

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### La política exterior de Néstor Kirchner hacia América Latina (2003-2007)

María Alejandra Torres  
UNSTA-IDEELA

#### Introducción:

Néstor Kirchner se hizo cargo de la presidencia de la Nación en mayo de 2003, sucediendo al gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2001-03)<sup>1</sup>. A pesar de haber obtenido el segundo lugar en los comicios presidenciales durante la primera ronda, Kirchner llegó al poder como consecuencia del retiro en el ballottage del ex presidente Carlos Menem. Es así como Kirchner inauguró su mandato con un reducido apoyo popular, ya que se convirtió en presidente con el 22% de los votos.

La compleja coyuntura que atravesó el Estado argentino, sumado a los efectos de los atentados del 11 de septiembre a nivel mundial, condicionaron el diseño y la ejecución de la política exterior.

Desde esa perspectiva el objetivo de este trabajo es, primer lugar, reconstruir la imagen que desde el Ejecutivo Nacional se sostenía con respecto al lugar que ocupaba la Argentina en el mundo entre el 2003-2007, en particular hacia América Latina. Y en segundo lugar, teniendo en cuenta lo anterior, de qué manera se planteó la política regional y, en ella, qué papel jugaron Brasil y Venezuela.

A modo de hipótesis puede decirse que más allá de la crisis del 2001, América Latina y en particular los países miembros del MERCOSUR, continuaron siendo un tema central en la agenda tanto de la Cancillería como del Ministerio de Economía de la Nación como del Ministerio de Economía de la Nación. Es decir, si bien la crisis 01 se explica por los efectos de las políticas de corte neoliberal aplicadas por el Estado desde los 90, en el plano externo, la vinculación con América Latina actuó a modo de red de contención que evitó en cierta forma, que el país quedara en un nivel de aislamiento internacional similar al del fin del gobierno militar en 1983.

#### 1- El escenario de Néstor Kirchner

Néstor Kirchner asumió la Primera Magistratura del país el 25 de mayo de 2003, sucediendo al gobierno transitorio de Eduardo Duhalde. A pesar de haber obtenido el segundo lugar en los comicios presidenciales durante la primera ronda, Kirchner llegó al poder como consecuencia del retiro en el ballottage del ex presidente Carlos Menem. Es

---

<sup>1</sup> Tras la asunción dos ideas centrales acompañaron su administración: por un lado, poner fin al régimen de convertibilidad cambiaria y negociar con el Fondo Monetario Internacional un nuevo acuerdo tras la cesación de pagos, y por el otro, definir las reglas de juego del proceso electoral que llevaría a la elección de un nuevo Presidente constitucional.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

así como Kirchner inauguró su mandato con un reducido apoyo popular, ya que se convirtió en presidente con el 22% de los votos.

El gobierno electo contaba con la ventaja de que la sociedad argentina ya había soportado los efectos más dramáticos de la crisis de diciembre de 2001. Durante el período de Duhalde se había operado la drástica salida del Plan de Convertibilidad que, desde el gobierno de Menem, había anclado el peso al dólar en paridad cambiaria, y, al cual, el imaginario vinculaba con la estabilidad económica.

El gobierno kirchnerista se hacía cargo de un actor rezagado en sus relaciones con el concierto mundial, apremiado por sus dificultades económicas. Un estado oprimido por la situación de *default* y de endeudamiento con los organismos multilaterales. La administración entrante supo advertir bien cual era el escenario inicial. Afirmaba Kirchner “yo tuve que asumir en una Argentina de aguas bravías”.<sup>2</sup>

En el ámbito interno, el gobierno debió hacer frente a problemas sensibles, que reclamaban una actuación efectiva. El desempleo, la inseguridad, la fragilidad institucional y la inestabilidad económica, encabezaban la lista de dilemas internos, en una sociedad fragmentada y con una preocupante exclusión social.<sup>3</sup>

La exigua representatividad de la administración debutante, reflejada en los comicios presidenciales de 2003, impulsó al gobierno al despliegue de prácticas generadoras de consenso. Durante los primeros momentos, la gestión oficial estuvo abocada a la formación posterior al proceso electoral, de una autoridad política. La construcción de poder condujo a la llamada convocatoria transversal, por la cual, el kirchnerismo atrajo a figuras de líneas políticas contrarias, produciendo una debilitación y fragmentación de la oposición.

Las medidas adoptadas por Kirchner fueron, desde la continuidad y profundización de criterios propios del gobierno duhaldista, hasta la innovación pura. Se reafirmó la participación estatal en la economía, tendencia que ya había sido retomada por Duhalde y se intensificó el rol social del Estado.

Las acciones distintivas se situaron en el campo de los derechos humanos. Identificado con el peronismo “setentista”, Kirchner lideró la reparación de las heridas causadas por la llamada lucha contra la subversión, ejecutada durante el Proceso de Reorganización Nacional. En esta dirección, derogó las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista del contexto internacional, Kirchner no tuvo que enfrentar cambios inesperados en la dinámica del sistema internacional, que pudieran afectar los trazos de su política exterior. Dispuso de un marco comercial propicio, por la favorable cotización que encontraban en el comercio mundial los rubros que componían principalmente, las exportaciones nacionales. Un tipo de cambio favorable, resultado de

---

<sup>2</sup> “Kirchner volvió a marcar diferencias con el duhaldismo”, diario Clarín, edición del jueves 28 de julio de 2005.

<sup>3</sup> Torres, Agustín (2007), pág. 70

<sup>4</sup> Torres, Agustín, (2007), pag 71

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

la devaluación que acompañó la salida de la convertibilidad, facilitó el acceso de los productos argentinos a los productos argentinos a los mercados internacionales.

### **2. América Latina en la agenda externa argentina**

En su mensaje inaugural el presidente Néstor Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior que se sustentaban en la existencia tanto de presupuestos idealistas y liberales –cuando se refirió al fortalecimiento del derecho internacional- como autonomistas –respeto de atender a las “prioridades nacionales”. En función de estos presupuestos es que ubica sus políticas claramente en el marco multilateral, tanto desde el punto de vista político como económico.<sup>5</sup>

El nuevo mandatario presentó ante el Congreso de la Nación, los ejes articuladores de su política exterior. En esa ocasión, señaló como prioritario el establecimiento “de relaciones serias, maduras y racionales” con países, principalmente con la Unión Europea y los Estados Unidos y, sostuvo la necesidad de la construcción de una “América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de la democracia y la justicia social.” También planteó la necesidad del fortalecimiento del MERCOSUR, entendido como un proyecto político regional que debía avanzar en su institucionalización y en la superación de sus debilidades, posibilitando por un lado encontrar una postura firme y consensuada para la negociación del ALCA y, por otro, la coordinación de políticas en materia de seguridad y defensa.

Con respecto al papel de la Argentina en América Latina, el mismo fue clarificado desde el principio, a través de la participación del país en las misiones de paz de Naciones Unidas, como es el caso de Haití. Al respecto Kirchner afirmaba “la región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a retomar al camino del crecimiento y de la libertad, y garantizar la vía democrática” y reafirmó la posición argentina “basada en el respeto universal de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. La historia de la Argentina explica la firme posición de mi gobierno en una cuestión que constituye, a estas alturas, parte de su identidad como nación democrática”. Es decir América Latina era el espacio natural de proyección de la Argentina, sosteniendo la defensa de las instituciones democráticas en la región no sólo como un elemento de esta administración, sino como un rasgo distintivo de la política exterior argentina en su conjunto.

En este marco, la integración regional adquiriría una relevancia notoria en cuanto constituía un medio que le permitía al país adquirir un margen de autonomía en cuestiones económicas y políticas. El ex Canciller Rafael Bielsa sostenía que, “desde la cancillería concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar el proceso de recuperación económico de nuestro país”.

La opción por América Latina, durante la presidencia de Kirchner, tuvo como principales destinatarios dos países de América del Sur: Brasil y Venezuela, estableciendo la Argentina hacia ellos una relación de peso y contrapeso, en la que se articulaban cuestiones de orden doméstico, así como la propia relación con Estados

---

<sup>5</sup> Simonoff, Alejandro, (2006) en [www.espaciospoliticos.com.ar](http://www.espaciospoliticos.com.ar), consultado el 8/10/08.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Unidos. En otras palabras, los cuatro años de Kirchner al frente de la Casa Rosada, en cierta forma, subordinaron la política exterior a las demandas de la política interna<sup>6</sup>. Tengamos presente que, en ese sentido, la principal tarea del gobierno era generar espacios de consenso que superara el exiguo 22% de abril de 2003 y para ello, las relaciones externas del país también tenían que contribuir a ello. O sea el mantenimiento del vínculo con Brasil y la diversificación de la relación con Venezuela, se traducían en el orden interno en un discurso con matices confrontacionista y nacionalista hacia el hegemon regional: Estados Unidos, que marcaban desde el plano discursivo el fin de las relaciones carnales y que permitía generar la adhesión de amplios sectores sociales críticos de los lineamientos externos de la Argentina menemista.

### **2.a)- El lugar de Brasil**

Los primeros años del gobierno kirchnerista estuvieron enmarcados en la buena sintonía de la relación bilateral recuperada durante el gobierno de Eduardo Duhalde al revalorizar al MERCOSUR como estratégico para la Argentina. En otras palabras, se esforzó por dejar en claro que la elección de Brasil como socio prioritario para el país, entendiendo que había que “limpiar la mesa” de los problemas comerciales heredados de la etapa de Domingo Cavallo como Ministro de Economía de Fernando de la Rúa y enfatizaba el relanzamiento del MERCOSUR. Desde la perspectiva brasileña, como de los demás países del bloque el temor al contagio, a la posible expansión de la crisis argentina hacia otros escenarios, también contribuyó a que el gobierno primero de Fernando Enrique Cardozo y, luego el de Lula da Silva actuaron acompañando políticamente al país con la intención de estabilizarlo.

Bajo esta premisa se desarrollaron dos hechos significativos en cuanto servían para respaldar tanto la marcha del proceso de integración regional como respaldar a la Argentina en un momento particularmente complejo, como los primeros meses posteriores a la crisis del 01. En relación al primero se firmó, en febrero de 2002, en el marco de la III Reunión Extraordinaria del CMC, el Protocolo de Olivos con el propósito de perfeccionar el mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia de 1991. En relación al segundo, se llevó a cabo en junio de 2002 la cumbre del MERCOSUR, que originariamente estaba prevista su realización en Montevideo en diciembre de 2001. En ambos encuentros los Estados Partes del MERCOSUR “...expresaron su solidaridad con el Presidente y el Gobierno de la República Argentina en la crisis económica y social por la que está atravesando el país...” indicando que más allá de la gravedad de la situación, el proceso de integración continuaba su marcha.

El 2002 también traía novedades relevantes del otro lado de la frontera con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente de Brasil y el reconocimiento de revalorizar la política regional “en estrecha alianza con la Argentina”<sup>7</sup>. Así lo entiende también María Regina Soares de Lima al sostener “que durante el primer mandato de Lula, América Latina fue definida como el punto de partida para una nueva inserción de

<sup>6</sup> Roberto Russell, entiende que esa subordinación, dificultó trazar líneas estratégicas de política exterior. Entrevista publicada en el [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com). Consultada el 2-11-08

<sup>7</sup> Pinheiro Guimaraes, Samuel, (2004), p. 28

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Brasil en el sistema internacional. Esta concepción de política exterior no trataba de disminuir el énfasis en el MERCOSUR. Al contrario, el fortalecimiento regional pasaba por la reconstrucción del primero y de su ampliación a Chile y la Comunidad Andina”.<sup>8</sup>

Prueba del nuevo clima en las relaciones bilaterales fue el encuentro mantenido por ambos presidentes –Duhalde y Da Silva- en enero de 2003, donde se emitió un Comunicado Conjunto conocido como la “Declaración de Brasilia”<sup>9</sup>.

Como sostiene María Julieta Cortés, a partir de este primer encuentro se evidenciaron importantes coincidencias entre los mandatarios vecinos que se convirtió en un nuevo impulso para la consolidación de la alianza argentino brasileña. En este marco de entendimiento entre los dos países, asumió la presidencia de Argentina Néstor Kirchner. Desde el gobierno se sostenía que el país vecino ocupaba un lugar prioritario, con el objetivo de profundizar y consolidar la alianza estratégica, posibilitando el establecimiento de posiciones comunes en cuanto al desarrollo de los países y de la región.

En la etapa 2003 a 2007 es posible diferenciar dos momentos que marcan los alcances y límites de la anterior afirmación: hasta el 2005, el clima es de mayor convergencia entre los respectivos Ejecutivos, mientras que en el segundo momento las dificultades y diferencias son más crecientes principalmente en el plano económico comercial y diplomático.

Durante la primera etapa, abundaron los encuentros y las declaraciones conjuntas, valiosas principalmente para Argentina debido a las consecuencias que la crisis del 01 le aparejó en el contexto internacional. Es decir, la relación con Brasil fue una especie de red de contención que evitó que el país quedara aislado de la comunidad internacional.

Así el primer encuentro entre ambos presidentes fue en junio de 2003 en Brasilia. En ese marco, destacaron la mutua opción por establecer una alianza estratégica entre los dos. También resaltaron la necesidad de la entrada en vigor del Protocolo de Olivos y la importancia de avanzar en el establecimiento de normativas ágiles que garanticen la seguridad de los estados partes del proceso de integración, de los actores privados y de la sociedad civil. A su vez, reafirmaron la necesidad de fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR, sosteniendo que las reglas débiles afectan las inversiones de los socios menores.

Esta sintonía entre los presidentes quedó nuevamente demostrada con la firma del Consenso de Buenos Aires en octubre de 2003, en ocasión de la visita del presidente Lula a la Argentina. A través de esta declaración ambos presidentes revalorizaron la consolidación de las democracias como un mecanismo para combatir la pobreza y el desempleo e identificaron al Estado como el actor responsable de estas actividades. También se propusieron implementar políticas de desarrollo contemplando las diversidades regionales y comprometieron esfuerzos conjuntos para el fortalecimiento de un orden multilateral basado en la igualdad soberana de los Estados.

<sup>8</sup> Soares de Lima, María Regina, (2008), p. 101

<sup>9</sup> En la Declaración de Brasilia se señalaba la necesidad de intensificar la consulta y la coordinación políticas como así también la urgencia de coordinar políticas macroeconómicas, entre otros temas.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En cuanto al proceso de integración regional, los presidentes entendieron que el MERCOSUR no se restringe a lo comercial sino que también constituye “un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido”, siendo necesario su fortalecimiento, el perfeccionamiento de las instituciones, la promoción de la participación de la sociedad civil y la incorporación de nuevos actores. De esta manera, los presidentes volvieron a considerar a la integración regional como una opción estratégica, garantía de un potencial negociador y de una posible inserción autónoma en el sistema internacional.

De esta primera etapa también se destaca el Acta de Copacabana, en el cual se apuntó al tratamiento de temas generales y específicos tales como la evolución de los vínculos bilaterales, el establecimiento de consulados conjuntos y el avance en otras de infraestructura. Una mención especial es el establecimiento del 30 de noviembre de cada año como el Día de la Amistad Argentino-Brasileña, en conmemoración del encuentro entre Raúl Alfonsín y José Sarney.

Sin embargo, al promediar el 2005, es posible advertir tanto en función del crecimiento y de la reactivación económica como, de la cancelación de la deuda al FMI, una política exterior más autónoma que se reflejó en un “cierto” distanciamiento hacia los Estados Unidos<sup>10</sup>, en un mayor acercamiento a Venezuela y, en el caso de las relaciones con Brasil, en dificultades o diferencias en el eje económico comercial y en el eje diplomático cada vez más notorias.

En relación con el eje económico-comercial, durante el año 2003, si bien los resultados continuaron siendo favorables para Argentina, fueron los más bajos en nueve años. A lo largo de ese año, las ventas a Brasil se retrajeron mientras que aumentaron las compras al país vecino como consecuencia de una mejora en la economía argentina. Este dato, se constituyó en el antecedente del cambio producido en el 2004, cuando por primera vez en diez años Argentina terminó con una balanza comercial deficitaria.

Esta situación de déficit comercial, llevó a la Argentina a colocar restricciones comerciales unilaterales a Brasil. En las sucesivas reuniones llevadas a cabo durante el 2004 se debatió la cuestión de las asimetrías y los desequilibrios comerciales entre los dos países. En ese marco, Argentina defendió el establecimiento de un sistema permanente de salvaguardas unilaterales a partir de la cláusula de adaptación competitiva, que para algunos es una suerte de proteccionismo. Por el contrario, Brasil sostuvo que esa posición iba contra el espíritu del libre comercio del MERCOSUR, apuntando a que el sistema de salvaguardias propuesto adquiriera el carácter de temporario y no permanente.

A lo largo del 2005, las principales divergencias comerciales se daban en tres segmentos: automóviles, textiles y calzado. En relación con la primera cuestión, el

---

<sup>10</sup> La política exterior hacia los Estados Unidos anunciada desde la tribuna política es confrontativa y está destinada al consumo interno, en función de la perseverancia en el imaginario social de posiciones tradicionalmente antinorteamericanas reflatadas a raíz de los efectos de la crisis del 01. Sin embargo, hacia fuera del país el juego del kirchnerismo es otro. Por el contrario, Russell sostiene que Argentina colabora en todo lo que les interesa a los Estados Unidos, pero no para seguirlos sino por existen intereses coincidentes: participa en la lucha contra el terrorismo, contra las drogas, tiene una política alta en derechos humanos. Entrevista publicada en [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com), consultada el 8-11-08

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

presidente Kirchner anunció que no aceptaría el libre comercio de automóviles del MERCOSUR, alegando que dadas esas condiciones, el mercado argentino estaría dominado por autopartes y automóviles brasileños. En relación a la segunda cuestión, se firmó un acuerdo tendiente a restablecer el equilibrio del mercado argentino. Y en relación con los electrodomésticos, Brasil aceptó la imposición de cuotas a sus productos, lo que motivó sus protestas al comprobar que la Argentina importaba ese mismo rubro de diversos países asiáticos.

En cuanto a una articulación sobre la agenda externa del bloque, vemos que sobre diferentes cuestiones, puntuales por cierto, abundaron las posiciones unilaterales o sin el debido consenso. Es el caso del debate en torno a la posible reforma de Naciones Unidas, más concretamente de las modificaciones que deberían introducirse en el Consejo de Seguridad. El objetivo brasileño era conseguir un asiento permanente, objetivo recurrentemente vetado por el Palacio San Martín, partidario de un asiento rotativo entre los países de la región. Siguiendo a Ceferino Reato, en su campaña por la silla permanente, Brasil se alió a Alemania, Japón e India y formaron el “Grupo de los 4”, mientras que en la vereda de enfrente Argentina se plegó con México, Italia, España, Colombia, Canadá, Pakistán y Corea del Sur, entre otros, en el grupo “Unidos por el Consenso”.<sup>11</sup>

Otro ámbito donde no lograron ponerse de acuerdo fue durante la elección del director general de la Organización Mundial de Comercio, donde Argentina, Paraguay y Uruguay apoyaban la candidatura del uruguayo Carlos Perez del Castillo, mientras que Brasil respaldaba a su ex embajador en Argentina, Luiz Felipe Seixas Correa.

Estas diferencias hacen referencias a una cuestión más puntual. Para la administración justicialista, la política exterior brasileña persigue la aspiración de lograr para su país ser reconocido un interlocutor válido a nivel regional. Desde la perspectiva del ex Canciller, Rafael Bielsa, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004, era una de las estrategias impulsada desde Itamaraty para alcanzar ese objetivo. Celso Amorin, el Canciller brasileño, entiende por el contrario, que el impulso dado a la Comunidad Sudamericana de Naciones no era contradictorio con el MERCOSUR ni con la alianza estratégica con Argentina<sup>12</sup>.

Para Simonoff, en las relaciones intraMERCOSUR fue evidente la aparición de tensiones con Brasil. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, lo que constituyó el dato más relevante de la gestión de Néstor Kirchner. Profundizando esta idea Soares de Lima, considera también, que otro elemento que dificultó la coordinación regional fue la diferencia de escala entre Argentina y los demás países de la región. Ello generó el temor a la hegemonía brasileña, que llevó a los países sudamericanos a procurar buscar alianzas que

---

<sup>11</sup> Reato, Ceferio, (2006)

<sup>12</sup> Ma. Regina Soares de Lima entiende la situación de Brasil como paradójica: la región nunca fue tan significativa como en el gobierno de Lula. Sin embargo, los resultados concretos no estuvieron a la altura de las expectativas iniciales de la política exterior. De esta forma Brasil no pudo evitar que se profundizara el estado de crisis latente del MERCOSUR y avanzó poco en el modelo de integración física y productiva regional. Soares de Lima, Ma. Regina, (2008) p. 102.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

permitieran equilibrar la balanza: si Menem en los 90 lo hizo a través del vínculo privilegiado con EEUU, Kirchner lo llevó adelante impulsando la relación con Caracas.

### **2.b)- El lugar de Venezuela**

Las relaciones con este país rápidamente pasaron a ocupar buena parte de la agenda regional, y el vínculo surgido entre ambos fue experimentando cambios en su carácter y contenido<sup>13</sup>. Es decir, para analizar la relación que se construyó entre Argentina y Venezuela, durante la etapa considerada, debemos tener en cuenta la articulación de elementos tanto de orden ideológico como pragmático, de coincidencias personales e intereses compartidos entre Néstor Kirchner y Hugo Chávez. Resulta importante, para tener una idea más clara de la naturaleza de la relación entre ambos países, precisar algunas líneas sobre la Venezuela chavista.

Desde 1999 hasta la actualidad, Hugo Chávez ha llevado adelante una incesante agenda internacional que tiene como principal destino a América Latina y que se apoya en el papel estratégico de Venezuela como productor petrolero, en un contexto internacional en el cual ha habido un aumento sostenido de los precios mundiales de la energía. Según aprecia Ana María San Juan, los temas que atraviesan la actual política exterior de Venezuela son la promoción político ideológica del proyecto continental bolivariano, la búsqueda de un esquema de integración alternativo y el cambio de matriz energética de la región. Las premisas en la que se sustenta la nueva agenda venezolana en América Latina son la diversificación estratégica con la intención de reducir progresivamente la dependencia a Estados Unidos y reformular la presencia internacional de Venezuela a través de un discurso fuertemente latinoamericanista. El nuevo proyecto de inserción internacional se apoya en tres elementos básicos: el nuevo valor estratégico de la energía, el fracaso de la política del Consenso de Washington el replanteo de las relaciones regionales a partir de la llegada al poder de nuevos gobiernos progresistas. En síntesis, el proyecto bolivariano impulsado por Hugo Chávez para América Latina tiene premisas políticas (anti-imperialismo, anti-liberalismo, nacionalismo), económicas (desarrollismo) y sociales (superación de la pobreza y la desigualdad), al tiempo que concibe una integración sin relaciones jerárquicas, en la que las desigualdades entre los países se compensan por medio de acuerdos políticos.<sup>14</sup>

Así los primeros años del siglo XXI en América Latina estuvieron marcados por la ampliación de la presencia venezolana en la región.

Puntualmente durante los primeros años de la nueva gestión Justicialista, la relación giró en torno a las relativas coincidencias ideológicas entre ambos gobiernos, es decir, la adscripción hacia posturas críticas con respecto a las reformas impulsadas en

<sup>13</sup> Torres, Agustín, (2007)

<sup>14</sup> San Juan, Ana María (2008), p 160

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

los 90 en un discurso de tipo nacionalista, en el cual se destacaba un papel más extendido del Estado y la crítica a los Estados Unidos<sup>15</sup>. En el plano político, Venezuela buscó en Argentina el posible surgimiento de un contrapeso al liderazgo de Brasil, además de apoyo y legitimación a su proceso de transformaciones internas, además de compartir con Buenos Aires las expectativas sobre el tipo de desarrollo económico que debería alcanzar la región: uno orientado al desarrollismo y al impulso de las industrias nacionales de carácter estatal.

En torno a estas primeras coincidencias, la relación avanzó hacia cuestiones más puntuales de interés compartidos en temas como la cuestión energética, la financiera y la complementación económica, que revelaba una relación más pragmática y funcional.

En relación a la primera, el comienzo del siglo XXI estuvo marcado por un nuevo contenido adoptado en el proceso de integración regional que lo diferenciaba de los 90: la preocupación estaba centrada en la resolución de los problemas energéticos, un tema central para un proyecto político que sustentaba el valor de la industrialización. Es así como durante estos años se proyectaron una serie de obras tendientes a dar una respuesta a esa demanda. Podemos tomar como ejemplo el proyecto del Gasoducto del Sur, un proyecto estimado aproximadamente en us\$ 20.000 millones con una extensión de 12.000 kilómetros, que uniría Venezuela, Brasil y Argentina y con la posibilidad que en sucesivas fases se incorporarían Bolivia, Uruguay y Paraguay. Otro proyecto, igualmente interesante, fue el que se cristalizó en la Cumbre entre Chavez y Kirchner en la ciudad de Puerto Ordaz en la Franja del Orinoco, la más importante a nivel energético debido a la riqueza petrolífera del sub suelo. Ambos mandatarios inauguraron el primer pozo de extracción fruto de la asociación entre las petroleras estatales PDVSA de Venezuela, ENARSA de la Argentina y Ancap de Uruguay. Sin embargo, a pesar de las declaraciones oficiales tanto desde Buenos Aires como desde Caracas, el Gasoducto del Sur continúa siendo un proyecto, sin mayores concreciones. En el caso de la producción conjunta en la Franja del Orinoco, Ramón Espinosa, ex economista jefe de PDVSA y actualmente consultor del BID, sostiene que es muy difícil vender si no es a Estados Unidos porque para procesar ese crudo extra-pesado haría falta construir en Venezuela o Argentina una refinera de al menos 2000 millones de dólares, “porque ese crudo es como plastilina, y ni ENARSA ni PDVSA tienen el capital o la tecnología para hacer la refinadora”<sup>16</sup>

Un ámbito en el cual las declaraciones oficiales fueron acompañadas de acciones concretas y, que permite considerar la dimensión de la relación bilateral es el papel de Venezuela como una de las principales fuentes de financiamiento del gobierno argentino, ya que acumuló compras de bonos públicos en más de us\$ 3000 millones que le permitió tratar de reducir su vulnerabilidad frente al sistema financiero internacional y cancelar la deuda con el FMI, hecho destacado en el plano interno como ejemplo de la disminución de la injerencia norteamericana en los asuntos nacionales.

Así, además de la compra de los bonos argentinos en 2005, Argentina y Venezuela acordaron diversos acuerdos de complementación económica. A

---

<sup>16</sup> Entrevista a Ramón Espinosa publicada en [www.ellitoral.com](http://www.ellitoral.com) Consultado el 1-11-08

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

modo de ejemplo podemos citar en 2004 la posibilidad de construir un buque tanque para PDVSA en Astilleros Río Santiago, con opción a otros tres. Al igual que el proyecto del gasoducto, el buque que debía estar listo para el 2007 y quedó como una de las cuestiones pendientes de la presidencia de Kirchner. También se acordó en 2006 el suministro de petróleo venezolano a nuestro país a cambio de ganado vacuno y equipos para la mejora agropecuaria, mediante los cuales ambos gobiernos enfatizaban la idea de la complementación económica, lo que permitió que el comercio bilateral se haya incrementado alrededor de 800% en tres años.

En síntesis, lo concreto sigue siendo el intercambio de bonos argentinos por petrodólares venezolanos; la venta de alimentos, que ha permitido triplicar las exportaciones argentinas al país caribeño y el aporte venezolano en fueloil para superar estrecheces energéticas locales.

### **2.b 1)- El ingreso de Venezuela al MERCOSUR**

En diciembre del 2005, se suscribió el Acuerdo Marco para la Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Este primer paso, se complementaría, en el breve lapso de siete meses, con la suscripción del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (4.7.2006). El documento reafirmaba la importancia de esta de esta decisión política “para la consolidación del proceso de integración de América del Sur en el contexto de la integración latinoamericana.”<sup>17</sup>

Desde la perspectiva económica, la incorporación de Venezuela provoca, en general respuestas positivas.

Se suma al MERCOSUR, la tercera economía de América del Sur y el PBI de 5 alcanzará un 75% del total regional. Además Venezuela posee reservas petrolíferas y gasíferas más importante de América del Sur. Esta situación es clave a la hora de diseñar con mayor autonomía estratégica economías regionales a mediano y largo plazo. Un suministro energético relativamente garantizado es la cuestión de base para sostener un ritmo de crecimiento adecuado. En este sentido Mario Rapoport sostiene que el ingreso del país caribeño al MERCOSUR implica también el reacomodamiento

---

<sup>17</sup> La entrada en vigor del Protocolo de Adhesión “como instrumento adicional al Tratado de Asunción”, recién se alcanzará en 30 días después de que se haya completado el proceso de ratificación por parte de todos los Estados Partes. En esa oportunidad, Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte. Sin embargo, desde el momento mismo de la suscripción del Protocolo, y antes de alcanzar el status de Estado Parte, Venezuela integrará la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros países u organismos internacionales.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

del bloque frente a otros problemas regionales, como la nacionalización de los recursos energéticos bolivianos, que generó controversias tanto con la Argentina como con Brasil.

Hay otras ventajas. Si bien Venezuela es un mercado fuertemente concentrado en petróleo y sus derivados, también es importador ávido de otros rubros, en particular, bienes industrializados con fuerte valor agregado. En tal sentido, en menos de un lustro, las exportaciones brasileñas a este país pasaron de us\$ 600 millones a cerca de us\$ 3000 millones.<sup>18</sup> Podemos agregar que desde el inicio de su gobierno, Venezuela ha privilegiado sistemáticamente un acercamiento a Brasil, como punto de partida para su doble proyecto de ingreso al MERCOSUR y de conformación de una amplia integración sudamericana.<sup>19</sup>

Torres entiende que hay otras dimensiones a analizar en el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, como son de aquellas de naturaleza geoestratégicas. Lo señaló el Canciller de Brasil, Celso Amorin: “se ha establecido una columna vertebral en América del Sur, que va desde el Caribe a Tierra del Fuego”. Kirchner destacó, acerca de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, que “estamos en un punto de inflexión que contribuye al proceso de integración regional”.

Si dejamos de lado el ámbito económico y avanzamos hacia cuestiones políticas vamos a ver que el problema se plantea en cómo conciliar el discurso de Chávez en el campo internacional con las políticas del MERCOSUR en su conjunto, y particularmente, con las de sus socios mayores Argentina y Brasil. Además la condición futura de Venezuela de Estado Parte del MERCOSUR, le otorgará al presidente Chávez una fenomenal base de lanzamiento para su discurso fuertemente antinorteamericano. Si bien las relaciones Venezuela – Brasil se han intensificado desde la llegada de Lula al Planalto, Venezuela ha tratado que las relaciones bilaterales sean más ideológicas que políticas, aunque los resultados han sido dispares. Para Chavez, un liderazgo de Lula más consustanciado con ideas radicales podría haber funcionado como un contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en la región. Sin embargo, la propia agenda externa brasileña, ha descartado de plano cualquier posibilidad de una confederación sudamericana de corte bolivariano.

Para Roberto Russell, el ingreso de Venezuela es un problema y un factor de disgregación antes que de unión. Los que creen que Venezuela equilibrará las cosas porque frenará la eventual hegemonía de Brasil, no entienden nada. Primero, el bloque necesita institucionalizarse y en esto Venezuela no lo ayudará. Necesita tener ideas claras de por dónde se integra y Venezuela propicia una política de confrontación con Estados Unidos y una alianza con Irán que no tiene nada que ver con nosotros. Es imposible, entonces que con semejantes diferencias se puedan dar concreciones políticas.

<sup>18</sup> Torres, Jorge José (2007), [www.idela.org](http://www.idela.org), consultado el 21-9-08.

<sup>19</sup> Sanjuán, Ana María, op. Cit, p 167.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### **A modo de conclusión:**

América Latina ocupó un lugar significativo en la agenda externa argentina desde la restauración democrática de la década del 80. El punto focal de esta política era el replanteo de la relación con Brasil, superando las históricas hipótesis de conflicto, permitió que se construya un vínculo político (la defensa del sistema democrático) y económico (centrado en la cuestión comercial). Más allá de la sucesión de gobiernos civiles pertenecientes a distintos partidos políticos, el proceso de integración fue reconocido como un recurso que podía reposicionar a la región en el escenario internacional. Su profundización y aceleración con la creación del MERCOSUR así lo reconocía.

La crisis del 01 no significó el fin del proceso iniciado en los 80. Si bien tuvo repercusiones hacia el interior del bloque, especialmente en Uruguay, MERCOSUR funcionó como una tabla de contención en cuanto evitó que la Argentina quedara aislada del mundo tras la declaración festiva y unilateral del default durante la breve gestión de Adolfo Rodríguez Saá.

Retomando la hipótesis planteada en la primera parte de este trabajo, Eduardo Duhalde como Néstor Kirchner entendieron que la participación de la Argentina en el escenario internacional pasaba por la región, enfatizando la relación con Brasil. En este sentido, si bien hubo una clara intención desde el Ejecutivo Nacional de relanzar el MERCOSUR, de ahí el tono de las declaraciones conjuntas de 2002 y 2003, la no resolución de las dificultades en el campo económico comercial que el proceso acarrea desde la etapa anterior, constituyó un freno y el estancamiento del mismo. Estancamiento que se cristalizó más claramente con señales referidas a la escasa armonización de los Estados Partes en temas de su agenda económica y de lineamientos conjuntos en política exterior.

En el campo de la política regional, la nota más significativa de la administración de Kirchner, estuvo dado por la ampliación del vínculo con Venezuela en el cual se articulaban razones tanto de coincidencias ideológicas como pragmáticas de necesidades e intereses mutuos. Es decir Argentina necesitaba de Venezuela y Venezuela necesitaba de Argentina. Si desde la perspectiva del primero, el dinero fresco que llegaba de Caracas permitía relativizar la vulnerabilidad externa del país; desde el segundo, el tono discursivo antinorteamericano adoptado por el gobierno de Buenos Aires era un bálsamo a los oídos del líder venezolano. Un elemento no menor a tener en cuenta en esta relación triangular, eran las propias necesidades de Kirchner de consolidar su poder en el campo interno. En este caso, tras la crisis del 01, se evidenció el renacimiento a nivel social, de manifestaciones antinorteamericanas. Es decir aquellas políticas externas que enfatizaban conductas de mayor independencia a los dictados de Washington, generaban en el plano interno mayores niveles de adhesión. Desde esta perspectiva también es conveniente analizar el vínculo con Venezuela y el pago de la deuda externa al FMI. Sin embargo, el pragmatismo del gobierno también se revela en

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

la existencia de planos superpuestos en la relación con EEUU: si bien se enfatiza hacia dentro del país un discurso nacionalista y confrontativo y de exhibida amistad con Venezuela; hacia fuera del país, se morigeró ese discurso dando paso a políticas de acercamiento en temas con posiciones coincidentes.

El ingreso de Venezuela al MERCOSUR genera expectativas no sólo por el aporte energético que ello supone, sino también en cómo se van a resolver las divergencias políticas que se plantean en el seno de la organización. Como planteo el Embajador chileno en nuestro país, José Maira Aguirre, la moneda ha sido lanzada y no está claro hacia donde va a caer.

*María Alejandra Torres*

### **BIBLIOGRAFÍA**

Aranda, Ramón Alberto (2004). “La política exterior argentina: de Menem a Kirchner” en Revista de Relaciones Internacionales. IRI. Año 13. N° 27.

Bruno, Carlos (comp.) (2005). *Argentina, un lugar en el mundo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Cortés, María Julieta (2006). “Argentina-Brasil: ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica?”. CERIR, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*. UNR. Colección Académica. Vol I. Tomo IV.

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Lagos, Ricardo (2008). *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Barcelona. Ed. Edhasa.

Rapoport, Mario (2006). *El viraje del siglo XXI. Dudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.

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

Torres, Jorge José (2003). *Informe sobre la Argentina Contemporánea. Crisis y transición política y económica*. [www.idela.org](http://www.idela.org).

- “La incorporación de Venezuela al MERCOSUR. Dudas y certezas”. [www.idela.org](http://www.idela.org)