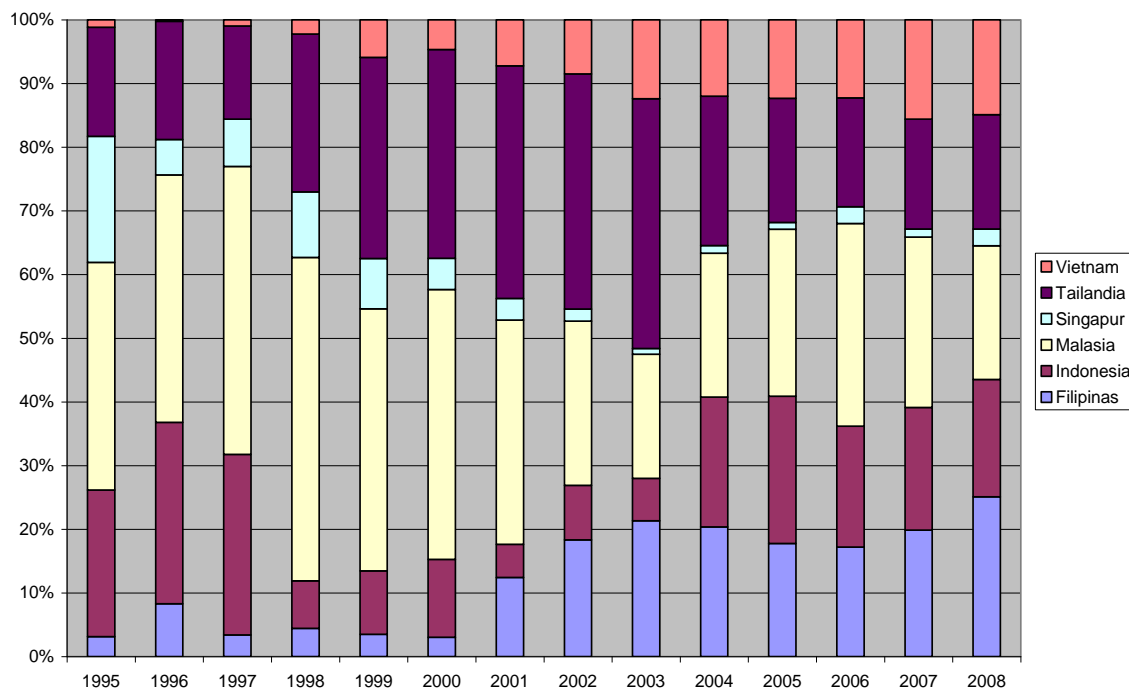
Gráfico 1: Intercambio comercial Argentina SEA-6, 1995-2008
en miles de dólares



Fuente: Banco Mundial dataintal, INDEC.

La balanza comercial entre 2000 y 2008 fue favorable a la Argentina reflejando el aumento del valor de las exportaciones. Sin embargo, este patrón no se encuentra presente en las relaciones con todos los países analizados. Las cifras más favorables a la Argentina se presentan en el comercio con Vietnam, Filipinas e Indonesia. En los tres casos además del superávit total puede observarse una tendencia al mantenimiento de esta diferencia. Mientras que en el caso de Malasia, aunque la relación comercial es positiva para la Argentina, esta diferencia comenzó a disminuir en 2006 pasando de 308 millones de dólares a 65 millones en 2008. En el caso de Singapur, continúa en este período la tendencia de la década del noventa de una balanza ampliamente deficitaria por la Argentina, a pesar del aumento pronunciado de las exportaciones en 2008. Por último, Tailandia es un caso particular, porque entre 2003 y 2005 las importaciones argentinas sufren un incremento del 600 por ciento, y los intercambios comienzan a dejar un saldo negativo para el país. En el gráfico 2 puede observarse el desarrollo de las ventas argentinas por país de destino entre 1995 y 2008, y distinguirse el aumento de la participación relativa en mercados como Vietnam y Filipinas.

Gráfico 2: Exportaciones de Argentina a SEA-6, 1995-2008
en porcentaje del total



Fuente: Banco Mundial dataintal, INDEC.

Desde 2002 en adelante la ausencia de crisis económicas en ambas regiones favoreció la estabilidad de la relación comercial. A su vez el crecimiento de las economías asiáticas estimularon las exportaciones argentinas. Sin embargo, se mantiene durante todo el período una alta concentración en escasos productos de exportación, reproduciendo un patrón presente en las exportaciones argentinas a nivel internacional. De acuerdo al Estudio Regional sobre Sudeste asiático y China de Proargentina las exportaciones argentinas al Asia Oriental se concentran en veinte productos, destacándose aquellos rubros relacionados con el sector de agroalimentos. Dentro de este sector las principales exportaciones son las semillas oleaginosas y los residuos de la industria alimentaria. Comparando el período 1990-1992 con 2001-2003 concluye que “la participación de las semillas oleaginosas es el rubro que más ha aumentado, mientras han disminuido las exportaciones de cereales, aluminio, manufacturas de acero, maquinaria y aparatos mecánicos” (ProArgentina, 2005: 6).

A diferencia de las presidencias menemistas, la política exterior a partir de 2000 no aparece acompañando las relaciones comerciales. Desde entonces no se realizaron visitas oficiales a la región, y los acuerdos que se suscribieron fueron protocolos para el establecimiento de consultas bilaterales con Tailandia, Indonesia y Filipinas y acuerdos de cooperación cultural con Vietnam y Tailandia. No se han firmado documentos relacionados con cooperación comercial, financiera, de inversión, energética o tecnológica, excepto el acuerdo de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear firmado con Vietnam en 2001 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina, 2010).

No obstante el crecimiento absoluto de las ventas argentinas hacia la región, el comercio bilateral muestra escasos signos de fortalecimiento en esta primera década del siglo 21.

Si se compara el porcentaje de las exportaciones hacia la región con el de la década previa puede observarse un leve incremento de la participación de los mercados del SEA en las exportaciones argentinas, que en 1995 equivalía a un 3,46 por ciento del total y en 2007 a un 3,8 por ciento (INDEC, Banco Mundial). Si se tiene en cuenta que la ASEAN, y especialmente los seis países aquí estudiados, han atravesado uno de los mayores crecimientos económicos sostenidos en la última década, que el nivel de las exportaciones argentina se mantenga en casi el mismo porcentaje que en los noventa resulta ilustrativo en varios sentidos.

En primer lugar pone de manifiesto la necesidad de dar un mayor incentivo a las empresas argentinas a ingresar en este mercado. La distancia geográfica y cultural, sumada a las diferencias políticas y a la heterogeneidad presente dentro de la región del SEA, actúan como desincentivos a la profundización de los lazos que podría superarse con políticas que incentiven el conocimiento mutuo. Esto nos lleva al segundo punto, la falta de una política exterior que acompañe los desarrollos comerciales dificulta la expansión de las oportunidades y no permite superar los prejuicios respecto de una región tan alejada. Estos prejuicios, que se reproducen en el empresariado nacional, desincentivan también el acercamiento y contribuyen a reproducir una imagen distorsionada del SEA. Por último es muestra de que la diversificación de socios comerciales – como forma de reinserción de la Argentina a economía mundial –, planteada como uno de los objetivos de la política exterior desde 2003, no muestra resultados en la relación con el Sudeste de Asia. Aunque el aumento del total del comercio pueda dar la impresión de que se ha logrado un mayor nivel de diversificación, la comparación con el total permite ver que la participación de esta región en las ventas argentinas es igual que a mediados de los noventa.

Consideraciones Finales

La política hacia el SEA se inscribe en los lineamientos de política exterior de Menem en tanto daba prioridad a lo comercial como área de inserción prioritaria para el país. Aunque el esquema general de la política exterior priorizaba el acercamiento a los países desarrollados, como fuente de inversiones y capital, comprobamos que en el área comercial esta posición no fue en desmedro de la apertura hacia otras regiones. Muy por el contrario, la actitud del gobierno se caracterizó por una iniciativa sin precedente hacia el SEA. Las repetidas interacciones, a través de la firma de documentos y el intercambio de visitas oficiales y misiones comerciales, favorecieron el conocimiento mutuo.

Consideramos que la notable iniciativa política argentina hacia el Este asiático no puede entenderse sin tomar en cuenta la auto definición de país que se tenía en el momento. La inserción internacional como país exportador y la definición de desarrollo como progreso económico se alimentó de las premisas neoliberales, lo que llevó al gobierno a buscar diversas formas de expandir el comercio internacional. Esto permite entender el interés por los países del lejano oriente. Pero como mencionamos, es en la relación con otros en que el interés también se modifica. Por ello entendemos que la respuesta favorable de los países aquí analizados a las iniciativas políticas y económicas del gobierno argentino, evidenciada en los crecimientos del comercio – a excepción de Singapur –, contribuyó también a fortalecer el interés argentino por la región.

Durante las presidencias posteriores, la autodefinición de país vulnerable toma preeminencia. La crisis económica, el temor a quedar marginado de la economía

mundial y la desconfianza de los inversores extranjeros contribuyeron a fortalecer esta definición. Por otro lado, la necesidad de cortar con la política exterior del pasado, percibida como sumisa a los intereses de Estados Unidos e indiferente a otras partes del globo, dio forma a una política exterior basada en una nueva autodefinición – un país comprometido con la realidad latinoamericana, como parte del mundo en desarrollo, altamente vulnerable y con deseos de disminuir la dependencia externa. Estos elementos favorecieron que en 2003 se afirmara que la diversificación del comercio exterior sería una forma de alcanzar una mejor inserción en el sistema económico internacional.

Sin embargo, observamos en ese período la ausencia de una política exterior activa hacia el Sudeste de Asia, que podría convertirse en la región con mayor potencial para alcanzar una diversificación de nuestro comercio. Tanto su participación como destino de las exportaciones, así como la composición de las ventas, reproducen el mismo patrón que el de la década del noventa. Es decir, no es evidente la existencia de una voluntad política de diversificar el comercio en las relaciones con el SEA.

Entonces, ¿es la diversificación una estrategia en la política exterior hacia el Sudeste de Asia? A la luz de lo aquí analizado, la respuesta es no. Por un lado, en la presidencia de Menem existe un acompañamiento político que permite dar los primeros pasos hacia el fortalecimiento de la relación comercial. Sin embargo, la prioridad dada a otras áreas, no nos permite afirmar que la diversificación haya sido una estrategia de política exterior. Las relaciones con el Sudeste de Asia no parecen enmarcarse en una política deliberada de diversificación dirigida a la región, sino en una política exterior internacionalista. Es decir, se intenta construir una imagen internacional frente a diferentes regiones del mundo, pero esto no se configura como una estrategia a largo plazo de multiplicar nuestros socios comerciales. A pesar de ello, el resultado fue una ampliación de los socios, favorecida por los cambios en la estructura del sistema internacional que ocurrieron en ese período.

Por otro, a partir de 2000 se afirma que hay más interés por ampliar la agenda exterior, principalmente en el fortalecimiento de relaciones comerciales con otros países, que sí contribuya a disminuir la dependencia en pocos socios. A pesar de ello la política exterior hacia el SEA se muestra menos asertiva que en la década previa y los porcentajes del comercio no arrojan cambios sustantivos. Hay ciertamente un aumento del total del comercio, que puede deberse a una combinación de iniciativa privada ya existente y a la inercia comercial de la década anterior pero claramente no es producto de una estrategia política de diversificación comercial.

Bibliografía:

Bernal-Meza, Raúl (2005). *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Nuevohacer. GEL.

Bologna, Alfredo Bruno (1998). “La inserción argentina en la sociedad internacional”. En *La política exterior argentina 1994/97*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Broad, Robin; Cavanagh, John (1999). “The Death of the Washington Consensus?” *World Policy Journal*. Vol. 16, No. 3.

Data Intal. Estadísticas de Comercio Bilateral 1992 – 2000. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/dataintal/BalanzaComercial.aspx>. Consultado: 16 de febrero de 2010.

De los Reyes, Marcelo Javier (1998). “Definiendo un perfil hacia el Este asiático”. En *La política exterior argentina 1994/97*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario: 132-148).

Embajada de la República Argentina en Filipinas, Comunicado de Prensa, Manila, 6 de octubre de 1995

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estadísticas de Comercio Exterior argentino, ediciones 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

Kirchner, Néstor (2003, 25 de mayo). “Discurso Del Señor Presidente De La Nación Ante La Honorable Asamblea Legislativa”. Consultado el 26 de abril de 2010. Disponible en www.presidencia.gov.ar.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. *Declaración Conjunta Argentino-Malasia*, Buenos Aires, 26 de julio de 1993.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Sitio Web Oficial. Consultado el: 28 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/>

Olivet, Cecilia (2005). “Unraveling interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia”. Presentado en VI Reunión de REDEALAP. Banco Interamericano de Desarrollo. 12 y 13 de Octubre.

Oviedo, Eduardo Daniel (2000). “La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales”. DTI N° 3. Consejo Argentino Para Las Relaciones Internacionales. Disponible: <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/argentina-asia.pdf>. Consultado: 17 de febrero de 2010.

ProArgentina (2005). “Serie de Estudios Regionales Sudeste asiático y China”. Consultado el 18 de mayo de 2010. Disponible en: http://www.proargentina.gov.ar/documentos/bib_proargentina2/Estudios_Regionales_-_Sudeste_Asiatico_y_China.pdf

Simonoff, Alejandro (2009). “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”. *CONfines*. Vol. 5, No. 10: 71- 86.

Sitio Web de la Embajada Argentina en Bangkok. Disponible: <http://www.argentinaemb-bkk.com/html/relaciones.htm>

Souto Zabaleta, Mariana (2004). “El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)”. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Documento de Trabajo N° 2. Universidad del CEMA

Tokatlian, Juan G. (2004). *Hacia una nueva estrategia de inserción internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Wendt, Alexander (1994). “Collective Identity Formation and the International State”. *The American Political Science Review*. Vol. 88, No. 2: pp.384-396.

Wendt, Alexander (1995). “Constructing International Politics”. *International Security*. Vol. 20, No. 1; pp. 71-81.

World Bank (2010). World dataBank. Consultado el 19 de mayo de 2010. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>