

## CAPÍTULO XVIII

# REGULARIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

**Alejandro Simonoff**

El análisis de nuestras relaciones con el mundo durante la gestión de Néstor Kirchner ha sido presentado por muchos como un fenómeno fragmentado y contradictorio.<sup>1</sup> Creemos para una mejor comprensión es entender su propia lógica primero, para luego observar sus fortalezas y debilidades.

Para realizar nuestra tarea debemos primero rastrear su sistema de creencias y luego la acción de gobierno.

### **Las ideas de política exterior kirchnerista**

El primero de los presupuestos de esta política exterior fue el alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano. Por ello, en la plataforma de Kirchner de 2003 observamos cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano, al señalar que su inserción con el mundo buscó por un lado, separarse de:

una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a

1. Por ejemplo, véase el trabajo de Francisco Corigliano (2008:8-10) que la presenta desde cuatro perspectivas teóricas distintas (dos formas de realismo y otras dos de idealismo).

los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos. (FPV, 2003)

La capacidad de discernir entre efectos positivos y negativos de la globalización nos recordó las expresiones de Juan Carlos Puig, cuando indicaba que el sistema internacional posea cierta flexibilidad, por lo cual aparecerían ciertos resquicios para defender los intereses nacionales del país, “aunque forme parte del bloque” (Puig, 1984, I: 73).

Esta decisión demostró el corte autonomista que fue reforzado por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, además de:

la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países. (FPV, 2003)

Como lo ha señalado Guillermo Figari en la elección de prioridades está la diferencia entre las políticas exteriores, “*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 cual constituye la *alianza principal*”. Para este autor, el dilema de nuestro rol en el mundo sigue siendo la construcción de autonomía para reducir la dependencia (Figari, 1997: 19 y 130-5)

Mientras los primeros autonomistas apuntan a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de las alianzas con países con similares recursos y valores, los occidentalistas sólo priorizan una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Como describe muy bien Figari:

la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autónoma, sino de dependencia. (Figari, 1985: 25)

Nótese que la prioridad regional fue un elemento también resaltado por Helio Jaguaribe:

la alianza estratégica argentino-brasileña –a la cual debería agregarse tan pronto como posible Venezuela– constituye una primera condición sine qua non para la preservación de sus respectivas identidades nacionales. (Jaguaribe, 2006: 208)

Por todo lo expuesto, la opción regional fue uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobrestimaba a los Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.



Este retorno al pensamiento de Puig, pero sobre todo por la propia historia personal del Presidente, vinculó al mandatario con el ideario político revolucionario de los años setenta, el “setentismo”. Al respecto, ya que si bien algunos lo ubicaron ideológicamente allí, por sus lecturas juveniles de John William Cooke, Ernesto Jaureche y Juan José Hernández Arregui (Wornat, 2005: 135), otros lo vincularon con un pensamiento reformista, ya que ellas estaban en torno al pensamiento del peronismo y el keynesianismo (Amato y Boyanovsky, 2008: 100-1). En realidad la permanencia del setentismo estuvo en la estructuración de una organización jerárquica y cerrada que impactó en la estructura decisoria y marcó su estilo de conducción posterior<sup>2</sup>, este es el elemento más presente que la propia cuestión ideológica (Simonoff, 2008).

La imagen del setentismo de la gestión kirchnerista fue reforzada por cierto paralelo entre las visitas recibidas en la asunción de Cámpora en 1973, a la que concurren entre otros, Eduardo Dorticós de Cuba y Salvador Allende de Chile, y la de 2003 con la presencia de Fidel Castro, Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez.

Estas imágenes reforzaron el juego discursivo del gobierno sobre ruptura con el pasado. Cuestión que apareció compartida tanto por el oficialismo (Bielsa, 2005: 41-56), como por algunos de sus críticos (Cardenas, 2004: 10-14), creemos que en realidad la cuestión fue matizada como lo sostienen tanto Anabella Busso (2006, I: 11-127), como Andrés Cisneros (2006: 59-71).

La analista del CERIR sostuvo que la política exterior no significó un corte abrupto con el pasado, como el discurso oficial se mostró, sino que fue un ajuste de la administración de Duhalde (Busso, 2006, I: 12). En el caso del segundo, en una polémica con el primer Canciller, Rafael Bielsa, le señaló muchos puntos de continuidad con aquella política rechazada globalmente (Cisneros, 2006: 59-71).

2. Aunque nos parece una exageración la afirmación de Amato y Boyanovsky que la organización del Estado kirchnerista “esté montada sobre el centralismo democrático” del modelo decisorio montonero. (Amato y Boyanovsky, 2008: 372), ya que como hemos demostrado en el trabajo presentado en el curso sobre Política Exterior Argentina del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP (Simonoff, 2005), existen muchos elementos de la propia tradición presidencialista que no diferencian a esta gestión de sus predecesoras.

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior. Estas poseían un cariz geográfico, ubicado como prioridad regional y otro conceptual, sustentado en la presencia de postulados institucionalistas (“fortalecimiento del Derecho Internacional”) como fuertes aseveraciones en torno al respeto de las “prioridades nacionales”, llegando a decir que su acción iba a estar guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 2003)<sup>3</sup>.

Qué significa para el presidente Kirchner un modelo propio. Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo<sup>4</sup> y también en el desarrollismo frondizista. La actual presidente, entonces senadora, y esposa del Primer Mandatario, Cristina Fernández lo definió como un “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada” que:

es el modelo económico de claro perfil industrialista sobre esto creo que tenemos algunas precisiones porque también durante muchísimo tiempo [...] hubo una aparente contradicción entre la economía agrícola-ganadera o economía industrial, entre mercado interno o exportación. Hemos roto los tabúes, hemos demostrado que podemos tener una economía con una muy buena, casi record, producción agrícola, un proceso de reindustrialización, que ha permitido que descienda el índice de desocupación y aumenten las exportaciones y, al mismo tiempo, los argentinos han mejorado su calidad de vida. (Fernández de Kirchner, 2007: 21-22)

Aunque en realidad deberíamos ubicarlo dentro de las cuatro visiones sobre la forma del crecimiento argentino (la autárquica, dos neodesarrollistas, una de base industrial y otra agrícola, y la neoliberal) determinadas por Porta y Bianco, el Presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario económico en dos, entre los que impulsaban la producción contra los que preferían la especulación financiera.

Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuesta entre su modelo (neodesarrollista de base industrial) y la inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico),

3. Esta forma de vinculación con el mundo mereció por parte de los analistas críticos de la gestión, la denominación de “minimalista” para nuestra política exterior (Cardenas, 2004: 11)

4. Esta concepción industrialista se fundamenta no solo por motivaciones económicas sino también políticas, dada la larga y perdurable relación entre el movimiento obrero de origen industrial y el peronismo.



subordinando también a la variante agrícola, frente al sustentado en los noventa que poseía un corte neoliberal e internacionalista.

Los principales rasgos diferenciales entre estas dos visiones son: el primero se sustenta en el estímulo y el consumo en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR, con intervención del Estado a través de política activa de promoción de competencia e ingreso. El segundo, en cambio en la apertura al mercado mundial de modo de incrementar exportaciones y recibir nuevos flujos de inversión externa directa, con el mercado como proceso de estímulo (Porta y Bianco, 2004: 30).

La existencia de varios modelos de crecimiento, indican la falta de “consenso” sobre el destino del país. Esta carencia afectó directamente a las propuestas para el relacionamiento externo de la Argentina.<sup>5</sup>

Pero no fueron los únicos elementos que encontramos en el discurso kirchnerista, como el propio Presidente lo señaló en marzo de 2007 en su mensaje al parlamento, al definir su política exterior, como la que:

ha mantenido firme y sostenidamente la ineludible defensa del interés nacional, la protección de la soberanía nacional, la defensa de la democracia, el respeto a los derechos humanos fundamentales, una vocación genuina por el desarme y la no proliferación y la condena a la amenaza de terrorismo. (Kirchner, 2007)

Por esta forma de plantear nuestra relación externa con un fuerte sesgo nacionalista, muchos autores señalaron la inexistencia de una política hacia los Estados Unidos (Cárdenas, 2004), aunque en realidad esta apareció multilateralizada, tanto desde el punto de vista político como económico.

## **La política exterior kirchnerista**

Los efectos de la crisis del 2001 estuvieron presentes en su planteo electoral al definir como objetivo “reinstalar a la Argentina en el mundo” y “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía” (FPV, 2003). Además, como ya lo señalamos, el Presidente fijó las pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas (Kirchner, 2003).

5. Nótese, como lo señala Tokatlian, la carencia de este elemento lleva a la imposibilidad de trazar una nueva política exterior, ya que el consenso es necesario para sus otros tres elementos constitutivos (confianza interna, compromiso y capacidad de acción) (Tokatlián, 2003: 16-17).

Siguiendo el discurso del presidente hemos constituido cinco ejes para desarrollar nuestro trabajo: la política multilateral de seguridad, la política regional y el MERCOSUR, la estrategia de apertura y diversificación de mercados, las negociaciones en torno a la salida del default, y la política por la soberanía de las Islas Malvinas.

### *La política de Seguridad Multilateral*

En esta materia trataremos tres aspectos: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), la lucha contra el terrorismo internacional y el respeto y la promoción de los Derechos Humanos.

De la participación en misiones de paz de Naciones Unidas podemos observar que a diferencia de los anteriores períodos –el de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde–<sup>6</sup>, existió un incremento significativo del número de hombres en estas misiones pasando de unos 560 hombres al asumir Kirchner a 1028 tras el envío de soldados a Haití.<sup>7</sup> En cuanto al número de misiones se revirtió la tendencia inaugurada por Duhalde que no las renovaba, pareciéndose más a los gobiernos de Fernando De la Rúa y Menem que ante el fin de algunas de ellas las reemplazaban por otras nuevas. A esta situación se refirió el Presidente Kirchner en su mensaje a la Asamblea General del año 2004:

Durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes. (Kirchner, 2004)

Esta política de seguridad internacional del gobierno kirchnerista se sustentó en tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.<sup>8</sup> Cuando se definió el rol de las OMP en el documento titulado *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática* (2003), encontramos lo siguiente:

6. Desde el fin de la administración menemista, cuando la participación era generalizada e indiscriminada, se pasó, con los gobiernos posteriores, a reducir el envío de tropas, pasando hacia unas de carácter más selectivo.

7. <[www.un.org/spahish/peace/dpko/index.asp](http://www.un.org/spahish/peace/dpko/index.asp)> En línea.

8. Estos elementos fueron establecidos, tanto por el Canciller Bielsa, como por el ministro de Defensa Pampuro en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA realizada en octubre de 2003.



la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA [...] un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos (sic) seis y siete [...] Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un Sistema Internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sustentamos<sup>9</sup>.

Fue evidente que existieron diferencias entre ambas definiciones. Pero queremos resaltar tres aspectos del último texto: primero, la asignación de la OEA de facultades intrusivas, algo reclamado por la administración menemista en los noventa; en segundo lugar, se habló de “coalición”, esta definición siguió dejando librada la posibilidad de actuar por fuera de Naciones Unidas; y, finalmente, se hizo mención a los capítulos VI y VII de la Carta, es decir tanto para las tareas de mantenimiento como de imposición de paz.<sup>10</sup>

En términos generales podemos decir que la mayor participación regional representó un costo mínimo para las administraciones conosureñas que participar en el continente asiático y por otra parte, liberó a Estados Unidos del uso de tropas en Haití que las utilizó en sus intervenciones más relevantes en Afganistán e Irak. Esta fue una forma de apoyo indirecto.

Tanto Brasil como Chile, tienen distintas motivaciones para participar de esta misión. No es un dato menor que ambos estuvieron como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad cuando se trató el tema. Si bien, como lo hizo el gobierno argentino, sustentaron su decisión en el carácter multilateral y regional de la iniciativa, fue evidente que existen otras más.<sup>11</sup>

Aquí, nuestro país junto con Brasil, Chile y Uruguay aumentó su participación ajuntándose al escenario general, de mayor presencia regional, y

9. <[www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/Proyecto%20La%20Defensa%20Nacional%20en%20la%20Agenda%20Democr%20E1tica.doc](http://www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/Proyecto%20La%20Defensa%20Nacional%20en%20la%20Agenda%20Democr%20E1tica.doc)> En línea.

10. Fue evidente que el texto contiene un error al mencionar “artículos” en vez de “capítulos”.

11. Muy significativos de esta situación son los reportajes a José Veiga Filho, Ministro de Defensa de Brasil (*Clarín*, 19 de mayo de 2004) y al Embajador Juan Gabriel Valdez, diplomático chileno que es el Jefe de la Misión de Paz de la ONU en Haití (*Clarín*, 19 de agosto de 2004). E incluso el artículo del Presidente del país trasandino Ricardo Lagos aparecido en *Clarín* (Lagos, 2004: 19).

expresando un comportamiento común, sobre todo teniendo en cuenta que Santiago y Brasilia “usualmente” fueron “remisos a enviar efectivos más allá del radio doméstico” (Rodríguez Giavarini, 2004: 27).

Pero cada uno de los participantes tuvieron móviles propios. En el caso de Brasil se inscribió en su participación selectiva que lo caracterizó desde fines de la Guerra Fría. Pero fue indudable que también se relacionó con su pretensión de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Chile, por su parte, ya estaba allí –porque formó parte de la Fuerza Multinacional Provisoria–, y lo tomó como una oportunidad para mejorar su relación con Estados Unidos, por su posición en el Consejo de Seguridad en la cuestión de Irak.

En el caso argentino creemos que discursivamente se inscribió en el marco de una participación regional y de una política autonomista, o tal vez debiéramos decir pos autonomista, al buscar establecer una política cooperativa que le permitió compensar la negativa al envío de tropas en Irak y la necesidad de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito determinaron esta opción.<sup>12</sup>

La lucha contra el terrorismo<sup>13</sup> estuvo posicionada en la agenda desde un principio, como se observó en el discurso de Nueva York, en septiembre de 2004 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando señaló que:

no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad. (Kirchner, 2004)

En consonancia con ello, cuando Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, la respuesta argentina fue en un mismo sentido: lo

12. Este punto no fue muy entendido por los críticos del autonomismo (Corigliano, 2008: 9), ya que no disciernen entre la autonomía heterodoxa y la secesionista, que para Puig tienen un carácter marcadamente diferente por representar ésta última una ruptura con la metrópoli, cosa que este autor nunca propuso (Puig, 1984, I: 79).

13. Fue extraño que el Presidente no hiciera ninguna mención explícita en su discurso al Parlamento de 2007 al otro aspecto considerado como relevante en su mensaje de asunción: la lucha contra el terrorismo. Tal vez se debió a la distancia existente con la orientación dada por Washington a ese problema, aunque en su asunción al cargo manifestó estar “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identificó al país como una víctima de esas acciones (Kirchner, 2003).





haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo el comando de Naciones Unidas.<sup>14</sup>

Kirchner insistió ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007 en los elementos institucionalistas que formaron parte de su administración, en el convencimiento de que su concurrencia a dicho foro internacional permitió:

revitalizar este ámbito de representación global en la convicción de que ello aportará a la vigencia del Derecho Internacional como instrumento capaz de dirimir conflictos y así poder enfrentar con éxito las amenazas a la paz. (Kirchner, 2007b)

A diferencia de su discurso de marzo de 2007 ante el Parlamento argentino con respecto al atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina, donde señaló que “se ejecutaron acciones tendientes a garantizar la investigación del atentado y su encubrimiento y obtener la sanción de responsabilidades” (Kirchner, 2007a)<sup>15</sup>, en Naciones Unidas, ese mismo año, el presidente hizo una mención explícita dentro de este rubro.

La administración de Kirchner, tras ciertas idas y vueltas iniciales, apoyó la línea que involucra a Irán en estos sucesos y por ello pidió:

que la República Islámica de Irán, en el marco del Derecho Internacional aplicable, acepte y respete la jurisdicción de la justicia argentina, y colabore eficazmente con los jueces argentinos para lograr el sometimiento a juicio de las personas imputadas en aquellos hechos. (Kirchner, 2007b)

Además de denunciar que “la República Islámica de Irán no ha brindado toda la colaboración requerida por la Justicia argentina para el esclarecimiento de los hechos”. El presidente se acercó nuevamente a la agenda de seguridad de Estados Unidos al señalar que: “no puede tolerarse la acción de los responsables del terrorismo ni de quienes los auspicien, financien o protejan, sean estas personas o países” (Kirchner, 2007b).<sup>16</sup>

14. Algunos analistas han señalado cierta contradicción entre la política multilateral de seguridad y el rechazo de participación argentina en el Líbano tras la intervención israelí en 2006, rescatando el “liderazgo latinoamericano” de nuestro país en los noventa (Morales Solá, 2006: 1) y no percibiendo el cambio de una caracterizada por una intervención generalizada y sin consulta con los vecinos, a otra más selectiva y en concordancia con estos últimos.

15. Desde que se produjeron esas acciones, los distintos gobiernos fueron incapaces de obtener algún resultado positivo en la investigación del asunto.

16. Cabe aclarar que en este tema el gobierno argentino modificó la ley sobre lavado de dinero de acuerdo a las expectativas de Washington que afectó tanto a esas actividades,

Pero esta acción, de ir disminuyendo y presionando las relaciones con el país persa, fue una jugada múltiple, ya que tiene impacto en otras partes de la agenda argentina, como fijar indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez.

En lo que respecta a la promoción y protección de los Derechos Humanos, en consonancia con su agenda interna en la materia, promovió la firma de instrumentos internacionales: uno de carácter universal, como fue la rubrica de la “Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, en donde nuestro país y Francia tuvieron un rol muy notable, y se resaltó que “es el primer instrumento jurídico vinculante de carácter universal que reconoce ese delito como un crimen de lesa humanidad”; la otra de carácter regional, fue la aprobación en el marco del sistema interamericano de “Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho a la Verdad” (Kirchner, 2007b)<sup>17</sup>

### *La Política Regional*

En cuanto a la política regional, ésta fue claramente el área prioritaria de nuestro relacionamiento externo, delimitada al plano sudamericano más que latinoamericano, tal vez con la excepción de Cuba<sup>18</sup> y México. De allí que tuvo dos puntos relevantes: la sociedad estratégica con Brasil y la integración regional.

De la prioridad otorgada a Brasil en el diseño inicial de nuestras vinculaciones externas, al finalizar sólo fue indicado su fortalecimiento.<sup>19</sup> La relación con Brasilia ha tenido altibajos pero sin duda fue una relación que se consolidó día a día. Ella fue la más importante para el país, ya que hubo

como al narcotráfico, aspectos centrales de la agenda de la administración estadounidense con respecto a la región.

17. Desde cierta crítica se vincula esta temática con el setentismo de la administración pero creemos que la prédica por la vigencia y práctica de los derechos humanos ganó visibilidad por su violación, durante la dictadura militar, y no como un antecedente.

18. La Argentina optó por abstenerse en su voto contra la propuesta de resolución de la Comisión de Derechos Humanos, como ya lo había hecho Duhalde en su último año de gestión, en un claro signo de distancia con respecto a Washington y la política de Menem y De la Rúa. Además se encaró el tema de la deuda que ese país tiene con Argentina, donde se aceptó la propuesta de reducción en un 75% de la misma. El único punto oscuro fue la tensión que emergió por la situación de la médica cubana Hilda Molina.

19. Resultó evidente la diferencia existente entre privilegiar y fortalecer, y allí, precisamente, emergen la percepción del cambio.



actos recíprocos significativos como por ejemplo el apoyo explícito que el presidente argentino le dio a Lula Da Silva en su reelección presidencial y, por su parte, el hecho que Lula manifestó que la relación con Argentina es la más importante de la región, etcétera.

Si bien el camino de Brasilia fue un instrumento eficaz para la inserción económica internacional de Argentina, la aparición de tensiones en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, las diversas estrategias para enfrentar los problemas del endeudamiento, etc. alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos.<sup>20</sup>

La disputa en torno al asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue el tema donde Argentina y Brasil no ocultaron sus diferencias. Si bien en un principio se compartieron los asientos semi permanentes en 2004 y 2005, luego esta instancia cooperativa se fue diluyendo por la presión ejercida por varios sectores de la política exterior vinculada a los años noventa. De hecho el ex Vicecanciller del gobierno de Carlos Menem, Andrés Cisneros, señaló en *La Nación*:

A algo más de un año (2003) de la presente administración, tras las discusiones en Guadalajara y la preocupante tibieza del Palacio San Martín ante el respaldo que Alemania y, posiblemente, Ecuador han insinuado respecto de la candidatura de Brasil, urge que la opinión pública conozca la posición de los actuales gobernantes. Es preciso que los ciudadanos sepan qué se está haciendo, concretamente, para preservar, en este asunto, el interés nacional argentino. (Cisneros, 2004: 15)

Esta expresión, junto a otras que aparecieron en el mismo medio, merecieron la respuesta del representante permanente del gobierno argentino ante las Naciones Unidas, César Mayoral quien no solo indicó:

La posición tradicional argentina es y ha sido que no se incremente el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, dado que ello no haría más que consolidar privilegios. Nuestra opinión es que se aumente la cantidad de miembros

20. El problema aquí es de la relevancia de cada uno de los socios, mientras para la Argentina es prioritaria la alianza estratégica con Brasil y el sostenimiento del MERCOSUR para garantizar márgenes de maniobra internacionales, el caso brasileño fue distinto, ya que su relación con Buenos Aires fue una entre varias como lo son Sudáfrica, la India y la República Popular China, y en su inserción internacional la región cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y no de aquél, mientras Argentina siguió con el MERCOSUR como principal estrategia.

no permanentes, y que se permita la reelección de éstos (no como ahora que está prohibida).

E incluso interpretó la motivación de quienes critican al gobierno argentino:

El clamoroso “antibrasileñismo” que parecen sostener algunos especialistas en el tema resulta ser funcional “casualmente” a los intereses de quienes actualmente detentan el poder dentro del Consejo de Seguridad (y fuera de él). (Mayoral, 2004: 15)

En realidad esta polémica fue para impugnar la decisión de buscar una alianza con Brasil por parte del gobierno argentino, en vez de Washington.

La llegada al Consejo de Seguridad fue una vieja aspiración de la diplomacia brasileña, y tiene a Celso Amorin como su principal impulsor. Sus fundamentos estaban en que esta candidatura “se explicaba por la capacidad del país de participar y ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones en cuestiones de política internacional” (Saraiva y Tedesco, 2003: 500).

Desde el punto de vista objetivo y real, uno puede observar que Brasil dio pasos en ese sentido, buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia)<sup>21</sup>, como los de sus socios del G 4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar.<sup>22</sup> En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a once miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes.<sup>23</sup>

En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el *Coffee Club*<sup>24</sup>, o como se llamó posteriormente “*Uniendo para el Consenso*” que impulsó cinco puntos: mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático;

21. La administración de Bush ha declarado que no se opone a la ampliación de miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero rechaza otorgarles poder de veto, salvo a Japón. (*La Nación*) 18 de mayo de 2005: 4), y los otros miembros permanentes ya le dieron su apoyo a Brasil (*Clarín*, 23 de septiembre de 2004: 4).

22. Además de estos cuatro países, existen tres Estados africanos que pretenden ingresar en esa categoría (Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

23. *La Nación*, 18 de mayo de 2005, 4.

24. Este grupo lo forman Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur, España, Italia, México, Pakistán entre otros.



apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto.<sup>25</sup>

Argentina, junto con México, fueron activos miembros de este grupo, y como en 1997, sostuvieron sobre todo los aspectos referidos a la democratización y el regionalismo que le garantizaría la imposición de su propuesta, la de una banca rotativa regional por cuatro años.<sup>26</sup>

Bielsa en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005 consideró la pretensión brasileña como “elitista y poco democrática” y reafirmó que las modificaciones “no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas.”<sup>27</sup>

Otro foco de conflicto estuvo en la Tercera Reunión de Presidentes de Sudamérica, donde se firmó la declaración del Cuzco que formalizó el Acta fundacional de la Unión o Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).<sup>28</sup> Este agrupamiento sumó a los cuatro países del MERCOSUR, los de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y Chile, Guayana y Surinam. Kirchner no fue argumentando motivos de salud, aunque en un principio se indicó que era porque el Secretario Permanente del MERCOSUR, el ex Presidente argentino, Eduardo Duhalde, había sido un entusiasta impulsor del evento. Pero no fue esta variable interna que pudo tener una incidencia marginal, sino una variable externa: la falta

25. *Página/12*, 6 de octubre de 2004, 11.

26. Ya en la Reunión del Grupo Río de agosto de 1997 este tema fue discutido a partir de la propuesta norteamericana de aceptar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU para la región, mientras Brasil ya lo pretendía para sí, la Argentina propuso que sea rotativo. En ese entonces, como lo sostuvo el ex embajador Carlos Ortiz de Rosas “el país no objeta específicamente la candidatura de Brasil, pero debe seguir oponiéndose a la concesión del veto a los permanentes” (Ortiz de Rosas, 1997: 8). Finalmente al concluir el cónclave triunfó la posibilidad –impulsada por nuestro país y México– de la fórmula rotativa en esa banca.

27. *Clarín*, 28 de mayo de 2005, 11

28. Desde el año 2000, el Brasil vino impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Fue interesante que mientras Brasilia concentró sus esfuerzos regionales en ese conjunto regional, Buenos Aires continuó pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur. Actualmente se denomina Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

de profundidad de sus contenidos de la propuesta y la necesidad de superar los problemas institucionales del MERCOSUR primero.<sup>29</sup>

Para *La Nación* la CSN tuvo lugar gracias al congelamiento del ALCA, la falta de convergencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea y a la futura adhesión de Colombia, Perú y Ecuador a tratados de libre comercio con Estados Unidos.<sup>30</sup>

Según Morales Solá, los motivos de Kirchner para rechazarla fueron que ésta “podría limitar al MERCOSUR y resulta perfecto para la estrategia brasileña de crear una América Latina sin México” (Morales Solá, 2005: 1).

Aunque no explícitamente, el Canciller Bielsa abonó la tesis de que este instrumento, más allá de la coincidencia con los ideales de unidad sudamericana, no se podría realizar sin voluntad política previa de las partes, como señalando la falta de consulta al gobierno por parte de Brasil en este tema:

Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin esta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el MERCOSUR y no al revés. (Bielsa, 2004: 32)

Como vemos, este tema, junto con el debate por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marca claramente el cambio de estrategia brasileña desde “un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía”, o con liderazgo (Miranda, 2004: 87).

En el caso de las políticas frente al endeudamiento y los organismos multilaterales de crédito, y a pesar del acta de Copacabana, firmada en 2004, ni Argentina ni Brasil han tenido una estrategia común frente al endeudamiento. Es más, podría decirse que fue antagónica, mientras la primera exploró una variante heterodoxa de negociación, el segundo lo hizo de acuerdo a las más ortodoxas normas de los organismos financieros internacionales.<sup>31</sup>

29. Tanto Aldo Ferrer (2005: 5) como Helio Jaguaribe (2005: 38) reafirman esta posición.

30. *Suplemento de Comercio Exterior de La Nación*, 30 de noviembre de 2004, 1.

31. Un hecho adicional es el retorno de Washington de la estrategia del pivot. En las visitas recíprocas de Lula Da Silva y George Bush, en el segundo semestre de 2006, fue una muestra clara del abandono por parte del segundo de la estrategia del *sheriff* por otra más clásica de elegir un estado pivot. En el marco de la estrategia de alianzas flexibles



Todas estas complicaciones llevaron a analistas como Andrés Cisneros a firmar que los aportes de la gestión de Kirchner a la vinculación con Brasil “no exhiben una envergadura ni de lejos comparable a los de las décadas del ochenta y noventa” (Cisneros, 2006: 65).

La integración regional fue considerada prioritaria en un principio y, según los dichos del presidente actualmente es “indisoluble de nuestra política exterior” para el logro de objetivos como son la reducción de la desigualdad, la lucha contra el hambre y la pobreza. Nos parece significativo que los ejemplos de esta construcción que dio el Presidente en su último mensaje al Congreso, estuvieron más vinculados con Venezuela que con Brasil.<sup>32</sup>

El cambio estuvo en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como lo podrían ser Chile o México.<sup>33</sup> Lo que ha llevado a cierta preocupación en Washington con respecto de la relación de nuestro país con Venezuela, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush.

Este primer deslizamiento hacia Caracas<sup>34</sup>, y ante cierta insuficiencia de ésta opción, se complementó con otro más pronunciado, hacia México.<sup>35</sup>

que Washington impulsó a la llegada de los republicanos, permitieron a Brasil y a Argentina operar como estabilizadores en varias situaciones de crisis, como en Ecuador y Bolivia. Los recientes sucesos marcaron un cambio donde Argentina no tendría lugar.

32. Se hizo alusión a la compra de bonos argentinos por parte de Venezuela y los emprendimientos conjuntos de ENARSA con las empresas petroleras de origen ecuatoriano, boliviano y venezolano.

33. Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington por sus modelos de inserción económica, percibida como neoliberales y contradictorias con el desarrollado por el gobierno argentino, lo cual los convirtió, en opciones poco deseables. Además, en el caso del país trasandino los recurrentes conflictos por la provisión de gas y el caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, complicaron aún más esa alternativa. En el caso de México, su estrategia de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también lo vuelven poco viable.

34. El rol de Chávez fue creciente como se observó en la compra de bonos argentinos que no solo financian los gastos del gobierno sino también permitió la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros

35. En este caso, desde el punto de vista comercial, el intercambio ha crecido de forma significativa, la cuestión política no la ha acompañado, ya que durante la presidencia de Vicente Fox, estas fueron tensas, como ya lo señalamos, pero con el recambio de gobierno y la asunción de Calderón se han intentado acercamientos, como lo mostraron las visitas de

Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006. La pregunta es si estos acercamientos son para producir, o un reemplazo de socio principal, como lo fue originariamente Brasil, o una adecuación en la política exterior brasileña que permita retomar los acuerdos iniciales.<sup>36</sup>

### *El MERCOSUR*

El MERCOSUR apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC. Esta estrategia no fue novedosa, ya que desde las conversaciones entre los socios regionales con los Estados Unidos para discutir las condiciones de ingreso al ALCA se remontan a mediados de la década de los noventa.

Pero aunque se señaló la necesidad de profundizarlo y ampliarlo al resto de los países latinoamericanos, como hemos visto, este punto mostró complicaciones.

Como ya dijimos, el plano regional aparece como prioritario en el discurso del gobierno y en donde el proyecto de unificación sudamericana avanza a través de la propuesta de asociación ente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, no sin desconfianza argentina frente a los móviles brasileños que impulsan la medida.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones políticas en el Cono Sur (por ejemplo, Bolivia y Ecuador), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intraregional como en cuestiones de agenda global de ambos países. Por ejemplo en el MERCOSUR continuaron las discusiones en torno a las asimetrías entre los socios que tiene dos planos: uno, entre Brasil y Argentina, y otro de éstos con Paraguay y Uruguay, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al espacio regional plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad.

la senadora, y entonces candidata oficial, Cristina Kirchner y del propio presidente, donde se anunció el deseo argentino de la integración plena al MERCOSUR de ese país.

36. Para el primero de los casos, con las reevaluaciones hechas por el gobierno argentino de los atentados de la década de los noventa, se están fijando indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez. El segundo presenta por lo menos dos riesgos: es un acercamiento indirecto a los Estados Unidos y su proyecto de área de libre comercio hemisférico –lo que imprimiría un fuerte giro de nuestra política exterior–, y una profundización de las divergencias con Brasil –ya que su planteo regional excluye al país azteca–.





Frente al primer plano asimétrico, entre Argentina y Brasil, se instrumentó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) que permitió el establecimiento de medidas arancelarias al interior del MERCOSUR frente a los daños que el intercambio comercial puede producir.<sup>37</sup>

En la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro (enero de 2007) se instrumentó una solución para las diferencias de desarrollo entre los socios con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Éste tiene por objeto compensar multilateralmente las asimetrías en el bloque regional. Está conformado por un 70%, un 25% por la Argentina y el resto por Paraguay y Uruguay<sup>38</sup>. Estos dos últimos países recibieron ocho de los once proyectos que suman unos setenta millones de dólares para infraestructura y caminos.

El propio impulso brasileño para cambiar su status de potencia regional a global, podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR es el eje central, y con resultados bastante exitosos hasta ahora.<sup>39</sup>

A pesar de ser considerado el Mercado Común como “el eje central de la proyecciones de nuestras acciones” hacia la región y el mundo y el marcado optimismo presidencial en cuanto a sus logros, fue preocupante la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y de coordinación política.

Néstor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia.<sup>40</sup> Ambos países son

37. Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca de 1999 y la crisis económica argentina de 2001 aunque los orígenes de la asimetría hay que buscarlas en los fundamentos del Acta de Asunción.

38. No es un dato menor la ingerencia que pretende los Estados Unidos al proponer la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Uruguay.

39. Nos referimos al reemplazo como principal grupo de negociación en el marco de la OMC, del CAIRNS que quedó en un segundo plano, por el G 20.

40. La incorporación de Bolivia apareció como más complejo en el plano interno del Bloque más que externo, ya que pretendía ingresar sin renunciar a la Comunidad Andina de Naciones (el mismo camino pediría eventualmente Ecuador). La Argentina pidió preservar el arancel común y la negociación conjunta de cualquier acuerdo comercial por ese motivo se instituyó una comisión para estudiar el tema, además sostuvo esta posición –no tanto por la incorporación de este país–, sino, porque podría ser utilizada por otros socios, por

dos socios importantes para Argentina en la región, no solo para establecer contrapesos con Brasil en el marco del MERCOSUR, lo son también por su potencialidad energética (gas y petróleo) que podrían complementar tanto las necesidades de Argentina como Brasil en este terreno.

Pero la política internacional brasileña, la poco clara posición argentina y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela pueden convertir a este instrumento valiosísimo de nuestra inserción internacional en uno de los tantos intentos fallidos de integración y coordinación política regional.

Un lugar privilegiado ocupó la disputa con Uruguay por el tema de la instalación de la pastera finlandesa, aunque no es un problema estructural de la vinculación de Argentina con el mundo. La posición argentina en la presentación ante los Tribunales de La Haya giró en torno al incumplimiento por parte de Uruguay del Tratado del Río Uruguay de 1975 y aunque se reclamó el llamado al diálogo, al que ambas partes deberían contribuir e inexplicablemente no lo hacen, para evitar una escalada de los acontecimiento que ponga a la cuestión en un punto de no retorno.<sup>41</sup>

Este conflicto se convirtió en una de las situaciones más complejas para resolver, no tanto por su magnitud, sino porque las negociaciones entre ambos países quedaron en una situación virtual suma cero. Tanto Argentina como Uruguay encallaron en una situación a la que no deberían haber llegado.

## **La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior**

El tercer punto que escogimos en nuestro análisis de la agenda fue el referido a la apertura y diversificación de nuestro comercio exterior. Aquí el gobierno pudo exhibir uno de sus mayores logros. Este plano fue complementado con una estrategia de apertura comercial que buscó incrementar “sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo”, diversificando y desconcentrando nuestro comercio exterior, generando negociaciones simultáneas y permanentes “en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país” (FPV, 2003).

ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del MERCOSUR.

41. Un ejemplo de la forma de tratamiento fueron los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile (2007) y el poder de veto de los asambleístas de Gualeguaychú en la cuestión (Escudé, 2006: 6-7).



En la cuestión económica, el caso de Washington se destacó por los siguientes temas: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no así lo fue en las negociaciones en el ámbito de la OMC ni en las negociaciones respecto al ALCA, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>42</sup>

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron discusiones por los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Aquí los países del MERCOSUR se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio.<sup>43</sup>

En Naciones Unidas en 2007, el presidente destacó con respecto a su política comercial internacional:

las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio adquiere particular significación ya que de ellas depende la liberalización de los mercados agrícolas, sector en el cual nuestro país tiene claras ventajas competitivas, y a obtención de una adecuada flexibilidad para ejecutar nuestras políticas industriales. (Kirchner, 2007b)

Esta estrategia es una rareza de la política exterior argentina, ya que la lucha contra los subsidios agrícolas se ha convertido en una verdadera Política de Estado, más allá de las particularidades de cada gestión.

42. Este ajuste se debió a que Washington consideró que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque estuvo interesado en mantener “en apariencia una buena relación” (*Clarín*, Buenos Aires, 14 de enero de 2006: 8).

43. Si bien, como señala Francisco Corigliano, existieron tres posiciones frente al ALCA, y no dos, en esa Cumbre: una de adhesión propugnada, además de Estados Unidos, por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; otra de rechazo frontal por Cuba y Venezuela; y una tercera representada por los países del MERCOSUR, intermedia aunque distó de ser “homogénea”, por un lado Uruguay y Paraguay, más cercanos al acuerdo, Brasil con su propuesta de ALCA “light” (acuerdo con bases mínimas sobre el comercio de manufacturas y bienes industrializados), y la Argentina (que condiciona el ingreso a la eliminación de los subsidios agrícolas) (Corigliano, 2005: 1-3).

La lucha contra los subsidios fue otro punto claramente positivo. Argentina se benefició por el cambio del Grupo Cairns<sup>44</sup> al G 20<sup>45</sup> en la Conferencia de la OMC en Cancún que Brasil impulsó, al sumar a India China y Sudáfrica, que tenía el objetivo generar un grupo de presión hacia el G 8 junto con estos países.

La estrategia del grupo Cairns era mucho más moderada, ya que se reducía a sostener el tema de los subsidios agrícolas y por el perfil de sus miembros, según Carina Miller, esto le daba seriedad al planteo (Miller, 2000: 207-212)

En cambio, el G22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada “del impasse agrícola” (Amorin, 2004: 36).

La devaluación del dólar estimuló la recuperación económica desde principios de 2002, gracias a la existencia de capacidad ociosa industrial (sector que aumentó sus exportaciones en un 129% entre 2002 y 2007) y ventajas comparativas en materia agrícola (creció un 137% en el mismo periodo).

En términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció casi un 100% desde el 2002 al año 2007, pasando de 25.650 millones de dólares en esa fecha a casi 50.000 en la última. La balanza comercial siguió siendo positiva, no sólo por la salida de la convertibilidad, sino además por el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, aunque las importaciones registraron un aumento mayor en el último tiempo.<sup>46</sup>

44. Este grupo está formado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.

45. Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G 22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales. Estos fueron los factores que hicieron “la diferencia”, según el Canciller Amorin (Amorin, 2004: 36).

46. En 2007 crecieron cerca de un 19%, frente a un 15% de las exportaciones.



Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, –las principales áreas de comercialización: MERCOSUR, el Sudeste Asiático, el Nafta y la Unión Europea, rondan entre un 12 y un 24%–, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 37 %, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

Esta apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el definido “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria en la percepción oficial, generaron un “círculo virtuoso” que permitió lograr:

el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo. (Fernández de Kirchner; 2008)

Esta estrategia para nuestro comercio exterior permitió asentar la base material de una política exterior autonomista. Aunque también notamos signos de asimetrías en lo que respecta a los productos intercambiados que podrían anunciar un sentido contrario. Para explicar mejor esta situación tomemos dos ejemplos: uno de un mercado tradicional y otro no tradicional.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa “Carta Europea”, podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Ella se reflejó cuando los gobiernos europeos, principalmente España<sup>47</sup>, Francia<sup>48</sup> e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los

47. Desde la llegada de Rodríguez Zapatero la relación con España ha mejorado, no hay que olvidar que es el principal inversor en el país, aunque los diversos problemas con algunas de ellas, como el caso de Aerolíneas Argentinas, las han tensado intermitentemente.

48. Los franceses, a diferencia de los españoles, optaron por disminuir su presencia en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, siendo el caso de mayor tensión el ocurrido ante la rescisión del contrato con Suez como administrador de la empresa Aguas Argentinas.

llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, profundizando la asimetría existente.

El caso del crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India, la realización de misiones conjuntas del MERCOSUR han abierto posibilidades de exportar hacia esos países, que han sido continuadas por misiones bilaterales argentinas<sup>49</sup> Si bien como sostuvimos más arriba, la diversificación de nuestro comercio exterior es importante, no nos es ajena que en algunos casos como el mercado chino las exportaciones con mayor valor agregado están siendo perjudicadas frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría (Sevares, 2006: 8).

### *La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa*

Este aspecto fue otro punto importante. El Presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. Aquí Estados Unidos tuvo un rol esencial de moderador (donde el ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna y el secretario del Tesoro, Paul O'Neill, construyeron las implicancias técnicas de la salida del default) en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir del default con los tenedores de bonos.<sup>50</sup>

Las propuestas del gobierno estuvieron claramente diferenciadas en dos ámbitos: una hacia los tenedores de bonos y otras hacia los organismos multilaterales de crédito.

En la negociación con tenedores particulares de bonos se impulsó una propuesta de pago sustentable sobre la base de reducir los montos y tasas y a la vez, ampliar plazos y vencimientos que concluyó a fines de 2005, y donde países como Alemania, Japón e Italia presentaron sus reparos en

49. Recuérdese que cuando, el Canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones.

50. Existen interpretaciones que no coinciden con lo que estamos expresando y señalan que esa actitud es producto de la reducción de costos de la confrontación con la potencia hegemónica, de allí que en la primera visita de Néstor Kirchner a Washington, George W. Bush lo llamase, "el conquistador del FMI" (Escudé, 2004: 19)



el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8).<sup>51</sup>

La estrategia hacia los organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente con el FMI, giró en torno a la cancelación de esa deuda, sin excluir varios momentos de tensión, donde nuestro país utilizó claramente un mecanismo de negociación de costos recíprocos que permitió avances significativos en la materia (López Cópola, Tosi, Verdi, 2003) Además, el gobierno privilegió en la cancelación de esta deuda, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma en la que se adoptó la misma, fue una acción que buscó ampliar los márgenes de maniobra del país, dicho en palabras del propio Presidente:

Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial lo permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático. (Kirchner, 2007b)

Pero como fue evidente, la salida del default incrementó la presión de los países donde residen los bonistas que no ingresaron en la propuesta de refinanciación argentina –un 24 % del total–. Esto se observó en las negociaciones para saldar la deuda con el “Club de París”, donde muchos de sus miembros exigieron un acuerdo previo con el Fondo<sup>52</sup>, cosa que el gobierno rechaza. La forma en la que lo expresó el Presidente Kirchner fue muy clara:

Sobre la deuda del Club de París nos dicen: “tienen que hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que puedan pagar la deuda con el Club de París”. Nosotros les dijimos: “señores, nosotros somos soberanos; nosotros queremos pagar la deuda del país pero “de acá” que vamos a volver a hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajo ningún sentido, bajo ningún aspecto. (Kirchner; 2007a)

Las señales de esta falta de acuerdo fueron contradictorias, ya que primero, el gobierno argentino logró un acuerdo parcial con España de parte de

51. El rol de moderador de la administración norteamericana fue producto de la convergencia entre la propuesta de pagar del gobierno argentino y la estrategia de Bush de no aportar más a los organismos financieros multilaterales, allí no solo atemperó estas posiciones, sino también la de los cuadros técnicos de dichas entidades que pretendían profundizar sus recetas económicas.

52. Donde además de las discrepancias existentes en torno a los lineamientos de la política económica de la Argentina, se exigía la solución del problema de los *houldout*, aspecto que el gobierno consideró cerrado desde fines de 2005.

la deuda con ese agrupamiento de países; segundo, el resto de los miembros del Club no acordó con tal posibilidad, en donde además de Alemania, Italia y Japón se sumó Estados Unidos<sup>53</sup>; y, tercero, un grupo financiero francés aceptó, pese a la falta de acuerdo, invertir en la construcción del tren de alta velocidad entre Buenos Aires y Córdoba.

Uno de los motivos por los cuales el gobierno no aceptó este tutelaje fue porque vincula estas recetas con el proceso económico que culminó con la crisis del 2001, las exigencias de reapertura del canje de deuda, y porque alteraría los principios básicos de su modelo económico de desarrollo.

### *La Cuestión Malvinas*

En la propuesta electoral de Néstor Kirchner, el tema de soberanía por Malvinas apareció destacado; se planteó la necesidad de “volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos”, además la califica como una cuestión “includicable” para nuestro país (Kirchner y Di Tella, 2003: 210 y Kirchner, 2003).

El día de su asunción, 25 de mayo del año 2003, el Presidente Néstor Kirchner confirmó estos lineamientos al reclamar la soberanía tanto en el ámbito bilateral, como lo hizo en la XXIII Reunión de la Comisión de pesca del Atlántico Sur (2003), y en el ámbito de foros internacionales, ya sea el caso del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros, en la OEA, o el MERCOSUR.

Pero el gobierno argentino debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los isleños de permitir vuelos de bandera nacional hacia las islas, la explotación indiscriminada a través de las licencias de pesca que llevó a la escasez de esos recursos, y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, como la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea.

53. En esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, la Argentina no contó con la mediación norteamericana, según Anabella Busso desde febrero de 2005 (Busso, 2006: 12) aunque se hizo visible a partir del fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de ese año, lo que, sin lugar a dudas, afectó estas negociaciones.





La reducción de los vuelos en 2007 centró la discusión en la intención del gobierno argentino de que sea una empresa de bandera nacional la que realice vuelos semanales y charteres hacia las islas, deseo que se enfrentara con la rotunda negativa del comité Kelper.

La construcción y posterior instalación del monumento a los caídos en Malvinas en el cementerio de Darwin, que si bien se finalizó en abril del año 2005, aun espera su inauguración.

El Gobierno argentino comunicó al del Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración referida a exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, como señaló el Canciller Taiana:

El Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento. (Taiana, 2007: 35)

La decisión argentina de ponerle fin se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que enfrentaron a las partes desde el momento mismo de su celebración.<sup>54</sup> Este es un signo novedoso, ya que busca reemplazar los términos en los cuales la relación bilateral se mantuvo desde 1990 y tener efectos sobre la seguridad jurídica a las concesiones unilaterales británicas.

Esta decisión argentina generó una respuesta británica no se hizo esperar, ya que por un lado solicitó a la comisión de límites de la plataforma continental su soberanía marítima al este de las islas en disputa y también sobre el continente antártico. Por ello el presidente Kirchner manifestó:

su enérgico rechazo [...] En particular, rechaza la recientemente difundida intención del Reino Unido [...] relativa al límite exterior de la plataforma continental generada a partir de dichos territorios argentinos. (Kirchner, 2007b)

Más allá de esta singularidad, el tratamiento del tema Malvinas hecho por esta gestión se caracteriza por no ceder “en su legítima aspiración de recuperar el ejercicio de esa soberanía por medios pacíficos como lo dis-

54. El gobierno fue aprobando una serie de medidas tendientes a limitar los efectos de esta divergencia en la interpretación, al sancionar normas que prohíben a buques pesqueros y empresas dedicadas a la explotación en el Mar Argentino a quienes posean licencias kelpers.

pone la Constitución Nacional”. Además el Presidente rescató la voluntad de diálogo de nuestro país y también las presentaciones ante las Naciones Unidas. Dijo que nuestra “acción diplomática fue intensa y las acciones revelan que nuestra voluntad negociadora está imbuida de una gran voluntad pacífica”. (Kirchner, 2007a)

En síntesis, la forma de aproximación por la que hemos elegido nos dio la oportunidad de poder establecer ciertas conclusiones sobre la política exterior de Néstor Kirchner.

En primer lugar encontramos una preeminencia de postulados autonomistas y pos autonomistas que influyen en varios niveles de la estrategia de inserción internacional del santacruceño.

Al margen de este problema, muy real y concreto, no se nos escapa que muchas de esas críticas llevaban implícita el cuestionamiento al alejamiento del paradigma de relación especial con Estados Unidos inaugurado en los noventas y que perduró con ajustes hasta la crisis del 2001.

Esto lo observamos en la utilización de una política multilateral que se hizo evidente en toda la agenda del actual gobierno, y se mostró muy adecuada, tanto con aquellos países o regiones privilegiados en nuestra agenda, como los Estados Unidos o la Unión Europea, como así también con aquellos que no lo son tanto. En el primero de esos casos, ubicar los temas de seguridad internacional en el ámbito de Naciones Unidas, ha permitido disimular cierto rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido por Kirchner.<sup>55</sup>

Aquí los rasgos de continuidad con la política de los noventas lo observamos en las OMP y la discusión con Brasil por el CS.

Si bien la política exterior kirchnerista pretendió crear márgenes de maniobra a partir del eje con Brasilia, el acercamiento hacia Caracas afectó las principales líneas de acción de la política exterior argentina.<sup>56</sup> Creemos que el linkaje buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los

55. El gobierno disminuyó la deuda externa argentina, tanto en el ámbito de los organismos multilaterales de crédito, como los de los tenedores privados de bonos, haciendo hincapié en la ganancia de márgenes de maniobra.

56. Uno de los principales problemas de elegir esta asociación como estratégica fue que ambos países no poseen los mismos problemas inserción internacional al proporcional al mercado mundial producto diferenciados como lo son el petróleo en el caso caraqueño y productos agrícola-ganaderos e industriales en el caso argentino.



atentados a la Embajada de Israel y la AMIA funcionó como un límite a la relación con Chávez.<sup>57</sup> Esta situación nos llevó a preguntarnos si implica un cambio en el rol de moderador que Argentina, conjuntamente con Brasil, habían llevado con respecto al país caribeño, en sintonía con los deseos de Washington.

Por otra parte, si las tensiones entre Buenos Aires y Brasilia hicieron que el giro de la administración kirchnerista tuviera implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procurase generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula, constituyendo un trío como recomienda Jaguaribe. Los acercamientos hacia México indicaron que el gobierno optó por la primera de las opciones y no por la segunda.

En el plano del crecimiento y diversificación del comercio exterior, como en la estrategia de desendeudamiento fue donde el gobierno argentino mostró una mayor diferenciación del paradigma económico neoliberal vigente en los centros de poder mundial, aunque es una prolongación de la estrategia iniciada por Lavagna a mediados de 2002.

A pesar que algún analista sostiene la continuidad de la política hacia Malvinas con los años noventa (Cisneros, 2006: 65), nos parece pertinente señalar que la continuidad no esta con ese tiempo sino con las posteriores a Menem (De la Rúa y Duhalde), ya que existió cierta continuidad marcada por el abandono de la política de seducción y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales con sus matices particulares.

El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington esta pasando por múltiples tensiones, y cualquier alteración necesitará, tarde o temprano, de un ajuste que lo refuerce o no, pero allí están en juego no sólo el grado de sintonía entre los grandes ejes de nuestro relacionamiento externo con el mundo, sino la viabilidad de las políticas implementadas.

57. La relación con Chávez fue mostrada como producto del pragmatismo más que de una opción ideológica, para evitar posibles vinculaciones que vayan mas allá de las cuestiones económicas que unen a los dos países.

