

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Acercamiento hacia un análisis estructural de la Política Exterior de Néstor Kirchner .

Simonoff, Alejandro.

Cita:

Simonoff, Alejandro (2008). *Acercamiento hacia un análisis estructural de la Política Exterior de Néstor Kirchner*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/339>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

ACERCAMIENTO HACIA UN ANALISIS ESTRUCTURAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE NESTOR KIRCHNER

Prof. Dr. Alejandro Simonoff (UNLP)*

Si bien la vinculación externa de la Argentina aparece como un proceso contradictorio y fragmentado, es nuestro objetivo observar las regularidades que podría presentar para poder extraer de allí, una visión global.

Por ello, para analizar la política exterior kirchnerista en estos términos, debemos primero repasar brevemente dos cuestiones generales: las condiciones recientes de vinculación con el mundo, como así también los cambios en el sistema internacional.

Los grandes ejes de las políticas exteriores posmenemistas¹ son la construcción de una relación triangular (Argentina, Brasil y Estados Unidos) y el abandono de la estrategia de seducción en la cuestión de soberanía por Malvinas. Mientras los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde priorizaron al MERCOSUR, con diversa suerte, el sostenimiento de la convertibilidad y la falta de adaptación frente a los cambios en el escenario internacional del primero, la pusieron en riesgo, y en el segundo caso, su carácter provisional no le impidió, tras cierta oscilación inicial, definirse por Brasilia. [SIMONOFF, 2007a]

El triángulo ha mostrado tensiones, con respecto a Brasilia debido a su reposicionamiento internacional que obligó a buscar otros polos (Venezuela y México) y con Washington (por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de Septiembre, y su cambio de posición frente a los Organismos Financieros Internacionales). Otro dato inescrutable fue que la crisis de 2001 disminuyó sensiblemente los márgenes internos de maniobra internacional del Estado, en un escenario, por lo menos en términos regionales, más flexible.

Los Estados Unidos defienden, tras la asunción de George W Bush y los atentados del 11 de septiembre de 2001, su preeminencia como única superpotencia “buscando, golpeando y, si necesario, anticipándose activamente, a quienes lo amenazan”. [SIPRI, 2003] El impacto de ello fue la securitización de la agenda internacional y abandono de la estrategia multilateral por una actitud unilateral.² Si bien ésta podía hacer pensar en una restricción de los márgenes

* Profesor de Política Exterior Argentina en la Maestría en Relaciones Internacionales y coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.

¹ Estos gobiernos, los de la Alianza, Duhalde y Kirchner, tienen un fuerte estigma por diferenciarse de la gestión de Menem en mayor grado que entre ellos. Si bien este fenómeno de diferenciación entre las políticas exteriores de un gobierno a otro es rastreado por Roberto Russell para los últimos veinte años [2004, 258], creemos que se trata de una conducta de larga data [SIMONOFF; 1999]

² Esto es la emergencia de la aplicación de la teoría de Richard Hass, quien reclama para los Estados Unidos un rol de gendarme planetario, con una dedicación parcial contra aquellos Estados que no aceptan su voluntad, como un sheriff reúne a Estados voluntarios que le ayuden a reestablecer su orden, y una vez terminada la acción

de acción, el celo puesto en Medio Oriente, llevó a que nuestra región estuviese alejada del escrutinio de Washington, salvo por cuestiones muy puntuales como el caso colombiano, y esto permitió consolidar políticas con cierto grado de autonomía.³ Por otra parte, la decisión de no contribuir al financiamiento de las crisis internacionales, como lo había hecho Clinton, fue el segundo cambio de la administración republicana.

A. LAS IDEAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR KIRCHNERISTA

Como parte del alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano, se observó cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano. Ciertos ecos de estas ideas las encontramos en la plataforma de Kirchner de 2003, cuando se enfatizó que lo que buscaba, era alejarse 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 los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos. [FPV, 2003]

Esta decisión demostró el corte autonomista fue reforzada 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]

Nótese que la prioridad regional es uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobrestimaba a los Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior. Estas poseen un cariz geográfico, ubicada como prioridad regional y otro conceptual, sustentado en la presencia de postulados institucionalistas (“fortalecimiento del Derecho Internacional”) como fuertes aseveraciones en torno a 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]

Qué significa para el Presidente Kirchner un modelo propio. Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo y también en el desarrollismo frondizista. 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

se disuelve. [HASS, 1994] Esto puso fuera de juego a las otras grandes potencias que actualmente están excluidas de las grandes decisiones estratégicas, la cuales buscan volver a un plano decisorio más amplio.

³ Una consecuencia de ello, fue que se observó a nivel mundial una creciente participación de actores regionales en la pacificación, la construcción de la paz y en los esfuerzos por solucionar las diversas crisis, en nuestro caso podemos afirmar que Argentina, Brasil y Chile lo están haciendo en el caso haitiano.

otra agrícola, y la neoliberal) determinadas por Porta y Bianco, el presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario en dos, entre los que impulsan la producción contra la especulación financiera. Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuestas entre su modelo (neodesarrollista de base industrial) e inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), 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 actividad de promoción de competencia e ingreso. La segunda, 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.⁴

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

... ha mantenido firme y sostenidamente la ineludible defensa de 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, 2007a]

Por esta forma de plantear nuestra relación externa con un fuerte sesgo nacionalista, muchos autores señalaron la inexistencia de una política hacia los Estados Unidos⁵, aunque en realidad esta apareció multilateralizada, tanto desde el punto de vista político como económico.

B: LA POLITICA 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

⁴ Nótese, como lo señala Tokatlian, esta 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). (TOKATLIAN, 2003, 16-17.)

⁵ Véase: [CARDENAS, 2004]

pleno de su soberanía.” [FpV, 2003] Además, como ya lo señalamos, el Presidente fijó las pautas autonomista, institucionalistas y neodesarrollistas [KIRCHNER, 2003]

Siguiendo la lógica discursiva 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.

B. 1. La Política de Seguridad Multilateral

En materia el gobierno presentó como logros el fortalecimiento del Derecho Internacional desde la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde se trataron dos temas referidos a **la política de seguridad multilateral**: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y la No Proliferación.

Con respecto a la primera de las cuestiones, el Presidente Kirchner señaló en su último mensaje al Parlamento que nuestro país, trabajó para volver “más transparente y democrático para toda la comunidad internacional” el proceso de toma de decisiones de las OMP. Y también hizo referencia a este tipo de misiones, ya que la “Argentina continúa participando activamente con contingentes y observadores y operaciones de paz bajo el mando de las Naciones Unidas.” [KIRCHNER, 2007a] A esta continuidad también se refirió en 2004, cuando indicó en el mensaje a la Asamblea General

... 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]

De hecho el Presidente Kirchner, también señaló que la “región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a retornar al camino del crecimiento y de la libertad, y garantizar la vía democrática”, y reafirmó la posición argentina:

... basada en el respeto universal de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. La historia de la Argentina explica la firme posición de mi gobierno en una cuestión que constituye, a estas alturas, parte de su identidad como nación democrática. [KIRCHNER, 2004]

Es decir, se marcó la acción en Haití como una política sustentando en valores universales de los cuales emergen su política internacional de seguridad y sus tres lineamientos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.⁶ El gobierno argentino sustentó su decisión en el

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

carácter multilateral y regional de la iniciativa, como también lo hizo Brasil. Pero de esta confluencia regional debería ser el punto inicial, de otra más global, con aquellos conflictos más lejanos, como podría ser la posición respecto a Irak, a través de Naciones Unidas. Argentina y Brasil tienen diferencias de tono.⁷

En esta Misión de Naciones Unidas en Haití, según la visión presidencial, se colaboró en la construcción un “entorno de paz que facilitó el desarrollo de las elecciones libres conducentes a la normalización institucional del país, se colaboró con la población civil.” [KIRCHNER, 2007a]⁸

Aquí, nuestro país junto con Brasil, Chile y Uruguay aumentaron su participación ajuntándose al escenario general, de mayor participación regional, y expresando un comportamiento común, sobre todo teniendo en cuenta que Santiago y Brasilia “usualmente” fueron “remisos a enviar efectivos más allá del radio doméstico”. [RODRIGUEZ GIAVARINI, 2004, 27]

Sobre el segundo ítem, la no proliferación, se afirmó que la Argentina sostuvo:

... en forma muy clara en los foros internacionales su posición de respeto al derecho inalienable de cada país a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos, principio consagrado en el Tratado de No Proliferación y al mismo tiempo la obligación de cooperar con el Organismo Internacional de Energía Atómica. [KIRCHNER, 2007a]

Esta forma debe ser vista como la continuidad de las políticas instauradas en los años noventa, donde se cambió la lógica vigente que consistía en que el desarrollo autónomo pacífico era inviable con la adhesión al TNP. [CISNEROS, 2006, 63] Pero además de ello, este tema es de altísima prioridad en la agenda internacional por las presiones que Estados Unidos y el Reino Unido vienen ejerciendo sobre Irán. Aunque en esta oportunidad sentenció sobre las debilidades del sistema actual:

En los últimos años hemos visto como los compromisos en materia de desarme se han visto erosionados de modo permanente, los arsenales nucleares siguen siendo desproporcionadamente grandes, y los acuerdos de desarme nuclear se han ido paralizando. No es de extrañar que, frente a semejante situación, haya quien cuestione la legitimidad de continuar abogando unilateralmente por la no proliferación, mientras los compromisos solemnes en materia de desarme son sagrados. [KIRCHNER, 2007b]

Es evidente aquí, como en todo su discurso en torno a los problemas de seguridad, como el Presidente Kirchner por un lado se acerca a la agenda propuesta por la administración

⁷ Sería realmente auspicioso que como en algún momento propuso el canciller Bielsa, primero acuerden entre los países del MERCOSUR para después salir con una posición unificada; esa actitud nos daría una mayor influencia en esos asuntos.

⁸ En un mismo sentido se mencionó la formación de una fuerza combinada con Chile para este tipo de misiones que es “un hecho sin antecedentes en la región”. [KIRCHNER, 2007]

Bush pero al mismo tiempo se aleja de ella al señalar la necesidad de multilateralizarla, más que unilateralizarla, como pretende Washington.

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 se manifestó estar “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identificó al país como una víctima de esas acciones. [KIRCHNER, 2003]

Ese problema estuvo posicionado en la agenda desde un principio, como se observó en su 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 haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo el comando de Naciones Unidas.⁹

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. También reclamo la reforma del Consejo de Seguridad y que con ella, éste se convierta en un órgano más responsable, democráticamente representativo y dinámico. [KIRCHNER, 2007b]

Es interesante esta referencia, ya las Reformas del Consejo de Seguridad de la ONU fueron uno de los focos de tensión con Brasil durante su gestión.

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

⁹ 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 SOLA, 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.

encubrimiento y obtener la sanción de responsabilidades” [KIRCHNER, 2007a], en Naciones Unidas, ese mismo año, el Presidente hizo una mención explícita dentro de este rubro al otro aspecto relevante: la lucha contra el terrorismo y su vinculación con ese atentado y el sufrido a la Embajada de Israel, ambos en los años noventa. Desde ese tiempo, los distintos gobiernos fueron incapaces de obtener algún resultado positivo en la investigación de asunto. La administración actual, tras ciertas idas y vueltas, 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 los Estados Unidos al señalar que: “No puede tolerarse la acción de los responsables del terrorismo ni de quienes los auspician, financien o protejan, sean estas personas o países.” [KIRCHNER, 2007b]¹⁰

Pero esta acción, de ir disminuyendo y pensionando 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 la pretensión de delimitar una política de prestigio, el gobierno mostró sus logros: uno de carácter universal, como 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 este instrumento “es el primer instrumento jurídico vinculante de carácter universal que reconoce ese delito como un crimen de lesa humanidad”; la otra de carácter regional, se refirió a la aprobación en el marco del sistema interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho a la Verdad. [KIRCHNER, 2007a] Además se firmaron la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y la ratificación del “Protocolo Facultativo de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, instrumentos éstos que “dan continuidad y contenido concreto a una política que otorga a la promoción de los derechos humanos un papel central.” [KIRCHNER, 2007b]

¹⁰ Cabe aclarar que en este tema el gobierno argentino modificó la ley sobre lavado de dinero de acuerdo a las expectativas de Washington que afecta tanto a esas actividades, como al narcotráfico, aspectos centrales de la agenda de la administración estadounidense con respecto a la región.

B. 2. 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 Cuba¹¹ 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.¹² 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 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, etc.

La aparición de tensiones con Brasil en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, las diversas estrategias para enfrentar los problemas del endeudamiento, etc. alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos.¹³

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.

La llegada al Consejo de Seguridad es una vieja aspiración de la diplomacia brasileña, y tiene a Celso Amorin como su principal impulsor. Sus fundamentos están 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]

¹¹ 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 en tema de la deuda que ese país tiene con la 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.

¹² Resultó evidente la diferencia existente entre privilegiar y fortalecer, y allí, precisamente, emergen la percepción del cambio.

¹³ 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 es distinto, ya que su relación con Buenos Aires es una entre varias como lo son Sudáfrica, la India y la Republica Popular China, y en su inserción internacional la región cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y no de aquél, como en un principio.

Desde el punto de vista objetivo y real, uno puede observar que Brasil está dando pasos en ese sentido, buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia)¹⁴, como los de sus socios del G 4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar.¹⁵ En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a 11 los miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes.¹⁶

En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el *Coffee Club*¹⁷, 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; apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto.¹⁸

La 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.¹⁹

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.”²⁰

Mientras para los periódicos como *La Nación* es una causa de vital importancia²¹ para otros, formadores de opinión, como Aldo Ferrer esta disputa para los intereses argentinos es una cuestión “irrelevante”. [FERRER, 2005, 4]

¹⁴ 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]

¹⁵ Además de estos cuatro países, existen tres estados africanos que pretenden ingresar en esa categoría (Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

¹⁶ *La Nación*, 18 de mayo de 2005, 4.

¹⁷ Este grupo lo forman Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur España, Italia, México, Pakistán entre otros.

¹⁸ *Página/12*, 6 de octubre de 2004, 11.

¹⁹ Ya en la Reunión del Grupo Río de agosto de 1997 este tema fue discutido a partir 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.

²⁰ *Clarín*, 28 de mayo de 2005, 11

²¹ En realidad es para impugnar la temprana decisión de buscar una alianza con Brasil por parte del gobierno argentino, en vez de Washington.

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.²²

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.²³

El cambio está 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 como lo podrían ser Chile o México.²⁴ 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.

Nos parece evidente que en plano discursivo debemos ver lo que se dice, como que se oculta, y en este espacio encontramos un primer deslizamiento hacia Caracas²⁵, y ante cierta insuficiencia de ésta opción, otro más pronunciado hacia México.²⁶ Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006. La pregunta es si con estos acercamientos son para

²² Un hecho adicional es el retorno de Washington de la estrategia del pivote. 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 pivote. En el marco de la estrategia de alianzas flexibles que Washington impulsó a la llegada de los republicanos, permitieron a Brasil y a la Argentina operar como estabilizadores en varias situaciones de crisis, como en Ecuador y Bolivia. Los recientes sucesos marcaron un cambio donde la Argentina no tendría lugar.

²³ 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 ecuatoriana, boliviana y venezolana.

²⁴ Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington. En el caso del país trasandino la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, los recurrentes conflictos por la provisión de gas y al caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, hacen de esta opción algo poco deseable. En el caso de México, el hecho de ser parte del TLC, y su política de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también lo vuelven una alternativa poco deseable.

²⁵ El rol de Chávez es creciente como se observa 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

²⁶ 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 muestran las visitas de 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.

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.²⁷

B. 2.1. EL MERCOSUR

El MERCOSUR apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC. Pero además se señaló la necesidad de profundizarlo y ampliarlo al resto de los países latinoamericanos.

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.²⁸

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones política en el Cono Sur (Bolivia y Ecuador, p.e.), 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.

En estos aspectos, el presidente Kirchner ha rescatado tanto la institucionalización del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) que permitirá “la posibilidad de establecer medidas arancelarias al interior del MERCOSUR frente a daños sectoriales.” [KIRCHNER, 2007a]²⁹

En la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro (enero de 2007) 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

²⁷ 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 los 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.

²⁸ Desde el año 2000, el Brasil viene impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Es interesante que mientras Brasilia concentra sus esfuerzos regionales en ese conjunto regional, Buenos Aires continúa pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur.

²⁹ Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca del 99 y la crisis económica argentina de 2001 aunque los orígenes de la asimetría hay que buscarlas en los fundamentos del Acta de Asunción.

asimetrías en el bloque regional. Esta conformado por un 70%, un 25 % por la Argentina y el resto por Paraguay y Uruguay³⁰. 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.³¹

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.

Nestor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia.³² Ambos países son 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.

La política mundial 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 un verdadero cóctel explosivo.

El discurso presidencial, le dio un lugar privilegiado a la disputa con Uruguay por el tema de la instalación de la pastera finlandesa. Allí se afirma la posición argentina respecto al incumplimiento por parte de Uruguay del Tratado del Río Uruguay de 1975 y se reclamó el llamado al diálogo, al que ambas partes deberían contribuir e inexplicablemente no lo hacen,

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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 ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del MERCOSUR.

para evitar una escalada de los acontecimiento que ponga a la cuestión en un punto de no retorno.³³

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

B. 3. La Apertura y Diversificación de nuestro Comercio Exterior

El tercer punto de nuestra agenda fue el referido a **la apertura y diversificación de nuestro comercio exterior**. Es aquí donde el gobierno puede 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]

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.³⁴

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.³⁵

El volumen de nuestras exportaciones creció más de un 100 % desde el 2002 al año 2007, pasando de 25.650 millones de dólares a 55.000. Si bien la balanza comercial sigue siendo positiva, gracias a la salida de la convertibilidad, el aumento de los precios

³³ A pesar del alto lugar que este tema posee en la agenda, otorgado tanto por el gobierno como por los medios, no es un problema que defina estructuralmente nuestra política exterior, salvo por la impericia demostrada por ambas administraciones respecto al tratamiento del tema, y de la cual los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile (2007) fue una muestra, y el poder de veto de los asambleístas de Gualeguaychú en la cuestión. [ESCUDE, 2006, 6-7]

³⁴ Este ajuste se debe a que Washington considera que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque esta interesado en mantener “en apariencia una buena relación.” [Clarín, Buenos Aires, 14 de enero de 2006, 8]

³⁵ 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]

internacionales y los volúmenes exportados, las importaciones registraron un aumento mayor en el último año.³⁶

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.

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 la 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.

Por otra parte, de continuar el crecimiento y la diversificación, nos encontramos frente a la construcción de la base material necesaria para poder plantearse una política exterior autonomista., aunque aparecen signos de asimetrías en lo que respecta a los productos intercambiados que podrían anunciar elementos en 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. Es más, hoy se refleja cuando los gobiernos europeos, principalmente España³⁷, Francia³⁸ e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los llevan a presionar en los

³⁶ Crecieron cerca de un 19 %, frente a un 15 % de las exportaciones.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

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 argentinas³⁹ 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]

B. 4. 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 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.

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

Mientras 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 el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8)⁴⁰

La estrategia hacia los organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente con el FMI, giro 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. [LOPEZ COPOLA, TOSI, VERDI, 2003]

³⁹ Recuérdese que cuando, el actual Canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones. Pero también es cierto que el crecimiento de esos países nuestra balanza comercial se debe a su transformación económica que los ha convertidos en demandantes de productos primarios.

⁴⁰ 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.

Además, el gobierno privilegió en la cancelación de esta deuda, y así lo reconoció el Presidente:

Argentina crece y se desendeuda y afronta el pago de la crisis, ha ganado autonomía cancelando la deuda con el Fondo Monetario Internacional y se reforma estructuralmente. La fortaleza que muestran los números de la economía facilita que en algunas visiones interesadas explote una falsa imagen de que lo único bueno que ocurre en nuestro país es el crecimiento económico. Sin embargo, la tarea transformadora ha sido mucho más profunda que la que solamente las cifras expresan, estamos construyendo un nuevo país sobre la base de paradigmas que nos alejan de los vigentes en la pasada década. [KIRCHNER; 2007a]

La cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma en la que se adoptó la misma, es 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]

Esto se fundamentó, según la visión presidencial, en la prioridad de “los intereses nacionales por encima de cualquier interés” que pusieron a prueba “la necesidad de la reforma de la arquitectura financiera internacional, en particular del Fondo Monetario Internacional” para la cual reclamó “la necesidad de cambio de los organismos financieros multilaterales para que permitan colaborar con el desarrollo de las naciones de menores recursos, combatir la pobreza y generar verdaderas opciones de progreso.” [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-. Estos se observó en las negociaciones para saldar la deuda con el “Club de París”, donde se exigió un acuerdo previo con el Fondo, 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 son contradictorias, ya que primero, el gobierno argentino logró un acuerdo parcial con España de parte de 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 Unidos⁴¹; y, tercero, un grupo financiero francés aceptó, pese a la falta de acuerdo, invertir en la construcción de 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.

B. 5. La Cuestión Malvinas

En la propuesta electoral Néstor Kirchner, el tema de soberanía por Malvinas aparece destacado, se plantea la necesidad “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 “inclaudicable” 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.

La cuestión de los vuelos, se centró principalmente en el deseo 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.

⁴¹ Es esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, la Argentina no cuenta con la mediación norteamericana, que viró fundamentalmente desde el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de 2005, lo que, sin lugar a dudas, afectarán estas negociaciones.

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.⁴² 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 dispone 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]

Con respecto a este tema señalaremos que a pesar de estar destacado por la gestión, tiene cierto grado de sintonía con las posteriores a Menem (De la Rúa y Duhalde), ya que existe cierta continuidad marcada por el abandono de la política de seducción de los noventa y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales con sus matices particulares.

⁴² 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.

C. CONCLUSIONES

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.

La utilización de esta estrategia multilateral se hizo evidente en toda la agenda del actual gobierno, y se muestra 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 el rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido por Kirchner.⁴³

Si bien la política exterior kirchnerista pretendió crear márgenes de maniobra, es evidente que el acercamiento hacia Caracas afectó las principales líneas de acción de la política exterior argentina. Creemos que el linkaje buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los atentados funcionó como un límite a la relación con Chávez.⁴⁴ Esta situación nos lleva a preguntarnos si implica un cambio en el rol de moderador que la 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 tuvo implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procuró generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula. Este viraje no terminó allí, ya que los recientes acercamientos a México están marcando nuevas alternativas al respecto.

Resulta evidente que el triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington esta pasando por tensiones múltiples, 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.

Bibliografía

Libros y Artículos

⁴³ El gobierno disminuyó la deuda externa argentina, tanto en el ámbito de los organismos multilaterales de créditos, como los de los tenedores privados de bonos, haciendo hincapié en la ganancia de márgenes de maniobra.

⁴⁴ En este sentido la separación del gobierno del piquetero-funcionario Luis D'Elía fue una señal también en ese sentido.

CARDENAS, Emilio

[2004]. "Ante algunas definiciones de política exterior." [En: Agenda Internacional, una visión desde el sur. Año I, N° 2, Buenos Aires, Septiembre-Noviembre de 2004], 10-14.

CISNEROS, Andrés.

[2006] "Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa Archivos del Presente número 37" [En: Archivos del Presente. Año 10, N° 39, Buenos Aires], 59-71.

CORIGLIANO, Francisco

[2005] "La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar" [En: Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI. Año 8, N° 37, Buenos Aires, Diciembre 2005], 1-3.

ESCUDE, Carlos

[2006] "El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior" [En: Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI. Año 9, N° 40, Buenos Aires, Diciembre 2005], 3-4.

FERRER, Aldo

[2005] "Argentina y Brasil en el MERCOSUR y el escenario internacional" [En: La Gaceta de Económicas. Buenos Aires, 26 de Junio de 2006], 4-5.

FRENTE PARA LA VICTORIA

[2003] Plataforma Electoral del Frente para la Victoria [En: www.kirchnerpresidente.com.ar]

HASS, Richard

[1994]. The Intervention. The use of american military force in the post-cold war world. Washington, Carnegie Endowment Book.

KIRCHNER, Néstor

[2003] "Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso (25/5/2003)" [En: www.presidencia.gov.ar]

[2004] "Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas (21/09/04)." [En: <http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/um/discurso.doc>]

[2007a] "Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner (1/3/2007)" [En: www.presidencia.gov.ar]

[2007b] "Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62° Asamblea General de las Naciones UnidasLegislativa (25/9/2007)" [En: www.presidencia.gov.ar]

KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato

[2003] Después del Derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene. Buenos Aires, Galerna.

LOPEZ COPPOLA, Sebastián, TOSI, María Cecilia y VERDI, Ivana

[2004] "La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos", en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Año 12, N° 24, Diciembre-Mayo de 2003], pp. 107-126.

MORALES SOLA, Joaquín

[2006] "Una decisión que aísla al país" [En: La Nación, Buenos Aires, 18 de agosto de 2006], 1.

ORTIZ DE ROZAS, Carlos

[1997] "La Argentina y su posición por las candidaturas en el Consejo de Seguridad" [En: La Nación, Buenos Aires, 21 de Agosto de 1997], 8.

PORTA, Fernando y BIANCO, Carlos.

[2005] Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos. Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 5 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, mimeo

RODRIGUEZ GIAVARINI, Adalberto

[2004] "Una nueva agenda hemisférica" [En: Clarín, 25 de Octubre de 2004], 27.

RUSSELL, Roberto

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

SARAIVA, Miriam y TEDESCO, Laura

[2003] "Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la guerra fría" (En: PALEMO, Vicente. Política Brasileña Contemporánea. Buenos Aires, Instituto Di Tella – Editorial Siglo XXI). 475-512.

SEVARES, Julio

[2006] "Las compras del imperio chino" [En: El Dipló. Le Monde Diplomatique. Año VIII, N° 88, Buenos Aires, Octubre 2006], 8.

SIMONOFF, Alejandro

[1999] Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata, Ediciones IRI – Serie Libros N° 3 -.

[2007] "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos" [En: CONSANI, Norberto, SEPULVEDA ALMARZA, Alberto y ZIDANE, Zeraoui (Comp.).

Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México.
Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007], 69-95.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)

[2003] Yearbook 2003 [En: www.sipri.org]

TAIANA, Jorge

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

TOKATLIAN, Juan Gabriel

[2003] “¿Está Kirchner redefiniendo la política exterior?” [En: Debate, 25 de Julio de 2003], 15-17.

Diarios:

Clarín, La Nación y Pagina/12