

## CAPÍTULO XIX

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2010)

**Alejandro Simonoff**

La llegada de Cristina Fernández de Kirchner al gobierno en diciembre de 2007 nos puso frente a la siguiente pregunta: cuáles fueron los cambios, ajustes y continuidades que la misma podría poseer frente a la anterior gestión de Néstor Kirchner.<sup>1</sup>

A pesar de que esta administración no concluyó, lo que implica una dificultad en el análisis, la compararemos con los cinco ejes que hemos identificado para la política exterior de Néstor Kirchner (la política multilateral, 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) (Simonoff, 2006) y poder determinar así sus similitudes y diferencias.

### **La gestión de la presidente Cristina Fernández de Kirchner**

Desde el último año de la gestión de su marido, la entonces Senadora Cristina Fernández de Kirchner visitó varios países (Francia, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos, Suiza, España y Brasil), situación que llevó a pensar que se estaba perfilando una “notoria” diferencia de su agenda externa

1. Las definiciones de cambio, ajuste y continuidad las tomamos de la sistematización realizada por Bruno Bologna y Anabella Busso de las lecturas de Roberto Russell y Charles Hermann (Bologna y Busso 1994: 35).

(Colonna, 2007). Pero desde su propia historia, nada indicaba un cambio rotundo, como el que se deseaba y anunciaba (Simonoff, 2008b).

A pesar de estos deseos en un primer momento, los rasgos de continuidad con la política exterior de Néstor Kirchner fue evidente, sólo durante el conflicto con el sector agropecuario (marzo de 2008) comenzaron a aparecer signos de ajuste y paralización, y recientemente (desde agosto/septiembre de 2008), producto de la crisis internacional, la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner ha ganado en visibilidad.

Estas diversas fases nos permiten resaltar algunas variaciones, producto de la profundización de las virtudes y defectos que caracterizaron a las relaciones de la Argentina con el mundo.

### **Primera fase: la continuidad**

Desde el punto de vista de la política multilateral fue reafirmada por la Presidente, en su discurso de asunción, donde reclamó la reconstrucción del multilateralismo”, ya que: “Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto”. Estableciendo identificaciones como víctima del terrorismo global:

Hemos vivido los argentinos dos veces, en 1992 y 1994, los ataques del terrorismo global. La lucha en la que estamos comprometidos contra ese terrorismo tampoco nos debe llevar a justificar que por temor al terrorismo global incurramos en la violación global de los derechos humanos. (Fernández de Kirchner: 2007)

Estos dos elementos –la crítica implícita hacia la política de Washington y a la vez acercamiento a su agenda de seguridad–, fueron igual a la utilizada por su marido. Si bien en esta relación fue mejorando, desde el punto de mayor alejamiento –la Cumbre de Mar del Plata de 2005–, el foco de tensión estuvo determinado por el desarrollo de la investigación judicial por espionaje en territorio norteamericano, derivada de la causa de “las valijas” de Antonini Wilson, que marcó el ritmo de las relaciones bilaterales.

El otro punto de la política multilateral estuvo relacionada con los derechos humanos especialmente, por la situación vivida por los rehenes de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al respecto anunció “que colaboraremos en la negociación o en lo que podamos hacer en cuanto a lograr la liberación de la ciudadana franco-colombiana Ingrid Betancourt”. Y se declaró convencida:



que hay un derecho humanitario internacional que amerita que pongamos todo el esfuerzo, toda la voluntad posible para no llegar demasiado tarde. Allí estará la Argentina ayudando en todo lo que sea posible para lograr una solución. (Fernández de Kirchner: 2007)

Inmediatamente se puso en funcionamiento una operación humanitaria para liberar a los secuestrados políticos en poder de la FARC. La acción fue coordinada por Venezuela, y formada además de la Argentina, que envió al ex presidente Kirchner, por varios países de la región además de Francia, España y Suiza. Aunque un confuso episodio frustró esta acción a fines de 2007, la que se reinició en enero de 2008, con la liberación de algunos rehenes, entre ellos Clara Rojas.<sup>2</sup>

Estas operaciones fueron un intento para neutralizar la posible conversión de este conflicto intraestatal, en otro interestatal, promoviendo primero la liberación de rehenes, para después poder avanzar en un proceso de mediación y promoción de una solución pacífica de esta disputa en el mediano plazo.

Desgraciadamente la continuidad de una lógica militar por parte de Bogotá para la resolución del conflicto, llevó a desestabilizar a Estados vecinos a través de la expulsión de refugiados (existen cientos de miles de desplazados colombianos en Ecuador y Venezuela), el cruce fronterizo de movimientos rebeldes, y ocasionalmente fuerzas regulares –como lo fue el suceso acaecido en el límite colombo-ecuatoriano–, y causando la destrucción de las estructuras económicas y políticas legítimas por el comercio ilícito de búsqueda de recursos y armas.

La participación de instrumentos políticos legitimados, informales, como los que aparecieron en un primer momento, o formales, como la OEA, o el Grupo Río que resultaron ser mecanismos aptos para lograr cierta estabilidad en la región.

La política regional y el MERCOSUR fue definida como la prioritaria, el subcontinente “es nuestra casa” y esta definición, para la Presidente:

no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética

2. Aquí la administración continuó con el rol de moderador en los conflictos regionales, como lo hizo durante el mandato anterior, aquí aparece un dato nuevo, uno de los buscadores de la paz, no esta en el bando de Washington, el régimen de Chávez.

de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano. (Fernández de Kirchner, 2007)

Resultó evidente que el eje Brasilia-Buenos Aires fue fundamental para los asuntos regionales. Y esta agenda apareció cruzada por varias problemáticas, el déficit comercial, la integración, la cuestión energética. Para el primero de ellos se plantea

lograr un equilibrio de balanza comercial razonable a través de mayor integración y de mayor grado de complementariedad entre todas las industrias, fundamentalmente, el sector automotriz es el que explica casi el 50 por ciento del déficit de la balanza comercial. (Fernández de Kirchner, 2008a)

La persistencia de los problemas comerciales no impidió avanzar en la profundización de la integración. Y en ese sentido con la visita del presidente Lula Da Silva a Buenos Aires en febrero de 2008, se firmaron acuerdos de cooperación nuclear, satelital, en nanotecnología, la construcción de una central hidroeléctrica en el río Uruguay y un programa de utilización binacional de energías renovables.

La cuestión energética, como vimos estuvo presente en los acuerdos con Brasil. Y además se hicieron extensivos a Bolivia, y a pesar del rechazo brasileño a compensar los déficit de producción del antiplano que afectó la cuota de gas hacia nuestro país, en la reunión de Olivos se acordó la creación de un grupo coordinador integrado por los máximos responsables del área “no solamente para la administración y el uso racional” sino “porque estamos absolutamente interconectados” (Fernández de Kirchner, 2008a).

Por distintos motivos dos cuestiones que aparecieron como problemáticas fueron las relaciones con Caracas y Montevideo. La primera fue definida en términos pragmáticos:

No es una cuestión de simpatías personales o amiguismos políticos. Es, simplemente, un ejercicio de racionalidad para integrar y cerrar definitivamente la ecuación energética en América Latina. (Fernández de Kirchner, 2008)

En referencia a la cuestión de las pasteras de Fray Bentos, la Presidente buscó cerrar el carácter bifronte de esta problemática, ratificando la vía de la Corte de La Haya para la solución del conflicto, y su compromiso de no generar “un solo gesto que profundice las diferencias que tenemos, pero también con la misma sinceridad quiero decirle que esta situación que hoy atravesamos no nos es imputable” (Fernández de Kirchner, 2007). Y al



mismo tiempo le impuso un límite a los assembleístas de Gualeguaychú, ya que sea cual fuere el resultado, la Argentina acatará el fallo.

La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria generaron un “circulo 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, 2008a)

El volumen de nuestras exportaciones creció en los primeros cinco meses de 2008, con respecto al año anterior en un 37%, pasando de 20.292 millones de dólares en ese año a 27.802 en el último. Las importaciones fueron de 15.767 a 22.955, dejando un saldo de la balanza comercial de casi cinco mil millones.

Si bien la balanza comercial sigue siendo positiva, gracias a la salida de la convertibilidad, el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, las importaciones registraron un aumento mayor en este período.<sup>3</sup>

Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, las principales áreas de comercialización: MERCOSUR (22%), Chile y el resto de la ALADI (14%), el Sudeste Asiático y China (11%), el Nafta (10%) y la Unión Europea (20%), nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 36,1%, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino, 11,8%.

La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa fue reivindicada por la mandataria, ya que:

decidimos cancelar nuestras deudas con el Fondo Monetario Internacional, precisamente para tener nuestro modelo de acumulación con autonomía razonable en un mundo globalizado. (Fernández de Kirchner, 2007)

Esta política de desendeudamiento parecía encontrarse en sus últimas fases con el anuncio de la cancelación de la deuda con el Club de Paris. En este proceso encontramos por un lado a Alemania y Japón que concentran el

3. La exportaciones aumentaron un 37% frente a un 46% de las importaciones.

45% del total de la deuda de nuestro país con esa asociación, y debido a que tienen una alta concentración de tenedores de bonos *holdout* exigen el visto bueno del FMI que reclamó entre otras cosas, el arreglo de esta situación.

Si bien el gobierno, a través del entonces ministro de Economía, Martín Lousteau, dijo que no considera que la deuda con el Club de París sea un asunto urgente y descartó la solución de la deuda de Argentina con los particulares,<sup>4</sup> la posible llegada de los demócratas puede ser la fecha límite de esta negociación, ya que estos pueden reinsertar el tema en la agenda, pues están muy vinculados a la American Task Force Argentina (ATFA).<sup>5</sup>

La Cuestión Malvinas continuó con la sintonía de marcar el abandono de la política de seducción de los noventa e intentar impulsar negociaciones bilaterales y multilaterales. En su asunción señaló el hecho de ser un “reclamo irrenunciable e indeclinable” y la denuncia de la existencia de:

una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte. (Fernández de Kirchner, 2007)

En su mensaje del 1 Marzo de 2008, además de ratificar el carácter “permanente” de nuestro reclamo, pidió a Gran Bretaña “un acto humanitario” que:

permita a los deudos, a los familiares de los que murieron y están enterrados en Malvinas, poder ir en avión. Es lo único que estamos pidiéndole todos los argentinos al Reino Unido, que permita el vuelo en avión para la inauguración del monumento que ellos mismos, con ayuda privada, han construido en recuerdo a sus deudos. (Fernández de Kirchner, 2007)

En consonancia con ello, el Canciller Taiana se reunió el día 11 de Marzo con los miembros de la Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur. Donde se comprometió a impulsar nuevas gestiones para concretar la inauguración del monumento en Malvinas “dado el carácter humanitario del evento” (Simonoff y otros, 2007).

4. *Diario Hoy*, La Plata, 31 de diciembre de 2007, 6.

5. Lobby que nuclea a los bonistas que se quedaron afuera del canje de deuda y presiona a sus países para que se hagan eco de sus reclamos.



## Segunda fase: paralización y ajuste

La decisión del gobierno nacional de cambiar la base tributaria para la renta agrícola extraordinaria<sup>6</sup>, ante los precios externos excesivamente altos, generó por un lado, el rechazo monolítico del núcleo agrícola, y por otro, fracturó bloque productivo.

La sanción por parte del Poder Ejecutivo de la Resolución N° 125/08 ha tenido efectos sobre la base electoral que el gobierno había heredado desde los tiempos de Eduardo Duhalde, donde existió un frente productivo que aglutinó a varias expresiones de los modelos de crecimiento (desde el autárquico a los neodesarrollistas de base industrial y agrícola). Esta ruptura, por el alejamiento de la variante agrícola, y su reposicionamiento con el de matriz financiera (sacándolo de su virtual aislamiento) a la que se sumaron también algunos representantes del autárquico<sup>7</sup>, disminuyó notablemente la estrategia para la consecución de márgenes de maniobra que el gobierno buscó frente al mercado internacional (Simonoff, 2008b).

La lucha contra esta resolución puso de manifiesto el alto grado de convergencia entre los diferentes actores rurales, los cuales tras los años noventa, disminuyeron sus diferencias que ya no radicaron en la posesión de la propiedad de la tierra (aspecto que históricamente los había dividido), sino por la forma de articulación de su producción.

El realineamiento de estos grupos, llevó a retrotraer la discusión sobre el modelo de país que impuso el gobierno, y por ende su inserción con el mundo. Además, la magnitud del conflicto paralizó la acción del gobierno en muchos planos, entre ellos la política exterior, como lo demostró la suspensión de varios compromisos externos de la Primera Mandataria.

La política multilateral, como modo de no confrontación directa con Washington, estuvo marcada por una constante tensión debida a la evolución de la causa en Miami, como lo demostraron las declaraciones del Fiscal del caso y de un testigo que denunciaron a Chávez y al Gobierno

6. Se pasaría de un gravamen de 35% fijo sobre la cotización internacional de la soja y el girasol a un porcentaje variable, más alto. Uno de los aspectos que nos interesa resaltar es que ya no se cuestiona la legitimidad de la medida, como ocurrió con su reinstalación en 2002.

7. Aunque los motivos de estos eran distintos, sus críticas giraron en torno al grado de concentración que la medida produciría. En ese sentido fue muy elocuente la posición del diputado nacional Claudio Lozano.

argentino por intentar silenciar a Antonini Wilson, aspecto que la defensa no negó. Por ello:

la Cancillería emitió un duro comunicado en el que denunció el “uso indebido de una causa con fines políticos subalternos”; además cuestionó que no se haya extraditado a Antonini. La embajada norteamericana, por su parte, ratificó la “independencia de la justicia norteamericana” respecto de su gobierno y afirmó que en Washington siguen “completamente comprometidos con la relación bilateral exitosa” con la Argentina. No obstante, el gobierno norteamericano reconoció que existían “tensiones” en la relación, así lo aseguró el embajador Wayne, aunque destacó que la relación con el país es “muy importante” y se trabajaba para mejorarla. (Simonoff y otros, 2008)

Otro punto que generó rispideces con Estados Unidos fue la decisión del gobierno de Bush de activar, tras 58 años, la IV Flota del Comando Sur, no tanto por sus objetivos declarados (interactuar y entrenar a otras armadas; y luchar contra tráfico ilícito, colaborar con ayuda humanitaria en casos de desastres naturales y mantener las vías económicas de comunicaciones por mar libres y abiertas), sino por los no declarados (establecer el control sobre los recursos naturales y por el surgimiento de regímenes populistas) (Luzzani, 2008).

Pero en realidad esta decisión marcó el intento de Washington para volver a la región, por eso no fue casualidad que Brasilia y Caracas rechazaran la medida, e incluso también nuestro país, el que “dejó en claro su poca simpatía por el patrullaje militar que ha comenzado a hacer en aguas de América Latina y el Caribe la IV Flota”.<sup>8</sup>

Más allá de estos aspectos, existen otros de gran concordancia, igual que en la gestión anterior, como la lucha contra el terrorismo (fundamentalmente por la investigación judicial en la causa de la Embajada de Israel y la AMIA), la defensa de los derechos humanos y la democracia fueron elementos compartidos por ambos países, por lo que llevó al Departamento de Estado de Estados Unidos a considerar que “Argentina cooperó bien y enfrentó muchas de sus debilidades legales e institucionales”, aunque en ese documento se advirtió la presencia de Hezbollah y Hamas en la Triple Frontera (Simonoff y otros, 2008).

La liberación de Ingrid Betancourt por parte del ejército colombiano, pareció reforzar las políticas militaristas del presidente Uribe. Sin embar-

8. *Clarín*, 9 de septiembre de 2008.





go, la ex rehén de las FARC reivindicó la política llevada adelante por los gobiernos Kirchner, al señalar que:

Usted no se imagina la deuda tan grande que tengo hacia ese país (Argentina). Todo lo que hizo en su momento (Néstor) Kirchner por buscar una solución al problema de nosotros los secuestrados. Escuerzo enorme que fue seguido con creces por la presidenta Cristina que no solo acogió esa bandera sino que la llevó más allá y todo el cariño, respeto y el trato especial que le dio a mi madre (Yolanda Pulecio) en los momentos más oscuros<sup>9</sup>

Estas declaraciones afirmaron el rumbo seguido por los gobiernos argentinos desde 2003, la de buscar una salida política a esa crisis.

La política regional y el MERCOSUR estuvieron dominados por la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Cumbre de Tucumán del MERCOSUR en julio de 2008

La firma en Brasilia el 23 de mayo de 2008 del tratado constitutivo de la UNASUR planteó para la administración de Cristina Fernández varios desafíos. Esta iniciativa, eminentemente sudamericana, condensó una larga aspiración de Itamaraty que había sido vista con cierto recelo por la administración de Néstor Kirchner—quien no asistió a la reunión de Ayacucho de 2004—, en la actualidad no mereció mayores cuestionamientos.<sup>10</sup> Pero por otro lado la creación de este nuevo marco regional, plantea una dificultad adicional, la necesidad de articular las competencias de esta institución con el MERCOSUR, como lo ha señalado acertadamente Félix Peña (2008).

En la reunión de Tucumán de los tres temas que se trataron (la creación de un Código Aduanero Común, el rechazo a la política inmigratoria europea y la eximición del uso de pasaporte para el traslado de habitantes mercosurianos a Ecuador, Perú y Colombia), el primero de ellos vinculó la situación doméstica con la externa.

La intención del gobierno argentino de incorporar las retenciones en el Código Aduanero Común, fue rechazada veladamente por Brasil y abier-

9. *Clarín*, 1 de diciembre de 2008.

10. Un dato adicional a este fue la creación de la Unión Sudamericana de Defensa. Resultó evidente que la política sudamericana brasileña desplazó su centro de gravedad del MERCOSUR al UNASUR, en donde la Argentina pierde peso relativo.

tamente por Uruguay en la reunión de ministros de economía y cancilleres.<sup>11</sup>

En el plano bilateral, la relevancia otorgada a la relación con Buenos Aires fue demostrada en la segunda visita a Buenos Aires del mandatario brasileño en agosto de 2008 por su nutrida delegación, con casi la mitad de su gabinete y más de trescientos empresarios. Aunque existieron ciertas tensiones entre la relación bilateral, sobre todo con los mecanismo de negociación del comercio internacional, tanto vía MERCOSUR como en la Ronda de Doha.<sup>12</sup> La llegada del presidente venezolano, al finalizar el encuentro, causó cierto malestar en la delegación brasileña.<sup>13</sup>

La decisión del presidente Hugo Chávez de estatizar la empresa SIDOR (Siderúrgica del Orinoco) en manos de la trasnacional Techint generó tensiones en el empresariado argentino, próximo al gobierno argentino, y Caracas. Este grupo tiene fuertes lazos con la Argentina, lo que motivó manifestaciones de malestar con la medida por parte de la Unión Industrial Argentina y la Asociación de Empresarios Argentinos, e incluso la Unión Obrera Metalúrgica.<sup>14</sup>

El gobierno argentino apostó al pago por parte de Chávez de una indemnización por tal acto que finalmente culminó con el abono de mil novecientos millones de dólares principios de mayo de 2009, aunque la debilidad demostrada ante la actitud de Caracas y el desacuerdo con esas políticas de nacionalizaciones fue el inicio de una fractura con las corporaciones industriales.<sup>15</sup>

El proceso de apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue puesto en duda, como el caso del ex viceministro de Economía de Eduardo Duhalde, Jorge Todesca, quien señaló que por motivo de la Resolución N° 125 se afectarían los pilares del doble superávit (fiscal y del comercio exterior), los cuales “están severamente amenazados por cambios en las

11. El propio Danilo Astori, ministro de finanzas uruguayo, pidió que las retenciones a exportaciones intra-MERCOSUR fueran “reguladas comunitariamente”, es decir que no se apliquen unilateralmente como lo hizo Argentina (Simonoff y otros, 2008).

12. En materia de negociaciones de OMC desde 2007, Argentina y Brasil vienen en distintas sintonías.

13. *Clarín*, 5 de agosto de 2008.

14. *La Nación*, 12 de abril de 2008.

15. Una de estas corporaciones, la Unión Industrial Argentina, tuvo en el último ministro de Economía de Kirchner un representante importante.



condiciones del mercado internacional, sobre los que Argentina tiene nula capacidad de acción” (Todesca, 2008).

Incluso los sectores vinculados al capital financiero alertaron sobre las consecuencias que podría tener esta medida en nuestra política comercial internacional en contra de los subsidios agrícolas de los países desarrollados al:

condenar al proteccionismo de los importadores y, al mismo tiempo, aplicar retenciones a los exportadores supone una contradicción que al resto del mundo no se le pasará por alto. (Cardenas y Cisneros, 2008: 24)

Un párrafo especial merecen las diferencias existentes con Brasil en las negociaciones de la Ronda Doha, generadas por un lado la flexibilización de la postura brasileña en cuanto a la protección industrial para los países en desarrollo y el endurecimiento de la postura Argentina, en conjunto con India y China, en la materia. Esta falta de acuerdo llevó al fracaso de las negociaciones. El Canciller Amorim recibió numerosas críticas sobre su actuación, a lo que respondió que “sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil sería bueno para la Argentina”. Luego afirmó que su país “no podía quedar totalmente rehén” de la postura de Buenos Aires, contradiciéndose también cuando comentó que el MERCOSUR tenía que “hablar con una voz común” (Simonoff y otros, 2008).

En lo referido a la estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa, existió un cambio en la función de soporte financiero que Chávez ha cumplido para las administraciones kirchneristas. Su eficacia ha sido puesta en duda, no solo por las elevadas tasas de interés que se cobran, sino sobre todo, por la liquidación rápida de los bonos adquiridos que afectaron su cotización y perjudicaron la nota internacional del país, lo que obligó al gobierno argentino a cambiar los parámetros de la política de desendeudamiento seguida hasta ese momento.<sup>16</sup>

Esta alteración incidió de manera decisiva sobre el futuro del modelo de inserción, ya que existe una pérdida de la capacidad de maniobra, de legitimidad y cambios con respecto a cómo enfrentar el endeudamiento, y no precisamente en el mejor momento de la economía global.

16. Los anuncios del gobierno de saldar su deuda con el Club de París y atender la situación de los bonistas *holdout* marcan un cambio sustancial, sobre todo si se tiene en cuenta que para estos últimos las opciones estaban cerradas.

La Cuestión Malvinas sufrió un primer revés en esta etapa con la suspensión de la visita de la Presidente a Londres en el marco de la reunión de gobiernos progresistas, de orientación socialdemócrata, donde tenía por objeto iniciar conversaciones bilaterales.

Dentro de esta temática en esta etapa el gobierno salió al cruce de las críticas que había recibido por la concreción final de los estudios necesarios para presentar ante el organismo técnico internacional correspondiente, creado por la CONVEMAR, para la delimitación definitiva de la plataforma continental argentina y su extensión a 350 millas. En el comunicado de prensa se rechazaron esas opiniones y se confirmó la próxima presentación de dicho informe con la inclusión, en el mismo, del sector Antártico Argentino, como así también al territorio de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, por ser parte integrante del territorio nacional argentino.<sup>17</sup>

### **Tercera fase: ¿profundización del cambio?**

Mientras en la anterior fase analizada, nuestra política exterior estuvo prácticamente paralizada por la puja con el sector agropecuario, aquí la administración de Cristina Fernández ha ganado en visibilidad. Los viajes fueron indicativos de lo que parecía una promesa abandonada por esta gestión, una mayor conexión con el mundo. En ellos se contactó no solo con los socios tradicionales del gobierno en el plano regional (Brasil y Venezuela), existieron otros con la intención de revitalizar las relaciones, como en el caso de Cuba, e incluso a Estados Unidos y el Reino Unido, con motivo de la crisis global a la reunión del G20 financiero, y también existen visitas exploratorias, por sus potencialidades económicas y políticas, como puede interpretarse las visitas a Moscú y al Magreb.

Las relaciones con Estados Unidos se encontraba en un impasse desde la última fase de la administración republicana –por cuestiones como el escándalo de las valijas de Antonini Wilson, los bonistas *houldout* y las demandas de empresas norteamericanas ante el CIADI–, con la llegada del demócrata Barak Obama se podría pensar en un nuevo rumbo. Sobre

17. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la prensa N° 109/08, Buenos Aires, 15 de abril de 2008.



todo podría permitir una mayor vinculación entre las agendas en el plano multilateral.

Los demócratas han tenido históricamente un planteo más multilateralista, lo que le convendría a Argentina y a toda Latinoamérica.<sup>18</sup> En sintonía con ello, en declaraciones previas a su asunción, Barak Obama señaló que el rol de su país en el hemisferio es “solo un vecino más” y “no debemos dictar política”. Una muestra del nuevo estilo fue la participación en la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago (Obama, 2009).

Esto sonó muy auspicioso, igualmente que el rescate de países como Brasil, México y Chile como interlocutores válidos aunque no resultó extraña, ya que por diversos temas (seguridad, migraciones, narcotráfico y libre comercio) ya ocupaban un lugar en su agenda.

Las medidas de flexibilización del bloqueo a Cuba, permitiendo los viajes y el envío de remesas, y el levantamiento de la restricción del ingreso de La Habana en la OEA, fueron el indicio del final de los últimos vestigios de la Guerra Fría en esta parte del mundo.

Con respecto a la crisis financiera, la nueva administración se mostró más predispuesta a resolver la situación trabajando en conjunto con el G20 financiero que unilateralmente como lo era en los tiempos de Bush.

En términos económicos, para nuestro país la agenda puede complicarse, por un aumento del proteccionismo agrícola, lo que tensionará las negociaciones en la OMC, como en términos financieros, ya que los demócratas tienen fuertes vínculos con el lobby de los bonistas *holdout*, aspecto que podría complicar la estrategia de “desendeudamiento” seguida por el gobierno argentino.<sup>19</sup>

En la reunión con la Presidente de Chile, Michelle Bachelet, se analizaron la crisis financiera mundial y su impacto en la región, además de la reunión del UNASUR para fin de año. La mandataria chilena admitió la existencia de un competidor para Néstor Kirchner a la Secretaria General de

18. Lo que resultó preocupante es la caracterización del gobierno venezolano como “una fuerza que ha impedido el progreso en la región”, esperemos que no sea el prólogo de un mayor intervencionismo que contraria aquellas ideas señaladas.

19. Al respecto fue muy ilustrativa la posición de la Secretaria de Estado Hillary Clinton quien señaló: “El bienestar de los inversores estadounidenses en Argentina es una prioridad importante para el Departamento de Estado. Continuaremos urgiendo al gobierno de Argentina para [que] cumpla con sus compromisos y normalice sus relaciones con todos los acreedores e inversores”. (*Clarín*, 24 de mayo de 2009: 8)

dicho organismo sudamericano. Existió oposición del gobierno uruguayo y peruano que impidieron la postulación del argentino para el cargo, avalado por Correa de Ecuador y Chávez de Venezuela. En la reunión de Costa do Sauipe en diciembre de 2008, el gobierno uruguayo insistió en su veto a la candidatura de Kirchner para el UNASUR, amenazando con abandonar el bloque, lo que aplazó la elección de dicha candidatura.

Los graves hechos de violencia que tuvieron lugar entre el gobierno y los grupos sesecionistas, la Argentina, juntamente con Brasil, declaró el apoyo a Evo Morales y criticó la injerencia extranjera. Producto de esta crisis, se realizó una reunión extraordinaria de Presidentes de la UNASUR en septiembre de 2009, para tratar la situación del país del altiplano, en donde se declaró que los gobiernos de la región “no reconocerán y rechazarán cualquier situación que implique un intento de golpe civil”.<sup>20</sup>

La política regional y el MERCOSUR estuvieron signados por la crisis económica internacional. Tanto los países desarrollados como los emergentes sufrieron los embates de la crisis. Claramente, la dinámica entre los países latinoamericanos resultó alterada por esta situación, a tal punto que las discusiones más importantes dentro del MERCOSUR, como en el UNASUR, estuvieron estrechamente relacionadas con la necesidad de coordinación económica. Asimismo, la relación de nuestro país con Brasil se caracterizó por una insistente puja por definir las políticas para proteger a cada país de los embates.<sup>21</sup>

El eje Brasilia-Buenos Aires no venía pasando por su mejor momento, y la crisis impactó en varios niveles, como la decisión de devaluar al real en más de un 30%, la toma de medidas proteccionistas por parte de Buenos Aires, los cambios en las discusiones en torno a la OMC, etcétera. Todos estos problemas pusieron a la relación estratégica muy por debajo de las expectativas iniciales que se pusieron en ella.

La tensión entre Caracas y las corporaciones industriales argentinas se incrementó a raíz de una nueva oleada estatizadota del régimen de Chávez,

20. *Clarín*, 16 de septiembre de 2008, página 27.

21. Fue evidente que el MERCOSUR no pudo unir las posiciones de sus integrantes. Una vez más, las diferencias de políticas, no ya sólo con los socios menores sino entre los mayores no permitieron una acción coordinada ante la crisis. Esto mismo pudo decirse de las posturas asumidas con respecto a las reuniones del G-20 financiero y de la Ronda Doha de la OMC.



quines exigieron al gobierno argentino frenar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.<sup>22</sup>

La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior también estuvo determinado por la crisis internacional. El gobierno que en un principio subestimó sus efectos, debido al doble superávit existente –presupuestario y del comercio internacional–, como por la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. Pero su avance, demostró que ningún sector del planeta, ni ninguna actividad fueran a quedar exentas, aunque sus efectos fueran variables. Si bien es cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, existen otros puntos del modelo de acumulación diversificado que podrían estar en peligro como los superávit gemelos, tanto por la caída del precio de los *commodities*, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto a las arcas fiscales como al saldo favorable de la balanza comercial.

No debemos obviar cierto desplazamiento entre la percepción inicial de la crisis, cuando la Mandataria señaló en el mes de septiembre de 2008 en Nueva York “no necesitamos un plan b”, expresando la creencia de cierta inmunidad a los efectos de ella (Fernández de Kirchner, 2008b), a los planteos que encontramos en su mensaje de apertura del Congreso Nacional en 2009, donde éstos ya se apreciaron (Fernández de Kirchner, 2009)<sup>23</sup>.

La debacle global dinamizó la política exterior argentina, ya que tanto la Presidente como el Canciller, Jorge Taiana, se mostraron muy activos tanto en las reuniones preparatorias como para la cumbre que reunió a las principales economías desarrolladas y emergentes en Washington en noviembre de 2008.

Con respecto al comercio internacional, si bien en su mensaje de marzo de 2009 la Primera Mandataria utilizó los datos de fin de 2008, donde no se

22. La decisión de expropiar cinco empresas vinculadas a la siderúrgica, tres de ellas de la multinacional Techint (TAVSA, Matesi y Comsigua), ha ocasionado un enfrentamiento con el gobierno argentino, el cual se limitó a reclamar el pago de una indemnización justa, fracturando la alianza existente con los grupos empresariales más importantes del país.

23. En ese discurso la Presidente señaló las medidas adoptadas tendientes a dinamizar el mercado interno a partir de la promoción de ventas de diversos productos y la creación de ciertas medidas proteccionistas. Mientras tanto, el mercado externo se fue complicado por lo ya explicado.

evidenciaba de manera notoria los efectos de la crisis sobre nuestro comercio exterior, estos datos en enero y febrero mostraron fuerte caída por la menor capacidad de compra de importadores de productos argentinos, como el caso de Brasil, y la baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios, alterando el crecimiento espectacular que se venía dando desde 2002.

En su viaje con motivo a Estados Unidos a la Cumbre del G20<sup>24</sup>, en noviembre, la presidente Cristina Fernández se reunió con la ex Secretaria de Estado Madeleine Albright –representante del presidente electo Barak Obama–, y el Senador demócrata Christopher Dodd para iniciar los contactos con la futura administración demócrata y para que pudieran reimpulsar la relación bilateral. La posición argentina en el conclave giró en torno a las reformas de las instituciones financieras internacionales y que los paquetes de ayuda deben ser utilizados no solo para estabilizar los mercados financieros, sino también para incrementar las inversiones en infraestructuras. Como resultado de la misma, si bien los aspectos referidos a los organismos multilaterales los países emergentes reclamaron una mayor participación, se exigió transparentar el sistema financiero internacional, vigilar a las calificadoras de riesgo, pero también evitar la instrumentación de medidas proteccionistas.<sup>25</sup>

El volumen de nuestras exportaciones se redujo en los primeros cuatro meses de 2009, con respecto al año anterior en un 22%, pasando de 21.861 millones de dólares en el año anterior a 16.951 en el último. Las importaciones fueron de 17.778 a 11.096, aunque el saldo de la balanza comercial superó los cinco mil ochocientos millones.

Se continuó con la estructura diversificada de nuestras exportaciones, las principales áreas de comercialización: MERCOSUR (22%), Chile y el resto de la ALADI (17%), el Sudeste Asiático y China (16%), el Nafta (9%) y la Unión Europea (18%), nuestras importaciones siguen poco equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 34%, y un creciente aumento de llegada de productos asiáticos, 21%.

24. Agrupación formada con motivo de la crisis de 1999 por Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, España (en representación de la Unión Europea), Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y la Argentina.

25. *Clarín*, 16 de noviembre de 2008, páginas 22-23.





La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa sufrió cambios desde el periodo anterior, los altos costos de reposar la financiación en Caracas, ya había obligado al gobierno a lanzar una oferta para el pago de la deuda con el Club de París y a los bonistas *holdout*, aunque por la crisis este proceso se mantuvo en suspenso. Y por ese motivo, no resultó extraño que la administración de Cristina Fernández de Kirchner buscara el retorno al FMI, para tener una opción de último recurso de financiación, aunque pretendió que esta fuese “sin condicionamiento” produciendo un nuevo giro en esta materia.

De la reunión del G20 en Londres de abril de 2009 bajo el lema “Trabajo, Estabilidad y Crecimiento” se tomaron medidas tendientes a modificar el sistema económico global: triplicar el dinero del FMI para ayuda a países en riesgo; establecer mayores controles para los *hegde funds* y normas que impidan la formación de activos tóxicos; se acordaron limitar a los paraísos fiscales; la redacción de las nuevas normas están a cargo de un Consejo de Estabilidad Financiera; y, una mayor supervisión para las agencias de calificadoras de riesgo.<sup>26</sup>

Uno de los interrogantes de los resultados de esta Cumbre fue la definición de como serán las relaciones con el FMI, ya que no se suspendieron las misiones previas (cosa que el gobierno argentino rechaza); la Argentina no calificaría para la nueva línea de créditos<sup>27</sup>, y; el dato relativamente positivo fue el aumento de las reservas por la emisión de Descuentos Especiales de Giro (DEG), por unos dos mil quinientos millones de dólares, aunque su venta implica una pérdida del poder relativo de nuestro país en el Organismo.<sup>28</sup>

En el marco de la Cuestión Malvinas, el Canciller Taiana anunció la decisión de reclamar la extensión a 350 millas de nuestra soberanía marítima en la Comisión de Límites que depende de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y objetara cualquier presentación británica que involucre a las Islas Malvinas y el Sector Antártico Argentino, ante la posibilidad de que Londres analice hacer un reclamo en ese sentido.

26. IECO, Suplemento Económico de *Clarín*, 5 de abril de 2009, página 3.

27. En el caso de México no obtuvo la precalificación de su política económica por parte del Organismo. (IECO, 3 de mayo de 2009: 5)

28. Estos podrían ser comprados por China, tal vez el transfondo del acuerdo de ayuda firmado en marzo de 2009 entre los bancos centrales de ambos países.

En un paso más hacia la autonomía de los isleños, el gobierno de Gordon Brown promovió la sanción de una nueva constitución para los kelpers. Su entrada en vigencia originó una protesta por parte del gobierno argentino, el cual anunció que denunciará ante la comunidad internacional la “flagrante violación de la soberanía argentina y el derecho internacional”.<sup>29</sup> Este hecho se suma al fracaso argentino en el Comité de Descolonización de la ONU, cuando nuestro país impulsó que ese organismo desconociera el derecho a la autodeterminación de los habitantes de Malvinas.

En síntesis, de la observación empírica por el relevamiento parcial que hemos realizado, llegamos a las siguientes conclusiones.

Si bien en un principio pudimos observar la existencia cierto ajuste, entendiéndolo como las variaciones de la intensidad del esfuerzo y las adecuaciones de los objetivos de las vinculaciones externas, marcado por la impronta personal y el estado de las fuerzas internacionales. Aunque en la primera fase fue más preciso hablar de la continuidad de determinados criterios básicos para su diseño y ejecución.

La crisis local, generada por el conflicto con el campo, tiene efecto en la sustentabilidad de la política exterior implementada, tanto por la ruptura del frente social que aglutinó el kirchnerismo, como frente a la búsqueda de mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional.

En cuanto a la crisis global esta se manifestó en la caída del comercio exterior, aunque todavía presentó un carácter equilibrado. Si bien fue cierta la disminución de los flujos de inversiones que podría no afectar inmediatamente a la economía argentina, ya que el crecimiento se sostuvo casi exclusivamente por recursos internos, la relación con el capital extranjero se torna complicada.<sup>30</sup> El punto crítico resultó la relación con los organismos multilaterales de crédito, los cuales han visto reforzada su posición, en un marco de una mayor debilidad de Argentina.

En cuanto a la política multilateral, esencialmente utilizada para mediatizar la relación asimétrica con Washington, se ha mostrado menos eficaz que durante la gestión de Néstor Kirchner, básicamente por la causa de Antonini Wilson, incluso a pesar de la mayor compatibilidad de

29. *Clarín*, 7 de noviembre de 2008, página 12.

30. Como ejemplo, puede mencionarse la preocupación ibérica por la negociación en torno a la reestatizaciones en Aerolíneas Argentinas el sistema privado de Jubilaciones (BBVA y grupo Santander) y el temor por la continuidad de la argentinización de Repsol-YPF.



agendas con la llegada de la administración demócrata. En el plano del desendeudamiento, las señales emitidas desde el Departamento de Estado y el Congreso norteamericano hacen pensar que en ese país no cumpliría las mismas funciones de moderador que tuvo hasta 2005.

En el plano regional la multilateralidad esta marcada por el cambio de centro gravitatorio de Brasil que ha centrado su política regional hacia el UNASUR, donde Argentina posee un menor poder relativo, lo que afectó otros campos como el comercial a nivel global, del MERCOSUR y el bilateral. A esto hubo que sumarle la redefinición del rol de Venezuela esta siendo redefinido, por la insuficiencia como financista y las tensiones generadas con grupos aliados hasta ahora del gobierno, como la UIA, que podrían restar legitimidad a las políticas impulsadas.

La estrategia hacia Malvinas se ha mostrado sin cambios, aunque cabe notar dos cuestiones: una, la mayor autonomía de los kelpers gracias a la nueva constitución, sumado al fracaso argentino en las Naciones Unidas para limitar su autodeterminación, como lado negativo, y las condiciones que emergieron de las presentaciones realizadas en el marco de la Convención de los Derechos del Mar por los limites de nuestra plataforma continental, como positivo.

Aunque no observamos entre ambas administraciones la existencia de un cambio, entendiéndolo como el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior, lo que resultó evidente que ésta cuenta con menos márgenes externos e internos y que por ello se perciben ajustes que de profundizarse podrían desnaturalizar el lineamiento general proclamado.

