

El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

Julieta Zelicovich*

Introducción

El presente trabajo indaga acerca de cuál ha sido el lugar que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner le han dado al MERCOSUR dentro de sus diseños de política exterior.

Desde los acercamientos entre Alfonsín y Sarney, la política de integración con los países vecinos ha sido una de las mayores constantes dentro de la política exterior argentina. En tanto tal se ha ido afianzando como política de Estado, al menos en tanto prioridad, pudiendo así sortear las constantes “refundaciones” a las que el conjunto de la política exterior argentina se ha debido enfrentar (Russell 2004: 258)¹. Esta permanencia, sin embargo, no ha sido estática sino que han existido matices entre las diferentes administraciones en cuanto al peso que el bloque regional ha adquirido dentro de la política exterior. Han existido variaciones en los objetivos y con la integración se ha pretendido lograr modificaciones en la importancia relativa de la misma dentro de la estrategia de inserción, así como un mayor o menor peso en las relaciones con otros actores. En este sentido, las dos más recientes administraciones de gobierno (Néstor Kirchner 2003-2007 y Cristina Fernández de Kirchner 2007-2011) presentan matices interesantes, aun si sus políticas exteriores se definieron dentro de lo que sus propios hacedores denominaron como un mismo “modelo”.

Lo que aquí sostendremos es que el lugar que el MERCOSUR ocupe en la política exterior va a depender de cuál sea la estrategia de inserción² que se adopte. Dentro de ello serán claves dos dimensiones: por un lado, el grado de congruencia entre los objetivos de la política exterior y los objetivos

* Licenciada en Relaciones Internacionales. Becaria de Postgrado del CONICET. Doctoranda en Relaciones Internacionales y profesora de la asignatura “Economía Internacional” de la Lic. en Relaciones Internacionales (UNR).

¹ Las recurrentes refundaciones, esto es, las ambiciones de cada gobierno de lograr una “nueva inserción internacional” han conducido a la conceptualización del llamado “mito de la reinserción internacional”. Kirchner no ha sido la excepción a ello, haciendo eco en sus discursos a la “desinserción” país, y a su necesaria “reinserción” (Kirchner 2004).

² Entenderemos por estrategia de inserción el conjunto de las relaciones centrales a partir de las cuales el país interactúa en el sistema internacional, acorde a los objetivos de su política exterior.

asignados al proceso de integración; y, por otro lado, el peso relativo del bloque *vis a vis* las demás relaciones exteriores planteadas en la estrategia de inserción, tanto en la concentración-dispersión de las mismas, como en su importancia jerárquica según la propia percepción geopolítica que se desprende de la estrategia de inserción.

El lugar que el MERCOSUR ocupe en la política exterior va a depender de cuál sea la estrategia de inserción que se adopte. Dentro de ello serán claves dos dimensiones: por un lado, el grado de congruencia entre los objetivos de la política exterior y los objetivos asignados al proceso de integración; y, por otro lado, el peso relativo del bloque vis a vis las demás relaciones exteriores planteadas en la estrategia de inserción ...

Para el desarrollo del trabajo se recurrirá al análisis de los discursos públicos. Conforme a Waever (2002) entendemos que a través de los mismos es posible dar cuenta del basamento tanto material como ideológico de determinadas relaciones dentro de la política exterior (las cuales, además, se constituyen a través del discurso). Conforme a ello tomaremos entonces los discursos realizados por los Jefes de Estado, en razón de lo dispuesto por los artículos 93 y 99 inc. 8 de la Constitución Nacional, conjuntamente con los discursos de sus Cancilleres, durante el período de gobierno.

Antes de profundizar en el núcleo central del análisis creemos pertinente revisar brevemente las producciones académicas más relevantes respecto del tema planteado. Ello nos permitirá complementar el estudio de los discursos y las percepciones con otras perspectivas analíticas, dando lugar a un enriquecimiento mutuo en el eje del análisis en cuestión.

Consideraciones teóricas y analíticas acerca del MERCOSUR y la estrategia de inserción argentina

El planteo realizado acerca del lugar del MERCOSUR en la política exterior obliga a reflexionar acerca de la estrategia de inserción internacional de la Argentina. En tanto tal, nuestro trabajo debe ubicarse dentro de un entramado de producciones académicas que discuten acerca de las variantes de la inserción de la Argentina en el mundo.

Para Figari (1997) esto constituye “la cuestión de la elección de las prioridades, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones, cuál constituye la alianza principal”. Estas elecciones de prioridades han sido conceptualizadas por Simonoff (2007) como un juego de equilibrios entre tendencias autonomistas y dependentistas que a lo largo de la historia de las relaciones exteriores argentinas oscilaron entre una inserción restringida con la potencia hegemónica y una integración selectiva en la región. Concordante con aquello, estas variaciones han sido consideradas asimismo por Russell (2004), quien sostiene que “el orden de prioridades externas de la Argentina democrática sigue

siendo un tema de debate”, a lo que agrega que “el MERCOSUR se presenta en sociedad como una política de Estado, pero su real sentido como proyecto estratégico común es todavía ambiguo y motivo de fuertes diferencias”.

Detrás de las oscilaciones para definir tales prioridades pueden encontrarse explicaciones centradas en elementos tanto materiales como inmateriales. En efecto, desde el Realismo Periférico se sostiene que la explicación a la opción de la estrategia de inserción dependerá de los márgenes de manobra del país, y de la ecuación de costos-beneficios que pueda obtenerse acorde a los mismos. En contraposición con ello, Miranda (2003) construye modelos de política exterior, en los que la estrategia de inserción y el lugar del MERCOSUR (o en su defecto la región latinoamericana) a lo largo del siglo XX aparecen explicados por los fundamentos y las conductas implementadas por los gobiernos de cada período, dentro de sus propios contextos. Así, por ejemplo, en tanto en los Modelos Fundacionales y Militares las relaciones con el cono sur no aparecen como prioritarias, sí lo hacen durante los Modelos Desarrollista, Principista y Pragmático, aunque con matices: durante el Desarrollista y el Pragmático hay una apelación al diseño de estrategias de política exterior de cara la integración, pero en ambos casos ubicada por detrás de los vínculos bilaterales. Esto es tanto por una forma economicista de concebir la política exterior, como por el propio pragmatismo. El Modelo Principista, por su parte, otorga a la integración un lugar clave, anclado en su forma idealista de concebir las relaciones exteriores.

Así, tomando elementos de estos aportes, la hipótesis arriba anunciada enfatiza la elección de las relaciones definidas como centrales dentro de la estrategia de inserción como variable explicativa del lugar que el MERCOSUR ocupa dentro de la política exterior, a lo que agrega también la cuestión de la convergencia de objetivos. Por su parte es necesario señalar que es preciso, dentro de la misma, incorporar, no como variable central sino como variable interviniente, los elementos contextuales de la política exterior, tal como lo muestran los análisis estudiados.

Por otra parte, respecto de las dos administraciones seleccionadas para este trabajo, diversos referentes académicos de la política exterior argentina han coincidido en señalar que el MERCOSUR ha ocupado un lugar privilegiado.

Para Simonoff, la política regional fue el área prioritaria de nuestro relacionamiento externo durante el gobierno de Kirchner y de Fernández de Kirchner. Esta opción fue considerada como “uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobreestimaba a los EEUU como eje de nuestro relacionamiento externo” (Simonoff 2010:408). Así, diferenciándose de la gestión de las relaciones exteriores propias de los 90, el MERCOSUR fue definido como prioritario, convirtiéndose en “un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC” (2010: 422). Se señala, sin embargo, que con el paso del tiempo se observan variaciones, particularmente por el peso de “la constitución de la UNASUR” (2010: 443) y luego “por

la crisis económica internacional” (2010: 448). Asimismo, se indican como elementos de tensión, modificadores del orden de importancia del bloque dentro de la política exterior, a la relación con Venezuela así como a las asimetrías existentes entre los socios del MERCOSUR (Simonoff 2007).

Rapoport (2006), por su parte, considera que durante el gobierno de Kirchner el MERCOSUR fue definido como una alianza estratégica, tanto en términos de la política regional como en materia de las relaciones con terceros (OMC-Unión Europea). Producto de ello, el gobierno argentino buscó su profundización, objetivo que chocó con dificultades tales como las del debate acerca de la eventual ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU y la ambición brasileña de obtener un asiento permanente.

Miranda considera que el lugar del MERCOSUR durante las administraciones señaladas estuvo dado por la relación de la Argentina con Brasil. Kirchner apuntó al afianzamiento de la relación con Brasil a partir del espíritu sudamericano que el gobierno argentino enarbó como derrotero de su política exterior. Ello no hizo otra cosa que demostrar que las necesidades comunes entre ambos países superaban, largamente, cualquier diferencia o disenso (Miranda 2004). En tal marco, tanto Argentina como Brasil “licuaron sus necesidades comunes en el MERCOSUR. Brasil puso al MERCOSUR en clave de “gran bloque sudamericano”, y la Argentina utilizó esta estructura de integración como un arma de poder por no contar con poder propio” (Miranda 2004)³.

Para Bernal Meza, el gobierno de Kirchner supuso un cambio en la visión política que el gobierno argentino de la década anterior había tenido hacia el MERCOSUR. A partir de entonces se definió al bloque como el “eje central de sus vinculaciones internacionales”; “un eje que articulaba las negociaciones con otras áreas comerciales (ALCA, Unión Europea, OMC, etc.)” (Bernal-Meza 2008). A lo que agrega que: “En un escenario comercial mundial de incertidumbre, en las clases dirigentes de poder de la Argentina hay actualmente una convicción profunda de que no existe la posibilidad de la inserción argentina en el mundo si no es con una alianza estratégica con Brasil” (Bernal-Meza 2008:174).

Estos análisis muestran entonces que dentro de la estrategia de inserción el lugar del MERCOSUR fue prioritario para las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner. En términos más específicos, posicionan al bloque regional como herramienta para las relaciones con terceros, y en cierto modo también como vía para el aumento de la autonomía (o reducción de la vulnerabilidad). Sin embargo, es preciso decir que estos elementos no agotan el análisis. Realizando un estudio focalizado en las referencias al MERCOSUR

³ Cabe aclarar que para este analista la “diplomacia integracionista”, como él la llama, no puede ser considerada una política de Estado, sino un simulacro de ello, en el sentido de que más que el resultado de un proceso de consensos políticos, “ha sido solo una opción de gobierno que todos los gobernantes sucesivamente decidieron sostener como principio implícito de la política exterior argentina” (Miranda 2007).

dentro de los discursos correspondientes a las administraciones mencionadas es posible observar otras funciones que tales gobiernos le han dado al bloque regional, así como las variaciones que tales adjetivaciones y funciones sufrieron a lo largo del tiempo. Así, tomaremos estos elementos como punto de partida para profundizar los análisis existentes a fin de buscar ampliar la comprensión de cuál ha sido el lugar dado al bloque de integración dentro de la política exterior, intentando dar cuenta de los matices mencionados.

El gobierno de Kirchner (2003-2007) y la definición de una relación estratégica

En mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Argentina, en un contexto que si bien mostraba signos de recuperación económica e institucional aún podía caracterizarse con los rasgos más bien propios de las secuelas de la crisis de 2001. En dicho marco, en materia de política exterior se propuso modificar la situación de la Argentina, la cual, en su percepción, se encontraba “des-inserta” y debía “re-insertarse”, ello desde una posición de debilidad, y con una agenda limitada, especialmente a la renegociación de la deuda. Por su parte, tal reinsertación pasaba por “diseñar un proyecto que permitiera ingresar al mundo con identidad nacional, es decir, una Argentina que se pueda sustentar a sí misma” (Kirchner y Di Tella 2003:214).

La apreciación del contexto, por su parte, advertía la presencia de una serie de dificultades tales como “el acceso a los mercados de los países desarrollados, la poca vitalidad de las rondas de negociaciones globales, el peso de la deuda y los legítimos reclamos sociales en un contexto de bajos niveles de financiamiento internacional” (Bielsa 2005: 16), que a su vez podían superarse, en un contexto de globalización⁴, mediante la integración regional.

Con tales marcos se definieron entonces las líneas centrales de la política exterior. La integración regional se convirtió en uno de los rasgos centrales de la política exterior de Néstor Kirchner y en una de las vías claves de

Estos análisis muestran entonces que dentro de la estrategia de inserción el lugar del MERCOSUR fue prioritario para las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner. En términos más específicos, posicionan al bloque regional como herramienta para las relaciones con terceros, y en cierto modo también como vía para el aumento de la autonomía (o reducción de la vulnerabilidad). Sin embargo, es preciso decir que estos elementos no agotan el análisis.

⁴ Es preciso notar que esta mención a la globalización como característica principal del contexto internacional tiene que ver con los márgenes de acción con los cuales el país podía contar. Se vuelve relevante aquí la tesis de Escudé según la cual en el contexto de 2003 los países en desarrollo contaban con mayores márgenes de maniobra al verse reducidos “los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica” (Escudé 2004).

inserción internacional, tal como veremos más adelante. En dicho sentido se sostenía que “la integración regional es 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 2003:214). Quedaban así combinados en esta definición tanto elementos más bien principistas de la integración: –“imperativo histórico” como prag-

A partir de estas percepciones contextuales y definiciones fue que se le dio al MERCOSUR un lugar “estratégico” en el diseño de la política exterior. Ello fue tanto producto del contexto (una estrategia “realista”) como de fundamentos ideológicos (en torno a la definición de integración regional) como también una vía para diferenciarse del modelo de los 90 (en una ponderación de las variables domésticas por sobre las internacionales).

máticos–: la integración como vía para la realización de objetivos económicos. Además, se trataba de una estrategia de diferenciación con el paradigma de relaciones exteriores imperante en los 90 (Simonoff 2010). En efecto, esto era presentado por Kirchner como una elección de un modelo de país (Kirchner y Di Tella 2003:215).

Junto con la preferencia hacia la integración regional coexistieron otros lineamientos: se buscó posicionar la política exterior de Néstor Kirchner dentro de la continuidad de las políticas exteriores democráticas, consistentes en “un hilo conductor pacifista, latinoamericanista y respetuoso del derecho internacional” (Bielsa 2005: 19)⁵. Conjuntamente con aquello, se le otorgó un peso importante al “modelo de desarrollo”, generando 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. Se sostiene que “inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa”. (Kirchner 2005). Dentro de ello, 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).

Otro rasgo relevante fue la definición del propio lugar en el mundo como eminentemente latinoamericano. Tal era el lugar que Argentina se definía para sí (Bielsa 2005:15) y que privilegiaba del resto de las relaciones (Taiana 2006:8).

⁵ En efecto, principios fundamentales de la política exterior fueron “el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democracia, la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo, la búsqueda de consensos en las organizaciones de la comunidad internacional, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de los conflictos” (Taiana 2006).

Estos elementos condujeron entonces a una definición de la inserción internacional como “realista”⁶ y “autosustentada”⁷, que sin descuidar las constantes más tradicionales, era impulsada por los objetivos del modelo de desarrollo⁸ propuesto, adquiriendo entonces rasgos predominantemente económicos.

A partir de estas percepciones contextuales y definiciones fue que se le dio al MERCOSUR un lugar “estratégico” en el diseño de la política exterior⁹. Ello fue tanto producto del contexto (una estrategia “realista”) como de fundamentos ideológicos (en torno a la definición de integración regional) como también una vía para diferenciarse del modelo de los 90 (en una ponderación de las variables domésticas por sobre las internacionales).

Dicha estrategia, por su parte, adquiriría diferentes connotaciones. El bloque aparecerá como vía para la inserción internacional, en términos fundamentalmente de comercio e inversiones; como sustento para la generación de autonomía; como herramienta para la expansión hacia la región; como estrategia en las negociaciones con terceros; y como herramienta para la realización del modelo de desarrollo propuesto.

El MERCOSUR como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción (económica) internacional y para la generación de autonomía

Uno de los matices que adquirió la definición de la relación con el MERCOSUR como estratégica fue la asunción del bloque como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción (económica) internacional y para la generación de autonomía. Al respecto se sostuvo que “el bloque constituye el espacio de ampliación de la autonomía estatal que permite posicionarnos más ventajosamente en el mundo” (Bielsa 2005:53), incluyendo

⁶ En tanto que esta referencia “realista” realizada por Kirchner y su canciller está acompañada por un recorte de acción a las políticas de preferencia regional, y una apelación a la flexibilidad de las políticas emprendidas según las circunstancias del contexto internacional, consideramos tal apelación como una expresión del pragmatismo con el cual se realiza la aproximación a la estrategia de inserción. Cabe decir también que Menem definía a su política exterior como realista.

⁷ Esta adjetivación de la inserción internacional debe ser considerada en el contexto de renegociación de la deuda externa argentina, a comienzos de 2003. De este modo, tal autosustentación referiría a la viabilidad del accionar externo argentino. Además de ello, otros elementos ideacionales, como la influencia del pensamiento setentista, deben ser considerados.

⁸ El “modelo” es definido en los términos de “una Argentina productiva, incluyente y moderna” (Taiana 2007).

⁹ Una relación estratégica puede ser comprendida como “un vínculo muy estrecho construido a partir de un núcleo de convergencia alrededor de intereses comunes y que sobre todo aspire a lograr beneficios mutuos que a las partes por sí solas le serían más difíciles o costosas de alcanzar” (Llenderozas, 2004: 2). En otros términos, una sociedad estratégica implica trascender la relación bilateral a través de la identificación de objetivos comunes y acuerdos sustantivos sobre los medios a emplear así como también sobre los instrumentos necesarios para alcanzarlos (Llenderozas, 2004: 2).

ello la mejora de “la inserción de nuestro país en el mundo” y la “amplificación de nuestra voz en los distintos foros multilaterales” (Taiana 2006:6).

Detrás de esto existía la convicción de que el MERCOSUR respondería a “una necesidad de mayores mercados para la expansión de importantes sectores de la economía”, así como brindaría la posibilidad de “multiplicar la capacidad de las instituciones y de las empresas locales en la carrera tecnológica, en el aprovechamiento de los recursos existentes y potenciales y en la solución de problemas comunes” (Kirchner y Di Tella 2003:214).

Estas concepciones pudieron volcarse asimismo en conductas de acción, con resultados en el sentido propuesto. Así, la apreciación sobre el final de mandato fue que: “En las últimas dos décadas, a partir del MERCOSUR, la Argentina ha consolidado fuertes vínculos comerciales con los países de la región”. Precisamente, el MERCOSUR representa el principal destino de exportación, 20% en el año 2006 y 22% según datos del primer semestre de este año, y Chile aparece en segundo lugar, con el 10% en 2006 y 7% en el primer semestre de 2007” (Taiana 2007). Asimismo, se recurrió al bloque para la participación en foros como los de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio y las negociaciones con terceros, buscando ampliar así los márgenes de maniobra. Pueden nombrarse la elaboración de documentos conjuntos para la Ronda de Doha así como la celebración de negociaciones con la CAN y la participación conjunta en las discusiones en torno al ALCA.

El MERCOSUR como una herramienta para la “expansión hacia la región”

Una segunda forma que adquirió desde la perspectiva argentina la alianza estratégica con la región fue la de la concepción del MERCOSUR como una herramienta para la “expansión hacia la región”. En ello las definiciones fueron muy claras: “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). Así, la integración regional fue concebida como un “camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país” (Bielsa 2005: 49). Tales espacios eran entendidos como “los países de la región latinoamericana”, con los cuales era fundamental “el fortalecimiento y la profundización de los lazos comerciales y de inversión” (Taiana 2007).

Se produce así una convergencia entre el lugar del MERCOSUR y la propia percepción del espacio geopolítico de pertenencia de la Argentina dentro de la estrategia de inserción. La coincidencia del accionar hacia la región mediado por el bloque puede verse, por ejemplo, en los acuerdos MERCOSUR-CAN en términos comerciales, y en menor medida en la participación dentro de la Comunidad Sudamericana de Naciones, primero, y luego en la UNASUR, en términos políticos.

El MERCOSUR como una herramienta para las negociaciones con terceros

Asimismo, se desarrolló la concepción del MERCOSUR como una herramienta para las negociaciones con terceros. Ello fue de manera prácticamente exclusiva en los primeros dos años de gestión, en tanto que comenzó a observar variaciones tras la Cumbre de Mar del Plata. Lo que se sostuvo fue que “El MERCOSUR es la base a partir de la cual se potencian las negociaciones con otros ámbitos regionales y multilaterales” (Bielsa 2005). En efecto, a lo largo de la administración de Kirchner se alcanzan los acuerdos con la Comunidad Andina y con la India, al tiempo que se inician negociaciones con Marruecos, Egipto, Consejo de Cooperación del Golfo, Cuba, Pakistán e Israel, SACU. Por su parte, continuaron las negociaciones con los EEUU. y con la Unión Europea. Asimismo se actuó coordinadamente en otras esferas del sistema internacional, tales como las negociaciones de OMC.

Esta estrategia, sin embargo, reconoce límites: para el 2005 deja de ser excluyente. A partir de allí las declaraciones toman otro rumbo, apuntando más bien a una inserción diversificada. “El regionalismo es la manera en que potenciaremos nuestras posibilidades en el ámbito internacional, sin que ello nos exima de buscar relaciones bilaterales con países o bloques de países también en forma independiente, como las logradas en materia energética con Bolivia y Venezuela” (Kirchner 2005). Así, entre las relaciones que emprende Argentina independientemente del MERCOSUR, pueden nombrarse las de “China, India, el Sudeste de Asia y Oceanía, Japón y Corea, Rusia y Asia Central, la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, los países árabes e Israel y el África Subsahariana” (Taiana 2007). En tales relaciones, no solo se busca la profundización de las relaciones comerciales sino también promover el desarrollo de proyectos conjuntos (energía, investigación) y las inversiones (Taiana 2007).¹⁰

El MERCOSUR como una herramienta para la realización del modelo de desarrollo propuesto

Finalmente, una última forma que adopta el MERCOSUR dentro de la política exterior de Néstor Kirchner fue la concepción del bloque como una herramienta para la realización del modelo de desarrollo propuesto. Ello conlleva una demostración de pragmatismo en el sentido de que el MERCOSUR es una “herramienta para” y que como tal su utilidad se somete a la funcionalidad que demuestre para tal objetivo. Así, se ha sostenido que “La integración (...) es, para nuestro gobierno, un instrumento fundamental para plasmar el objetivo

¹⁰ El fortalecimiento de la base de apoyo doméstico tras las elecciones legislativas, así como la recuperación económica, la evolución favorable de los precios de los commodities, el pago de la deuda y el cambio de la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, son elementos que modifican las percepciones que desde el gobierno se tienen acerca del lugar de Argentina en el mundo y que han de considerarse detrás de esta decisión.

último de nuestra política exterior: generar las condiciones para impulsar un modelo de desarrollo sostenido que garantice la libertad y el bienestar de nuestros pueblos. Por eso nuestro axioma es integración o intrascendencia” (Bielsa 2005:58); “la integración regional (latinoamericana) debe ser la clave para lograr nuestro desarrollo sustentable con inclusión” (Taiana 2007).

Esta definición agrega entonces una convergencia adicional en relación al lugar del MERCOSUR dentro de la política exterior referida a la coincidencia de objetivos. En función de esto resulta fortalecida también la concepción de la relación como “estratégica”.

Cristina Fernández de Kirchner y los ajustes a la estrategia de inserción

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner asumió en un contexto diverso, con mayor legitimación doméstica, una situación económica favorable y un sistema internacional más tendiente hacia la multipolaridad que en 2003. Por su parte, el escenario regional se había vuelto más complejo con el conflicto con Uruguay por las pasteras, y con crecientes cruces con Brasil por la política comercial externa.

Estos elementos condujeron a una nueva apreciación de las capacidades externas del país¹¹, lo cual influyó en la reconfiguración de la estrategia de inserción, y conjuntamente con ello en el lugar diferente que esta administración le daría al MERCOSUR. Como veremos a continuación, se trata de un proceso de ajustes¹² en los elementos discursivos referidos a la estrategia de inserción de la política exterior; algo que resulta complementario de lo que luego el canciller Timerman definiría como “matices en la ejecución” (Granovsky 2010).

En efecto, si bien la definición del lugar de la inserción en el mundo sigue siendo América Latina, y dentro de ésta el MERCOSUR (Fernández de Kirchner 2008), el mismo dejará de ser la vía privilegiada para concebir la inserción internacional, surgiendo en cambio otro tipo de relacionamientos bilaterales y la apelación a la cooperación internacional en lugar de la integración regional como respuesta a los problemas colectivos.

¹¹ En el discurso de asunción, Cristina Fernández de Kirchner da cuenta de una agenda externa amplia: que además de las tradicionales referencias a la región latinoamericana, y al tema de soberanía y las islas Malvinas, incluyó cuestiones tales como cooperación en energía, colaboración con la lucha contra las FARC y el conflicto interno colombiano, la apelación a la multilateralización del orden internacional, la cooperación con la lucha contra el terrorismo, y la defensa de los derechos humanos a nivel internacional.

¹² El ajuste de política exterior es conceptualizado por Lasagna como un “nivel de cambios menos intenso y que tiene ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado, no implicando realineamientos ni un cambio básico” (Lasagna 1995: 193-394). Aunque agrega: “De cualquier forma, es posible que en el largo plazo la sumatoria de ajustes también pudiera conducir a un cambio fundamental de la política exterior” (Lasagna 1995:394).

En su conjunto, por su parte, la política exterior, y particularmente el MERCOSUR, perderá peso en los discursos de inauguración de sesiones del Congreso de la Nación, en detrimento de las cuestiones domésticas.

Continuidades

La integración continuó siendo definida como uno de los ejes centrales de la política exterior, a partir de 2007¹³. Dentro de ello las definiciones iniciales en torno al MERCOSUR siguieron la línea del gobierno precedente. En dicho sentido, se mantuvo la idea del MERCOSUR como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción (económica) internacional, aunque ya sin menciones a la autonomía. Así, se sostuvo, “el MERCOSUR es el principal instrumento para profundizar y mejorar la calidad de nuestra inserción económica internacional” (Taiana 2007). El bloque era visto como mercado ampliado para sectores claves de la economía. En tal sentido surgieron en forma recurrente en los discursos las apelaciones a la complementación en los sectores de alimentos y energía a través del MERCOSUR (Fernández de Kirchner 2008).

Otra de las líneas de continuidad estuvo dada por la concepción del MERCOSUR como una herramienta para las negociaciones con terceros. Allí los discursos dan cuenta de una agenda conjunta muy activa, con menciones por ejemplo a las negociaciones del acuerdo de libre comercio con Egipto, y a las negociaciones con la Unión Europea (Taiana 2010). También deben mencionarse las negociaciones con SACU, Jordania y Turquía. Tal como ocurría sobre finales del gobierno de Néstor Kirchner, esta articulación de las relaciones con terceros no se presentaba como excluyente, sino en forma simultánea, tanto en el plano multilateral como en las relaciones bilaterales específicas. En efecto, sostuvo el canciller que “la diplomacia presidencial, apoyada por la cancillería argentina, sigue abriendo puertas para nuestro país” (Taiana 2009).

... si bien la definición del lugar de la inserción en el mundo sigue siendo América Latina, y dentro de ésta el MERCOSUR (Fernández de Kirchner 2008), el mismo dejará de ser la vía privilegiada para concebir la inserción internacional, surgiendo en cambio otro tipo de relacionamientos bilaterales y la apelación a la cooperación internacional en lugar de la integración regional como respuesta a los problemas colectivos.

¹³ La integración es definida como el eje central de las “políticas de Estado” referidas a la política exterior (Presidencia de la Nación 2010).

Rupturas

Este escenario va a comenzar a modificarse a partir del año 2009¹⁴. Durante el mismo la Presidente de la Nación deja de hacer mención al MERCOSUR y a la Integración en los discursos de apertura de sesiones del Congreso de la Nación en los cuales se exponen los ejes de las principales políticas del país.

Por el contrario, la inserción en el mundo para a ser definida a partir de la “actividad y presencia internacional” en los foros del G20 a nivel internacional y en la UNASUR a nivel regional (Fernández de Kirchner 2010). El MERCOSUR aparece entonces como un elemento más dentro de una lista más amplia de estrategias de la política exterior, que se ve mediatizada con estas relaciones mencionadas y con otras definidas ahora como estratégicas, como es la relación con Venezuela (Timerman 2010a). Conforme con ello, para el año 2010 los márgenes de la propia percepción se expanden, pasando a pensar la Argentina como un actor que se define como latinoamericano pero que presenta crecientemente ambiciones globales, al menos en materia comercial y de inversiones (la cual era entendida como prioritaria en la inserción).¹⁵ Así, se sostiene que “la Argentina es y se considera un actor comercial de intereses globales, como lo demuestra el hecho de que los principales destinos de nuestras ventas han sido el MERCOSUR, la región Asia-Pacífico, la Unión Europea y el NAFTA” (Timerman 2010b).

Acompañando esta transformación es posible ver en los discursos otras transformaciones adicionales en cuanto a aspectos que en la gestión anterior estaban encausados mediante el MERCOSUR: por un lado, la relación con el resto de los países de América latina; por otro lado, una apelación a la cooperación internacional como vía para la solución de conflictos globales, del modo en que anteriormente lo hacía la integración regional.

En cuanto a las relaciones con América Latina, Argentina pasa a presentarse como el “interlocutor confiable” en la región (Timerman 2010a), especialmente en los “distintos ‘ges’” como los refiere el canciller. Allí se presenta la Argentina con “una decidida disposición para impulsar el diálogo, buscando consensos y con un alto compromiso y genuina preocupación por los temas regionales”.

Por otro lado, aparece como se mencionó, la apelación a la cooperación

¹⁴ Detrás de ello se encuentra el extendido conflicto con el sector agropecuario a lo largo de 2008, y el estallido de la crisis financiera internacional a finales de tal año.

¹⁵ Las metas planteadas en la asunción de la presidencia del G77+China son otro ejemplo de ello. Allí se sostuvo que los objetivos de la conducción argentina del grupo serán “habilitar nuevos mercados, lograr inversiones y modificar los organismos multilaterales de crédito para que hagan hincapié en el desarrollo de las sociedades y no en el castigo; es decir, trabajaremos para revertir la ecuación en la que una minoría de poderosos indica lo que sucede en todos los países del mundo” (MRECIC 2011). De tal modo se pone en evidencia una propia percepción del país como un actor con voz y recursos relativos de acción a nivel global.

internacional como herramienta para la solución de los conflictos globales. En dicho sentido, se sostuvo que “la buena gestión que se realiza no funciona de manera aislada. Los países que impulsamos importantes reformas estructurales creemos en la cooperación internacional para la solución de las cuestiones de orden global planteadas” (Timerman 2010b). Apelaciones similares se encuentran también en los discursos en los que se refiere al rol de Argentina como interlocutor de la región y a las relaciones con las llamadas potencias emergentes (Timerman 2010c).

Esto, por su parte, encuentra explicación en las tendencias señaladas por Bernal Meza, para quien “Las nuevas formas de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos, o de diplomacia multilateral a alto nivel, tienden más bien a facilitar el manejo colectivo de ciertos problemas internacionales de importancia crítica para la región, o para determinados grupos de países en un momento dado y tienen a la cooperación política como elemento esencial de sustento” (Bernal Meza y Masera 2008:188).

Finalmente, desaparecen de los discursos las apelaciones al MERCOSUR como una herramienta para la realización del modelo de desarrollo propuesto. De tal forma se ve disminuida entonces la intensidad de lo estratégico del vínculo, en función de una menor convergencia de objetivos que han de lograrse a través de la integración regional.

Reflexiones finales

Es posible ver entonces que el lugar del MERCOSUR dentro del diseño de la política exterior ha tomado diferentes aspectos durante las dos últimas administraciones de gobierno, aun si las mismas se concebían como pertenecientes a un mismo “modelo”.

El análisis realizado nos ha permitido identificar tales matices, complementando entonces las lecturas relevadas en referencia al tema en cuestión. Hemos podido ver de qué forma se ha pensado desde el gobierno que la relación definida como estratégica era tal, al mismo tiempo que también hemos podido percibir las modificaciones que se sucedieron dentro del recorte temporal seleccionado.

A lo largo del período el MERCOSUR ha adquirido para la Argentina valor como herramienta para las negociaciones con terceros, a lo que hemos sumado otras “funciones”, tales como la inserción económica comercial, la autonomía, la concreción de los objetivos del modelo de desarrollo propuesto, entre otros.

El gobierno de Néstor Kirchner, especialmente durante sus primeros dos años, dio al bloque regional un peso de gran relevancia dentro del diseño del accionar externo argentino, encausando a través suyo gran parte de las ini-

En efecto el estudio del lugar del MERCOSUR en la política exterior de Kirchner y Fernández de Kirchner indica la existencia de un giro de una definición de la integración desde un sentido amplio de regionalización a otra definición más estrecha, concordante con los límites de los alcances del Tratado de Asunción.

ciativas internacionales del país. Con el paso del tiempo esta opción se volvió menos imperativa, diversificando así la Argentina su estrategia de inserción. En ello resultan relevantes, como vimos, las modificaciones en la percepción del contexto, doméstico y externo, y de las capacidades de acción.

En términos de la hipótesis expuesta en la introducción, los matices señalados entre las dos administraciones pueden explicarse por dos elementos: en la dimensión del peso relativo del bloque *vis a vis* las demás relaciones exteriores planteadas en la estrategia de inserción, por una diversificación de los lazos, al tiempo que ha cambiado también, aunque en menor medida, la propia percepción del lugar de la Argentina en el mundo. Asimismo, en la dimensión del grado de congruencia entre los objetivos de la política exterior y los objetivos asignados al proceso de integración, por una reconceptualización del proceso de integración a términos más acotados.

En efecto, el estudio del lugar del MERCOSUR en la política exterior de Kirchner y Fernández de Kirchner indica la existencia de un giro de una definición de la integración desde un sentido amplio de regionalización¹⁶ a otra definición más estrecha, concordante con los límites de los alcances del Tratado de Asunción¹⁷. Sobre la estrategia de inserción, como ya mencionamos, ello implica un corrimiento de una inserción más excluyente a otra más diversificada, aunque manteniendo (ahora de forma más atenuada) la importancia relativa del bloque por sobre las demás relaciones.



¹⁶ La regionalización es, entonces, tanto el proceso de creación específica de un espacio común, como el resultado de la puesta en marcha de la integración. El proceso supone, entre otros objetivos: poner en contacto economías relativamente homogéneas y de nivel de desarrollo relativo comparable en la trayectoria de acoplamiento progresivo de las estructuras socio-económicas; la convergencia política, a fin de crear instituciones comunes que permitan seguir, cuando sea necesario, una política coordinada en los ámbitos monetarios, financieros, industriales, comerciales, etc. Aunque el énfasis se encuentra en los aspectos económicos, por las razones previas se debe reconocer que un proceso de regionalización no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural (BERNAL MEZA, 2000).

¹⁷ Ello significa fundamentalmente MERCOSUR para eliminación de las barreras al comercio e integración de sectores económicos y para aumentar poder relativo de negociación con terceros.

Bibliografía

- BERNAL-MEZA (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR*. Buenos Aires: GEL.
- BERNAL-MEZA (2008). "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión)", en *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 154-178.
- BERNAL-MEZA y MASERA (2008) "El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional", en *Cuadernos PROLAM/USP* (año 8 - vol. 1), p. 173 - 198.
- BIELSA, Rafael (2005). "La política exterior Argentina" en BIELSA, ROSATTI, LAVAGNA (2005), *Estado y Globalización. El caso argentino*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal Culzoni.
- BOLOGNA (2010). *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR editora.
- CISNEROS (2006). "Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa, Archivos del Presente número 37" [En: *Archivos del Presente. Año 10, N° 39*, Buenos Aires], 59-71.
- CORIGLIANO (2008). "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", en *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos* (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, año 11, N° 47, pp. 8-10.
- ESCUDE, Carlos (2004). "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en revista *Agenda Internacional*, Año 1, N° 1, junio/julio/agosto 2004, pp. 16-27
- FIGARI (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires, Memphis.
- GOMES SARAIVA y BRICEÑO RUIZ (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul", en *Rev. Bras. Polít. Int.* 52 (1): 146-166.
- GRANOVSKY, Martín (2010). "Reportaje a Héctor Timerman antes de su asunción como Ministro de Relaciones Exteriores: 'Un canciller judío es un avance de la sociedad argentina'" en diario *Página 12*, sección País, 20/06/2010.
- HURRELL (1995). "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial", en *Contexto Internacional*, janeiro-junho, 1995, vol.17, n.1, pp.23-59.
- KIRCHNER y DI TELLA (2003). *Después del derrumbe*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- LASAGNA (1995). "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior", *Revista Estudios Internacionales*, n°111 Año XXVIII, Santiago.

LASAGNA (1996). "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, núm. 32, pp. 45-64.

LLENDERROZAS, Elsa (2004). "Chile-Argentina: una mirada estratégica de cara al Bicentenario", Seminario Internacional, FLACSO-Chile, Santiago, 23 de noviembre de 2004. (Citado por Lorenzini (2005), "Las relaciones bilaterales Argentina-Chile: entre la concertación y la asociación estratégica").

MIRANDA, Roberto (2003). "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto" en *Politikós, n° 1*, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.

MIRANDA, Roberto (2004). "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", *Anuario 2004*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata, La Plata: IRI.

MIRANDA, Roberto (2007). "La participación Argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político", en *Invenio* año/vol 10, número 018. Rosario, Argentina.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010). "Políticas de Estado" (en http://www.casarsada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=34)

RAPOPORT, Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina* (1880-2003). Buenos Aires: Ariel. 903-916.

RUSSELL, Roberto (2004). "Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance". [En: NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente. *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires, EDHASA], 257-269.

SIMONOFF (2007). "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos", [en ZERAOUI, Zidane; CONSANI, Norberto y SEPÚLVEDA, Alberto (comp.), *Transitando los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.]

SIMONOFF (2010). *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*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

TAIANA, Jorge. "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina" [En: *Diplomacia, Estrategia, Política. N° 4*, Abril Junio 2006, Brasilia, Proyecto Raúl Prebich], 5-16.

Wæver, Ole (2002). "Identity, Communities and Foreign Policy. Discourse Analysis as Foreign Policy Theory", [En Lene Hansen y Ole Wæver, eds., *European Integration and National Identity. The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge] 20-44.

Discursos:

KIRCHNER, Néstor (2003). Discurso ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina. 25 de mayo de 2003.

KIRCHNER, Néstor (2004). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 122° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2004.

KIRCHNER, Néstor (2005). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 123° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2005.

KIRCHNER, Néstor (2006). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 124° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2006.

KIRCHNER, Néstor (2007). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 125° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2007.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2007). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina . 10 de diciembre de 2007.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2008). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 126° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2008.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2009). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 127° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2009.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2010). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2010.

TAIANA, Jorge (2007). "Rol de la Argentina en la región y en la economía global", Conferencia de la Americas Society-Council of the Americas la Cámara Argentina de Comercio - Alvear Palace Hotel. 07 AGOSTO 2007.

TAIANA, Jorge (2009). Discurso en ocasión de la celebración del día del diplomático. 30 SEP 2009.

TIMERMAN, Héctor (2010a). Palabras del Canciller Héctor Timerman en el Almuerzo del "Foro De Liderazgo Mundial" Organizado por la "Foreign Policy Association" 22 SEP 2010 - ciudad de Nueva York.

TIMERMAN, Héctor (2010b). "Argentina: Perspectivas Económicas y Políticas", Americas Society / Council of the Americas. 26 AGO 2010.

TIMERMAN, Héctor (2010c). "El rol de la Argentina en el G20: Situación y perspectivas de la economía internacional", Universidad de las Madres. 09 SEP 2010.